

# **NUEVOS ENFOQUES SOBRE LA CORRUPCIÓN: PERSPECTIVA HISTÓRICA, FEDERAL Y MULTIDIMENSIONAL**

Publicación de documentos de la Red Federal de Estudios  
Multidisciplinarios sobre Integridad y Corrupción  
de la Oficina Anticorrupción

## **Autoridades**

### **Dr. Alberto Ángel Fernández**

Presidente de la Nación

### **Dra. Verónica Gómez**

Titular de la Oficina Anticorrupción

### **Dr. Leopoldo Giupponi**

Director Nacional de Ética Pública

---

Equipo de la Colección de Documentos de la Red Federal EMIC

### **Dra. María Cecilia Lascurain y Dr. Alejandro Gaggero**

Coordinadores de la Red Federal EMIC (Estudios Multidisciplinarios sobre Integridad y Corrupción)

### **Lic. María Carolina Podestá**

Coordinación de la publicación

### **Lic. María Luján Blanco**

Edición y corrección

### **Lic. Agustina Arias**

Arte de tapa, diseño y diagramación editorial

*Ciudad de Buenos Aires, República Argentina, noviembre 2023.*

## **NUEVOS ENFOQUES SOBRE LA CORRUPCIÓN**

### **Perspectiva histórica, federal y multidimensional**

Publicación de documentos de la Red Federal de Estudios Multidisciplinarios sobre Integridad y Corrupción de la Oficina Anticorrupción

Nuevos enfoques sobre corrupción : perspectiva histórica, federal y multidimensional / Martín Astarita ... [et al.] ; compilación de Alejandro Gaggero ; María Cecilia Lascurain ; coordinación general de María Carolina Podesta ; editado por María Luján Blanco ; prólogo de Veronica María Gómez. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación. Oficina Anticorrupción, 2023.  
Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga y online  
ISBN 978-987-4017-54-3

1. Ética. 2. Administración Pública. 3. Políticas Públicas. I. Astarita, Martín. II. Gaggero, Alejandro , comp. III. Lascurain, María Cecilia, comp. IV. Podesta, María Carolina, coord. V. Blanco, María Luján, ed. VI. Gómez, Veronica María, prolog.  
CDD 351.011

Coordinación de la publicación: María Carolina Podestá

Compilación: Alejandro Gaggero y María Cecilia Lascurain

Edición y corrección: María Luján Blanco

Arte de tapa, diseño y diagramación editorial: Agustina Arias

Las ideas y planteamientos contenidos en la presente edición son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no comprometen la posición oficial de la Oficina Anticorrupción.

El uso del lenguaje inclusivo y no sexista implica un cambio cultural que se enmarca en un objetivo de la actual gestión de Gobierno y se sustenta en la normativa vigente en materia de género, diversidad y derechos humanos en la Argentina. En esta publicación se utilizan diferentes estrategias para no caer en prejuicios y estereotipos que promueven la desigualdad, la exclusión o la discriminación de colectivos, personas o grupos.



Esta publicación y su contenido se brindan bajo una Licencia Creative Commons Atribución-No Comercial 2.5 Argentina. Es posible copiar, comunicar y distribuir públicamente su contenido siempre que se cite la fuente, así como la

institución. No se permite su uso comercial ni la generación de obras derivadas.

Esta publicación se encuentra disponible en forma libre y gratuita en: [www.argentina.gob.ar/anticorrupcion](http://www.argentina.gob.ar/anticorrupcion). Hecho el depósito que marca la Ley 11.723.

Noviembre 2023

# ÍNDICE

<b>Prólogo</b> .....	7
<b>Presentación. La articulación entre políticas públicas y ciencia: creación y aportes de la Red Federal de Estudios Multidisciplinarios sobre Integridad y Corrupción</b> .....	9
<b>Primera parte. Historia y polisemia del término Corrupción</b> .....	11
<b>Capítulo 1. Lineamientos de la nueva historia cultural de la corrupción</b>	
Por Martín Astarita.....	12
<b>Capítulo 2. Usos y significados de la corrupción</b>	
Por Sebastián Pereyra.....	45
<b>Capítulo 3. Escándalos y usos políticos de la acusación de corrupción en la historia argentina.</b>	
Por Silvana Ferreyra, Romina Garcilazo y Sebastián Pereyra.....	71
<b>Segunda parte. Corrupción y derechos humanos</b> .....	103
<b>Capítulo 4. Corrupción, patriarcado y derechos humanos: el género del poder</b>	
Por Christian Gruenberg.....	104
<b>Capítulo 5. Las burocracias de calle como primera línea del Estado y su papel en las políticas de integridad.</b>	
Por Pilar Arcidiácono y Luisina Perelmiter.....	128
<b>Capítulo 6. Integridad, ética y corrupción en la política ambiental.</b>	
Por Melina Tobías.....	148
<b>Capítulo 7. Cruzando fronteras: Corrupción, derechos humanos y política pública.</b>	
Por Franco Nicolás Serra.....	170
<b>Tercera parte. Las políticas de integridad como políticas públicas. Desafíos y nuevas miradas</b> .....	191
<b>Capítulo 8. Guaridas fiscales, flujos financieros ilícitos y corrupción</b>	
Por Alejandro Gaggero.....	192

**Capítulo 9. Cuando el interés privado vulnera la decisión pública. La importancia de regular los conflictos de intereses y la captura de la decisión estatal.**

Por Paula Canelo, Alejandro Dulitzky y María Cecilia Lascurain..... 215

**Capítulo 10. ¿Es posible medir la corrupción? Un esbozo de nuevas perspectivas para informar políticas de integridad: análisis de redes de relaciones.**

Por Pablo Soffietti..... 242

**Acerca de las autorías.....270**

## Prólogo

La corrupción es un flagelo que afecta en mayor o menor medida a todos los países del mundo. La evidencia empírica permite señalar que perjudica de manera más gravosa a las personas en situación de vulnerabilidad social, ya que malversa fondos destinados al desarrollo y socava las habilidades estatales para proveer bienes y servicios públicos. Además, en términos de gobernabilidad democrática y *rule of law*, afecta la confianza en las instituciones públicas, genera mayores niveles de injusticia, frena el crecimiento económico y desincentiva la inversión.

Como fenómeno, la corrupción es un tema de debate actual que concita el interés de todos los sectores socio-productivos de nuestro país y de la ciudadanía en general. No obstante, si bien hay literatura que la analiza desde distintos ángulos, en la mayoría de los casos se la considera asociada a prácticas en las que incurre la “clase política”, sin la participación de otros actores.

Frente a las limitaciones de esa conceptualización, la Oficina Anticorrupción viene trabajando en una revisión crítica dirigida a asumir a la corrupción como un asunto complejo, en el que confluyen varias causas y que se encuentra históricamente situado, de forma tal de favorecer tratamientos multidimensionales y con énfasis en los nexos existentes entre el sector público y otras esferas.

En ese marco, a través de la Resolución 7/2021, la Oficina creó la Red Federal de Estudios Multidisciplinarios sobre Integridad y Corrupción (Red EMIC) que constituye un puente entre el sector público y el científico-académico. Su objetivo es promover la reflexión y la creación de miradas alternativas e integrales sobre la ética pública para la construcción colectiva de respuestas frente a las demandas ciudadanas.

En un contexto donde el rol del Estado se encuentra en discusión, esta compilación pone a disposición nuevos abordajes de la corrupción que la vinculan con el enfoque de derechos humanos, la perspectiva de género, el factor ambiental, el rol de las burocracias de calle, la relación entre el interés público y el privado, entre otras cuestiones que permiten entender las múltiples aristas de este problema, contribuir a su prevención y reducir sus consecuencias.

Esperamos que los aportes académicos que se encuentran en esta publicación enriquezcan la discusión y contribuyan a mejorar el diseño y la implementación de políticas públicas para la promoción de la integridad pública y la transparencia de la gestión, tanto en el ámbito nacional como en el sub-nacional.

Verónica Gómez  
Titular de la Oficina Anticorrupción



## Presentación

# La articulación entre políticas públicas y ciencia: creación y aportes de la Red Federal de Estudios Multidisciplinarios sobre Integridad y Corrupción

El presente libro constituye el resultado de un camino, iniciado no hace mucho tiempo, pero que ha abierto -a su vez- una serie de sucesivos senderos que ya han comenzado a ser transitados. La publicación reúne los seis documentos de la Colección de Documentos de la Red EMIC, editados previamente por la Oficina Anticorrupción y publicados en su página web, a la que -en esta ocasión- se le suman cuatro contribuciones más.<sup>1</sup>

La Red EMIC es un espacio creado a inicios de 2020 en el ámbito de la Oficina Anticorrupción, que reúne a investigadoras e investigadores de diversas disciplinas de las ciencias sociales y humanas que se dedican al estudio de cuestiones vinculadas -en un sentido amplio- a temas de corrupción, integridad y transparencia. El propósito de la Red es generar espacios de intercambio y reflexión sobre los problemas relacionados con prácticas, discursos y procesos que involucran a la corrupción, desde una mirada sistémica, transversal y federal. Además, busca aportar desde el conocimiento experto a la identificación de oportunidades y demandas para la elaboración de políticas públicas de integridad basadas en evidencia. Todo esto, en el marco general del fortalecimiento de la política preventiva que se le ha dado a la Oficina desde diciembre de 2019.

