

28 Estrategias contra la corrupción

28.1 *Intento de definición*

Primero hay que asentar que no hay una definición generalmente aceptada de corrupción y que las sociedades con diferentes trasfondos culturales la describen en forma diferente: lo que en algunas sociedades se considera un hecho claro de corrupción, en otras se considera un pago necesario y socialmente exigible por una contraprestación.

En la ciencia política rige, en esencia, la siguiente definición:

“Corrupción es el abuso que se comete, por iniciativa propia o ajena, de una función administrativa, económica o política para lograr ventajas personales, que provocan un daño material o inmaterial en la generalidad, en una empresa o en un individuo”.

Los economistas emplean una definición más concreta:

“Corrupción es un trueque ventajoso para los involucrados (prestación por contraprestación, prestación material o inmaterial), que se hace de manera oculta y voluntaria, que viola normas y en el cual al menos una de las personas involucradas abusa de una posición de poder o de confianza o de una facultad que se le atribuye en el sector público o en el privado”.

28.1.1 *La corrupción no es algo nuevo*

La corrupción es conocida desde tiempos inmemoriales: se remonta a los inicios de la comunidad organizada de personas. Testimonios del año 1000 a.C. hablan de la venalidad de las altas autoridades públicas entre, por ejemplo, los egipcios, los babilonios, los hebreos, los hindúes y los chinos.

28.1.2 *La corrupción está en todas partes*

Hay corrupción en casi todos los sistemas políticos. Parece estar especialmente difundida allí donde los fundamentos institucionales para la organización de un Estado son débiles o nada articulados. Estos fundamentos se refieren a la división de poderes, un Poder Judicial que funciona, procedimientos claros en la actuación administrativa y, sobre todo, una sociedad civil con sus propias organizaciones (prensa, sindicatos, asociaciones de consumidores, etc.). Pero también aparece en países que han tomado esas previsiones. En relación con el crimen organizado, la corrupción adquiere hoy en día una especial relevancia: los casos que publica la prensa, las estadísticas policiales y la movilización de los políticos y del público dan la impresión de que la corrupción habría aumentado considerablemente y que se habría convertido en un típico delito de nuestro tiempo. Esto, sin embargo, no es necesariamente cierto: la causa de tal percepción parece ser más bien la publicidad que se le dan a los hechos.

28.1.3 *La corrupción frecuentemente no es percibida como crimen*

Al hablar, tendemos a omitir la valoración o clasificación penal de tales hechos como simples actuaciones criminales y, en vez de eso, a percibirlos como escándalos

(Lockheed, Watergate, donaciones a partidos) y considerarlos típicas formas de expresión de la cultura política “decadente”. Frente a ello, sin embargo, la legitimación del ejercicio del poder está sometida actualmente a una presión mucho más fuerte que antes, de modo que los comportamientos que otrora apenas eran cuestionados, hoy se tornan cada vez más capaces de “generar un escándalo”. Hoy en día a veces incluso la invitación a un café o a una comida debe ser considerada sospechosa; antes ese hecho era considerado normal y estaba libre de sospecha.

28.1.4 *La corrupción estremece la cultura política*

A los ojos de los ciudadanos, la corrupción quebranta la confianza en la integridad del Estado, de sus instituciones y de sus funcionarios; su manifestación reiterada aumenta la inquietud por la situación de la comunidad y tiene el efecto de una señal. La sociedad, el Estado y la cultura política son puestos a prueba y, con mucha frecuencia, no se consideran suficientemente limpios; por eso la corrupción ofrece a la crítica social del poder un campo muy fértil, al contrario de lo que sucede con los delitos individuales como la infidelidad y la evasión de impuestos, por muy dañinas que estas puedan ser. Esta es la razón por la cual la corrupción suele aprovecharse por los grupos fundamentalistas como uno de los puntos centrales de ataque al sistema de poder.

Es el moderno Estado administrativo - con su pretensión de actuar democráticamente y como un estado social de derecho, es decir, de forma racional, objetiva e imparcial - el que le da sustento e importancia al concepto de corrupción. Y es que no sólo afecta los recursos necesarios para la existencia, sino que también trastorna directamente la autopercepción, la credibilidad y la legitimación de la comunidad, sobre todo si están involucradas las elites dirigentes.

