

POLÍTICAS PÚBLICAS: EL CONTROL Y EL SISTEMA DEMOCRÁTICO COMO REQUISITOS PARA COMBATIR LA CORRUPCIÓN

Héctor J. Zimmerman¹

Del Estado de bienestar a la democracia delegativa

Uno de los errores más frecuentes ha sido considerar el retorno de 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 este contexto, parecía que la caída de los gobiernos militares y el restablecimiento de las instituciones civiles traerían consigo la solución de las deficiencias estructurales de los sistemas productivos-reproductivos, del empleo, de la relación salario-consumo, y de una amplia gama de libertades que tendría al Estado como principal garante.

En principio, el restablecimiento de los gobiernos civiles y el entendimiento colectivo del electorado brindaban una sensación de “derrame” o de empírea relativo a la “teoría del dominó”. En este contexto, el reposicionamiento de un gobierno democrático sería una ficha de juego para que el resto de los países vecinos apuesten a la democracia como forma de gobierno con el objetivo de reclamar un “Nunca Más” para que el pretorianismo supere al civilismo.

El primer inconveniente que se observa a todas luces es el 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

¹ Dr. En Derecho en el Área Ciencias Jurídicas (UNNE). Máster en Relaciones Internacionales (UB). Magister en Metodología de la Investigación y Epistemología (UNNE). Profesor Titular de Derecho Político (UNNE.). Docente Investigador de *International School for Holocaust Studies* (Yad Vashem, Jerusalén, Israel).

muestran que “el Estado de derecho” ya no es el Imperio de la Ley sino el Imperio del Derecho, es decir, de la constitución de los principios y la labor de intérpretes y argumentadores.

Respecto a lo anunciado, las democracias emergentes requieren de una nueva visión y, además de reformular el garantismo, que disponga de 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 sino que se resguarde sus principios de libertad e igualdad.

Precisamente, la relación economía-política y transición-consolidación democrática marcan en Latinoamérica compartimentos que no son estancos y etapas que han 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 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, la imposibilidad de ejecutar acciones de gobierno transitando por la implementación de políticas públicas, el imprescindible control de la corrupción, de cualquiera de las etapas relevantes; el establecimiento de una agenda, la valoración en la implementación, formulación, diseño de la ejecución, reformulación, continuidad, o agotamiento de un programa preconcebido.

En esta introducción expondremos acerca del estado crítico de la Argentina en relación a la insuficiencia del diseño institucional, de las políticas públicas y el control como requisito necesario para la democracia, y de la corrupción y los controles en relación a la manera en que la materialidad de los controles pueden combatir la corrupción.

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, es necesario ahondar en las sucesi-

vas crisis en las que se ha visto inmerso nuestro país, a la par de distinguir cómo ha funcionado el retorno a la democracia desde 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 y debió renunciar 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 en los llamados Plan Austral, 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 de no haber sido sospechoso en hechos de corrupción.

Podríamos sumar entonces el primer interrogante: ¿qué es lo que ha iniciado 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 las Ciencia Políticas, durante la posguerra la noción de crisis se aproxima a la de desequilibrio en un sistema societal determinado. Aquí es 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. Deben definirse 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 son relacionadas a la división estructural del poder y a la funcionalidad de las estructuras burocráticas en ciertos contextos. Las resoluciones resultan productos que ingresan al sistema societal y requieren de la legitimidad necesaria para ser aceptados bajo dos premisas.

Primero, la legitimidad es un concepto sociopolítico. Social, porque permite entender las aptitudes (de quienes gobiernan) y las actitudes (del electorado), y en este contexto es que se convalidan 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 conjugar el consenso mayoritario del electorado con las decisiones políticas que necesitan ajustarse al ordenamiento normativo.

En este contexto, Parsons aclara “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 exigencia refiere a la legitimación de metas colectivas y al poder necesario para alcanzarlas en función de los valores de un sistema social más amplio, no así de los subsistemas políticos. Las pautas de valores tienen que especificarse como compromisos en el orden de la acción colectiva con arreglo a los requisitos establecidos y sujetos a las limitaciones de tales requisitos. El subsistema de legitimación de un subsistema constitucional es uno de los principales vínculos entre la organización política y la legal, y comprende, por consiguiente, las estructuras integradoras 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, es lo que permite acudir a lo que se denomina “un movimiento responsivo” basado esencialmente en la capacidad de respuesta intra-sistema. Ello evita que el sistema se quiebre y permite sobrellevar las tensiones aún a costa de las modificaciones aceptables para los miembros del mismo sistema. Como afirman 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 que aceleró la caída de su mandato.

Las Ciencia Política han recuperado varias cuestiones relevantes. Particularmente haremos hincapié en la falencia del diseño institucional, la cual empeora las condiciones de gobernabilidad en determinadas circunstancias.