Como fruto de la creación y funcionamiento de la Red, el Estado argentino y la ciudadanía en general cuentan con el acceso libre a los documentos de la Colección, que buscan arrojar luz sobre una serie de problemáticas vinculadas a la corrupción y aportar recomendaciones para la mejora de las políticas públicas asociadas a cada uno de esos temas. Al mismo tiempo, la Red ha posibilitado el encuentro y el diálogo hacia el interior del mundo académico entre científicos y científicas que -tal vez sin investigar la corrupción de manera directa y explícita- se especializan en el análisis de cuestiones y problemas interconectados con este objeto. Expresión de esto último, ha sido la realización del *workshop* sobre "Escándalos y usos

---

<sup>1</sup> Se trata de tres contribuciones inéditas y una ya publicada en los *Cuadernos del INAP*.

políticos de la acusación de corrupción en la historia argentina", desarrollado en la Universidad Nacional de General San Martín en 2022.

Este libro aparece, entonces, como un último mojón en este recorrido de la Red EMIC y, más ampliamente, en la tarea de gestión de la Oficina Anticorrupción. En la tarea de pensar y diseñar una obra que reuniera las producciones ya publicadas bajo el formato de los "documentos" de la Red junto a otras inéditas que abordarán otras facetas de la corrupción, debemos hacer mención y -al mismo tiempo- agradecer la iniciativa de Luis Villanueva y Natalia Torres. Ambos emprendieron los primeros pasos fundamentales en el camino que finaliza con la publicación de este libro.

En este marco, la obra presenta, en primer lugar, el análisis de la corrupción desde una perspectiva conceptual e histórica, preguntándose por los significados del concepto a lo largo del tiempo y el espacio y por los usos (sociales, políticos y culturales) que de él han hecho personas, grupos y colectivos sociales. Luego, en la segunda parte, aborda el problema en su interrelación con otras temáticas que -usualmente- se han tratado de manera dissociada pero que, en la práctica concreta, se imbrican fuertemente. Se trata, por ejemplo, de los desafíos que presentan las prácticas corruptas asociadas a la desigualdad de género, a la acción de las burocracias de calle, a la problemática ambiental o a su impacto negativo para la protección de derechos humanos fundamentales. Por último, ofrece algunas claves para pensar nuevas metodologías de medición de la corrupción, alternativas a los tradicionales índices globales, como así también políticas de integridad que operen sobre las relaciones que se establecen entre el Estado y el sector privado, en especial, este último representado por las grandes empresas.



# **PRIMERA PARTE**

## **Historia y polisemia del término Corrupción**

## Capítulo 1

### Lineamientos de la nueva historia cultural de la corrupción<sup>2</sup>

Martín Astarita

#### Resumen

En este trabajo se exponen los lineamientos centrales de lo que dio en llamarse “nueva historia cultural de la corrupción: su origen y antecedentes, objetivos y metodología”, así como un resumen de sus principales obras y autores.

Mediante este estudio, se busca realizar un aporte para la reflexión sobre el problema de la corrupción en la Argentina reciente. Desde el retorno de la democracia en 1983, los sucesivos gobiernos en nuestro país se han propuesto, al menos declarativamente, luchar contra la corrupción. Por sí misma, esta continuidad, traducida en forma de recurrente promesa incumplida, suele usarse como prueba de un fracaso estructural. Es la manifestación, bajo esta óptica, de un mismo y viejo problema, el de la corrupción entendida en un sentido unívoco e invariante, que se reedita una y otra vez, y frente al cual los gobiernos ensayan respuestas disímiles, pero igualmente fallidas e ineficaces.

Una manera distinta de evaluar la situación, acaso menos pesimista, consiste en rechazar el supuesto de que la corrupción es un fenómeno fijo e inmutable, y asumir por el contrario que es un concepto multidimensional y cambiante, cuyos distintos significados se hacen inteligibles únicamente al considerar el contexto histórico en el que tienen lugar. Y que esos significados, asimismo, encierran determinados valores, ideas y creencias sociales que es necesario investigar y que permiten, a la vez, aprehender aspectos de la historia política y cultural. Resumidos, estos son los lineamientos centrales del enfoque de la nueva historia cultural.

---

<sup>2</sup> El presente capítulo constituye una re-edición del documento homónimo, publicado en [Cuadernos Del INAP \(CUINAP\), 4\(128\)](#).

Si la corrupción como concepto es un producto histórico, su historia, junto con la de la anticorrupción, no se reduce a un relato en singular, sino que se nutre de significativas rupturas que determinan la necesidad de contextualizar adecuadamente cada momento. En lugar de catalogar la experiencia argentina sin más como un fracaso, es posible conjeturar que los distintos gobiernos tuvieron, cada uno en consonancia con valores y creencias más generales, sus propias concepciones en materia de corrupción y de reforma. A partir de este reconocimiento, es posible evaluar más precisamente la actuación de cada administración en la materia, lo cual permite iniciar una prometedora agenda de investigación en donde la historización de la corrupción pueda contribuir a iluminar un problema tan candente como actual para la política argentina.

### **Palabras clave**

Corrupción - historia cultural - prácticas - discurso

## Introducción

Desde el retorno de la democracia en 1983, los sucesivos gobiernos en la Argentina se han propuesto, al menos declarativamente, luchar contra la corrupción. Una manera sencilla y rápida de advertirlo es a través de la lectura de los discursos de asunción presidencial ante el Congreso de la Nación.

Por sí misma, esta continuidad, traducida en forma de recurrente promesa incumplida, suele usarse como prueba de un fracaso estructural. Es la manifestación, bajo esta óptica, de un mismo y viejo problema, el de la corrupción entendida en un sentido unívoco e invariante, que se reedita una y otra vez, y frente al cual los gobiernos ensayan respuestas disímiles, pero igualmente fallidas e ineficaces.

Esta percepción se ve reforzada cuando se advierte que, lejos de ser una peculiar «patología nacional», una dinámica similar se registra en otras latitudes. En efecto, la oleada global de planes y medidas de combate contra la corrupción, surgida con fuerza a fines del siglo xx, muestra un importante estancamiento en la materia en los últimos años, según reconoció la propia organización Transparencia Internacional (TI) en su último Índice de Percepción de la Corrupción 2021<sup>3</sup>. El resultado, arguyen Johnston y Fritzen (2021), sería en todo caso la instauración de una industria anticorrupción, cuyos participantes son un nutrido conjunto de actores<sup>4</sup> que, desde la década de 1990, ensayan las mismas respuestas, guiadas/os por los mismos supuestos, a pesar de la indiferencia e incluso el empeoramiento de los indicadores. Este diagnóstico, aunque podría matizarse si se enumera una serie de medidas implementadas con éxito —sobre todo en lo que hace a la transparencia y la rendición de cuentas— y si se pondera el conocimiento acumulado en las últimas tres décadas, toma renovado impulso ante la aparición de cada nuevo escándalo de corrupción.

Ahora bien, una manera distinta de evaluar la situación, acaso menos pesimista, consiste en rechazar el supuesto de que la corrupción es un fenómeno fijo e inmutable y asumir, por el

---

<sup>3</sup> «El Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) de este año revela que los niveles de corrupción están estancados en todo el mundo. Este año, el promedio mundial se mantiene sin cambios por décimo año consecutivo, en solo 43 de los 100 puntos posibles. A pesar de los múltiples compromisos, 131 países no han logrado avances significativos contra la corrupción en la última década» (Transparencia Internacional, 2022).

<sup>4</sup> Así, «lo que empezó como una preocupación de un puñado de especialistas, adquirió en los últimos años una estructura de apoyo por parte de programas académicos, organizaciones no gubernamentales, leyes y tratados, programas de ayuda al desarrollo y conferencias internacionales que concluyen inevitablemente con algún tipo de declaración altisonante» (Johnston & Fritzen, 2021, p. 4).

contrario, que es un concepto multidimensional y cambiante, cuyos distintos significados se hacen inteligibles únicamente al considerar el contexto histórico en el que tienen lugar. Asimismo, que esos significados encierran determinados valores, ideas y creencias sociales que es necesario investigar, y que permiten, a la vez, aprehender aspectos de la historia política y cultural. Resumidos, estos constituyen los lineamientos fundamentales del enfoque de la nueva historia cultural de la corrupción, surgido a principios del siglo xxi en Europa y en torno al cual discurre este artículo.