28.1.5 *El concepto de corrupción no es claro*

Al problema de la corrupción se le suma que el concepto carece de claridad y de perfil, por lo que pareciera generar descontento por diferentes motivos. La corrupción se acerca a la zona gris situada entre el derecho y la política. Esto revela que, al parecer, sólo ciertos casos o grupos de casos son capaces de estremecer al Estado y a la sociedad; piénsese en la corrupción de ministros y en el soborno a diputados: como este tipo de casos se caracterizan por el hecho de que no se dan víctimas individuales, pues dañan, sobre todo, presupuestos públicos y empresas, la detección y la persecución dependen en gran medida de la estructura y de la intensidad de los controles internos de la institución perjudicada y de la persecución penal. Por eso es discutible si la corrupción ha aumentado o si sólo ha cambiado la correspondiente sensibilidad del público.

28.2 *Hay factores que fomentan la corrupción*

Como una constelación que a menudo fomenta la corrupción se consideran

1. la forzosa cercanía, inherente al sistema, y el intenso contacto entre la economía y la administración,
2. la discreta transmisión de información resultante,

3. la acumulación de competencias en funcionarios con facultades discrecionales,
4. la progresiva desaparición de los límites entre lo que aún es habitual en la sociedad y el acto que ya se considera punible y
5. la falta de conciencia del delito en los involucrados.

Esa falta de conciencia del delito, incluso cuando la punibilidad es evidente, es interpretada por algunos observadores como un indicador de la pérdida general de los valores que se puede constatar en la sociedad. Fomentan la corrupción, especialmente, las oficinas de adjudicaciones y de licencias, así como los departamentos de adquisiciones.

Aparentemente hay un alto riesgo de corrupción allí donde los habituales mecanismos de control dentro de la administración están muy limitados o fallan, donde hay mucho dinero en juego y donde existen dependencias externas. Tal es el caso, por ejemplo,

1. cuando se planean grandes proyectos ligados a mucho capital,
2. cuando aportadores internacionales de fondos (FMI, Banco Mundial, UE, etc.) inician grandes proyectos de desarrollo, para los cuales el país receptor aún no está preparado, y
3. cuando el Estado es el único comprador de ciertos productos (equipo militar, por ejemplo).

28.2.1 La corrupción es difícilmente delimitable de la acción socialmente tolerada

En este contexto hay que señalar la problemática formulación de la figura delictiva que, por ejemplo, en la mayoría de los países sanciona las gratificaciones directas por la adjudicación de un contrato a una empresa determinada, pero no el llamado “incentivo”, es decir, el ofrecimiento de gratificaciones del más diverso tipo sin acordar una contraprestación; se trata simplemente de despertar el interés que a menudo precede al soborno. Por ende, en este ámbito los límites entre los hechos no punibles, aunque a veces faltos de ética, y los punibles son fluidos, lo que dificulta el control. Esto vale también para la compra de diputados, generalmente penalizada.

En cambio, el cabildeo está oficialmente permitido e, incluso, dotado de privilegios especiales (acceso facilitado a diputados, etc.). El cabildeo es la participación, no regulada constitucionalmente, en la configuración política de un Estado mediante la influencia ejercida en quienes están encargados por la constitución de formar la voluntad política y ejecutar las decisiones tomadas. Hoy en día los cabilderos no son tanto ciudadanos del Estado, sino más bien representantes de ciertas instituciones y organizaciones (asociaciones de intereses, sindicatos, iglesias, fundaciones, pero también grandes empresas económicas); sus interlocutores directos son, especialmente, los diputados, los miembros del gobierno, los funcionarios públicos o los jueces.

Se puede constatar el cabildeo en todos los lugares en los que se decide sobre la orientación y la ejecución de la política: a nivel municipal, regional, nacional o supranacional.

Hay cabildeo en todos los sistemas políticos: en los democráticos y pluralistas los cabilderos se ubican más bien al externo del aparato estatal, mientras que en los estados autoritarios son más bien parte de la jerarquía de poder. La influencia puede ser ejercida, por ejemplo, a través de gratificaciones monetarias (directas o indirectas), de promesas de compensación o de presión política. El cabildeo se practica siempre allí donde se

supone se aglutina el mayor poder, razón por la cual se ha desplazado, por ejemplo, del parlamento a la burocracia.