Las crisis cíclicas se han reiterado 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. Los mismos fueron legalizados desde 1930 por la máxima instancia judicial del país. A esto se han sumado las proscripciones como 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 utilizado para conceptualizar una poliarquía. Los hemos expuesto en un trabajo sobre pretorianismo y democracia.

Desde la aparición del concepto de poliarquía, término que resulta más inclusivo que el históricamente utilizado como democracia, los especialistas, como Dahl, indican la necesidad de que este tipo de regímenes políticos exijan 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.

Según el pensamiento de O'Donnell, a estos "atributos" se deben agregar, entre otros, el hecho de que los mandatos finalicen en los plazos legalmente establecidos, que las autoridades electas sean restringidas en su accionar legal, que las mismas no sean 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 a 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.

Observando más allá de la democracia minimalista de Dahl respecto a los nuevos requisitos que se exigen a los sistemas re-democratizados, no es extraño coincidir en que las democracias latinoamericanas formalmente tienen un alto grado de solidez. Sin embargo, la ciudadanía, en sus condiciones materiales, no ha visto mejoras en los principios de igualdad y libertad ni en la satisfacción de las necesidades básicas.

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

O'Donnell ha entendido que estas democracias emergentes se clasifican como delegativas

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* proviene de caracterizar a 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 operar dentro del margen de la ley y de rendir cuentas de manera transparente para que el electorado apruebe o rechace el desempeño gubernamental. El clave se encuentra en el hecho de que un gobierno no republicano es acechado por tres tipos de prácticas políticas que afectan a la calidad institucional y la consolidación democrática: el clientelismo, el prebendismo (o prebendalismo) y la corrupción.

El estudio del retorno a las democracias es uno de los interrogantes del pensamiento de Alain Touraine. Él 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 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.

Entonces,

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.

Por lo tanto,

es preciso, (...) 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 que O'Donnell mencione a las democracias delegativas, aun cuando se encuentren consolidadas como las del Norte del Hemisferio, debido a que cumplen con los requisitos formales pero resultan de imperfectas en correlación a una democracia material. En este contexto, he denominado a las democracias latinoamericanas “democracias rengas” porque caminan pero con dificultades, tanto endógenas como exógenas.

Al respecto, existen coincidencias en los males que aquejan a las democracias delegativas. Se observa a las democracias latinoamericanas, y con gradualidad en cada uno de los ítems que exponemos a continuación, el acompañamiento que funciona como un flagelo para la calidad institucional. Aquellos *issues* como el clientelismo, el prebendismo o prebendalismo, y la corrupción.

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.

Se está lejos de semejante reduccionismo teórico. El clientelismo, en términos amplios, es un patrón de comportamiento que, junto a otras particularidades, se encuentra fuertemente arraigado en las sociedades de países subdesarrollados. El mismo es considerado “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 a 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.

Torres indica que, trasladado a la política, el término implica *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 que, de acuerdo al autor citado, las características de una relación clientelar son:

1. desiguales: patrones, mediadores y clientes cuentan con recursos económicos, poder, capital social y prestigio dispares.
2. personalizadas: quienes participan de la relación clientelar no lo hacen interesados en reglas universales sino en relaciones personales.
3. implican un intercambio.
4. incluyen una serie de aspectos subjetivos.
5. Informales y difusas: informales porque no requieren la presencia de un tercero que funcione como autoridad formal. Difusas porque generan lazos flexibles en los cuales las necesidades y recursos de las partes (así como lo esperan unos de otros), pueden variar ampliamente.

En síntesis,

el clientelismo político 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 ésta última, según Lomnitz y Díaz, corresponde la “Gramática de la solidaridad” que 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 mismo. Es decir, 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”. Se trata de relaciones verticales de intercambio y al mismo tiempo relaciones de poder. Se caracterizan por ser intrínsecamente aritméticas porque una parte controla las necesidades y expectativas de la otra debido a su mayor acceso a los recursos escasos.

Además los especialistas subrayan que las relaciones clientelares forman un mecanismo eficaz para valerse de recursos escasos al margen de la regla establecida por las relaciones formales del poder. Esto demuestra que la práctica del clientelismo se visualiza como natural en vez de ilegítima. No existe una oposición entre patrones y mediadores.

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

En palabras de O'Donnell, el clientelismo político continúa siendo una institución informal extendida en las nuevas democracias y/o poliárquías Latinoamericanas. El clientelismo es un derivado de regímenes patrimonialistas con independencia del poseedor de los recursos (un funcionario del Estado, un político en mandato, o hasta un “puntero”), porque lo importante 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 afecta fundamentalmente a la legitimidad del voto y a la transparencia de los candidatos electorales.

