

## **EL CONTROL EN LA EJECUCIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS.**

### **UNA FORMA DE COMBATIR LA CORRUPCIÓN**

**HÉCTOR J. ZIMERMAN**

**UNIVERSIDAD NACIONAL DEL NORDESTE**

Dr. en Derecho – Área Ciencias Jurídicas – Universidad Nacional del Nordeste (U.N.N.E.).  
Máster en Relaciones Internacionales –Universidad de Belgrano. Magister en Metodología de la  
Investigación y Epistemología (U.N.N.E.). Profesor Titular de Derecho Político (U.N.N.E.).  
Docente Investigador de *International School for Holocaust Studies, Yad Vashem, Jerusalem,  
Israel.*

#### **1. INTRODUCCIÓN**

##### **DEL ESTADO DE BIENESTAR A LA DEMOCRACIA DELEGATIVA**

Uno de los errores más frecuentes ha sido la consideración respecto del retorno a la democracia en los países Latinoamericanos como un *continuum* entre el modelo del Estado de Bienestar, la vigencia del Estado centrismo y la satisfacción de las necesidades de la ciudadanía, en un contexto, donde parecía que el restablecimiento de las instituciones civiles por sobre los gobiernos militares traería consigo el remedio necesario para paliar deficiencias estructurales en relación a los sistemas productivos – reproductivos, el empleo, la relación salario-consumo y una amplia gama de libertades que tendrían al Estado como el principal garante.

**EL CONTROL EN LA EJECUCIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS.  
UNA FORMA DE COMBATIR LA CORRUPCIÓN**

En principio, el restablecimiento de los gobiernos civiles y el entendimiento colectivo del electorado a cerca de las necesidad del retorno de los militares en los cuarteles brindaban una sensación de “derrame” o de empírea relativo a la “teoría de dominó” donde el reposicionamiento de un gobierno democrático sería una ficha del juego aludido para que el resto de los países vecinos o miembros de una misma región apuesten a la democracia como forma de gobierno transitando por un reclamo de “Nunca Más” para que el pretorianismo supere al civilismo.

El primer inconveniente que se observa a todas luces es el del diseño institucional. Por una parte se debate la corriente neo-institucionalista, ampliando un cúmulo de derechos y libertades que pueden ser respetados sin que se integren al derecho positivo. De este neo-institucionalismo surgirá el neo-constitucionalismo que también pretende que los valores sean aplicables y tengan prevalencia por encima del ordenamiento jurídico. Algunos indicadores expresan que “el Estado de derecho” ya no es el imperio de la Ley sino el imperio del derecho, esto es que la constitución de los principios y la de la labor de intérpretes y argumentadores:

En el sentido precedentemente anunciado, las democracias emergentes requieren una nueva visión y además de reformular el garantismo, pergeñe una reformulación del sistema político, aquí es donde debemos aplicar ciertas reglas de interpretación sobre qué función cumple una Constitución y qué finalidad persigue como “*pacto societatis*” para que los ciudadanos no sean súbditos en correlato con el resguardo de los principios de libertad e igualdad.

Justamente la relación economía y política, transición y consolidación democrática marcan en Latinoamérica compartimentos que no son estancos y etapas que ha requerido diferentes valoraciones, implementaciones y transformaciones. En todos

los casos las políticas públicas han sido las variables para determinar el cuadro de satisfacción de las demandas, la adecuación de las políticas públicas a las necesidades ciudadanas, y el control como requisito necesario para la vigencia del sistema democrático.

En consecuencia este modesto trabajo pretende explicar el agotamiento del Estado de bienestar, el resurgimiento de la democracia como forma de gobierno, el paso de la democracia formal a la democracia delegativa, y la imposibilidad de ejecutar acciones de gobierno transitando por la implementación de políticas públicas y el imprescindible control de la corrupción, de cualquiera de las etapas que se consideran relevantes; el establecimiento de una agenda, la valoración sobre la implementación, la formulación, el diseño de la ejecución, la implementación, la evaluación, y la reformulación, la continuidad, o el agotamiento de un programa preconcebido.

En este plano introductorio expondremos acerca de:

Argentina: crisis e insuficiencia del diseño institucional.

Las políticas públicas y el control como requisito necesario para la democracia.

Corrupción y controles: cómo la materialidad de los controles pueden combatir la corrupción.

## **2. ARGENTINA: CRISIS E INSUFICIENCIA DEL DISEÑO INSTITUCIONAL**

Argentina se encuentra dentro de los países latinoamericanos a los que Guillermo O`Donnell ha definido como aquellos cuyo sistema político es el de la “democracia delegativa”. En este sentido se torna necesario ahondar respecto de las sucesivas crisis en las que se ha visto inmerso nuestro país, a la par de distinguir respecto de cómo ha funcionado el retorno a la democracia, luego del retorno a los

**EL CONTROL EN LA EJECUCIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS.  
UNA FORMA DE COMBATIR LA CORRUPCIÓN**

cuarteles por parte de los militares, a fines de 1983 con la elección presidencial de Raúl Alfonsín.