El efecto y el peligro del cabildeo y su proximidad a la corrupción consisten, en lo esencial, en que sobre todo el Estado social o distribuidor - al contrario del Estado gendarme, obligado sólo a asegurar el orden - resulta cada vez más envuelto por el cabildeo en las luchas por la distribución que se dan al seno de la sociedad, corriendo así el riesgo de perder su función de instancia ordenadora.

28.2.2 *Corrupción no es igual a corrupción: sus ámbitos son diferentes*

Aunque en casi todas partes se criminalizan el soborno y el aprovechamiento en el servicio público, hay sustanciales diferencias de dimensión y de alcance entre una pequeña suma de dinero con la que se compra un favor - por ejemplo, pasar más rápido por el control de pasaportes - y el soborno a partidos enteros o a funcionarios estatales. Por eso, hay que diferenciar las manifestaciones de corrupción, distinguiendo entre las graves y las no tan graves, entre la corrupción en el sector público y en la esfera privada, incluyendo la llamada corrupción económica. En vista de la comercialización de las actividades deportivas, no resulta extraño que también el deporte caiga cada vez más en el pantano de la corrupción (FIFA, UEFA, COI).

La corrupción política presupone una violación de los intereses vinculados al bien común en el marco de una actividad de la cual se debe dar cuentas públicamente. La actual problemática de la corrupción radica principalmente en este ámbito, pues en el privado resulta aún más difícil distinguir entre las atenciones habituales y no problemáticas para el socio comercial y la toma de influencia punible. Resulta controvertido identificar cuán elevada es la corrupción realmente en la economía privada; además, hay que tener en cuenta que por lo general se trata de relaciones de intercambio voluntarias y no forzadas. Sin embargo, existen zonas de transición hacia el chantaje y acciones violentas del crimen organizado.

28.3 *Áreas en las que se torna posible el comportamiento corrupto*

En el área político-administrativa la corrupción no se halla al seno de la política o de la administración, sino en las intersecciones entre los sectores privado y económico. Esas intersecciones son, pues, los lugares en donde es previsible que haya corrupción, razón por la cual vale la pena investigarlas con mayor detenimiento y describir cómo se comportan en ellas los sectores público y privado/económico.

En el sector público incluimos aquí, primero, los tres poderes constituidos, que actúan frente al sector privado de diferentes formas. En cada una de ellas pueden haber manifestaciones específicas de corrupción.

Investiguemos primero el **Ejecutivo**, es decir, el poder que con creces tiene los más variados contactos con el sector privado.

Las intersecciones son las siguientes:

- el Ejecutivo como prestador de servicios
- el Ejecutivo como comprador
- el Ejecutivo como empleador
- el Ejecutivo como poder ordenador

- el Ejecutivo como poseedor de valores patrimoniales (bienes, máquinas) y
- el Ejecutivo como órgano autorizador.

Ejemplos de corrupción en las intersecciones del Ejecutivo:

Intersección	Forma de corrupción	Manifestación	Involucrados
Ejecutivo como prestador de servicios	Pago, de lo contrario se deniega la prestación	No hay tratamiento hospitalario sin previa donación de sangre	Persona de la administración hospitalaria Paciente o Familia
	Pago, de lo contrario se deniega la prestación	No se vacía el contenedor de basura	Recolector de basura Contribuyente de tasas
		No se entregan formularios	Burócrata Ciudadano
		El alumno pasa de grado sólo tras el pago	Maestro Padres
	Manipulación de impuestos	Exoneración de impuestos contra pago parcial al funcionario, desvío de impuestos	Funcionario fiscal Contribuyente
Ejecutivo como comprador	No hay compra sin previa entrega de dinero, mercaderías o servicios	Pago de dinero al contado o de otra manera	Comprador Vendedor
		Entrega parcial con otra dirección de proveedor	Comprador Vendedor
		Se prestan servicios de otro tipo	Comprador Vendedor Prestador de servicios
	Aprovechamiento en dinero de ambas partes	No se controla la calidad del servicio o la especificación de la entrega de mercaderías	Comprador Vendedor
Ejecutivo como empleador	Nepotismo	Contratación de parientes y conocidos	Encargado o jefe de personal Familia/Amigos
	Prestaciones especiales voluntarias o forzadas	Ascenso a cambio de un pago o de un servicio	Encargado de personal Empleados
		Contratación a cambio de un pago o de un servicio	Encargado de personal Buscador de empleo