El Prebendismo

El prebendismo o prebendalismo es 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 poseen un papel relevante.

La negatividad que conlleva el término se sostiene en el hecho de que el Estado debe utilizar sus recursos para sostener a los partidos políticos. Esto se debe a que desde ese sector surgirán los nuevos dirigentes de las políticas públicas.

Si los partidos y los funcionarios públicos no cumplen con los compromisos, la sociedad cree que los recursos utilizados son aprovechados para el beneficio personal de los gobernantes, sus familiares, amigos y grupos empresariales.

El término prebendismo se aproxima 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 considerado como favoritismo iniciado desde el ámbito funcionario hacia familiares, amigos y/o sectores influyentes. Su manifestación se encuentra en la ocupación de cargos en el sector público, 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 el clientelismo encontramos una relación dual. El acceso a la función pública no requiere de evaluaciones de la idoneidad del ingresante. La otra cara de la moneda es el desprecio de las cuestiones éticas por parte del beneficiado. Por otra parte, la dualidad aparece además en la cultura política del subdesarrollo porque estas prácticas se consideran legítimas y, es más, en los casos en que las denuncias tengan por objeto el esclarecimiento de la verdad, el mismo sistema judicial puede entorpecer las investigaciones o considerar que estas actividades no son contrarias al 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, la ausencia de mecanismos de promoción para el ingreso a los cargos en el Estado. En cuanto a la cultura política, en la práctica, existe una notoria ausencia de formación del funcionariado en ética pública y un desprecio por recurrir a los mecanismos de control sobre los gastos del erario público.

La corrupción

La corrupción es un fenómeno acentuado en las democracias imperfectas, democracias emergentes o post-transicionales. Una primera conclusión: la corrupción aumenta en las democracias no desarrolladas porque son consolidadas, pero sufren una carencia notable en relación a los sistemas de controles (ausentes) y una deficiente rendición de cuentas tanto a nivel horizontal como vertical.

Aquino Britos resume

La definición clásica, seguida por el Banco Mundial y por la Organización de 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 aporta 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”.

Existen grados de corrupción marcados en los niveles de desarrollo político-económico. La fortaleza de la performance de las instituciones en los países democráticos (aquellos donde el control y la rendición de cuentas funcionan) consigue que lo ejecutado y actuado por los órganos de gobierno en el área de las políticas públicas sea sometido a revisión.

Resulta dificultoso (incluso imposible) el controlar de las instituciones en un régimen político donde el cimiento es la autocracia. La misma responde a la lógica de los regímenes “cerrados”, los cuales no evalúan ni rinden cuentas de las políticas públicas. En cambio, O’Donnell coincide en que, aunque las democracias delegativas no necesariamente son representativas en el sentido estricto, la representación implica una *accountability*. Hemos explicado este concepto en otras oportunidades:

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 los países desarrollados y los sub-desarrollados marca una división en la manera en 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 subdesarrollados, por el contrario, la corrupción es intensa en los estratos altos, medios y bajos. Comienza con la “coima” policial, continua con la evasión impositiva de los funcionarios de la Aduana, y asciende hasta contaminar las conductas de los altos funcionarios.

Entonces, según la terminología adoptada, mientras en los países desarrollados hay actos de corrupción en las altas esferas del poder, en los países subdesarrollados estado de corrupción abarca la totalidad del Estado. Los ilícitos suelen ser evidentes porque no existen expectativas de castigo. En cambio, quien estuviese dispuesto a cometer un acto de corrupción en un país desarrollado sabría que además del castigo penal, lo espera una sanción social.

Diversos especialistas hacen referencia a la necesidad del control en el nivel horizontal y vertical. O'Donnell describe los tipos de sistemas de controles.

Sistema de controles

Los controles punitivos

Son aquellos determinados por un orden administrativo tanto en la Constitución como en la legislación derivada. Esos controles actúan sobre:

1. el enriquecimiento ilícito de una persona que no puede justificar el origen de un patrimonio, propio o de interposita persona.
2. El cohecho (pago, dádiva, o promesa) o el acto de entrega de un bien con el fin de ocultarlo. Esto compromete tanto al funcionario que recibe un pago, dádiva o promesa a futuro como también al Magistrado Judicial o del Ministerio Público que dicte *contra legem* (resolución, fallo o dictamen fuera de los asuntos de su competencia).