El primer determinante es que habiendo gozado de una muy buena legitimidad en sus comienzos, no pudo culminar su mandato completo y debió renunciar prácticamente seis meses antes de entregar la banda presidencial a su sucesor Carlos Saúl Menem. A pesar de los esfuerzos por solucionar la crisis económica, marcada por el agotamiento del Estado de Bienestar keynesiano, la hiperinflación, y el aumento progresivo del disenso en el electorado, resultaron a mediano plazo infructuosos los llamados Plan Austral, y Plan Primavera, elaborados desde el Ministerio de Hacienda de la Nación.

Si hay algo que no se ha podido desvalorizar respecto del accionar de Alfonsín como primer mandatario, ha sido; la recuperación de las instituciones (aunque con falencias), y no estar sospechado durante su gobierno de estar involucrado en hechos de corrupción.

Podríamos sumar entonces el primer interrogante: ¿Qué es lo que ha marcado esta situación de crisis?

Tal como hemos expuesto en otra oportunidad siguiendo los aportes de Talcott Parsons, y David Easton; se ha aceptado mayoritariamente en la sociología y la ciencia política, fundamentalmente en Estados Unidos de América, en la posguerra la noción de crisis se acerca básicamente a la de desequilibrio en un sistema societal determinado, donde la aparición de perturbaciones, se ve acompañada rápidamente por la necesidad de producir adaptaciones y cambios, para la conservación del equilibrio.

Así, Talcott Parsons define que:

“El poder en una colectividad es un medio de movilizar con eficacia las obligaciones en pro de metas colectivas. Las modificaciones de jerarquía inherentes al empleo de servicios burocráticos son condiciones de intercambio limítrofes que diferencian el rol ocupacional de individuo de sus asuntos privados, cuestión que Weber puso mucho de relieve”.

A esta cuestión debe añadirse el problema de la legitimidad, en el plano del poder se deben definir ciertas condiciones tanto para la implementación de las responsabilidades legítimas, como el acceso al poder y las condiciones de su uso, consecuentemente:

“En un subsistema político y diferenciado en medidas suficientes, denominamos a esto sistema constitucional, en el que tanto las colectividades privadas como las públicas tienen constituciones más o menos formalmente especificadas”.

Bajo esta visión, el proceso de toma de decisiones y la adopción de determinadas políticas, tienen que ver con la división estructural del poder, y la funcionalidad de las estructuras burocráticas en ciertas condiciones contextuales. Las resoluciones así adoptadas son productos que ingresan al sistema societal y requieren la legitimidad necesaria para ser aceptados con dos premisas:

Primero: La legitimidad es un concepto sociopolítico. Social porque permite entender las aptitudes (de quienes gobiernan) y las actitudes (del electorado), y se aceptan como válidas las decisiones. Político, porque el proceso de toma de decisiones recae en el subsistema político, quien cuenta con la aceptación tanto de la población en su conjunto como de los grupos y asociaciones intermedios.

Segundo: La adecuación correcta dentro de un sistema sociopolítico es la de conjugar el consenso mayoritario del electorado con las decisiones políticas que necesitan ajustarse al ordenamiento normativo.

Parsons aclara:

## **EL CONTROL EN LA EJECUCIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS. UNA FORMA DE COMBATIR LA CORRUPCIÓN**

“El foco del aspecto político de un sistema social es la organización orientada a la consecución de metas colectivas. Esta organización está sujeta a tres conjuntos primordiales de exigencia.

La primera refiere a la legitimación de metas colectivas y al poder necesario para alcanzarlas en función de los valores del sistema social más amplio, no de los de su subsistema político. Las pautas de valores más amplias tienen que especificarse como compromisos en el orden de la acción colectiva, con arreglo a los requisitos establecidos y sujetas a las limitaciones de tales requisitos. El subsistema de legitimación de un subsistema constitucional y a los organismos judiciales que lo interpretan. Este subsistema es uno de los principales vínculos entre la organización política y la legal, y comprende, por consiguiente, las estructuras integrativas de la sociedad. Cualquier colectividad concreta depende del cumplimiento de estas funciones, por rudimentarias que sean las entidades que las lleven a cabo. La rama judicial del gobierno estadounidense es un ejemplo sumamente diferenciado”.

Asimismo, la persistencia del sistema, aun con cambios es lo que permite acudir a lo que se denomina “un movimiento responsivo”, basado esencialmente en la capacidad de respuesta intra-sistema, y con ello provocar que el sistema no se quiebre y sobrellevar las tensiones, aún a costa de conseguir modificaciones aceptables para los miembros del mismo. Como confieren Monzón Wyngaard y Zimmerman:

“La aparición de tensiones no necesariamente implican el quiebre del sistema, ya que la propensión es asegurar la persistencia logrando la continuidad del funcionamiento con las características habituales, aun con modificaciones. Todo sistema político subsiste en la medida que enfrente adecuadamente las tensiones y supere las perturbaciones.”