Si la corrupción como concepto es un producto histórico, su historia, junto con la de la anticorrupción, no se reduce a un relato en singular, sino que se nutre de significativas rupturas que determinan la necesidad de contextualizar adecuadamente cada momento. Retomando la experiencia argentina reciente, en lugar de catalogarla sin más como un fracaso, es posible conjeturar que los distintos gobiernos tuvieron, cada uno en consonancia con valores y creencias más generales, sus propias concepciones en materia de corrupción y de reforma. Es a partir de este reconocimiento que es posible evaluar más precisamente la actuación de cada administración en la materia, lo cual permite iniciar una prometedora agenda de investigación en el que la historización de la corrupción puede contribuir a iluminar un problema tan candente como actual para la política argentina.

Luego de esta introducción, el trabajo se organiza de la siguiente manera. En el primer apartado, a fin de conocer los antecedentes del enfoque de la nueva historia cultural, se realiza un breve resumen del modo en que se estudió el tema de la corrupción hasta entrado el siglo xxi. La segunda sección está dedicada al enfoque de la nueva historia cultural de la corrupción: su origen, objetivos y metodología, así como algunas de sus obras y autoras/es más representativas/os. Finalmente, en el último apartado, se ofrecen algunas conclusiones preliminares tendientes a establecer una serie de coordenadas teóricas que sirvan para delinear una agenda de investigación sobre la historia de la corrupción en la Argentina.

## **1. Antecedentes: la consolidación de la visión hegemónica**

Aunque la corrupción es un fenómeno antiquísimo cuya problemática aparece en distintos tiempos históricos, en distintas culturas y en distintos países, su incorporación como objeto de estudio en las ciencias sociales es relativamente reciente. Por ejemplo, durante gran parte del siglo xx, estuvo fuera del radar de la ciencia política (Johnston, 2005); en todo caso, aparecía

como síntoma sin ser en sí mismo objeto de reflexión. En el ámbito de la economía, todavía a finales de los años sesenta del siglo pasado, el premio nobel de Economía Gunnar Myrdal (1970) calificaba su ausencia como un tema tabú (exceptuaba de esta tendencia a Estados Unidos) y criticaba la diplomacia académica que evitaba el tratamiento de cuestiones embarazosas.

Luego, la aparición de la importante obra de Heidenheimer en 1970 fue más un oasis que el inicio de un esfuerzo científico sistemático para abordar el tema, si bien es cierto que a lo largo de esa década fueron surgiendo, de manera creciente y bajo el influjo del escándalo Watergate, investigaciones sobre el tema provenientes, sobre todo, del derecho y de la economía (Pereyra, 2019). Digno de mención es la publicación, en 1978, del trabajo de Rose-Ackerman, quien realizó un planteo novedoso sobre la corrupción desde la economía política, centrado en el análisis de la estructura de incentivos, que, con el tiempo, se convirtió en un estudio de referencia.

El panorama, sin dudas, cambió radicalmente a partir de la década de 1990, cuando la corrupción adquirió, a escala mundial, un papel protagónico en la agenda pública. Desde la ciencia política y la economía, proliferaron estudios con una marcada impronta empirista y economicista sobre las causas y consecuencias de la corrupción (Lambsdorff, 2006), en los que se apuntó a identificar la estructura de incentivos que hacen más probable un acto corrupto y a medir su impacto en la eficiencia de los resultados económicos (Granovetter, 2007). El tema, además, se convirtió en prioridad para las instituciones de Bretton Woods («El cáncer de la democracia», según la célebre definición del Banco Mundial) y se inició un proceso de diseño de políticas y programas anticorrupción para ser aplicados, de manera relativamente homogénea, a escala planetaria. En 1993, se fundó la organización no gubernamental TI; y desde entonces surgen distintos tipos de mediciones e índices (entre ellos el de TI) para dimensionar y comparar la corrupción entre países y a lo largo del tiempo.

Si en términos de disciplina científica la corrupción se convirtió en sí misma como objeto de estudio para economistas y politólogos/os, desde el punto de vista geográfico, el predominio se concentró en Estados Unidos y como derivado, el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial y la Organización de las Naciones Unidas (ONU) adquirieron un papel



protagónico a la hora de impulsar procesos de reforma en todo el planeta<sup>5</sup>. Hay que tener en cuenta que el caso Watergate impulsó al Congreso norteamericano a sancionar en 1977 la célebre Ley Foreign Corrupt Practice Act (FCPA)<sup>6</sup>, y a partir de ese momento hubo una decidida acción de Estados Unidos para impulsar la agenda anticorrupción a nivel mundial, a fin de que sus empresas compitan en pie de igualdad con el resto.

En paralelo a esta centralidad asumida por la corrupción, se consolidó y se tornó dominante una concepción neoliberal, desde la cual esta práctica es entendida, en un sentido estrecho y con un sesgo antiestatista, como el abuso de poder público para fines privados. Primero en Europa del Este —como salida ante la caída del socialismo real— y luego en América Latina, los organismos financieros de crédito delinearon y los respectivos gobiernos implementaron una serie de reformas estructurales promercado (privatizaciones, desregulación y apertura comercial) con el argumento de que reducir el tamaño y las funciones del Estado eran la garantía de un plan exitoso contra la corrupción.

Esta concepción dominante sobre la corrupción, cabe señalar, es el resultado de un largo proceso de maduración. Con la adopción de una perspectiva histórica, es posible establecer sus linajes intelectuales. Interesa aquí resaltar dos oleadas o movimientos contra la corrupción que hubo en el pasado y que, además de constituir relevantes antecedentes para nuestro objeto de estudio, sirven para matizar la idea de Myrdal sobre la corrupción como tema tabú.

La primera oleada, partera de la concepción moderna y estrecha sobre la corrupción, se dio en el período 1780-1830, con epicentro en Europa y particularmente en Inglaterra, cuando se produce un amplio movimiento contra lo que fue definido como vieja corrupción (old corruption).

A partir de una serie de transformaciones convergentes -como la progresiva separación de las esferas públicas y privadas, y el nacimiento y la consolidación del Estado burocrático moderno-, se produjo una creciente deslegitimación de una serie de prácticas hasta ese momento aceptadas (compra de cargo públicos, relaciones de patronazgo, entre otras). Como

---

<sup>5</sup> Años más tarde, también será relevante, aunque más acotado regionalmente, el rol asumido por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

<sup>6</sup> Esta norma prohíbe a las compañías de Estados Unidos y sus subsidiarias propiciar directa o indirectamente el soborno a funcionarios/os públicas/os en el extranjero.

parte de un complejo proceso histórico no exento de conflictos y disputas, el uso cada vez más restrictivo y específico del término corrupción se convirtió en tendencia.

Hasta ese momento, aunque diferentes nociones estaban en disputa (Knights, 2016), la corrupción era, visto en retrospectiva, un concepto de mayor alcance. Por un lado, en lo que fue denominado versión clásica (Engels, 2019), primaba la idea de relacionar la corrupción no tanto con comportamientos individuales, sino con la decadencia moral o la degeneración espiritual de una determinada sociedad o régimen político. Desde Aristóteles hasta Maquiavelo, hay una rica tradición en ese sentido (ver, al respecto, Heidenheimer & Johnston, 2002).

Por otro lado, desde finales de la Antigüedad y durante la Edad Media, el término adquirió una fuerte impronta religiosa al estar estrechamente asociado con el comportamiento inmoral o pecaminoso del hombre. La amplitud del término en esta variante se expresaba en que las conductas corruptas no quedaban confinadas a la esfera política (del funcionario público), sino que abarcaban los más diversos aspectos de la vida social.

En el período que va de 1780 a 1830, entonces, se produjo un giro fundamental, por medio del cual estas concepciones amplias vieron mermado su poder de influencia y, en su lugar, se impuso una definición estrecha de la corrupción centrada en el comportamiento individual de funcionarios públicos que abusan de su posición con fines privados.

La interpretación historiográfica tradicional sugería que, en tanto no existía una clara separación entre la esfera pública y el interés privado, el término corrupción no aplicaba al período de la Edad Moderna (siglos xv al xviii). Investigaciones recientes (que se abordarán en este trabajo), sin embargo, han hecho notar que en ese período hubo importantes debates sobre la corrupción y se abordaron distintas transgresiones cometidas por los funcionarios públicos.

El movimiento europeo (inicialmente inglés) contra la vieja corrupción, por lo tanto, no inauguró el tema; su novedad consistió, más bien, en sentar los fundamentos para un nuevo entendimiento, más estrecho y preciso, sobre la corrupción. Este contorneo, que se amplía o contrae según la época histórica, muestra la cualidad intrínsecamente ambigua y compleja del término (Buchan & Hill, 2014).

