



Este libro ha sido elaborado en coordinación con el Grupo de Estudio contra la Corrupción de la Universidad de Salamanca (GRESO-USAL), reconocido como "Grupo de Investigación de Excelencia" por la Junta de Castilla y León.

UNIVERSIDAD
D.SALAMANCA



© 2011 Editores del Puerto s.r.l.
Corrientes 1515. P. 10. Of. A
(1042) Ciudad Autónoma de Buenos Aires
Teléfax (54-11) 4372-8969/4375-4209
www.editoresdelpuerto.com
administracion@editoresdelpuerto.com

Diseño de tapa: Diego Grinbaum

Impreso en octubre de 2011 en
Impresiones Sudamérica.
Andrés Ferreyra 3787.
Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Hecho el depósito de ley 11.723

Libro de edición argentina.

Transparencia, acceso a la información y tratamiento penal de la corrupción

Omar Gabriel Orsi
Nicolás Rodríguez García
COMPILADORES

Transparencia, acceso a la información y tratamiento penal de la corrupción / compilado por Omar G. Orsi y Nicolás Rodríguez García. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Del Puerto, 2011.
90 p. ; 22x15 cm.
ISBN 978-987-1397-70-9

1. Derecho Penal. I. Orsi, Omar G., comp. II. Rodríguez García, Nicolás, comp.
CDD 345

Fecha de catalogación: 10/06/2011



DE 2

El papel de la producción de datos empíricos en la reconstrucción conceptual del objeto de investigación: corrupción y políticas públicas

Pedro M. Biscay*

I. Introducción al problema

Al afrontar el estudio de fenómenos de corrupción se presentan una serie de problemas de investigación para las ciencias sociales. Primero, se trata de un hecho social cuya principal característica consiste en permanecer oculto y anónimos los actores que toman parte en ella. Segundo, si bien los casos pueden tener lugar en diferentes posiciones de la estructura social, a los efectos del tipo de corrupción que nos interesa en este trabajo: gran corrupción, los actores protagónicos ocupan posiciones sociales, directa e indirectamente, cercanas a la cúspide del poder social.

Estas dos cuestiones producen consecuencias diversas:

- a) dificultades para prevenir corrupción cuando se trata de un fenómeno esencialmente no visible;
- b) los obstáculos creados en torno a las actividades estatales tendientes a sancionar los casos investigados (obstrucción judicial e impunidad);
- c) la elaboración de agendas institucionales focalizadas en estudiar corrupción en función de determinadas perspectivas y no otras;
- d) la reproducción de ecuaciones narrativo explicativas centradas en aspectos no esenciales del problema (la idea de que se trata de un mal desempeño de la función pública), etc. Sin embargo, en lo que respecta a este trabajo me interesa remarcar el hecho de que estos factores (carácter oculto + privilegio estructural de los actores protagónicos) condicionan los programas de investigación que anteceden y acompañan el desarrollo de las dinámicas de formulación de políticas anticorrupción.

- (2003), "International Law from Below: Development, Social Movements, and Third World Resistance", Cambridge University Press.
- (1999), "Corruption, legitimacy and human rights: the dialectic of the relationship", en *Connecticut Journal of International Law*.
- Schedler, A. (1999), "Conceptualizing Accountability," en Schedler, A.; Diament, Larry y Plattner, Marc (eds.), *The Self-Restraining State: Power and Accountability in new Democracies*, Lynne Rienner, Boulder/Londres.
- Schneider, A. y Zuniga/Hamlin, R. (2005), "Governance hybrids: Pro-Poor, Rights-Based Approaches in Rural Peru", IDS Working Paper 240, Inglaterra.
- Sekhar, S. (2000), "Maternity health care for the urban poor in Bangalore: A Report Card", Public Affairs Centre, Bangalore.
- Shah, A. y Andrews, M. (2005), "Citizen centred governance", World Bank.
- Smulovitz, C. y Peruzzotti, E. (2000), "Societal accountability in Latin America", en *Journal of Democracy*, vol. 111, n° 4.
- Sung, H. (2003), "Fairer Sex or Fairer System? Gender and Corruption Revisited", en *Social Forces*, 82, ps. 703-723.
- Sunga, L. y Bottigliero, I. (2007), "An in Depth Study on the Linkages between Anti-Corruption and Human Rights", Raoul Wallenberg Institute of Human Rights and Humanitarian Law.
- Swampa, M. y Pandolfi, C. (2004), "Las vías de la criminalización de la protesta social", en *Informe sobre la situación de los derechos humanos en Argentina*, Alerta Salta.
- Transparency Internacional (2008), "Corruption and Human Rights", Working Paper n° 5.
- Transparency Internacional (2007), "Corruption in the education sector", Working Paper n° 4.
- (2007), "Corruption and renewable natural resources", Working Paper n° 1.
- (2006), Landell Mills, P. 12th Anti-Corruption Conference "Towards a fairer world: Why is corruption still blocking the way? Goals, Themes and Outcomes", Guatemala.
- (2006), "Poverty, aid and corruption", policy paper.
- (2004), National Integrity Systems: Country Study Report, TI- UK.
- Transparency Internacional, Feinstein International Center and Humanitarian Policy Group (2008), "Preventing corruption in humanitarian assistance", TI, Berlin.
- Transparency International's Global Corruption Report (2006), Pluto Press, Londres.
- UNDP (2004), "The impact of corruption on the human rights based approach to development", en The Democratic Governance Fellowship Programme.
- Wacquant, L. (2001), "The penalization of poverty and the rise of neo-liberalism", en European Journal on Criminal Policy and Research, n° 9, Kluwer Academic, Paises Bajos <http://sociology.berkeley.edu/faculty/wacquant/wacquant.pdf>.
- Weil, D. (2002), "The Benefits and Costs of Transparency: A Model of Disclosure Based Regulation", Boston University School of Management/John F. Kennedy School of Government, Harvard University.
- Young, I. (1990), "Justice and the politics of difference", Princeton University Press.

* Director Ejecutivo CIPCE, Centro de Investigación y Prevención de la Criminalidad Económica, cipce@ceppas.org, cipce.org.ar/cipce. Abogado. Maestrando en Ciencias Sociales (FLACSO).