En el caso particular del gobierno de Alfonsín, la crisis comprende la insuficiencia del carácter responsivo del gobierno y la pérdida de confianza por parte del electorado. La merma de popularidad en la cúpula del poder constituido, se convirtió en el tobogán para acelerar la caída de un mandato inconcluso.

La ciencia política ha capturado aquí varias cuestiones de peso y, entre las que encontramos, particularmente haremos hincapié en la falencia del diseño institucional que empeora las condiciones de gobernabilidad en determinadas circunstancias.

Las crisis cíclicas han sido un continuum durante la mayor parte del siglo XX. Tanto los militares como ciertos sectores de la civilidad han creído conveniente interrumpir los plazos constitucionales y acudir a medidas extralegales, especialmente los golpes de Estado, legalizados desde 1930 por la máxima instancia judicial del país. A esto se han sumado las proscripciones, las prohibiciones y el fraude, desde 1930 hasta 1983.

Una vez puesta en marcha la transición democrática, el resultado visible ha sido la recuperación de las instituciones, y el cumplimiento de los requisitos mínimos que Dahl ha tomado para conceptualizar una poliarquía, como hemos manifestado en un trabajo sobre pretorianismo y democracia.

Desde la aparición del concepto poliarquía, en el entendimiento que resulta más inclusivo que el utilizado históricamente como democracia, los autores reseñan la necesidad que este tipo de regímenes políticos, como el caso de Dahl, exigen la existencia de:

- 1) Autoridades públicas electas.
- 2) Elecciones libres y limpias.
- 3) Sufragio Universal.
- 4) Derecho a competir por los cargos públicos.
- 5) Libertad de expresión.
- 6) Información alternativa.
- 7) Libertad de asociación.

**EL CONTROL EN LA EJECUCIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS.  
UNA FORMA DE COMBATIR LA CORRUPCIÓN**

En el pensamiento de O'Donnell, a estos "atributos" se deben agregar –entre otros-, que los mandatos terminen en los plazos legalmente establecidos, que las autoridades electas no deben verse restringidas en su accionar legal, que no estén sujetas a veto alguno, que no sean excluidas del poder por actores institucionales no electos, y como corolario en pos de la consolidación, que se alternen en el gobierno partidos, o fuerzas políticas de signos ideológicos diferentes.

Conforme O'Donnell,

“Los autores definen la consolidación democrática como el logro de un sustancial apoyo actitudinal y la conformidad de las conductas con las nuevas instituciones democráticas y las reglas que establecen. Puesto que la consolidación plena es un tipo ideal en última instancia inalcanzable, es suficiente que todos los grupos políticamente significativos brinden ese apoyo y conformidad. Cuando esto ocurre, una democracia está suficientemente consolidada”.

Mirando un poco más allá de la democracia minimalista de Dahl, y los nuevos requisitos que se exigen a los sistemas redemocratizados, no es nada raro coincidir en que las democracias latinoamericanas formalmente tienen un alto grado de solidez, pero la ciudadanía en sus condiciones materiales no ha visto que mejoren los principios de igualdad y libertad, y la satisfacción de las necesidades básicas.

**3. LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y EL CONTROL COMO REQUISITO NECESARIO PARA LA  
DEMOCRACIA**

O'Donnell ha entendido que estas democracias emergentes pueden clasificarse como delegativas, como hemos expuesto:

“La desventaja de la denominada democracia delegativa, es que en este sistema de poliarquía, los requisitos de democracia formal se cumplen periódicamente, pero la democracia material no se trasunta en el resguardo efectivo y concreto de los principios de igualdad y

libertad. No hay discusión posible en alusión a la concurrencia de la libre competencia electoral de los partidos políticos, libertad de prensa, inexistencia de fraude o proscripciones, no interrupción de los mandatos por causas ilegales, traspaso del gobierno a partidos o alianzas de distinto cuño ideológico, etc.. Donde sí se encuentra un déficit extremadamente visible es en el principio de *accountability*, tanto en sentido horizontal como vertical. Como este principio alude a la denominada “rendición de cuentas en la *res pública*”, el control en ambos sentidos se torna deficiente y en ocasiones inexistente, lo que afecta en demasía la calidad institucional, considerando la performance de la gestión pública”.

El principio de *accountability* deviene de la caracterización de un sistema político como republicano. El eje principal se basa en la distinción entre lo público y lo privado. La *accountability* como “rendición de cuentas”, exige al gobernante funcionar dentro del margen de la ley, y de rendir cuentas de manera transparente para que el electorado apruebe o rechace el desempeño gubernamental. El enclave está en el hecho que un gobierno que no es republicano no es lo suficientemente democrático, y tiene al acecho constantemente tres tipos de prácticas políticas que afectan la calidad institucional y la consolidación democrática: el clientelismo, el prebendismo (o prebendalismo), y la corrupción.