Intersección	Forma de corrupción	Manifestación	Involucrados
	Transferencia de fondos públicos a personas privadas	Contratación de trabajadores fantasma	Encargado de personal Receptor
		Utilización de fuerza laboral para uso privado	Jefe Colaborador
Ejecutivo como poder ordenador	Pagos especiales ilegales forzados	Pago por amenazas injustificadas de multas por parte de la policía	Policía Ciudadano
		Protección preventiva por persecuciones tras pago	Pago por protección a la policía
	Pagos especiales ilegales voluntarios	Se desiste de realizar averiguaciones tras pago	Policía, aduana, inspectores, ciudadano
Ejecutivo como poseedor de bienes, máquinas	Uso ilegal de propiedad pública para usos privados	Uso de bienes y máquinas para usos privados	Jefe Encargado de máquinas y bienes Beneficiario
	Venta ilegal de bienes patrimoniales	Venta de bienes patrimoniales por debajo de su valor	Responsables autorizados Comprador
Ejecutivo como órgano autorizador	Denegación ilegal de autorizaciones	Denegación de la licencia de conducir, si no se realiza pago	Examinador de automovilismo Instructor de automovilismo Alumno de automovilismo
	Concesión ilegal de autorizaciones	Concesión de autorizaciones de exportación no permitidas tras pago	Encargado Ciudadano
	Preferencias en la adjudicación de licencias o de la ubicación	Mejor ubicación en el mercado tras pago	Supervisor del mercado Abastecedor del mercado
		Adjudicación de una licencia tras pago	Adjudicador de licencias Licenciario

En el **Legislativo** aparecen otras, pero también similares, intersecciones con el sector privado:

- el Legislativo como legislador,
- el Legislativo como socio del Ejecutivo
- el Legislativo como empleador

- el Legislativo como asamblea de políticos a ser elegidos y
- el Legislativo como autorizante del presupuesto.

Ejemplos de corrupción en las intersecciones del Legislativo:

Intersección	Forma de corrupción	Manifestación	Involucrados
Legislativo como legislador	Influir mediante prestaciones	Pago u otros servicios para cambiar la conducta del voto	Diputado Cabildero
	Influir mediante chantaje	Presión para cambiar la conducta del voto	Diputado Chantajista Interesados
Legislativo como socio del Ejecutivo	Influencia por parte del Ejecutivo	Incentivo o presión del Ejecutivo para votar en cierto sentido	Diputado Representante del Ejecutivo
		Incentivos para desatender la función controladora	Diputado Representante del Ejecutivo
Legislativo como empleador	Ver Ejecutivo	Ver Ejecutivo	Diputados respectivos, por lo demás ver Ejecutivo
Legislativo como asamblea de políticos a ser elegidos	Promesas de prestaciones a los electores	Promesas electorales con ventajas materiales	Candidato Elector
		Compra de votos	CandidatoElector
Legislativo como autorizante del presupuesto	Influencia mediante pagos u otras prestaciones	Influencia en discusiones y votaciones con efectos sobre adquisiciones del Ejecutivo	Diputado Cabildero Ejecutivo

También el **Poder Judicial** tiene intersecciones con el sector privado; ellas son:

- los tribunales como órganos de administración de justicia en materia penal y civil,
- los tribunales como órganos de administración de justicia en asuntos tributarios, administrativos, electorales y constitucionales y
- los jueces como personas a ser nombradas o elegidas.

Ejemplos de corrupción en las intersecciones del Poder Judicial:

Intersección	Forma de corrupción	Manifestación	Involucrados
Tribunales como órganos de administración de justicia en materia penal y civil	Influencia mediante prestaciones	Pago u otros servicios para modificar el fallo	Juez Jurados Litigantes Autores
	Influencia mediante amenazas o chantaje	Presión para modificar el fallo	Juez Jurados Litigantes Autores
Tribunales como órganos de administración de justicia en asuntos tributarios, administrativos y constitucionales	Influencia mediante prestaciones	Promesa de ascenso por modificar sentencias	Juez Ejecutivo Legislativo Litigantes
	Influencia mediante amenazas o chantaje	Presión para modificar el fallo	Juez Ejecutivo Legislativo Litigantes
Juez como persona a ser nombrada o elegida	Promesa de prestaciones a electores o a quienes designan	Promesa electoral para carrera	Juez Electores o quienes designan

28.4 Causas del comportamiento corrupto

La corrupción es sólo un reflejo de la decadencia de las instituciones. El catálogo de las acciones corruptas incluye el soborno, el chantaje, la venta de influencias, el nepotismo, la estafa, el dinero rápido, la malversación y mucho más. Aunque normalmente se piensa que la corrupción es una transgresión del gobierno o del sector público, naturalmente también participa el sector privado.