Desde el inicio de los años ochenta en adelante se ha ido generando a nivel mundial un incipiente movimiento de actores y trabajos de investigación sobre corrupción que dio lugar a un proceso de institucionalización en las agendas de gobierno de los países y un poco más tarde, de los organismos multilaterales de crédito¹. Todos estos esfuerzos adoptaron como punto de partida enfoques analíticos que comparten presupuestos definitorios comunes. Siguiendo la definición de Transparency International, que goza de un consenso generalizado, "corruption is the abuse of entrusted power for private gain", se puede identificar dos dimensiones en esta definición: a) el abuso de poder concedido en virtud de un mandato de confianza y b) apropiación privada de lo público. Los usos políticos e institucionales del concepto tienden a dar mayor importancia al abuso de poder público restándole relevancia a la segunda dimensión implicada. Sin embargo, esta segunda dimensión nos permite centrar el problema de la corrupción en un plano de análisis que muestra las conexiones la política, la economía y las formas legales e ilegales de distribución de poder social. Sin duda cuando hay corrupción existe abuso de la confianza depositada por los ciudadanos en sus representantes, pero también hay implicados mecánicos de transferencia de lo público a lo privado que involucran bienes y activos, recursos sociales y riquezas públicas distribuidas según reglas de facto manejadas por un reducido número de actores que cooperan dentro de formas de acción colectiva que presuponen la exclusión de un número de actores mayoritarios.

Por otro lado, la historia del concepto *corrupción* es de larga data para la teoría política y la filosofía en general, reconstruir esta historia narrativa no es pertinente en esta instancia. Me limitaré a sostener que conceptualmente posee una estructura polisémica: se puede hacer referencia a la corrupción como un problema propio del mal manejo de la política, así como también de una mecánica de apropiación de recursos públicos e, igualmente, del reflejo acerca del descontento social sobre la vida política y cultural de la una sociedad. También la corrupción es un artefacto discursivo propio de la lógica del juego político en sociedades que, como las nuestras, poseen un sistema político débil. Es decir, la idea de corrupción que manejamos puede estar rela-

¹ Ejemplos importantes de este proceso han sido la creación de la organización mundial Transparency International y, la consecuente difusión a nivel mundial de los diferentes índices de medición del fenómeno diseñados con el propósito de medir un problema. Otro ejemplo importante en este sentido fueron los planes anticorrupción elaborados por organismos internacionales como el FMI, BID y el BM.

cionada con entes muy diferentes entre sí. Adoptar formulas conceptuales demasiado abarcativas lejos de reducir complejidad tiende a aumentarla. Introducir más dimensiones de análisis, esto es, ver como interactúan factores de diversa índole, facilita comprender el problema en función de lógica de reproducción social, es decir, permite reducir la complejidad implicada.

Tomando como punto de partida una definición, sustentada en la triple distinción analítica entre esfera pública/esfera privada, comportamiento honesto/comportamiento deshonesto y actividad legal/actividad ilegal, los estudios de corrupción se focalizaron en afirmar: a) se trata de un fenómeno ético propio de funcionarios públicos inmorales; b) se trata de un fenómeno cultural expandido por todo el tejido social; c) se trata de un fenómeno institucional en donde las normas regulatorias poseerían un valor propio como variable independiente; d) se trata de un problema sistémico en alusión a su presencia constante dentro del aparato estatal. Sin embargo, no siempre estos enfoques están sostenidos en evidencias empíricas metodológicas y rigurosas.

A pesar de que muchas investigaciones académicas usan la producción de datos como recurso analítico, no se percibe en ellas un uso de datos orientado a estudiar su composición, perfil de los casos, las dimensiones interactuantes, la distribución y jerarquización interna de los individuos que toman parte de ella, sus correlaciones con la actividad económica, con la reproducción de las condiciones de posibilidad del juego político, etc. La respuesta inmediata que se presenta al momento de indagar el porqué de está deficiencia consiste en sostener que el carácter oculto de la corrupción dificulta su medición. Gino Germani realizó grandes esfuerzos por estudiar la estructura social argentina. En varios momentos de su obra advirtió sobre las consecuencias implicadas por la falta o déficit de elementos empíricos en el estudio de problemas sociales: "La mayor parte del material empírico consiste en estudios impresionistas, generalizaciones empíricas vagas, inferencias indirectas y meras conjeturas, y aunque se hayan hecho muchas sugerencias teóricas interesantes, se formularon pocas hipótesis específicas y por cierto ninguna teoría sistemática" (Germani, 1970:35). Estas apreciaciones son válidas para el campo de estudio de fenómenos de corrupción: los datos empíricos producidos son vagos y carecen de fuerza explicativa.

La difusión de estudios de opinión y percepción son el reflejo de esta cuestión. Así, por ejemplo, el Programa Anticorrupción del Gobierno de México, en un documento titulado *Dificultades de medición y diagnóstico de la corrupción*, llega a la conclusión de que no se puede medir la corrupción y, por tal motivo el recurso más usado y aceptado

a nivel internacional son las encuestas de percepción²: “Debido a las dificultades para obtener información derivada de la observación directa, múltiples investigadores y organizaciones comerciales han optado por emplear encuestas de percepción de corrupción. La información obtenida por estos medios está basada en gran medida en evaluaciones subjetivas del nivel de corrupción en diversos países. Además, la medición de corrupción por percepciones no necesariamente refleja los niveles reales de corrupción. Sin embargo, son este tipo de evaluaciones las que han tenido un mayor uso y aceptación en un nivel internacional” (www.programaanticorruptcion.gob.mx).

También en México (al igual que en otros países) se utiliza una herramienta de medición de corrupción, que tomando como punto de partida la producción de datos empíricos obtenidos a partir de encuestas de opinión, miden el llamado gasto social en corrupción. Este tipo de estudios se focalizan en cuantificar cuánto dinero paga cada ciudadano en coimas y sobornos exigidos u ofrecidos a funcionarios públicos con motivo de gestiones administrativas dentro del Estado. Los estudios aportan datos interesantes para estudiar el problema de la llamada corrupción administrativa y, también el costo económico medio para la población; sin embargo al excluir de sus fuentes de información al sector empresarial, especialmente las corporaciones (no realizan gastos de bolsillo), genera consecuencias políticas preocupantes: a) posiciona al ciudadano común al mismo nivel que al funcionario público