Como estudiar la vuelta a las democracias es uno de los interrogantes del pensamiento de Alain Touraine, cuando explica:

“La democratización impone por lo tanto una intervención política, una gestión concertada de los cambios económicos y sociales, y sobre todo una firme voluntad de dar prioridad a la lucha contra las desigualdades que destruyen la sociedad nacional”... “En todo caso, no puede aceptarse la reducción de la democracia a la desaparición de las dictaduras militares. La debilidad de los regímenes nacidos en de elecciones libres, como el Alberto Fujimori en Perú, la caída de Carlos Andrés Pérez en Venezuela y de Fernando Collor de Melo

**EL CONTROL EN LA EJECUCIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS.  
UNA FORMA DE COMBATIR LA CORRUPCIÓN**

en Brasil, sin mencionar la corrupción y el fraude electoral en numerosos países, nos recuerdan la grave insuficiencia de una definición únicamente negativa de la democracia”.

“Así como es imposible hablar de democracia allí donde no existen elecciones libres a intervalos regulares, del mismo modo sería absurdo denominar democrático o no a un régimen sin preguntarse sobre sus motivos para actuar y las consecuencias sociales de su acción”.

“Es preciso, por lo tanto, moderar el entusiasmo de aquellos que ven en la caída de los regímenes comunistas, de las dictaduras militares, o de ciertos regímenes nacionalistas más o menos autoritarios el triunfo de la democracia. La ausencia de régimen autoritario no es la democracia”.

No es casualidad por tanto, que O’Donnell hable de democracias delegativas, aun cuando se encuentren consolidadas como las del Norte del Hemisferio, ya que cumplen los requisitos formales pero se pueden tildar de imperfectas en cuanto a la cercanía de una democracia material. En palabras de quien suscribe este artículo, sin que se entienda como peyorativo, he denominado a las democracias latinoamericanas “democracias renegas”, ya que caminan pero con dificultades, tanto endógenas como exógenas.

Al respecto, hay cierta coincidencia en que ciertos males aquejan a las democracias delegativas, sin que el orden sea taxativo, es común observar a las democracias latinoamericanas, y con gradualidades en cada uno de los ítems que ponemos a discusión, el acompañamiento que funcionan como un flagelo para la calidad institucional y defender a los más necesitados, “*issues*” como el clientelismo, el prebendismo o prebendalismo, y la corrupción.

a) El clientelismo.

En opinión de Pablo Torres:

“En muchas ocasiones se recurre a la figura del clientelismo como patrimonio exclusivo del campo político y como si, dentro de dicho campo, solo abarcara la relación entre los dirigentes políticos y los sectores más pobres de la sociedad”.

Lejos se está de semejante reduccionismo. El clientelismo, en términos amplios no reducidos al político, es un patrón de comportamiento que, junto a otros particularismos, está fuertemente arraigado en las sociedades de los países subdesarrollados y es considerado una institución, en el sentido de constituir “un patrón regularizado de interacción que es conocido, practicado y aceptado (si bien no necesariamente aprobado) por actores que tienen la expectativa de seguir actuando bajo las reglas sancionadas y sostenidas por ese patrón”.

Conforme O'Donnell:

“El clientelismo debe ser considerado como una vinculación particular y no generalizada. Comprende una relación entre individuos y de distintos ámbitos, no solo el político. Un carácter especial es el hecho que la vinculación se da entre individuos de status diferentes. Esta vinculación está signada por el intercambio dentro de una relación de dominación”.

Reseña Torres que trasladado a la política implica que “la relación clientelar se establece con objetivos de acumulación política y –en la mayoría de los casos- de acumulación electoral. Así en una primera mirada, que no contempla la complejidad del fenómeno, caracteriza al clientelismo político como el simple intercambio de favores por votos”.

Así tenemos que, siguiendo al autor precitado, las características de una relación clientelar pasan por ser:

Desiguales: patrones, mediadores y clientes, cuentan con dispares recursos económicos, poder, capital social, prestigio.

**EL CONTROL EN LA EJECUCIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS.  
UNA FORMA DE COMBATIR LA CORRUPCIÓN**

Personalizadas: quienes participan de la relación clientelar no lo hacen interesados en reglas universales sino en relaciones personales.

Implican un intercambio.

Incluyen una serie de aspectos subjetivos.

Informales y difusas: informales porque no requieren la presencia de un tercero que funcione como autoridad que posea formalmente el poder de hacer cumplir lo pactado; difusas porque generan lazos flexibles, en el cual las necesidades y recursos de las partes (así como lo esperan unos de otros), pueden variar ampliamente.