La segunda oleada importante se dio con el paradigma de la modernización, entre 1950 y 1960, en el contexto de la posguerra y la descolonización, cuando el viejo mundo colonial se transformó, a decir de Hobsbawm (1998), en un mosaico de Estados nominalmente soberanos. Si, en términos geográficos, el primer momento tuvo como eje de reflexión primordialmente a los países de Europa Occidental (más Estados Unidos), el segundo momento volvió su mirada a lo que por entonces se denominaba «tercer mundo» o, para usar otra expresión en boga esos años, a los «países en vías de modernización».

El centro de las preocupaciones, con este paradigma, giró en torno a la vinculación de la corrupción con la modernización. El esquema analítico resulta conocido. Según la teoría de la modernización, existen sociedades tradicionales y modernas: las primeras deben ir superando etapas (el desarrollo económico y social primero) para alcanzar finalmente el desarrollo político. Así, prácticas como el clientelismo, el patronazgo, el autoritarismo y la corrupción fueron concebidas negativamente como expresión de una incompleta modernización; males que, sin embargo, tenían un carácter transitorio, pues se esperaba que desaparecieran a medida que cada nación lograra modernizarse.

La teoría de la modernización y su preocupación por el mundo en desarrollo alimentó el debate sobre la corrupción en los años sesenta. Los revisionistas, por su oposición a lo que ellos mismos definieron como «el moralismo de los teóricos de la modernización», postularon la idea de que la corrupción, en determinadas circunstancias históricas, puede cumplir una función social positiva; por ejemplo, corregir fallas de mercado y, sobre todo, sortear las dificultades producto de burocracias ineficientes o asfixiantes (Leff, 1964; Leys, 1965; Huntington, 1972).

El enemigo comunista, en el escenario de la Guerra Fría, explica en buena medida esta inclinación pragmática. En última instancia, se podía tolerar cierto nivel de corrupción si ello servía para horadar el estatismo socialista como puerta de entrada para el lucro capitalista.

La postura revisionista quedará completamente relegada a partir de los años noventa, no casualmente tras la caída del Muro de Berlín y al imponerse la concepción neoliberal, la cual retomó con fuerza la impronta moralista según la cual la corrupción es un fenómeno puramente negativo. Su planteo, sin embargo, sirve para mostrar el carácter performativo de

las articulaciones discursivas que en cada momento histórico se generan alrededor del término corrupción. Además, los revisionistas iluminan, por contraste con la visión hegemónica actual, la importancia del contexto histórico para entender la corrupción.

En el planteo de los teóricos de la modernización, la corrupción aparece como un síntoma de la falta de modernización. En ese sentido, no constituye un problema, al menos de gravedad, en los países desarrollados. Este es un sesgo analítico que la concepción actualmente hegemónica sobre la corrupción retoma y reproduce.

Más importante aún es que, en ambos enfoques (el de la modernización y la actual concepción hegemónica), se toma como unidad de análisis a los países en forma individual, como objetos independientes y autónomos, en lugar de enfocar la corrupción como un problema vincular entre naciones.

El núcleo argumentativo de la teoría de la modernización, en lo referido a la corrupción, asimismo, es muy similar al de la primera oleada. Ambas quedan subsumidas dentro de lo que es la ecuación optimista del progreso. La corrupción aparece como expresión del atraso o la falta de desarrollo (social y económico): en un caso, ese atraso aquejaba a los países de Europa Occidental que pugnaban por modernizarse; en el otro, ello ocurre en los países del tercer mundo, en vías de desarrollo.

Aunque no siempre explicitada, en ambos paradigmas subyace, si bien de maneras distintas, una visión en la que el desarrollo capitalista occidental equivale a la noción de progreso tanto económico como social y político (en ese orden, además, de causalidad).

En definitiva, la corrupción es síntoma del atraso, y el progreso —por lo demás, inevitable— su solución. Nótese que opera aquí una lógica directamente inversa a la que prevalece en las visiones más amplias (la clásica y la religiosa), en las que la corrupción, asociada a la idea de degeneración, es parte de un ciclo incesante de florecimiento y decrepitud.

Ahora bien, tanto en la primera como en la segunda oleada, la corrupción aparece, en términos analíticos, en un lugar subordinado. Es que, en última instancia, es el desarrollo (económico y social) la causa y el remedio contra ella. Este esquema se verá trastocado en los años noventa, cuando la corrupción, en la concepción dominante de corte neoliberal, se

convierte en la causa de la falta de desarrollo económico. Este giro es uno de los factores que explica que el tema pase a ocupar un lugar preponderante dentro de las ciencias sociales y en la agenda internacional, con el diseño de programas anticorrupción e índices para medir los avances y retrocesos.

## **2. El enfoque de la nueva historia cultural de la corrupción**

Los inicios del siglo xxi conforman el escenario que atestigua el despertar transdisciplinario de visiones críticas a la concepción hegemónica de la corrupción. En efecto, de manera más o menos sincrónica, aunque sin estar necesariamente conectadas entre sí, surgen teorías y propuestas metodológicas alternativas para abordar el fenómeno.

Desde la sociología, por ejemplo, Granovetter (2007) enfatizó que el significado exacto de los distintos componentes de la definición de corrupción (deberes de funcionaria/o pública/o, las fronteras que delimitan el interés público del privado) dependen de construcciones sociales.

En concreto, para que una relación de intercambio entre dos o más personas sea considerada corrupta es necesario tener en cuenta el tipo de reglas organizativas en el que tiene lugar, el estatus social de las/os involucradas/os, la historia particular de la relación de intercambio, entre otros factores relevantes. Así, la exploración de estos principios sociales, esenciales para comprender el fenómeno de la corrupción, es de incumbencia para las/os sociólogas/os.

Además, Granovetter contempla una distinción presente, aunque con una formulación propia, en el enfoque de la nueva historia cultural de la corrupción: idénticas prácticas, sostiene el sociólogo estadounidense, pueden interpretarse de modo diverso según las circunstancias de tiempo y lugar. Los favores, regalos o préstamos, son prácticas moralmente «neutrales» que, en determinados contextos y marcos interpretativos, pueden ser catalogadas como intercambios corruptos.

Asimismo, en el plano local, también desde la sociología, Pereyra (2013) trabajó el tema de la corrupción centrándose en el estudio no del fenómeno en sí mismo, sino de su emergencia como problema público en los años noventa en la Argentina.

Desde la antropología, en tanto, se puso el acento en las prácticas culturales y su heterogeneidad como variable relevante que torna imposible e inconducente sostener, como lo hace la concepción hegemónica, una definición estrecha y universal de la corrupción. En ese sentido, Huber (2007) plantea que la división entre las esferas pública y privada se encuentra culturalmente determinada.

Muir y Gupta (2018), por su parte, consideran a la corrupción como parte de lo que Trouillot denominó universales del Atlántico Norte, es decir, conceptos que «... proyectan relevancia transhistórica mientras ocultan las particularidades de sus marcas y orígenes» (2003:26).

Estos conceptos universalizadores permiten a quien los utiliza diluir y oscurecer las fronteras entre las afirmaciones descriptivas y normativas. Es tarea de la antropología, argumentan Muir y Gupta, a través de la etnografía fundamentada y el método comparativo, iluminar la manera en que estos conceptos abstractos, como la corrupción, se viven en instancias particulares y concretas.

Finalmente, sobresalen los planteos desde la historia, que se desarrollarán a continuación, por separado, ya que son el objeto principal de este trabajo.

En conjunto, esta trilogía crítica, cada una con sus respectivos marcos teóricos y metodológicos, implicó un importante desafío intelectual para el mainstream de los noventa. A pesar de las críticas recibidas, y más allá de algunas correcciones y reformulaciones, el enfoque hegemónico sigue en pie y reinando a nivel mundial; una demostración más de que las relaciones de poder extracientíficas atraviesan el campo científico y condicionan, en parte, su decurso.

En lo que concierne al tema objeto de esta investigación, se debe afirmar que el enfoque denominado como «nueva historia cultural de la corrupción» renovó vigorosamente los estudios sobre la cuestión desde principios del siglo XXI. Su premisa es que el concepto de corrupción es un producto variable e histórico, cuyos significados solamente son inteligibles teniendo en cuenta el contexto en el que se insertan.

Además, plantea que se trata de un término que encierra ideas, creencias y valores más amplios, con lo cual, las investigaciones sobre corrupción tienen la potencialidad de no ser un

fin en sí mismas, sino la puerta de entrada para analizar la cultura y los procesos políticos de cada momento histórico.

La nueva historia cultural de la corrupción surge en Europa, con epicentro en Alemania y con contribuciones importantes en Francia, España y Holanda, mediante la conformación de grupos de investigación interdisciplinarios y transfronterizos. En el ámbito latinoamericano, en los últimos años, se desarrolló un pequeño grupo de investigadoras/es alrededor de la figura de la historiadora argentina Marta Bonaudo.

La emergencia del nuevo enfoque cultural de la corrupción puede ser entendida, en buena medida, como una respuesta crítica al enfoque hegemónico que, como se advirtió, se caracteriza por proponer una definición estrecha, fija y universal de la corrupción. A su economicismo y ahistoricidad, el enfoque cultural de la corrupción le opone la necesidad de considerar el contexto para comprender la naturaleza multidimensional y cambiante de la corrupción.