La corrupción responde a la siguiente fórmula:

$$C = M + D - A^{104}$$

La magnitud de la corrupción (C) corresponde al grado de posición monopólica (M) más el grado de reserva y de discrecionalidad (D) menos la responsabilidad (A). Esto significa

1. que las causas fundamentales de la corrupción radican en el exceso de posición monopólica del Estado o, para decirlo más llanamente, en que el Estado hace demasiado,

104 Fórmula de Robert Klitgaard en: *Controlling Corruption*, Berkeley, University of California Press, 1988.

2. que hay demasiada reserva, es decir, muy poca transparencia,
3. que, ligado a ello, existe demasiada discrecionalidad, es decir, que los procesos de toma de decisión no son suficientemente claros o ni siquiera están regulados o que la discrecionalidad no puede ser examinada,
4. y que se exige muy poca rendición de cuentas, es decir, el riesgo no es suficientemente elevado, por lo que en proporción predomina el beneficio.

Más allá de esa fórmula básica, hay corrupción para

1. recibir beneficios del gobierno y
2. ahorrar costos.

En el análisis de los casos reales de corrupción se descubren las siguientes causas, que abarcan muchas otras de detalle:

1. Falta de responsabilidad y de transparencia
Si cada cual sabe que no tendrá que responsabilizarse por su comportamiento corrupto, nadie verá impedimento para ser corrupto. Si no se logra generar transparencia mediante un control efectivo, por ejemplo, por parte de los tribunales, de las contralorías o del público, muchos aprovecharán la falta de transparencia para obtener beneficios.
2. Exceso de centralización estatal
A mayor cantidad de tareas que realice el Estado, mayores serán las intersecciones entre el sector estatal y el privado/económico, con lo cual el comportamiento corrupto será más probable. Entre más centralizada resulte la toma de decisiones sobre medidas, más instancias deberán recorrerse, con lo cual aumentará el número de decisiones y, por tanto, el posible número de casos de corrupción.
3. Intervenciones mediante regulaciones excesivas u otras injerencias del Estado
A mayor cantidad de regulaciones, mayor cantidad de autorizaciones deberán concederse, lo que significa que aumenta el número de casos de contacto con el Estado y así las posibilidades de comportamiento corrupto.
4. Ingresos demasiado bajos para los servidores públicos
Cuanto menos ganen los servidores públicos, más intentarán mejorar su sueldo mediante ingresos adicionales al tomar decisiones y/o al ejercer una facultad discrecional.
5. Escaso compromiso y poca obligación moral
Cuanto menores sean el compromiso y la voluntad política de los líderes políticos y de los responsables de impulsar medidas de combate a la corrupción, más seguros se sentirán los potenciales corruptos en su comportamiento corrupto.
6. Inefectiva puesta en vigencia de leyes y de normativas
Cuanto menor sea la convicción al poner en vigencia leyes y normativas y menos control se implemente para su cumplimiento, más se expandirá la corrupción, pues ahora también podrá extenderse a las nuevas leyes y normativas.

28.5 *Efecto de la corrupción*

La corrupción tiene efectos diferentes. Primero, en todos los casos aparece un daño causado a la generalidad o a ciertos individuos; generalmente se trata de un daño material, como la malversación de fondos o bienes, con lo cual se causa un gran perjuicio a la economía nacional; perjuicio que, a menudo, es responsable del subdesarrollo y también del desarrollo defectuoso.

En los niveles medio y bajo, la corrupción anula los efectos de las leyes, de las reglas y de los procedimientos y hace que se tomen decisiones perjudiciales, de modo que también aquí surgen daños para la economía nacional.

Todas las formas de corrupción destruyen la cultura política, las instituciones políticas y la confianza del ciudadano en la conducción y en el Estado.