² Este tipo de encuestas aportan información muy útil para evaluar la entidad y gravedad del fenómeno, especialmente si se tienen en cuenta que permiten producir mediciones a nivel global para cada uno de los países. En este sentido, las herramientas de percepción poseen un efecto poderoso para desarrollar acciones de incidencia sobre los gobiernos. Sin embargo, no son útiles para explorar las dimensiones detalladas del problema y, sobre todo, para estudiar sus dinámicas de producción en cuanto acción social. Además, si se tiene en cuenta que las fuentes de referencia empírica de estas encuestas son la opinión del mundo de los negocios se puede concluir que los índices expresan más el proceso de institucionalización de la “imagen” que la “imagen” del proceso de institucionalización de la corrupción como problema sistémico. También podrían estudiarse (y esto es algo ausente en las investigaciones y los enfoques de exploración empírica) las consecuencias políticas, sociales y económicas que el uso de estas herramientas genera para el clima de negocios y la posición institucional del Estado en el marco de procesos de contrataciones públicas. Como hipótesis tentativa podría sostenerse que las encuestas de percepción al calificar negativamente a determinados países y no a otros (por contraste Suecia vs. Paraguay) a largo plazo contribuyen a producir una imagen de sociedad viciada por corrupción, una especie de profecía de autocumplimiento. Además tampoco se han investigado el rol de estas herramientas como factores que contribuyen a desarrollar los procesos psicosociales involucrados en la configuración de la corrupción como un problema estatal.

haciéndolo —de modo indirecto— responsable del problema; b) genera esfuerzos teóricos destinados a medir un problema de escasa relevancia en términos político criminales, puesto que desplaza el vector prioritario de trabajo (controlar un problema criminal) por otro de menor importancia estatal (determinar cuanto paga el ciudadano de “a pie”) y c) desaprovecha oportunidades financieras para programas de investigación que podrían ser aprovechados en términos de política pública.

En síntesis, las políticas y estudios sobre corrupción tienden a prestar poca atención al papel de los datos empíricos y, consecuentemente privilegian modelos analíticos apoyados en definiciones desancradas de estos últimos. Estos aspectos producen consecuencias al nivel de la organización del trabajo de formulación y diseño de políticas públicas.

II. Datos, teorías y consecuencias epistemológicas

En el centro de este trabajo decido situar una hipótesis tentativa que entiendo debería ser analizada en mayor detalle a futuro: los estudios sobre corrupción adolecen de un vicio epistemológico producido por la sustancialización conceptual que subyace de modo immanente en las investigaciones diseñadas y, por sobre todo, en los programas de política pública implementados (o en proceso de implementación) en diferentes contextos de actuación institucional. Cualquier proceso de sustancialización produce serias consecuencias desde el punto de vista de la investigación científica en la medida que naturaliza conceptos y los llena de significaciones, que mediante el lenguaje actúan como correa de transmisión para la construcción de representaciones sociales de sentido común. Asumir que la corrupción es un fenómeno cuya “esencia” (siempre puesta fuera de discusión) está dada por la centralidad de un fenómeno inmoral propio de funcionarios públicos deshonestos, dificulta romper con la transparencia e inmediatez del pensamiento irreflexivo (Bourdieu; Chamboredon y Passeron, 2008) para discutir en mayor profundidad las diferentes dimensiones de un fenómeno complejo. Desde aquí se partió para la elaboración de análisis y estudios varios sobre la temática. Romper con la tendencia a la sustancialización conceptual constituye el punto de partida necesario para superar las barreras epistemológicas que dificultan la comprensión y estudio sobre las formas, determinaciones, dinámicas, proceso y efectos de la corrupción, más allá de su discusión moral.

Además de sustancializar conceptualmente la corrupción se ha incurrido en un segundo problema (conectado con el primero) dado por la fuerte dependencia de los datos en relación con la producción teórica: un marcado proceso de subdeterminación de los datos a partir de la teoría o, lo que es lo mismo, la sobredeterminación de la teoría a

pesar de los datos³. Avanzando un poco más sobre el contenido sustantivo de la esencia conceptual subyacente, debemos decir que si bien es cierto que la corrupción es un mecanismo de apropiación de los públicos en manos privadas, que también habla de las interconexiones con procesos culturales, etc., diseñar e implementar planes anticorrupción en función de esta definición equivale a tomar decisiones institucionales desconociendo cómo se articulan las esferas⁴ de la política, la economía y la sociedad. Parte de esta articulación está centrada en el aparato estatal; sin embargo, otra parte parece estar desplazada sobre la economía. Si en términos políticos tiene sentido establecer distinciones entre lo público y lo privado, desde un enfoque sociológico organizado en torno a la necesidad de estudiar vínculos, se debe repensar esta distinción porque en los hechos no es tan clara y precisa.

En el centro de este trabajo subyace una preocupación conceptual: iniciar programas de investigaciones que tomando como base la producción de datos empírica reconstruya conceptualmente la corrupción y elabore políticas de control y prevención más eficientes. Entiendo importante dejar en claro aquí que este planteo no supone caer en cierto culto racionalista, según el cual primero habría que dedicar un tiempo a diagnosticar, diseñar y, luego recién, ejecutar políticas. La realidad social, especialmente en lo atinente al proceso de producción de políticas es más compleja y está atravesada por un conjunto de factores y actores que imprimen tiempos propios a las políticas. De lo que se trata en realidad es de determinar que *quantum* de información relevante (Jahoda, Lazarsfeld, Zeisel, 2003:117) está disponible y que tipo de información es necesario producir a los fines de detectar problemas, programar respuestas y elaborar tiempos de ejecución y coordinación con actores institucionales y sociales. Trabajar con una concepción general de la corrupción sin precisar cuáles son sus correlaciones específicas con el área del Estado y la economía en que tienen lugar los casos, implica desconocer las formas y variantes que ésta toma en cada caso preciso.

Tampoco debemos desconocer aquí los innumerables esfuerzos que desde el movimiento anticorrupción se vienen realizando para medir el problema de la corrupción. Estos esfuerzos son valiosos y han permitido esclarecer problemas y profundizar estudios. En torno al problema de la corrupción circula una innumerable cantidad de recursos técnicos, políticos y financieros que preocupados por este problema

³ Este problema está planteado en el trabajo de Alexander (1990). Para un estudio sobre la contraposición del problema véase Newton-Smith.

⁴ Se trata de separaciones analíticas.

intentan ofrecer soluciones. Sin embargo, muchos de los esfuerzos realizados se focalizan en utilizar la tradición empírica tienden a diagnosticar niveles y problemas, pero no estudian su composición en un momento de tiempo determinado. La tradición sociográfica podría aportar elementos y recursos útiles en este sentido.