“En síntesis el CLIENTELISMO POLITICO es una institución frecuente en las democracias de los países subdesarrollados, no universalista, que se presenta como una relación de intercambio pero que es en realidad una relación de dominación, de la que participan ciertos individuos (patrones) que prestan determinados servicios, bienes o favores a otros (clientes) que los retribuyen con fidelidad, asistencia, servicios personales. Prestigio y/o apoyo electoral. Entre ambos (patrones y clientes) puede encontrarse a los llamados mediadores, que ejercen una especie de intermediación de suma importancia para la reproducción de la relación clientelar, entre los servicios, bienes o favores que provienen del patrón y la fidelidad, asistencia, servicios personales, otorgamiento de prestigio y/o apoyo político y electoral provenientes de los clientes. El clientelismo contiene dos aspectos en sí mismo: lo intercambiado específicamente y lo subjetivo (el *habitus* clientelar). Existiendo dos tipos de clientelismos (con una inmensa variedad de matices entre ellos), el denso y el fino”.

Las relaciones clientelares comprenden dos esferas la formal y la informal. En esta última según Lomnitz y Díaz corresponde la “gramática de la solidaridad”, y

funciona como una red de relaciones de las que participa el individuo; la red familiar y la de amistad.

Para entender las relaciones clientelares se necesita atender a un actor importante; el mediador. Auyero señala que alrededor del mediador se conforman dos círculos concéntricos. En el primero el más cercano al mediador, interactúan personas con lazos fuertes y permanentes con el mediador, quienes participan de sus redes de amistad y parentesco, propias de la gramática cultural de la solidaridad.

En la esfera formal impera “la gramática cultural de dominación subordinación”. Son relaciones verticales de intercambio y al mismo tiempo relaciones de poder. Su característica es que son intrínsecamente aritméticas porque una parte controla las necesidades y expectativas de la otra debido a su mayor acceso a los recursos escasos.

También se subraya que las relaciones clientelares forman un mecanismo eficaz para hacerse de recursos escasos al margen de la regla establecidas por las relaciones formales del poder. Esto demuestra que la práctica del clientelismo se visualiza como natural y nada ilegítima. No existe una oposición cerrada a los patrones y a los mediadores.

El clientelismo así es un sistema para captar votos en el caso de los partidos políticos pero la red clientelar se amplía hacia otros ámbitos que emergen desde la política. Así, por ejemplo los casos pueden comprender la movilización masiva a un acto a favor de un candidato, el accionar de las barras bravas, o el sostenimiento del tráfico de drogas en los sectores más desfavorecidos.

En palabras de O'Donnell el clientelismo político continúa siendo una institución informal, bastante extendida en las nuevas democracias y/o poliarquías Latinoamericanas. El clientelismo es un derivado de regímenes patrimonialistas, con

**EL CONTROL EN LA EJECUCIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS.  
UNA FORMA DE COMBATIR LA CORRUPCIÓN**

independencia de quién es el poseedor de los recursos, si un funcionarios del Estado, un político en mandato, o hasta un “puntero”, ya que lo importante aquí es el intercambio de votos por bienes, servicios, favores, o cargos. La aceptación de esta institucionalización, no exime de definir a la relación clientelar como una práctica corrupta, que afectan fundamentalmente la legitimidad del voto, y la transparencia en cuanto al posicionamiento igualitario entre los candidatos electorales.

b) El Prebendismo.

El prebendismo o prebendalismo está ligado a la temática de la corrupción, y puede funcionar como una práctica clientelar. Se asocia particularmente a una relación donde el Estado o el sector público tiene un papel relevante.

La negatividad del prebendismo se sostiene en que el Estado debe utilizar sus recursos para el sostenimiento de los partidos políticos, por una parte ya que desde ese sector surgirán los nuevos dirigentes, y por la otra, el mantenimiento de políticas públicas para el tratamiento de las cuestiones ciudadanas dando respuestas eficientes a las demandas de la sociedad civil.

Tanto los partidos como los funcionarios públicos si no cumplen con estos compromisos, por lógica la sociedad entiende que los recursos utilizados, son aprovechados para beneficios personales, tanto para los gobernantes como para sus familiares, amigos, y grupos empresariales con los que mantiene algún tipo de relación.

Las prácticas políticas cotidianas son variadas pero el prebendismo se acerca mucho al nepotismo, al clientelismo y al tráfico de influencia. En todos los casos se reconoce socialmente como acto de corrupción.

Al igual que el clientelismo, el prebendismo se ha traslucido como favoritismo desde el funcionariado, o los políticos, hacia familiares, amigos, y/o sectores

influyentes, siendo su manifestación la ocupación de cargos en el sector público, o beneficiando aspectos relacionados con las contrataciones o licitaciones públicas. Consecuentemente aparecen: beneficios personales en contra de los intereses sociales, costos innecesarios al Estado por sobre precios, facturaciones, robo de activos, aceptación de soborno, o desvío de fondos.

En tono con el clientelismo podemos encontrar una relación dual. El acceso a la función pública no requiere de mayores exámenes respecto de la idoneidad del ingresante. La otra cara de la moneda es el desprecio de las cuestiones éticas por parte del beneficiado. En otro plano, la dualidad también aparece ya que en la cultura política del subdesarrollo estas prácticas se consideran legítimas, y no se discuten estas conductas como ilegales, es más, en caso que las denuncias tengan por objeto el esclarecimiento de la verdad, hasta el mismo sistema judicial puede llegar a entorpecer las investigaciones o considerar que éstas actividades no son contrarias a derecho.