Es que, al igual que lo planteado desde la sociología por Granovetter, aun aceptando la definición actual según la cual el término corrupción refiere al mal uso de los recursos públicos para fines privados, el significado concreto del mal uso, de los recursos públicos o de los fines privados difieren según tiempo y lugar (Kroeze et al., 2021).

Asimismo, si el nuevo enfoque, con respecto al hegemónico, en términos disciplinarios, supone el predominio de las/os historiadoras/es por sobre las/os economistas/as, en términos geográficos se produce un corrimiento desde Estados Unidos a Europa como zona principal de producción académica.

Es posible aventurar razones intelectuales para explicar el desarrollo pionero de este enfoque en Alemania. Puntualmente, destaca como estímulo decisivo la figura del historiador Reinhart Koselleck y su historia conceptual, orientada al estudio de los usos lingüísticos en la vida social, política y jurídica. Su presencia, no siempre explícita, es un sello en prácticamente todas las investigaciones de este nuevo enfoque.

Si bien él no aborda en sí mismo el concepto de corrupción, su influencia se deja sentir, en términos generales, en que la nueva historia cultural utiliza su precepto básico fundamental: el

doble estatuto de los conceptos, como indicadores y al mismo tiempo como factores desencadenantes del proceso histórico (Koselleck, 2012). También se constata como herencia la voluntad de reconciliar la historia conceptual y la historia social.

En efecto, la historia de la corrupción, al menos en sus mejores exponentes, apunta justamente a estudiar los significados variados de la corrupción, de manera que trasciende el terreno meramente discursivo para adentrarse en las prácticas y su relación con el contexto histórico.

La influencia de Koselleck, asimismo, se percibe en el período de estudio en el que se concentra el nuevo enfoque cultural de la corrupción, al menos en sus inicios: la Edad Contemporánea, esto es, la etapa que se abre con la Revolución francesa en 1789.

En ese sentido, resulta central el concepto de *Sattelzeit* (una traducción literal sería «período de montura») incorporado por Koselleck (2003) para referirse a un intenso proceso de mutación y elaboración conceptual que se da entre 1750 y 1850 (la «aceleración de la historia») y que, según el autor, actúa como bisagra para sentar las bases sociales, políticas e intelectuales de la modernidad.

Pues bien, como se verá luego, uno de los máximos referentes de la nueva historia cultural, Jens Ivo Engels, afirma que el significado actual de la corrupción tiene su origen en la época denominada *Sattelzeit*.

Siguiendo esa línea, las/os investigadoras/es de la nueva historia cultural destinaron gran parte de su atención a estudiar los significados y usos de la corrupción en los inicios del período contemporáneo, además de diferencias con respecto al Antiguo Régimen.

A continuación, se presentarán algunas/os autoras/es y obras representativas del enfoque cultural de la corrupción que sirven de ejemplo para exponer sus lineamientos principales.

## **2.1 Prácticas y discursos: una distinción necesaria**

El pionero y principal referente del enfoque de la nueva historia cultural de la corrupción es el ya mencionado historiador alemán Engels quien impulsó, en los últimos años, en forma



individual y colectiva, investigaciones históricas y comparadas tanto en su país como en Europa.

Uno de sus aportes más importantes, con miras a historizar el concepto de corrupción, es la distinción que efectúa entre las prácticas corruptas en sí mismas y la crítica social que reciben (Engels, 2014). Esta distinción resulta necesaria en virtud de la complejidad y variabilidad del término, y sirve para conjurar el peligro de anacronismo que implicaría estudiar el pasado al transpolar el significado actual de la corrupción.

Como se ha afirmado, la definición actual de la corrupción como abuso de un cargo público para fines privados es demasiado genérica si no está acompañada de especificaciones sociohistóricas. En ese sentido, es tarea de la/el investigadora/or analizar los discursos sobre corrupción y la manera en que cambian a lo largo del tiempo, del espacio y de acuerdo también con las distintas perspectivas que tienen los propios actores involucrados.

Pero, señala Engels (2014), la historia de la corrupción quedaría incompleta si a lo anterior no se le adiciona el estudio de las prácticas corruptas. Se trata, en otras palabras, de trascender la esfera puramente discursiva e indagar sobre la naturaleza de las acciones que constituyen el eje de debate.

Los estudios centrados exclusivamente en el rastreo de la palabra corrupción presentan severas limitaciones. En determinadas épocas, el vocablo se empleó, por ejemplo, como denuncia de abusos sexuales, lo que nos aleja de nuestro objeto de estudio, los abusos del poder público. En otros momentos, debates y denuncias importantes sobre prácticas desviadas del poder político no fueron descritos con el término corrupción, con lo cual el riesgo sería dejarlos fuera del análisis.

Un cambio paradigmático en los niveles de tolerancia refiere a la práctica de los sobornos empresariales a gobiernos extranjeros: como se indicó anteriormente, fueron penalizados en Estados Unidos recién a finales de la década de 1970, medida replicada con posterioridad por otros países. Las diferencias también ocurren en un mismo tiempo histórico en el que coexisten distintos marcos normativos y culturales.

A lo anterior hay que sumar que la corrupción es una categoría evaluativa, no descriptiva. Supone generalmente un reproche moral y eso la convierte en un instrumento al servicio de la lucha política, en la que los actores (dirigentes y partidos políticos, medios de comunicación, analistas, investigadoras/es, fiscales, juezas/ces y opinión pública) suelen disentir no solo en la evaluación de las conductas, sino también en los criterios empleados.

En definitiva, el término corrupción, como guía exclusiva para la investigación, confunde más de lo que aclara. Para superar estas dificultades, remarca Engels (2014), es necesario introducir una nueva categoría analítica, la micropolítica, un concepto de valor neutral que permite describir un conjunto de prácticas sociales a lo largo de la historia, independientemente de su valoración social.

Sintéticamente, la micropolítica se puede definir como una técnica de poder que engloba una diversidad de prácticas basadas en las relaciones personales e informales y orientadas a captar beneficios en la asignación de recursos estatales. Engels, recurriendo al francés Marcel Mauss (2009), sostiene que uno de los atributos centrales de la micropolítica es el intercambio político de dones, esto es, un intercambio no solo de capital económico, sino también cultural y social.

Una lista —parcial, pero indicativa— de prácticas que califican dentro de la micropolítica, señala Engels, comprende: el patronazgo, el clientelismo, el favoritismo, la política informal de influencia, las redes y camarillas, el nepotismo y el intercambio de regalos. Estas son categorías abstractas potencialmente aplicables a cualquier sociedad y tiempo histórico.

Se añaden a esto fenómenos concretos en determinados países y épocas, como el transformismo (Italia), el caciquismo (España), el bossismo (Estados Unidos), etc. Algunas prácticas expresan relaciones asimétricas (patronazgo, mecenazgo, clientelismo) y otras son más simétricas (interdependencia, red, camarillas); se diferencian también por su estabilidad (red, nepotismo) o su dinamismo (intercambio de regalos).

La historia de la corrupción debe incluir la historia de estas prácticas: conocer el contexto de su emergencia, el papel que cumplen dentro del sistema político y social, y su evolución. Cabe insistir, en este punto, en que la historia de la corrupción no se reduce solo a la historia de la valoración social de sus prácticas.

En ese sentido, no toda micropolítica es corrupción, pero toda corrupción es micropolítica. La nueva historia cultural de la corrupción, según Engels (2014), debe abordar las historias de las prácticas micropolíticas y de la crítica social de esas prácticas, y los niveles de convergencia o de diferencia entre ambas a lo largo del tiempo.

En síntesis, una historia completa de la corrupción solo puede surgir de un análisis separado, pero combinado con la historia de la crítica a la corrupción, por un lado, y la historia de aquellas prácticas que se vieron afectadas por esta crítica.

Este esquema conceptual es aplicado por Engels en su condición de especialista en historia moderna, a su obra de largo aliento, *Die Geschichte der Korruption. Von der Frühen Neuzeit bis ins 20. Jahrhundert* (2014), en donde analiza las prácticas relacionadas con la corrupción y los debates suscitados en torno a ellas en Europa desde principios del siglo xvii hasta la Segunda Guerra Mundial.

Con base en esta distinción entre prácticas y valoraciones, Rubí y Toledano (2019) buscan iluminar nuevos aspectos del proceso histórico español mediante el análisis de la construcción de la cultura política que, entre otros aspectos, derivó, en la actualidad, en una imagen negativa de la actividad política. Recurren para ello a una metodología interesante: estudian los distintos significados que fue adoptando la familia semántica de la corrupción política en el siglo xix español, para lo cual toman como fuente los diccionarios de la época.