III. El papel de la sociografía en la reconstrucción de los estudios sociológicos

Los vínculos entre crimen y sociedad han sido estudiados por diferentes corrientes sociológicas y criminológicas. Edwin Sutherland, bajo la influencia de la Escuela de Chicago, exploró esta relación a partir del estudio de los delitos cometidos por actores con posiciones de poder dentro de la sociedad. Su preocupación principal consistía en encontrar respuestas a la insuficiencias teóricas de la criminología de corte biológico y cuestionar los vínculos "indiscutidos" entre pobreza y delincuencia. Buscó una respuesta teórica general para explicar el crimen mediante una elipsis dedicada a estudiar la participación de las empresas en el delito (Anitua, 2005). La teoría de la asociación diferencial permitió abrir nuevos cursos de investigación e identificar atributos propios del sistema penal (entendiendo que la problemática de la selectividad penal fue brillantemente expuesta por él como consecuencia de estos trabajos) a partir de una estrategia de investigación fuertemente focalizada en la producción de datos⁵.

Estudios posteriores permitieron avanzar un poco más estos campos de investigación; sin embargo, no profundizó en detalle el estudio de datos empíricos sobre estas cuestiones⁶. Este problema había sido advertido desde temprano en el manual de criminología publicado por Sutherland y Cressey: "Professional theft and organized crime have been briefly used as illustrations of the procedure for studying behavior system in crime. Neither of these topics has been investigated exhaustively, and the interpretation are therefore tentative and hypothetical. More intensive studies of these two behavior system and of other behavior systems in crime are hended before general propositions can be developed" (Sutherland y Cressey, 1987:295).

⁵ Sutherland (2009) detalla una serie de análisis que tratan de explicar por qué sobre un total de 980 decisiones adoptadas por tribunales en contra de setenta corporaciones sólo el 16% de ellas (158) fueron procesadas por tribunales de naturaleza penal y consideradas prácticas delictivas. El resto fueron consideradas ilegales pero no criminales.

⁶ Un resumen apropiado en Virgolini (2004).

Esta situación deficitaria en materia de estudios empíricos se profundiza y complejiza más cuando la corrupción ingresa como problemática de estudio político institucional. Su identificación como un problema propio de los gobiernos, estudiado bajo enfoques orientados más sobre los problemas de administración y bajo el prisma de la teoría política, produjo como efecto la separación entre corrupción y delito económico⁷.

Esta separación alejó del campo de investigación el papel desempeñado por las empresas en la producción del fenómeno y los vínculos entre Estado y mercado.

Actualmente hay estudios que trabajan con datos para medir el problema de la corrupción; sin embargo, en la medida que parten de asignar al fenómeno una naturaleza independiente del crimen económico, no superan el trabajo de medición basado en percepción social. No es curioso que estas mediciones sean desarrolladas por encuestas realizadas en el seno de las empresas. Estas mediciones, lejos de identificar y estudiar un problema, tienden a crearlo en función de los intereses del mercado y, por ello, producen la idea generalizada de que la corrupción es una responsabilidad de los gobiernos y no de las empresas, cuando no que éstas últimas son rehenes de un "sistema corrupto". La falta de datos empíricos sobre la dinámica propia del asunto contribuye a crear esta imagen funcional a la reproducción y expansión del problema.

IV. Sociografía y delitos de empresa

No es paradójico que el estudio de un tema, que pone bajo el punto de interrogación las formas de funcionamiento del poder ejercido por aquellos que ocupan posiciones sociales elevadas dentro de la estructura social, haya quedado excluido de las perspectivas de investigación sociográfica. Si el primer vicio epistemológico señalado en este trabajo es la incuestionable sustancialidad que se le asigna a la corrupción, seguido por la sobredeterminación teórica del fenómeno, entonces

⁷ La tradición criminológica estadounidense —escasa en comparación con la producción total de esta disciplina— había puesto atención sobre el uso de los sobornos y la corrupción como una práctica ligada al delito económico. Es curioso que los llamados "estudios anticorrupción" dejaron de lado estos vínculos para establecer otros relacionados con la administración pública, el Estado, el funcionario y, en general, como una problemática ajena a cualquier dinámica económica en el mercado. Más llamativo aún es la ausencia de estos vínculos conceptuales en materia de políticas públicas, a pesar de que no sorprende si se toma en cuenta que entre crimen económico y corrupción hay relaciones estrechas de causalidad que deberán medirse con mayor detalle.

ces la falta de datos y programas de investigación basado en ellos, es funcional al mantenimiento de las claves de distribución desigual del poder entre diferentes actores sociales.

Los primeros estudios sociográficos fueron realizados con una pretensión política institucional definida por la necesidad de conocer en profundidad las variadas dimensiones de un hecho social y, en función de tal conocimiento producir acciones y políticas destinadas a reformar, controlar, regular. Entre sociografía y sociología existe así una relación que podríamos situar en el centro de los intereses políticos del Estado: "La sociología aplicada desemboca, pues, en una investigación fundamental que no le ofrece la investigación histórica: la de la vida social contemporánea concebida en su marcha adelante, en su incesante transformación. Esta investigación, sin embargo, es lo que se propone como objeto una tercera parte de la sociología especial que por su método trata de diferenciarse tanto de la sociología pura como de la aplicada. Este método consiste concretamente en la investigación de los propios hechos sociales; el método de la observación y de la comparación basada en las observaciones: el método empírico, inductivo. La denominamos por tanto sociología empírica o sociografía (...). La sociografía, igual que la antigua estadística, se propone como objeto el estudio de los países y de sus gentes: por lo tanto, está orientada de modo más inmediato hacia el estudio de un territorio determinado" (Tonnies, 1946:355 y 358). En una primera etapa, la sociografía tendió a realizar estudios sobre las clases trabajadoras con el objetivo de mejorar sus condiciones de vida; una ambición reformista guió los trabajos orientados a evitar el aumento de conflictos sociales producidos por las relaciones entre economía y capital. Sin duda, en este sentido se trató de un problema propio del Estado (Afterword, Engel's Law:112).

En un segundo momento, los estudios fueron desplazados hacia la investigación sobre la distribución poblacional dentro del territorio y su ubicación posicional. Los trabajos sobre estructura y movilidad social son propios de este momento. Las investigaciones realizadas por Gino Germani en nuestro país permitieron clarificar estos aspectos, conocer más en detalle cómo fue esa distribución y, determinar qué tipo de vínculos se fueron generando entre movilidad, estructura social y dinámica política.