Las secuelas más notorias del prebendismo son, entre otras, el enquistamiento nepotista de familiares en los cargos públicos, la insuficiencia de los controles por parte de los funcionarios públicos en las políticas públicas, ausencia de mecanismos de promoción para el ingreso a los cargos en el Estado, con evaluaciones posteriores para el efectivo establecimiento de un régimen de sanciones y ascenso. En cuanto a la cultura política de la sociedad, en la práctica, existe una notoria ausencia de la formación del funcionariado en ética pública y un desprecio por recurrir a los mecanismos de control sobre los gastos del erario público.

c) La corrupción.

La corrupción es un fenómeno que ha sido recalcado en las que se han llamado democracias imperfectas o de democracias emergentes o post transicionales. Una

**EL CONTROL EN LA EJECUCIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS.  
UNA FORMA DE COMBATIR LA CORRUPCIÓN**

conclusión primaria es que la corrupción aumenta en las democracias no desarrolladas porque pueden estar consolidadas pero sufren una carencia notable en relación a los sistemas de controles (ausentes) y una deficiente rendición de cuenta tanto a nivel horizontal, como vertical.

Resume Aquino Britos:

“La definición clásica, seguida por el Banco Mundial y por la Organización Transparencia Internacional, considera corrupción: “como el uso de la posición pública de un individuo para provechos personales y legítimos. Abuso de poder y provechos personales, que pueden producirse tanto en la esfera privada como en la pública y, muchas veces, implica colisión entre individuos de los dos sectores.”

Huntington, abona un concepto similar:

“La corrupción es la desviación de la conducta de un funcionario público que se aparta de lo establecido por la ley para ponerse al servicio de intereses privados”.

Una importante diferencia es caracterizar la corrupción según el grado de desarrollo político-económico. Se reconoce que las democracias del hemisferio Norte, la corrupción alcanza un grado menor de institucionalización en dos aspectos: tanto formal como el informal. Hacemos énfasis en que la Ciencia Política ha elaborado numerosos trabajos teóricos atendiendo a que el desarrollo económico es una consecuencia del desarrollo político. La fortaleza de la performance de las instituciones, en países democráticos, donde el control y la rendición de cuentas funcionan, tornan imperiosa la revisión de lo ejecutado y actuado por los órganos de gobierno en el área de las políticas públicas.

Resulta dificultoso, hasta imposible controlar en un régimen político donde el cimiento es la autocracia. Respondiendo a la lógica de los regímenes “cerrados” estos no tienen ninguna necesidad de establecer una agenda de evaluar y de rendir cuenta en

relación a las políticas públicas. En cambio O'Donnell coincide que aunque las democracias delegativas no necesariamente son representativas en el sentido estricto, la representación implica *accountability*. Hemos expresado en oportunidades anteriores:

“En las democracias institucionalizadas la *accountability* exige rendición de cuentas en dos ejes: la rendición de cuenta vertical (frente a la sociedad) y horizontal (inter-orgánica). Esto es ajeno al accionar en las democracias delegativas. Por ello, es necesario aclarar que aunque tengan elementos que pueden ser similares a los concurrentes en regímenes autoritarios, no dejan de ser poliarquías”.

Esta distinción entre países desarrollados política y económicamente y subdesarrollados utilizando sinonimia como emergentes o en vía de desarrollo marca una división para entender cómo funciona la corrupción. Siguiendo a Grondona:

“Los expertos en el tema coinciden en que en los países desarrollados la corrupción es mínima en la Justicia y en los cuadros medios y bajos de la administración pública, pero puede alcanzar un nivel relativamente importante en los altos cargos”.

“En los países desarrollados, por el contrario, la corrupción es intensa tanto en los estratos altos como en los medios y bajos: infecta al Estado en su totalidad. Comienza con el policía que pide una coima para no multar una infracción en el tránsito, sigue con los funcionarios de la Aduana que cobran para ignorar las leyes impositivas y asciende hasta contaminar las conductas de los altos funcionarios.

Diríamos entones, según la terminología que hemos adoptado, que mientras en los países desarrollados hay actos de corrupción, sobre todo en las altas esferas del poder, los países subdesarrollados padecen un estado de corrupción. Los ilícitos suelen ser casi abiertos, casi evidentes porque no existen expectativas de castigo y más bien se da por sentada impunidad. En cambio quien estuviese dispuesto a cometer un acto de corrupción en un país desarrollado sabría que, además del obvio castigo penal, lo espera una sanción social, cuando no familiar”.