28.6 *Enfoques estratégicos para combatir la corrupción*

28.6.1 *Enfoque general*

Si la ecuación de Klitgaard es correcta, es decir, si la magnitud de la corrupción equivale al grado de posición monopólica más el grado de reserva y de discrecionalidad menos la responsabilidad, el acceso estratégico para solucionar el problema debe tener en cuenta esa fórmula.

Por tanto, se debe reducir la posición monopólica, crear transparencia, restringir las facultades discrecionales y fortalecer la posibilidad de reclamar responsabilidades políticas y legales.

Las naciones no se diferencian tanto por su actitud frente a la corrupción, sino, más bien, por la medida en que los servidores públicos ejercen su función. En muchos países, el Legislativo, el Poder Judicial, la administración pública y el sistema electoral están subdesarrollados o incluso no desarrollados. Los poderes Legislativo y Judicial deben ser fortalecidos para asegurar su independencia del Ejecutivo; muchas veces, esas ramas del gobierno están ligadas a un partido oficialista, lo cual pone en entredicho su credibilidad y su imparcialidad.

En muchos países no hay una adecuada - ni mucho menos, eficiente - división de poderes entre el Legislativo y el Ejecutivo. Especialmente en los sistemas presidencialistas se puede constatar que el poder del Ejecutivo supera con creces el del Legislativo, de modo que el Legislativo no puede ejercer un control efectivo del Ejecutivo. Con mucha frecuencia, el jefe de Estado controla casi todo: el ejército, las instituciones educativas, el servicio público, pero también el Poder Judicial y a veces, incluso, los medios de comunicación.

Como en un sistema semejante no hay espacio para el sentido de responsabilidad por parte de los políticos y de los servidores públicos, hay que crear primero las condiciones constitucionales para poner en marcha un combate efectivo a la corrupción.

28.6.2 *Control y equilibrio (checks and balances): mecanismos para asegurar la responsabilidad*

El eje central del combate a la corrupción debe centrarse, primero, en la creación de instituciones nacionales críticas. Estas estructuras incluyen una jurisdicción independiente, un parlamento que funcione, libre de influencias inadmisibles y de presiones por parte del Ejecutivo o del partido oficialista, una prensa independiente y crítica y la obligación de gobernar con responsabilidad. Estos mecanismos someten las actividades del servicio público al examen desde afuera para juzgarlas a su vez en base a la eficiencia (responsabilidad política) o a las normativas existentes, dentro de las cuales el servidor público debe moverse (responsabilidad legal).

28.6.2.1 *Responsabilidad política*

Hay diversas formas de controlar la responsabilidad política. La manera más general de que los afectados asuman su responsabilidad es someterlos a elecciones: en una democracia con elecciones, los ciudadanos tienen un método regular y abierto de castigar o recompensar a quienes ocupan un cargo investido por la confianza pública. Por muy buena que sea, una técnica anticorrupción sólo será efectiva en la medida en que lo sea su mecanismo para obligar a asumir responsabilidades. La necesidad de satisfacer a un electorado, empero, no es un instrumento lo suficientemente efectivo por sí solo; además, nadie puede estar seguro de que los recién electos no caigan también de inmediato en la corrupción.

La idea de que dos poderes se controlen mutuamente es un instrumento mucho más eficaz. En muchos países, sin embargo, los poderes Legislativo y Ejecutivo están más bien ordenados indiferente o jerárquicamente; en tal caso, no es posible reducir la concentración de poder, que, según Klitgaard, tiene mucho que ver con la corrupción. El principio se basa en contraponer a ambos poderes, de modo que la competencia y los conflictos generen un control recíproco.

Separar la institución que procura los ingresos y planea los gastos de aquella que actualmente toma la decisión respecto a los egresos, ayuda a asegurar el interés público. Los métodos de presentación de informes del gobierno al parlamento y los controles son múltiples: van desde las interpelaciones hasta las comisiones parlamentarias de investigación. En todo caso, el Ejecutivo es consciente de que se encuentra bajo el control diario de una institución con la capacidad y el equipamiento necesarios para realizar investigaciones precisas y no sólo bajo la supervisión periódica por parte del electorado, que no puede supervisar la actuación cotidiana del Ejecutivo. Pero este tipo de competencia también conlleva a que el Ejecutivo por su parte trate de descubrir el momento en que los diputados abandonan el camino de la virtud para entregarse a la corrupción por medio del soborno pasivo.