V. La exploración de nuevas fronteras teóricas a partir de la información relevante y el aporte de la tradición sociográfica

Si, por un lado, se han realizado diferentes estudios tendientes a mostrar que la corrupción como problema está presente en todos las

naciones del mundo, que su presencia produce consecuencias negativas para el desarrollo (Mauro, 1995), que debilita las instituciones democráticas, etc.; por otro lado, se ha trabajado en escasa medida sobre la perspectiva focalizada a mostrar el funcionamiento de las principales formas de corrupción, sus mecanismos de interconexión y las diferencias específicas que para cada contexto institucional se presentan. En esta última línea, la tradición de programas de investigación en sociología aplicada podría aportar enormes rendimientos para la temática que aquí nos preocupa.

Un pequeño número de investigaciones realizadas desde el año 2003 en adelante ha permitido reunir información relevante sobre diferentes aspectos de la corrupción no medidos hasta ese momento. Estas investigaciones han tenido como punto de partida la recopilación de datos sobre causas judiciales en las que se investigan casos de corrupción y grandes fraudes económicos emparentados. Un mapa inicial de 750 causas en proceso de investigación para un período temporal que abarca el ciclo 1980-2005 (luego se extendió a 2007). Los casos recolectados fueron filtrados a partir de un criterio de exclusión metodológica de todos aquellos casos por montos inferiores a los u\$s100.000⁸. Con la información recolectada se pudo trazar un primer universo empírico sobre corrupción en la República Argentina. Como paso previo al análisis de casos concretos con miras a estudiar modelos y estructuras de corrupción, se realizaron mediciones en función de dos indicadores de especial importancia: a) Desempeño del Poder Judicial en la investigación de casos y b) Medición del perjuicio patrimonial producido al Estado. El primer indicador tomó mediciones sobre cantidad de casos ingresados, cantidad de casos finalizados, clase de decisión judicial definitiva de la investigación (sobreseimiento, absolución, condena, prescripción, procesamiento, falta de mérito, etc.). Este primer indicador arrojó los siguientes resultados: 7 condenas contra 745 casos, es decir el 0,9% de resultados: 7 condenas contra 745 casos, es decir, el 0,9% de resultados (Biscay, 2006). También se pudo medir que hay un 40% de casos en etapa de investigación preliminar y, que el promedio de duración de los juicios por corrupción demora

8 Para esta primera etapa se contó con un financiamiento institucional que consistió en una beca de investigación otorgada por la Universidad de Buenos Aires para el desarrollo de proyecto y, una beca de estudios concedida por el Consejo de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) para que el candidato pueda cursar estudios de maestría en ciencias sociales en la FLACSO. En este sentido, entiendo importante destacar que, desde el comienzo, esta investigación busca conciliar en un mismo proyecto una inquietud de trabajo profesional (CIPCE) con un proyecto de investigación académica de estudios de posgrado (FLACSO). También en www.cejamericas.org/sistemas-judiciales/portada.php?idioma=espanol&revista=11.

unos 14 años⁹. El segundo indicador tomó datos sobre el perjuicio económico producido. Los resultados de la medición arrojaron u\$s13.000 millones de dólares en concepto de daño económico generado sobre las arcas públicas.

Estos datos permitieron arribar a dos conclusiones complementarias. Primero el escaso nivel de eficacia del sistema frente a la persecución de estos delitos. Una segunda conclusión revela problemas de independencia del Poder Judicial y la existencia de una estructura de impunidad que protege los intereses comprometidos en investigaciones especialmente sensibles¹⁰. Esta segunda conclusión provisoria es de especial importancia porque proporciona uno de los elementos más importantes para redefinir conceptualmente la corrupción. En el contexto institucional de la República Argentina no se puede estudiar la corrupción dejando de lado el influjo del Poder Judicial, debido a que contribuye a crear una estructura de impunidad que favorece la dinámica general del fenómeno en tanto proceso social de intercambio.

Adicionalmente se pudo identificar tres casos comparados: a) corrupción en el sistema bancario; b) corrupción empresarial y c) corrupción en la política. A pesar de las diferencias específicas hay una serie finita de elementos que permiten establecer conexiones entre fenómenos de criminalidad económica y corrupción (estructura organizacional empleada en las maniobras, perfil socioeconómico de los actores, conexiones con los mercados económicos, límites y omisiones estatales en materia de control, pasividad judicial y falta de respuestas sancionatorias en los casos, perjuicios económicos involucrados, por mencionar los más importantes). El esbozo de estas articulaciones también ofrece elementos para profundizar el trabajo de redefinición conceptual, en una perspectiva epistemológica que asume como punto de partida un enfoque político criminal proyectado sobre la necesidad de controlar la comisión y el aumento de estos delitos. En este sentido, el problema es abordado a partir de reconocer que la corrupción involucra un proceso de interacción social (Weber, 1997) más relaciones de intercambio e influencia¹¹ entre los actores protagonistas. Las conse-

9 Ver OECD, *Report on the application of the convention on combating bribery of foreign public officials in international business transactions and the 1997 recommendation on combating bribery in international business transaction*, parágrs. 110 y 111, p. 27, www.oecd.org/dataoecd/35/28/40975295.pdf.

10 Se podrían estudiar los diferentes modelos de explicación de las intenciones que llevan a la consolidación de este modelo, desde intercambios de capital simbólico, mecanismos de influencia, reconocimientos simétricos entre jueces, fiscales e imputados, etcétera.

11 Parsons, *On the concept of influence*; Giddens, *El poder en los escritos de Talcott Parsons*, Paidós, ps. 219.

cuencias metodológicas de este enfoque permiten reconceptualizar la corrupción como una práctica específica de circulación de intercambios en mercados corruptos, de modo que las diferentes etapas de la investigación se orientan a desarrollar mecanismos de política pública pensados para "romper" estas cadenas de intercambio (Lindblom, 1999) y los procesos de circulación que le son propios.

El papel de los datos en la reconstrucción teórica y político-criminal del fenómeno analizado también permitió mejorar los niveles de información disponible sobre este hecho social en otro contexto institucional y geográfico diferente: la República del Paraguay¹². En el marco de un programa de investigación dedicado a crear mecanismos de medición del costo social de la corrupción, se adoptó una estrategia de recolección de datos y análisis en función de enfoques sectorizados por dimensión de la política pública¹³. Estudiar la corrupción en el sistema de salud, en el sistema educativo o en el financiero u obras públicas implica sostener una hipótesis de trabajo donde se establece que la corrupción posee formas específicas y dinámicas de interacción propias para cada segmento de política pública. A pesar de que entre las diferentes segmentaciones de ésta se pueda reconstruir una estructura común de funcionamiento, se procuran estudiar los detalles de producción específica¹⁴.