3. El tráfico de influencia o la solicitud de, o el recibimiento de dinero, dádiva o promesa directa o indirecta de un funcionario público con el fin de cancelar o retardar un acto relativo a sus funciones.
4. La malversación de caudales o comúnmente nominado malversación de fondos, o la administración de caudales por parte de un funcionario destinada a una aplicación diferente de aquella determinada originalmente.
5. El peculado o la sustracción de caudal.
6. La defraudación o la administración fraudulenta, o la evasión de caudales constatada legalmente como una disminución o pérdida del patrimonio público.
7. El lavado de activos o la conversión, transferencia, administración, venta, aplicación de cualquier clase de bien obtenido de forma ilegal.

Los controles intra-poderes

Son controles inter-orgánicos recurridos frente a la existencia de un hecho punible como:

1. el desfuero o le imputación de una irregularidad por parte de cualquiera de los integrantes del Poder Legislativo, trayendo como consecuencia la pérdida del fuero.
2. el juicio político también trae como consecuencia el alejamiento del cargo para del electo en cuestión. Sin embargo, esta práctica no es efectiva, debido a que tanto para su promoción como para su ejecución requiere de la mayoría de dos tercios de votos en ambas Cámaras. Generalmente, el mal desempeño en las funciones, los delitos comunes, y los cometidos en el ejercicio del mandato son las causantes de la promoción de procedimiento.

Los controles extra-poderes

Se destacan un conjunto de organismos específicos, complementarios a las disposiciones constitucionales que discernen, juzgan y combaten los hechos punibles que facilitan o incrementan la corrupción. Entre los controles más novedosos se encuentran:

1. la Auditoría general de la Nación (Ex Tribunal de Cuentas), u órgano técnico, autónomo que asiste al Poder Legislativo como control político. Es sujeto a los avatares de la política del turno.

2. la Oficina Anti-corrupción. Posee a la cabeza una Fiscalía de Control Administrativo acompañada por una Secretaria de Investigación y otra de Planificación de Políticas de Transparencia. La misma depende del Ministerio de Justicia de Derechos Humanos. 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. Además se encargan de controlar las declaraciones juradas de los funcionarios públicos con el fin de detectar enriquecimientos ilícitos e incompatibilidades funcionales.
3. la Fiscalía de Investigaciones Administrativas forma 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 pública.
4. la Unidad de Información Financiera, cuya su tarea comprende el análisis, tratamiento y 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.
5. la Sindicatura General de la Nación. Se trata de 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 de los organismos descentralizados como de 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.

Cabe sostener que las políticas de *accountability* permiten el control ciudadano a la vez que promueven la calidad institucional. Todo estudio de las fuentes de la corrupción y el combate contra a las irregularidades comprende la influencia internacional sobre la política doméstica, además de 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. También es el garante de una política sustentada en la punición de quienes actúan al margen de la ley, y en un sistema de recompensas a quienes bregan por el interés familiar y social de conformidad al orden jurídico establecido.

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

Bibliografía

Aquino B. y Armando R. (2014). “Democracia, derechos fundamentales y corrupción, La necesidad de un Cambio Profundo”. En *Espacio Jurídico*, Córdoba, Universidad de Córdoba.

Auyero, J. (2004). “Clientelismo político. Las Caras Ocultas”. En *Capital Intelectual*, Buenos Aires, Le Monde Diplomatique Conosur.

Brasser Pereira C. (et all). (2000). *La responsabilidad en la nueva gestión pública latinoamericana*, Buenos Aires, Eudeba.

Grondona, M. (1993). *La corrupción*. Buenos Aires, Editorial Planeta.

Laswell, H. (1996). “La orientación hacia las políticas”. En Villanueva Aguilar. *El estudio de las políticas públicas*, México.

Laswell, H. (1996). “La concepción emergente de las Ciencias Políticas”. En Villanueva Aguilar. *El estudio de las políticas públicas*, México.

Lindblom, Ch., y Dahl R., (1971). *Política, economía y bienestar*, Buenos Aires, Paidós.

O'Donnell, G. (1997). *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización.*, Buenos Aires, Paidós.

Torres, P. (2002). *Votos, chapas y fideos. Clientelismo político y ayuda social.* Buenos Aires, Editorial de la Campana.

Touraine, A. (1995). *Qué es la democracia.* Fondo de la Cultura Económica.

Villanueva Aguilar, F. (1996). *El estudio de las políticas públicas*, México.

Zimmerman, J., Aquino Britos A. y Del Barco, R. (2014). *30 años de democracia. (Argentina 1983-2013)*, Corrientes, Amerindia Ediciones Correntinas.

Zimmerman, J., (1998). "La introducción del análisis sistémico a las Ciencias Políticas". En *Revista de la Facultad de Derecho*, N° 11, Corrientes, Universidad Nacional del Nordeste.

Zimmerman, J. (2015). "Las ciencias de las políticas y el control como requisito necesario de la democracia". En *Revista CUMLAUDE*, N° 2, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales y Políticas, Universidad Nacional del Nordeste.