Es decir, en lugar de ceñirse a la palabra corrupción, la autora y el autor involucran en su análisis toda una serie de palabras vinculadas con el fenómeno. Así, por ejemplo, encuentran el empleo del término *agio*, con el que los españoles decimonónicos se refieren a aquellas prácticas especulativas relacionadas con el cambio de moneda, con la bolsa o con los fondos públicos.

## **2.2 Corrupción y modernidad**

La modernidad fue el período histórico en el que se concentraron los estudios del nuevo enfoque cultural de la corrupción, al menos en sus inicios. La visión tradicional postulaba que en la modernidad temprana (1500-1800) existían altos niveles de corrupción debido a que no había una separación clara entre el interés público y el privado. Esta idea se propagó a principios del siglo xix en Inglaterra, cuando se emprendió la lucha contra la denominada *old*

corruption. El libro *The Extraordinary Black Book; or, Corruption Unmasked* (1832/2004) de John Wade, que recopila a lo largo de dos volúmenes cientos de denuncias de la corrupción de la aristocracia y del clero de Inglaterra, resulta paradigmático.

La imagen del *ancien régime* plagado de corrupción es desarrollada en el ámbito académico por Jacob van Klaveren (1970), quien postula la idea de que la corrupción era mayor en el período anterior a la Revolución francesa, en virtud de la existencia de los grupos intermedios (nobleza terrateniente, pero también servidores públicos) que desarrollaban sus propios intereses, distintos y en oposición a los del pueblo, pero también a los del monarca.

Una segunda posición está representada por quienes rechazan hablar de corrupción en el Antiguo Régimen, porque consideran que la existencia de este fenómeno depende del establecimiento previo de una división entre las esferas pública y privada. Al respecto, Huntington señala:

«Para que haya corrupción es necesario reconocer la diferencia entre el rol público de un funcionario y su interés privado. Si la cultura de la sociedad no distingue entre el papel del rey como individuo y como gobernante, es imposible acusarlo de corrupción en el uso del erario público. La distinción entre los bienes personales y los gastos públicos se desarrolló en Europa occidental, poco a poco, sólo a comienzos del período moderno» (1972, p. 64).

Las/os historiadoras/es del nuevo enfoque cultural de la corrupción enarbolan una tercera posición en rechazo a las dos anteriores, por considerarlas anacrónicas. Sostienen que, pese a sus diferencias, cometen el mismo error de estudiar el pasado con una definición actual de la corrupción, basada en una tajante división entre lo público y lo privado.

Investigaciones recientes, entre otras, de Engels (2014), Knights (2018), Andújar Castillo y Ponce Leiva (2018) pusieron de relieve que en la modernidad temprana e incluso antes hubo importantes debates y denuncias sobre la corrupción, y que fueron abordadas críticamente distintas transgresiones cometidas por los funcionarios públicos.

En ese marco, Engels (2014) demuestra que el patronazgo estaba en plena consonancia con los valores sociales predominantes de la época moderna como nítidas jerarquías sociales, relaciones personales y confianza en el pasado. En virtud de ello, lejos de ocultarse, era una

práctica abierta y pública de cara a la comunidad. Esto no implicaba que se desconociera la idea de corrupción: los gobernantes debían defender el bien común y podían ser penados en caso de no hacerlo.

Pero la complejidad del asunto residía en que había competencia de normas y obligaciones: además de la defensa del bien común, la persona que ocupaba un cargo público también tenía deberes religiosos y sociales; por ejemplo, ayudar a sus familiares y amigos (relaciones personales de patronazgo). Por ende, las resoluciones ante una denuncia por corrupción seguían un criterio casuístico: en cada caso, era necesario dirimir primero qué tipo de obligación predominaba.

En los años que circundan la Revolución francesa (fines del siglo xviii y principios del xix), la situación cambió. Se impuso una definición tajante y estrecha sobre corrupción, entendida como abuso de cargo público para fines privados, y la tolerancia pasa a ser cero: la evaluación sobre actos de corrupción deja de ser casuística y con base en una competencia de normas. Solo se juzga en función de si se defendió o no el bien común, o, más precisamente, si se persiguió el interés privado desde la función pública.

Knights (2018), por su parte, señala que, en la experiencia británica, existen debates y un ethos anticorrupción bastante anteriores al comienzo de la Edad Moderna, concretamente, alrededor de 1640-1650, en tiempos de la reforma puritana y de la guerra civil. No solo se producen importantes procesos de reforma en esta etapa, sino que también en la teoría política, mucho antes de 1780, aparecen planteos fuertemente enfocados en la anticorrupción.

Para el mundo hispánico se han desarrollado argumentos similares. Una de las principales líneas de investigación también estuvo centrada en demostrar, frente a las visiones historiográficas tradicionales, la difusión y utilización del concepto de corrupción durante el Antiguo Régimen, a través del análisis de las prácticas sociales y las percepciones de los coetáneos.

Al respecto, Andújar Castillo y Ponce Leiva (2018) demuestran no solo que el término ya existía en ese momento histórico, sino que englobaba «... múltiples actividades ilícitas, socialmente percibidas y valoradas como perjudiciales y negativas, cometidas generalmente —pero no en exclusiva— por los servidores del rey en el ejercicio de sus cargos» (2018, p. 11).

Con esta premisa, Andújar Castillo y Gálvez Martín (2021) analizaron el comportamiento de los virreyes americanos contrario a la ley o dentro de sus difusos límites, en algunos casos acompañados de los intentos y medidas proyectadas por la Monarquía Hispánica para evitarlos. Los autores vinculan estos casos de mala praxis con las lógicas de poder y de la propia acción de gobierno de cada virrey, donde resultan determinantes los factores contextuales.

Finalmente, Rosenmüller y Ruderer (2016) aplican el enfoque de la nueva historia cultural de la corrupción a la historia latinoamericana para estudiar las continuidades y transformaciones en la materia entre la época colonial y la moderna. De manera similar a lo expuesto por Engels, revelan que, en el período previo a la independencia, había una situación de pluralismo judicial, donde normas de origen múltiple y muy divergente competían entre sí.

En efecto, un juez tenía la posibilidad —y, a veces, el deber— de adaptar su actitud a las reglas formales que priorizaban el bien común, o a las exigencias de las redes clientelares informales que favorecían a la familia o a los amigos personales. Había una clara competencia de normas o pluralismo judicial: el juez elegía las normas adecuadas de este pluralismo para resolver cada caso.

Del mismo modo, eran discutibles las fronteras entre los regalos adecuados de los parientes, amigos y dependientes, y el dinero o el favor indebido dado a un juez con la intención de conseguir una sentencia beneficiosa.

Los autores muestran el tránsito desde este pluralismo judicial hacia una burocratización moderna que se orienta por normas formales, fijas y universalmente válidas. Durante el siglo xviii, la ambigüedad entre lo lícito e ilícito en la justicia cambió paulatinamente a medida que las leyes reales fueron ganando predominio en desmedro del pluralismo judicial.

Esta posibilidad se limitó aún más en la época moderna, con una diferenciación más pronunciada entre el servicio público para el bien común y los intereses personales.

### **2.3 La evaluación de la micropolítica**

El tercer aporte del nuevo enfoque cultural de la corrupción es la reevaluación del papel de las prácticas de la micropolítica en la historia contemporánea, en dos direcciones. Por un lado, al

poner en evidencia que no son un mero producto del pasado al que el progreso arroja gradual, pero inevitablemente al museo de la historia. Por otro lado, en lo que puede ser entendido como una recuperación de la idea de los revisionistas de mediados del siglo xx, se resalta que sus consecuencias no siempre son negativas, sino que, por el contrario, en determinados momentos han servido al bien común y, más en general, contribuyeron al desarrollo histórico.

Con la primera oleada y el surgimiento de la concepción moderna, prácticas como el clientelismo y el patronazgo fueron catalogadas como premodernas; se entendía que estaban destinadas a desaparecer conforme avanzara el proceso de modernización, esto es, con la consolidación del Estado nación, la burocracia moderna y el acceso a los cargos públicos a través del mérito.

Una segunda posición identificó estas prácticas de la micropolítica como una estrategia defensiva de las elites tradicionales, dirigidas contra la modernización en ciernes. Se adujo que la aristocracia, amparada en los lazos personales e informales mantenidos con su clientela, buscaba detener o retardar lo máximo posible el incipiente avance modernizador del que era una de sus principales víctimas.

Nuevamente Engels (2020, 2014) sustenta una tercera posición al considerar que la micropolítica, como técnica de poder, es parte constitutiva de la política contemporánea. De otra manera, no hay sistema político que pueda entenderse sin tener en cuenta las técnicas de poder de la micropolítica.

Al respecto, según Engels, el patronazgo y el clientelismo son parte integral de la modernización política y social, aun cuando la lógica clientelar y personal contradice los principios de los sistemas jurídicos modernos. Estamos frente a una paradoja: sin la micropolítica, la idea moderna del Estado basado en la igualdad ante la ley y la igualdad política no habría sido posible.