La tradición de estudios sociográficos es valiosa para esta perspectiva debido a que permite pensar y explorar el estudio de la corrupción a partir de la reconstrucción morfológica del hecho social. Gino Germani en *Estructura Social de la Argentina* expresa que "aún limitándose, en efecto, al aspecto puramente social de la estructura (es decir omitiendo hasta donde es posible lo cultural), el estudio de los grupos humanos que la integran debería ir desde el examen de su volumen numérico y distribución espacial, hasta la observación de su composición y formación, de sus interrelaciones y de su significado para la organización y funcionamiento de la sociedad nacional en su totalidad"

12 En un país cuyas calificaciones internacionales en la materia son de las más bajas del índice de percepción elaborado por Transparency Internacional, situación que refleja la concepción generalizada en esa sociedad acerca de la que corrupción es un problema cultural tan amplio que está expandido radialmente por toda la sociedad (otro dato importante es la investigación sobre corrupción y gasto de bolsillo).

13 Para el estudio de esta perspectiva se puede consultar un interesante trabajo titulado *The many faces of corruption. Tracking vulnerabilities at the sector level*. Campos y Sanjay Pradhan, The World Bank, Washington DC.

14 Sobre la importancia del estudio sobre los detalles en sociografía ver Alferword (ps. 110 y 111).

(Germani, 1970:13). Esta línea de trabajo orientada a estudiar la composición y distribución de actores dentro del terreno social, por caso, su ubicación dentro de un campo específico: la administración de políticas públicas en un área determinada y las diferentes interconexiones con el mercado y la sociedad, muestra una línea de investigación que podría replicarse para el estudio de los componentes materiales de la corrupción: las personas, las empresas, sus modos de articulación y relacionamiento con el Estado, el tipo de negocios realizados, las redes de influencia e intercambio, etcétera.

Este tipo de investigaciones es escaso en el campo de trabajo y formulación de políticas anticorrupción. El desarrollo de aquellas en el contexto institucional de Paraguay permitió también identificar elementos materiales definitivos de la corrupción. Focalizando la investigación en educación y salud se pudo determinar que para ambas dimensiones de política pública hay formas delimitadas que ponen en circulación la corrupción. Así, en el sistema educativo adopta las siguientes formas: a) corrupción en la entrega de útiles escolares y alimentos nutricionales básicos; b) corrupción en la inversión en infraestructura para el mejoramiento edilicio de colegios; c) corrupción en la asignación de rubros y salarios a personal administrativo del Ministerio y personal docente; d) corrupción en la asignación de becas, y e) corrupción en el manejo de préstamos financieros internacionales. En el sistema de salud también se identifican formas puntuales: a) corrupción en el proceso de suministros de bienes y productos; b) corrupción producida en procesos de compras y contrataciones, y c) corrupción mediante fraudes financieros producidos en perjuicio del patrimonio público. Para cada una de estas formas de corrupción se pudo descubrir la presencia de pequeños grupos de empresas con posiciones de privilegio dentro del Estado¹⁵. Por otro lado, también se pudo identificar que uno de los principales aspectos problemáticos en materia de corrupción está dado por la presencia de una red de empresas que si bien son las protagonistas de los procesos de compras, no poseen capa-

15 Esto se pudo comprobar a partir del análisis de indicadores de contrataciones públicas. Un indicador midió la cantidad de contrataciones por empresa dando lugar a la creación de un ranking de contrataciones, que es expresión del nivel de concentración del proceso contractual por determinadas empresas. Un segundo indicador permitió cruzar información sobre cantidad de contrataciones efectuadas por tipo de modalidad contractual (pública, directa, de excepción). Esto arrojó datos de interés para evaluar tendencias de contratación en el Ministerio de Salud. Un tercer indicador midió la frecuencia de contrataciones diarias para las principales empresas contratistas. Así se pudo percibir que pocas empresas manejan la contratación pero además que dentro de estas mismas empresas hay dinámicas de absorción del proceso contractual en beneficio de unas por sobre las demás.

idad propia de garantizar el cumplimiento de las obligaciones asumidas. Una de las principales irregularidades detectadas en esta materia es el incumplimiento constante de los suministros y obligaciones asumidas por las empresas. Indagando sobre el perfil de las empresas contratistas se pudo determinar que éstas no son productoras de los bienes que venden al Estado, sino que en realidad quienes contratan lo hacen bajo el concepto de empresas distribuidoras que, tercerizan el negocio realizado por las verdaderas empresas productoras de bienes y servicios. Este esquema de contratación supone entonces que el Estado compra con actores empresarios que carecen de capacidad productiva propia pero que manejan las reglas de distribución del negocio. Esto crea mayores costos para el presupuesto público y mayores riesgos por la cadena de incumplimientos que suele traer aparejado. Si bien el sector privado responde que esta fórmula se explica porque el Estado es un mal pagador, también debemos decir que el esquema de contratación tercerizada por medio de empresas distribuidoras crea una red de lobbistas (los directivos de estas empresas son en muchos casos políticos o personas con fuertes vínculos con el poder político) que fijan pautas de cartelización del negocio de las compras públicas.

Podríamos desarrollar aquí otros aspectos relevantes en torno a los hallazgos detectados a partir del estudio empírico del problema de la corrupción. Sin embargo, me interesa mostrar que el papel de los datos es valioso para mostrar las formas de un hecho social y las dinámicas que operan en su configuración. Así por ejemplo, la identificación de este esquema de contratación demuestra que la dinámica de corrupción en materia de compras y contrataciones funciona a partir de la emergencia de un agente social (las empresas distribuidoras) con una función específica (fijar reglas de *lobby*, proyectar influencias, etc.) y con costos asociados a ella: no sólo los costos presupuestarios que implica el aumento de precios para absorber las comisiones cobradas por lobbistas, sino la aparición de este agente que articula el funcionamiento de un engranaje específico de corrupción. Es este un costo de proceso porque mantiene en funcionamiento una maquinaria de corrupción. Veamos ahora la proyección de este enfoque en términos de política pública. Previo a ello recordemos que, en general, frente a un diagnóstico problemático en materia de compras y contrataciones los estándares anticorrupción suponen aumentar los niveles de transparencia, situación que, en general, desemboca en proponer audiencias ciudadanas para revisar bases y pliegos, y generar mayor publicidad sobre todo el procedimiento. Esta tendencia de respuesta no es errónea pero sí es insuficiente; dicha insuficiencia se explica por el déficit producido por la falta de estudios empíricos que midan el funcionamiento estructural de un problema.