**EL CONTROL EN LA EJECUCIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS.  
UNA FORMA DE COMBATIR LA CORRUPCIÓN**

**4. CORRUPCIÓN Y CONTROLES: CÓMO LA MATERIALIDAD DE LOS CONTROLES PUEDEN COMBATIR LA CORRUPCIÓN**

Diversos autores hacen referencia a la necesidad de control tanto horizontal como vertical en la acepción de O'Donnell, en tal sentido describiremos los tipos de SISTEMA DE CONTROLES:

1.- Controles punitivos. Aquí se especifican aquellos que están determinados por un orden administrativo tanto en la Constitución como en la legislación derivada. Así vemos:

Enriquecimiento ilícito: refiere a la persona que se enriquece indebidamente cuando no puede justificar el origen de un enriquecimiento patrimonial apreciable suyo o de interpósita persona con posterioridad a la asunción de un cargo o empleo público.

Cohecho (pago, dádiva, o promesa): debe entenderse aquí a la cosa que se entrega, económicamente valiosa para liberarse de una carga o mejorar su patrimonio personal.

Esto comprende tanto al funcionario que recibe un pago, dádiva o promesa a futuro como también al Magistrado Judicial o del Ministerio Público que en el cumplimiento de sus funciones dicte *contra legem* o dicte una resolución, fallo o dictamen en asuntos de su competencia omitiendo dichos actos.

Tráfico de influencia: consiste en la acción en el ejercicio de la función pública una persona por sí o por intermediario solicite o reciba dinero, dádiva o aceptara una promesa directa o indirecta para que mediante su influencia o funcionario público haga, no haga o retarde un acto relativo a sus funciones.

Malversación de caudales: vulgarmente malversación de fondos. Delito que comprende a un funcionario público que diere a los caudales o efectos que administrare una aplicación diferente de aquella a la que estuvieran destinados.

Peculado: asimila el desvío de caudales pero en éste caso cuando el funcionario se los apropiare, ampliándose la doctrina en el sentido que este hecho corresponde también no solo a fondos sino a bienes que estuvieren a su cuidado. Lo punible aquí es la sustracción.

Defraudación: la defraudación se equipara la administración fraudulenta, consiste en constatar un abuso por parte del funcionario que viole sus deberes y disponga patrimonialmente u obligue con exceso al titular de los intereses, que es el Estado, la base de la tipificación radica en la disminución o pérdida del patrimonio público.

Lavado de activos: delito incorporado por Ley cuando en una operación el que convierte, transfiere, administra, venda, grava o aplica dinero, o cualquier clase de bienes que provenga de algún delito que no hubiera participado.

2.- Controles intra-poderes. Corresponde a los controles inter-orgánicos frente a la existencia de un hecho punible.

El desafuero. Comprende, en principio, a los integrantes del Poder Legislativo cuando se le imputa una irregularidad que traiga el merecimiento de perder el fuero por expresión de sus opiniones o por la inmunidad del resto conforme doctrina, jurisprudencia y legislación aplicable.

El juicio político. Es un control inter-orgánico establecido por la Constitución, que en la práctica no cuenta con un ejercicio efectivo, ya que tanto para su promoción como para su ejecución requiere la mayoría de dos tercio en ambas Cámaras.

**EL CONTROL EN LA EJECUCIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS.  
UNA FORMA DE COMBATIR LA CORRUPCIÓN**

Regularmente el mal desempeño en las funciones, delitos comunes, y cometidos en el ejercicio del mandato, son las causales para la promoción de este procedimiento, cuyo efecto primario es el alejamiento del cargo para el que fue electo.

3.- Controles extra-poderes. Aquí se destacan una batería de organismos específicos, accesorios a las disposiciones constitucionales para discernir, juzgar, y combatir los hechos punibles que facilitan o incrementan la corrupción. Entre los controles de última generación tenemos:

- Auditoría General de la Nación (Ex Tribunal de Cuentas). Es un órgano técnico, autónomo que asiste al Poder Legislativo como control político. Está sujeto a los avatares de la mayoría política del turno.

- Oficina Anti-corrupción. Tiene a la cabeza una Fiscalía de Control Administrativo, acompañada por una Secretaria de Investigación y otra de Planificación de Políticas de Transparencia, depende del Ministerio de Justicia de Derechos Humanos, en su inicio. Su función consiste en recibir denuncias de particulares o agentes públicos, investigar de forma preliminar a quienes se les atribuya la comisión de un hecho *contra Legem*, y dictaminar si dichos hechos constituyen un delito. Tienen a su cargo controlar las declaraciones juradas de los funcionarios públicos especialmente en lo que corresponda a enriquecimientos ilícitos e incompatibilidades funcionales.

- Fiscalía de Investigaciones Administrativas, se encuentra como parte del Ministerio Público Fiscal y depende de la Procuración General de la Nación. Promueve la investigación de la conducta de los miembros de la Administración Nacional y de las Empresas, sociedades y cualquier entidad en que el Estado tenga participación.

- Unidad de información financiera, su tarea comprende el análisis, el tratamiento y la transmisión de información para prevenir o impedir el lavado de activos

concomitantes con los delitos de fraude en perjuicio de la administración pública, cohecho y tráfico de influencia, malversación, exacciones ilegales, y enriquecimiento ilícito de funcionarios y empleados.