Engels cita investigaciones históricas en distintos países para resaltar el papel progresivo desempeñado por las prácticas de la micropolítica. Así, por ejemplo, enfatiza que, en los países románicos, con sus caciques y notables, el denominado patronazgo liberal en España, Francia e Italia ayudó a reducir las tensiones sociales. Del mismo modo, el clientelismo le dio una

mayor humanidad a la élite británica, al obligarla a lidiar con las necesidades concretas de las clases medias y bajas.

En la misma línea, como señala uno de los autores citados por Engels, Briquet (2001), las relaciones clientelares fueron la puerta de entrada a la modernidad política: transmitieron la idea de que la política como profesión es legítima, que la defensa de intereses tiene sentido y que la integración de las minorías es necesaria. Briquet niega, a la vez, que la estructura moderna del Estado se base en una burocracia completamente racional en la que no caben las relaciones personales, aspecto que evoca, salvando las distancias, el concepto de autonomía enraizada de Peter Evans (1996).

En este punto, interesa mencionar el trabajo de Mastropaolo (2011), quien estudia las relaciones clientelares en la República italiana de la posguerra y se centra en algunas figuras estelares de la por entonces hegemónica Democracia Cristiana. Su tesis es que la distinción entre un partido de notables y un partido de masas es meramente analítica, difícil de comprobar empíricamente.

En la realidad práctica contemporánea, sostiene el autor, esos modelos ideales están imbricados, con líderes partidarios que son profesionales de la política, como supone el modelo del partido de masas; pero que, al mismo tiempo, son notabili di ritorno, esto es, siguen el modelo de notables pero no como los tradicionales (por sangre), sino por la construcción de lazos personales con su electorado.

Por último, Bonaudo (2020a) toma como caso de estudio la provincia de Santa Fe en el siglo XIX para analizar la evolución de los partidos de notables en lo que hace a la relación entre elegibles y electores. Abarcando un extenso período que va de 1853 a 1900, la autora demuestra que la dinámica tradicional de intercambios de protección y asistencia fue adquiriendo un valor instrumental de forma paulatina, lo cual le restó informalidad y condujo a una objetivación directa en la instancia electoral.

## **2.4 La lucha contra la corrupción y sus efectos**

Un cuarto aporte del enfoque cultural es poner en evidencia que la lucha contra la corrupción ha producido diversos efectos, no siempre benéficos. Es una manera distinta, aunque



complementaria, de poner en tela de juicio, nuevamente, la asociación tradicional y mecánica entre corrupción/premodernidad y lucha contra la corrupción/modernidad.

En su libro seminal, *Die Geschichte der Korruption*, Engels (2014) abunda en ejemplos históricos que dan soporte a esta tesis. Se constata que la lucha contra la corrupción cumplió muchas veces objetivos puramente tácticos, como instrumento al servicio de la lucha política. Develar estos objetivos constituye una de las tareas básicas de quien pretende historiar la corrupción.

Ahora bien, los ejemplos más ilustrativos los ofrece Engels al estudiar la crisis del parlamentarismo europeo en el primer tercio del siglo xx, además de sus derivas autoritarias y totalitarias. Aunque generalizada, esta crisis se vivió con particular intensidad en España, Italia y Alemania. En estos tres países, con especificidades, se registra una tendencia similar: a medida que se profundizaba la crisis económica y social, el parlamentarismo se convertía en el centro de las críticas por parte de los sectores ubicados en los extremos del espectro ideológico, tanto por derecha como por izquierda.

Proliferan entonces las denuncias y escándalos de corrupción que respaldaban la idea de la inviabilidad del parlamentarismo como forma de gobierno. Como salida a la crisis, se impone progresivamente la vía autoritaria: un gobierno fuerte que ponga fin al estado de corrupción generalizada. Primo Rivera en España, Mussolini en Italia y, en su variante más extrema, Hitler en Alemania, se presentan como garantía de la restitución de los valores morales que las democracias parlamentarias han echado a perder.

El estudio de Engels está centrado en Europa; su lectura, desde el Cono Sur, remite inevitablemente al golpe militar, en la misma época (1930), contra el presidente Yrigoyen en Argentina. También la flamante dictadura proclamó por entonces la necesidad de poner fin a un estado de corrupción y degeneración moral difundido por todo el cuerpo social que hacía imponderable una solución autoritaria. Sobre ese precepto, fueron creadas comisiones investigadoras por supuestos delitos de corrupción del gobierno radical.

Tiempo después la dictadura militar de 1955 creó la Comisión Nacional de Investigaciones (Decreto 479/55) y la Junta Nacional de Recuperación Patrimonial (Decreto 5148/55), organismos concebidos con el fin de investigar presuntas irregularidades administrativas del

gobierno peronista y evaluar el origen de los bienes de exfuncionarios públicos. Si estos se comprobaban ilícitos, se ordenaba su transferencia al patrimonio estatal. Ferreyra (2018), desde un enfoque historicista y antiesencialista, analizó los usos políticos de la corrupción en 1955 por parte de la autodenominada «Revolución Libertadora» en el marco del enfrentamiento entre el peronismo y el antiperonismo.

Con base en estos antecedentes, el historiador Rouquié (1981) señaló en 1973 que, hasta ese momento, las dictaduras en la Argentina siempre habían sido justificadas en nombre de la lucha contra la corrupción. El golpe militar de 1976 confirmó nuevamente esa sentencia: el gobierno de facto creó, en 1977, la Comisión Nacional de Responsabilidad Patrimonial (CONAREPA) a imagen y semejanza de sus antecesores de 1955. En Astarita (2021), se puso de relieve los distintos significados y usos que la última dictadura cívico-militar le asignó al término corrupción, y su vinculación con la vocación refundacional que guió al elenco gobernante.

¿Cuál es el fundamento de esta extendida asociación entre dictadura y lucha contra la corrupción? El interrogante induce a profundizar la investigación histórica, tarea que excede los propósitos de este trabajo. Basta decir aquí que los ejemplos confirman la tesis de Engels acerca de que los efectos de la lucha contra la corrupción no son, per se, benéficos ni orientados siempre al bien común.

Otro período histórico que revela los efectos complejos de la lucha contra la corrupción, y que motivó la atención de las/os historiadoras/es argentinas/os, es la década de 1890 en la Argentina. Giordano (2000) afirma que el debate en torno al problema de la corrupción está en la base de un proceso de cambio cuyo corolario es la reforma del régimen instalado en la década del ochenta y la ampliación de la ciudadanía política.

Por su parte, Bonaudo (2020b) busca responder si esta etapa, signada por la crisis económica y la Revolución del Parque de 1890, marca el inicio de una variación en los niveles de tolerancia sobre la corrupción con respecto a las distorsiones que aquellas produjeron en las relaciones de poder.

Por otra parte, en épocas más recientes, distintas investigaciones han presentado otro vínculo particular entre la lucha contra la corrupción y el neoliberalismo (Astarita, 2014; Kajsui, 2014;

Bukovansky, 2006). Especialmente en los años noventa, con un gran protagonismo de los organismos internacionales de crédito (Banco Mundial y FMI), las exrepúblicas socialistas de Europa del Este y las democracias latinoamericanas han sido laboratorio de reformas de mercado (privatizaciones, desregulación económica y apertura comercial), con el argumento de combatir la corrupción originada, según el diagnóstico imperante, en un Estado demasiado grande, costoso e ineficiente.

La enseñanza que ofrecen estos casos, en su diversidad, es que la lucha contra la corrupción puede servir a múltiples propósitos. Todo depende, en buena medida, de cómo se articula con otras demandas. Y esta elasticidad evidencia, al mismo tiempo, el carácter complejo, polisémico y multidimensional de la corrupción, al igual que postula —como premisa fundamental— el enfoque de la nueva historia cultural de la corrupción.

## **2.5 Los escándalos de corrupción**

El británico Thompson (2001) dio el primer paso para bosquejar una teoría social de los escándalos políticos, que incluye aquellos vinculados con la corrupción, y propuso un marco conceptual capaz de reconstruir el incremento histórico, en número y alcance, de los escándalos en distintos contextos sociales y políticos, y explicar su creciente influencia en las sociedades actuales.

Los escándalos, entendidos como la corrupción que se revela, poseen una estructura y secuencia temporal, con tres etapas identificables: el disparador o detonante, que sucede cuando se filtra información sobre un acto de corrupción; la propagación, en la que la información se vuelve pública; y la reacción, momento en la que los actores implicados reaccionan ante las acusaciones.

En parte apoyado sobre este andamiaje teórico, los escándalos de corrupción ocuparon un lugar destacado en el campo de la nueva historia cultural de la corrupción. Monier (2011), historiador francés dedicado a la edad contemporánea y especialista en el período de la Tercera República francesa, analizó el escándalo político-financiero Woerth-Bettencourt, ocurrido en Francia en 2010.