Sin embargo, un enfoque político criminal debería transformar este hallazgo detectado gracias al estudio empírico en una respuesta tendiente a desarticular el engranaje que articula la red de negocios ilícitos montados entre político y empresarios. Crear una pequeña base de datos con la información sobre el número total de empresas distribuidoras, sus datos societarios básicos (domicilio social, directivos, sindicatos, empresas controladas, etc.), áreas del Estado en las que obtienen contrataciones, vínculos con el mundo político y empresario, permitiría reconstruir la red de actores que tejen la trama de corrupción en esta dimensión del funcionamiento del Estado.

VI. Corrupción y movilidad social. Una perspectiva para el estudio de relaciones entre los actores y el sistema

La obra de Gino Germani contribuyó a clarificar aspectos relevantes para el estudio de las clases sociales en nuestro país y las consecuencias políticas y sociales generadas por la transición hacia una sociedad industrial. Sus análisis sobre la movilidad social dentro de ésta última (a partir de una distinción analítica entre tres formas de movilidad: a. por reemplazo; b. por crecimiento y c. de transición), permitieron distinguir una dinámica de movilidad ascendente y otra descendente, con efectos respecto de las relaciones entre masas y elites dentro de la sociedad industrial. La movilidad social ascendente generadora de relaciones caracterizadas por una adscripción de los sectores populares a proyectos políticos progresistas promovidos desde las elites con el fin de desbloquear trabas estructurales; la dinámica de movilidad descendente acompañada de proyectos políticos en donde las masas se articulan con proyectos políticos elitistas de carácter reaccionario. A partir de estos trabajos, estudio las condiciones de la integración social de los sectores populares a la vida política del país (Germani, 1967). Una de las precondiciones necesarias para la integración está relacionada con niveles de privación relativa¹⁶. Cuando estos se mantienen en niveles bajos los hechos sociales que expresan una no adhesión integradora se explicarían como cuestiones de desviación y no como problemas estructurales. Una de las respuestas sobre por qué hay corrupción dice, más o menos, que sus causas hay que buscarlas en problemas de desvío normativo o institucional de las funciones y mandatos previamente asumidos. Esta explicación supone un presupuesto sociológico discutible si se toma en consideración el punto de vista de la estructura social.

¹⁶ La idea de privación relativa no debe reducirse a una cuestión meramente económica. Germani articula tres factores: a. requisito de orden económico; b. requisito de distribución sustantiva en términos culturales; c. condiciones de participación política garantizadas.

Germani mostró relaciones entre estructura, movilidad, procesos de movilización, masas y elites. Estas tramas no han vuelto a ser estudiadas en profundidad durante los últimos años, a pesar de los cambios y transformaciones generados sobre las bases económicas de nuestro país. Germani logró cuantificar que la clase alta en la Argentina representaba el 0,7% (42.000 personas económicamente activas)¹⁷. Dentro de este pequeño núcleo la movilidad de transición se caracterizó por la fuerte presencia de un conflicto político, cultural y simbólico, entre una vieja aristocracia y una nueva élite de negocios. Desde los años 70 en adelante, se produjeron en el país importantes transformaciones en los planos, económicos, financieros y de inversiones extranjeras que, abrieron un proceso de reconfiguración de las elites. Durante los años 90 este proceso se profundizó a partir de la reforma del Estado y la hegemonía del mercado. Estos cambios generaron fuertes modificaciones en la estructura social argentina, tanto al nivel de la recomposición de las elites, como de los estratos de las clases medias y bajas. Si se tienen en cuenta los datos de realidad que expresan un fuerte proceso de exclusión social y de concentración del capital en grupos económicos, se debería formular una hipótesis sobre la capacidad integradora de la movilidad social en la Argentina de los últimos treinta años. Se podría arriesgar como respuesta tentativa que, si existe movilidad social –bajo los mismos parámetros en que fue pensada para un modelo de sociedad industrial estructurada–, no reúne condiciones de integración social entre las clases. Por el contrario, se deberían estudiar las relaciones funcionales y disfuncionales que producidas. Si los años setenta, ochenta y noventa (dejemos de lado la última etapa por ausencia de datos y por su carácter reciente), estuvieron signados por procesos de transferencia ilegal de riquezas hacia el sector empresario, generadores de un fuerte debilitamiento institucional del aparato estatal (endeudado, con incapacidad para fortalecer su recaudación fiscal, víctima de procesos de reforma desreguladores, etc.), la corrupción como práctica social no puede ser leída sólo como un signo de abuso del poder público, ni siquiera tampoco como una apropiación privada de lo público. No es suficiente. Dejar de lado el papel de los actores económicos¹⁸ y

¹⁷ Además, 40% terratenientes, 20% actividades secundarias, 43% actividades terciarias.

¹⁸ Lipset en una investigación sobre empresas y educación de las elites en América Latina destaca las siguientes orientaciones latinoamericanas de la conducta empresarial: "1. sacrifica el esfuerzo riguroso y económicamente orientado o la maximización del beneficio a los intereses familiares; 2. coloca los intereses emotivos de carácter social y personal por encima de las obligaciones de carácter indus-

concentrarse solo en el sentido político del problema, dificulta diseñar hipótesis dirigidas a evaluar el papel de la corrupción en la producción ilegal de riqueza concentrada en pequeñas manos.

No hay políticas anticorrupción diseñadas sobre la base de incidir en estos aspectos. Asumir esta hipótesis implicaría reconocer que corrupción y crimen económico son fenómenos fuertemente emparentados, conforman trama común que articula negocios y política entre empresas y poderosos. Estudiar la movilidad social en la actualidad exige introducir estos aspectos como variables de análisis con fines de medición sobre el nivel de incidencia de la corrupción y el crimen económico en la generación de riquezas ilícitas y la transferencia de riquezas sociales desde los más hacia los menos. También implica cuestionar la afirmación (puesta fuera siempre de discusión) en torno a que la corrupción afecta la democracia y el desarrollo económico. En realidad no hay muchas evidencias empíricas que permitan afirmar esto con contundencia (Mitchell, 2000).