Tal conflicto institucional entre el Legislativo y el Ejecutivo, en el que cada órgano es puesto bajo la supervisión del otro, no puede existir tan sólo por medio de acuerdos. Debe estar cimentado en la constitución y deben adjudicársele tareas definidas a ambos órganos, sin que uno se subordine al otro.

28.6.2.2 *Responsabilidad legal*

En un Estado que tiene una constitución promulgada, ésta determina la actuación de los órganos, de las instituciones y establece el marco jurídico para las leyes y la actuación administrativa. De acuerdo a ello, a ningún funcionario del gobierno le está permitido violar las normas constitucionales o aquellas contenidas en las leyes y que se ajustan a la constitución. Esto define un patrón claro para la responsabilidad, si bien la imposición del mismo depende de la capacidad del Poder Judicial.

Hay tres factores que pueden anular el efecto de ese control legal:

1. Déficit en la independencia del Poder Judicial. Si esta área no es realmente independiente, quedará neutralizada la responsabilidad legal, especialmente la de los miembros del Ejecutivo. Los jueces deben estar en condiciones de fallar, sin temor, incluso contra el Ejecutivo. Mecanismos tales como la inamovilidad y los salarios públicamente fijados, que no pueden ser descontados ni retenidos, son elementos importantes de la independencia de los tribunales.
2. Otro problema es la corrupción en el Poder Judicial y entre el mismo y el Ejecutivo. Por eso, también hay que controlar los tribunales, lo cual puede asegurarse generalmente a través de procedimientos en varias etapas o cámaras disciplinarias internas.
3. Un tercer problema puede ser la falta de respeto al Poder Judicial tanto por parte del Ejecutivo como del Legislativo, pero que también puede provenir de todo el pueblo. Como los tribunales no disponen de policías ni de militares propios, las resoluciones judiciales sólo podrán aplicarse eficazmente si el Ejecutivo actúa conforme a lo estipulado por el Poder Judicial.

28.6.3 *Limitación y descentralización del poder central*

Una manera importante de restringir la corrupción del Estado es la de restringir su campo de acción. El riesgo de corrupción aumentará en la medida en que estén más concentradas las decisiones con respecto a la distribución de bienes públicos que, a su vez, son escasos. Por eso hay que cuidar de que los bienes públicos estén disponibles para todos y en todo momento, lo cual se logra, sobre todo, descentralizando las tareas y estableciendo una clara separación entre el poder central y los órganos responsables descentralizados. Así, la autonomía municipal con la participación y el control por parte de los parlamentos locales constituyen un paso importante para eliminar la corrupción fomentada estatalmente.

28.6.4 *Mecanismos de control externos*

La implementación exitosa de la responsabilidad política y legal exige el apoyo y el control por parte de personas ajenas al aparato gubernativo. En primera instancia debe ser posible acceder a información y hablar públicamente de ella. La transparencia y la libertad de expresión son, pues, presupuestos esenciales del combate a la corrupción.

28.6.4.1 *Sociedad civil*

Los mecanismos de gobierno para implantar la responsabilidad política y legal exigen una sociedad civil activa con personalidades individuales, asociaciones, agrupaciones, sindicatos y otros grupos. Para ello, el Estado debe consagrar el derecho de asociación y asegurar las libertades de expresión y de prensa. A menudo, la condición en que se halla la sociedad civil, el coraje de aparecer como “perro guardián” y la desobediencia civil permiten evitar la corrupción más que las leyes.

28.6.4.2 *Medios de comunicación independientes y prensa libre*

El acceso a la información y su análisis crítico son condiciones para que los medios de comunicación públicos velen por que los gobernantes sean responsables y luchen contra la corrupción. Las siguientes medidas ayudan a garantizar una prensa libre:

1. Leyes para el libre tratamiento de la información.
2. Definición legal de los delitos de difamación y calumnia para proteger tanto a la prensa como al público.
3. Fin de la censura política.
4. Estándares profesionales más elevados para los periodistas.
5. Cese de la discriminación mediante prohibiciones y manipulaciones en caso de crítica organizada al gobierno o al partido oficialista.
6. Aseguramiento del estándar profesional, de la independencia y de la responsabilidad de los empleados de los medios de comunicación estatales.

Todas las medidas para fortalecer la prensa libre sirven para aumentar la transparencia e imposibilitar así la actuación solapada.