- Sindicatura General de la Nación. Es una entidad que funciona con autarquía administrativa y financiera y se encarga del control interno del Poder Ejecutivo Nacional, su principal tarea es la realización de auditorías internas a posteriori de las actividades de los organismos dependientes del Poder Ejecutivo, tanto los organismos descentralizados como las sociedades del Estado.

Como hemos sostenido en otra oportunidad, “Las ciencias de las políticas y la implementación y evaluación de las políticas públicas, conforman -hasta ahora- la evolución de la política tanto científica como académica, con el aditamento que acorde al pensamiento de Laswell, se ha alcanzado un equilibrio en la pertinencia del objetivo principal de la política y una metodología que se incorpora desde las ciencias sociales en su conjunto. Para obtener conclusiones válidas, también se debe destacar el avance de la política comparada que permite conocer la situación particular de cada Estado, en cada época de estudio, y conciliar una sana competencia analizando el desarrollo de las políticas públicas en diferentes marcos, para comprender y mejorar el desempeño y la responsabilidad en la gestión pública.”

Aquí cabe sostener las políticas de *accountability*, que permiten el control ciudadano a la par de promover la calidad institucional. Cualquier estudio compatible con las fuentes de la corrupción y el combate a las irregularidades necesita de la comprensión de la influencia internacional sobre la política doméstica, y la corrección de la disfuncionalidad del diseño institucional y del sistema de controles. Un proceso cultural es el complemento para el entendimiento de los valores relacionados con la solidaridad, el bienestar general, la función pública al servicio de los carenciados, y una política sustentable que permite la punición de quienes actúan al margen de la ley, y un

**EL CONTROL EN LA EJECUCIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS.  
UNA FORMA DE COMBATIR LA CORRUPCIÓN**

sistema de recompensas a quienes cotidianamente bregan por el interés familiar y social de conformidad al orden jurídico establecido.

Finalmente, la consolidación democrática, el control de las políticas públicas, el mejoramiento del desempeño institucional, y un desarrollo económico sostenido en aras de la calidad política, una reforma electoral coherente no son objetivos tan lejanos en el tiempo ni tan utópicos en la materialidad.

**5. BIBLIOGRAFÍA**

Aquino Britos, Armando R. (2014). “DEMOCRACIA, DERECHOS FUNDAMENTALES Y CORRUPCIÓN, La necesidad de un Cambio Profundo”, Espacio Jurídico, Córdoba, Argentina.

Auyero, Javier (2004). “CLIENTELISMO POLITICO, Las Caras Ocultas”, Capital Intelectual, Producción LemondeDiplomatiqueConosur, Buenos Aires, Argentina.

CLAD (2000). “LA RESPONSABILIDAD EN LA NUEVA GESTION PUBLICA LATINOAMERICANA”, Brassier Pereira, Luiz Carlos y otros autores, Eudeba, Buenos Aires, Argentina.

Gronдона, Mariano (1993). “LA CORRUPCION”, Editorial Planeta Argentina, SAIC, Buenos Aires, Argentina.

Laswell, Harold (1996). “LA ORIENTACION HACIA LAS POLITICAS”, en “EL ESTUDIO DE LAS POLITICAS PUBLICAS”, de Villanueva Aguilar. México.  
“LA CONCEPCION EMERGENTE DE LAS CIENCIAS DE POLITICAS”, en “EL ESTUDIO DE LAS POLITICAS PUBLICAS”, de Villanueva Aguilar. México.

- Lindblom, Charles y Dahl Robert (1971). “POLITICA ECONOMIA Y BIENESTAR”, Paidós, Buenos Aires, Argentina.
- O’Donell, Guillermo (1997). “CONTRAPUNTOS”. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización. Paidós, Buenos Aires, Argentina.
- Torres, Pablo (2002). “VOTOS, CHAPAS Y FIDEOS. Clientelismo Político y Ayuda Social”, Editorial de la Campana, La Plata, Buenos Aires.
- Touraine, Alain (1995). “QUE ES LA DEMOCRACIA”, Fondo de la Cultura Económica.
- Villanueva Aguilar, Luis F. (1996). “EL ESTUDIO DE LAS POLITICAS PUBLICAS”, México.
- Zimmerman, Héctor J., Aquino Britos Armando, del Barco, Ricardo (2014). “30 AÑOS DE DEMOCRACIA. (Argentina 1983-2013)”, Amerindia Ediciones Correntinas, Corrientes, Argentina.
- Zimmerman, Héctor J. (1998). “LA INTRODUCCION DEL ANALISIS SISTEMICO A LAS CIENCIAS POLITICAS”, Facultad de Derecho, UNNE, Revista N° 11, Corrientes, Argentina.
- Zimmerman, Héctor J. (2015) “LAS CIENCIAS DE LAS POLITICAS Y EL CONTROL COMO REQUISITO NECESARIO DE LA DEMOCRACIA.”. CUMLAUDE N° 2, Septiembre de 2015; Revista del Doctorado en Derecho de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales y Políticas, (U.N.N.E.).