Los estudios sociográficos y el análisis de casos con miras a identificar estructuras de corrupción, composición de actores, incidencia de estos según su posicionamiento social y liderazgo en los mercados, correlaciones entre corrupción y perfiles de ocupación, estudios sobre el volumen numérico y canales de circulación del dinero ilícito entre públicos y privados, patrones de autoidentificación entre políticos, jueces, fiscales y empresarios, reconstrucción de las tramas de influencia y circulación de intercambios materiales y simbólicos, son algunas varia-

trial; 3. impide las fusiones y otros cambios de la propiedad convenientes para obtener niveles más altos de eficacia tecnológica y una adaptación más adecuada a los mercados; 4. fomenta el nepotismo hasta un punto que resulta perjudicial para la continuidad y la competencia de la alta gestión; 5. impide la creación de una capa de gestores medios competentes y de espíritu cooperativo; 6. hace que los gestores y los obreros se muestren menos propicios a la crítica constructiva; 7. crea barreras de desinterés en la circulación de la información tecnológica; 8. reduce el interés por la expansión y la asunción de riesgos" (cfr. Cochran, *Cultural factors in economic growth*). Lipset también destaca en el trabajo citado que Parsons ya había caracterizado el sistema latinoamericano como un ejemplo de modelos particularista-adaptivo, centrado en particularismos, comunitarismos locales y, despreocupados por la necesidad de construir centros legítimos de poder y estructuras estatales fuertes. Lipset, introduciendo algunos análisis sobre la Argentina expresa que "la inflación rápida, los tipos de interés alto y los demás factores de inestabilidad parecen contribuir a impedir el planeamiento a largo plazo y a alentar la preferencia por los beneficios cuantiosos y rápidos". Estas ideas son pertinentes para el caso argentino y muestran las tramas de relación entre empresas, corrupción y aparatos estatales caracterizados por poderes infraestructurales débiles. Véase Lipset, *Elites, educación y función empresarial en América Latina*, en Lipset, Solari (comp.), *Elites y desarrollo en América Latina*, Paidós, Buenos Aires, 1977, ps. 31 y 32.

bles que podrían estudiarse para profundizar en la mejor comprensión del papel de la corrupción en nuestra sociedad, la identificación de sus pautas de funcionamiento y sus diferentes funcionalidades específicas. Más allá de sostener normativamente que la corrupción afecta la democracia y la calidad institucional, ¿estamos seguros de cuáles son las implicancias de esta afirmación dogmática? Los datos deben ser utilizados para reconstruir estos problemas esenciales para comprender con mayor precisión las dinámicas de la corrupción y sus formas específicas para cada contexto de actuación.

Bibliografía

- Anitua, G. (2005), *Historia de los pensamientos criminológicos*, Del Puerto, Buenos Aires.
- Alexander, J. (1990), "La centralidad de los clásicos", en *La Teoría Social Hoy*, Alianza, México.
- Biscay, P. (2006), "La justicia penal y el control de los delitos económicos y de Corrupción: experiencias argentinas", en *Revista Sistemas Judiciales*, n° 11, Justicia y Corrupción, Del Instituto, octubre 2006.
- Bourdieu, P.; Chamboredon, J. y Passeron, J. (2008), *El oficio de sociólogo. Pre-supuestos epistemológicos*, Siglo XXI, México.
- Germani, G. (1970), "Consecuencias políticas y sociales de la movilidad", en Nilda Sito y otros, *Modernización y desarrollo social*, Nueva Visión, Buenos Aires (originalmente en N. J. Smelser y S. M. Lipset, *Social Structure and Mobility in Economic Development*, Aldine, Chicago, 1966).
- Giddens, A. (1967), *El poder en los escritos de Talcott Parsons*, Paidós, Buenos Aires.
- Jahoda, M.; Lazarfeld, P. y Zeisel, H. (2003), *Mariethal, The sociology of an unemployed community*, Transaction Publisher, New Brunswick, New Jersey.
- Lindblom, Ch. (1999), "Democracia y Estructura Económica", en *Democracia y Sistema de mercado*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Lipset, S. (1977), "Elites, educación y función empresarial en América Latina", en S. M. Lipset y A. E. Solari (comp.), *Elites y desarrollo en América Latina*, Paidós, Buenos Aires, 1977.
- Mauro, P. (1995), "Corruption and Growth", en *Quarterly Journal of Economics*, 110, ps. 681-712.
- Mitchell, S. (2002), *Corruption and democracy*, Departamento de Ciencias Políticas, Universidad de Pittsburgh.
- Newton-Smith, W. (1987), *La racionalidad de la ciencia*, Paidós, Barcelona.
- Parsons, T. (1963), "On the concept of Influence", en *Public Opinion Quarterly*, primavera 1963.
- Sutherland, E. (2009), *El delito de cuello blanco*, B de F, Buenos Aires.
- Sutherland y Cressey (1987), *Criminology*, 3ª ed., University of Chicago Press.
- Tonnies, F. (1946), *Principios de sociología*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Virgolini, J. (2004), *Crímenes excelentes*, Del Puerto, Buenos Aires.
- Weber, M. (1977), *Economía y sociedad—esbozo de sociología comprensiva—*, Fondo de Cultura Económica, México.

Derechos humanos y concepciones del poder en las reformas anticorrupción de los años 90

Silvana Lauzán*

I. Introducción

En estas páginas analizamos las concepciones del poder detrás de algunas medidas anticorrupción implementadas como parte de la agenda de buena gobernanza durante los 90 en América Latina, desde una perspectiva de derechos. Este análisis es relevante para visibilizar —en el marco de la disputa por la construcción democrática en nuestros países— ciertas características de las políticas protransparencia y anticorrupción que, en parte, podrían ayudar a explicar algunos aspectos de sus limitados resultados. Para este análisis me baso en el trabajo titulado "Integrando los derechos humanos en la agenda anticorrupción: desafíos, posibilidades y oportunidades", elaborado por Christian Gruenberg para el Consejo Internacional para el Estudio de los Derechos Humanos (Gruenberg, 2008).

Este análisis se enmarca en el contexto de una persistente —aunque renovada— preocupación por la profundización democrática en nuestros países, que ha incorporado dentro de la agenda de preocupaciones, los altos grados de corrupción y su impacto sobre la calidad de las políticas públicas y las personas, especialmente en contextos de severa pobreza, exclusión y desigualdad.

En los últimos veinte años, a pesar de los programas implementados y los recursos desembolsados para luchar contra la corrupción, no está nada claro cuál es el grado de éxito que han tenido dichos esfuerzos, e incluso algunos hablan directamente de sus fracasos. Que la aproximación a las reformas anticorrupción de la agenda de la buena

* Directora del Programa Democracia y Derechos Humanos, CDH, Facultad de Derecho, Universidad de Chile. Una primera versión modificada de este texto fue presentada en el Coloquio de Derechos Humanos organizado por el Centro de Derechos Humanos de la Universidad Diego Portales, Chile, en julio de 2009.