La perspectiva histórica le permite, por un lado, comprender las causas profundas del escándalo al sumergirse en el contexto político francés y, por otro, dilucidar sus

especificidades al escudriñar similitudes y, sobre todo, diferencias con otros escándalos de la historia de ese país. Resulta particularmente interesante la comparación que el autor realiza entre el caso Woerth-Bettencourt y los escándalos que caracterizaron a la Tercera República francesa teniendo en cuenta sus diferencias; de manera que apoya la tesis del enfoque de la nueva historia cultural de la corrupción: la historia de la corrupción, lejos de seguir un camino lineal y uniforme, contiene hiatos y rupturas que impiden considerarla en singular.

Es posible extraer algunos elementos relevantes del libro de Monier que pueden servir de guía en el análisis de escándalos de corrupción. En primer lugar, su punto de partida es que los escándalos no son solo reveladores —en el sentido fotográfico— del estado de una sociedad, como supone la visión tradicional. Junto con ello, los escándalos también exhiben el punto en el que ciertas prácticas dejan de ser toleradas o admitidas, y generan, en consecuencia, una transformación social. En ese sentido, en lugar de ser una especie de epifenómenos que permiten acceder a estructuras sociales más profundas, los escándalos poseen, como afirman De Blic y Lemieu (2005), una fuerza instituyente y se convierten en un tema de estudio por derecho propio.

En segundo lugar, Monier realiza una comparación sistemática y de largo aliento sobre los escándalos políticos ocurridos en Francia en torno a tres criterios: naturaleza, estructura y cantidad de casos. La conclusión es que las características de este trinomio cambian la dinámica de los escándalos a partir de la década de 1980, con lo cual, arguye el autor, es equivocado pensar que el caso Woerth-Bettencourt de 2010 expresa una suerte de continuidad con aquellos escándalos típicos de la Tercera República.

Precisamente, la corrupción de la Tercera República es investigada por Monier (2019) con el objetivo de dilucidar por qué tuvo tanta importancia el tema en este período. Su premisa, frente a lo que proponen los estudios históricos más tradicionales, es considerar la corrupción como un concepto plural, ambivalente y variable, cuyo contenido no se revela sino en el transcurso del desarrollo histórico.

Este tipo de abordaje invita a dejar de lado la visión franco-céntrica de un régimen republicano profundamente corroído por la corrupción. En su lugar, el historiador propone una hipótesis distinta: incluso antes del estallido de los primeros escándalos, los hacedores de la

Tercera República ya habían convertido la moralidad pública en la condición por excelencia de su legitimidad.

La ruptura voluntaria con la sociedad del Antiguo Régimen llevada a cabo por los revolucionarios franceses dejó profundas huellas entre los republicanos y los liberales de los años 1860-1870. Entre ellas, la imagen de la corrupción como síntoma de arcaísmo o de un estado de cosas antiguo. Paradójicamente, advierte Monier, el mayor éxito de los republicanos fue el hecho de que sus adversarios considerasen, al igual que ellos, que la virtud era la condición necesaria para la soberanía.

En consecuencia, cada caso de corrupción fortaleció una ideología preestablecida y radicalizó las posiciones. Los socialistas, por ejemplo, veían en los casos de corrupción la confirmación de la explotación burguesa; y los nacionalistas también ratificaban su ideología al denunciar una conspiración judío-marxista en la que sumaban al antisemitismo.

Por su parte, Engels y Rothfuss (2013) analizan tres escándalos de corrupción sucedidos en Alemania entre finales del siglo xix y principios del siglo xx, y los posicionamientos que asume el partido socialista (SPD) frente a ellos. Los tres casos son concebidos por el SPD como expresión y resultado lógico de la injusticia del sistema económico capitalista en su conjunto, que tiene como una de sus propiedades la imbricación del poder político y del poder económico.

En este sentido, los casos de corrupción obedecen a causas sistémicas, no a responsabilidades individuales. Pero, más allá de este denominador en común, la secuencia cronológica de los escándalos evidencia, al mismo tiempo, un cambio en las posiciones del SPD hacia el sistema político. Al respecto, hacia el final de la saga de escándalos analizada, en 1913, Engels y Rothfuss advierten que la postura de este partido fue visiblemente inspirada por una posición reformista y pragmática, en correspondencia con la voluntad de integración que muestra el SPD en el sistema político de la época.

Por último, Garcilazo (2020, 2021) centró su interés en los escándalos de corrupción vinculados con el Banco de la provincia de Santa Fe (Argentina), ocurridos durante las gestiones del presidente Juárez Celman (1886-1890) y del gobernador santafesino José Gálvez (1886-1890), ambos pertenecientes al Partido Autonomista.

## 2.6 Acerca del método

No es profusa la literatura que aborda en detalle las cuestiones metodológicas atinentes al nuevo enfoque cultural de la corrupción. Una grata excepción es la compilación de Rubí y Toledano (2021), donde distintos especialistas desarrollan un conjunto de aspectos conceptuales y metodológicos para llevar adelante estudios basados en el nuevo enfoque cultural de la corrupción en el Antiguo Régimen.

En este libro resulta particularmente interesante el trabajo de Andújar Castillo. Un primer punto para destacar es lo relativo a las fuentes judiciales, que son un vector esencial para el desarrollo de este enfoque. Lejos de ser interpretadas en su literalidad, señala el autor, las fuentes judiciales requieren de una lectura analítica que pondere el papel que desempeñan todos y cada uno de los actores sociales que intervienen a lo largo del proceso judicial, y consultar otras fuentes documentales ajenas al proceso. De lo contrario, se corre el riesgo de tomar las sentencias judiciales (condenatorias o absolutorias) como evidencias inequívocas de la comisión o no de delitos.

Un segundo aspecto es el referido a la microhistoria. Como se advirtió, Engels (2019) considera que el principal desafío en la historia de la corrupción reside en vincular el análisis de los discursos y críticas con las prácticas de la micropolítica, lo que a su juicio solo se puede desarrollar a través de estudios individuales de caso.

No obstante, para Andújar Castillo, el gran reto consiste en pasar de este tipo de estudios a los principios de investigación de la microhistoria, a saber: análisis microscópico, estudio intensivo del material documental, adopción del modelo de exposición explicativo y experimentación. A través de este método, quedan superados los problemas de la representatividad de los estudios individuales, pues el caso elegido, lejos de concebirse como contradictorio con lo social, apunta a enriquecerlo con la incorporación de nuevas variables más complejas.

Por otra parte, el análisis micro siempre debe realizarse otorgando máxima importancia al contexto en el que se desarrollan determinadas prácticas ilícitas. Pero no por el mero hecho de conectar lo particular con lo general, sino para deslindar, en primera instancia, si esa categoría de ilícito se otorgaba o no en la época; y, en segundo lugar, porque las prácticas cambian

según los contextos, espacios territoriales y coyunturas, y es necesario analizarlos en sus distintas dimensiones.

Por último, Andújar Castillo aborda el análisis de redes de relaciones. Según el autor, está en plena sintonía con la microhistoria. Al respecto, las relaciones interpersonales indican el funcionamiento de redes, mediaciones y lazos de distinto carácter que entrelazan a los individuos con el fin de conseguir sus objetivos.

El método comparado es característico en los estudios del nuevo enfoque cultural de la corrupción. Monier y Engels (2011) trazan los lineamientos para una perspectiva histórica comparada entre Francia y Alemania, y recuperan las premisas centrales del enfoque mencionado. Por su parte, Kroeze et al. (2021) vinculan la historia de la corrupción y la historia del colonialismo, y toman como referencia cuatro imperios: el español, el británico, el francés y el holandés.

Uno de los aportes de este trabajo es poner en evidencia que las estructuras clientelares y las redes de favoritismo y corrupción no son -como supone el actual discurso hegemónico- propiedad del Sur Global, sino atributos más estructurales presentes también en las sociedades europeas; y, más en general, un aspecto de las relaciones coloniales.

Se hacen visibles, en este punto, las diferencias con la actual concepción dominante que tiende a ver la corrupción más bien como un atributo de los países considerados individualmente (con énfasis en los menos desarrollados) y no como un rasgo de las relaciones entre países.

Por último, cabe mencionar el trabajo de Peña Guerrero y Bonaudo (2019), transfronterizo y transhistórico, que abarca un largo período de análisis entre España y la Argentina. Se aborda el tema de la corrupción en permanente diálogo con el contexto y como vía de entrada para profundizar la indagación de la historia social y cultural de la política. La compilación, además, incluye distintas manifestaciones de prácticas y debates sobre la temática, desde los más típicos, en los ámbitos parlamentarios o judiciales, hasta en el arte (tanto en el cine como en la literatura).

## **Una agenda hacia el futuro**

En este trabajo se dio cuenta de los lineamientos centrales del enfoque de la nueva historia cultural de la corrupción: su origen, objetivos y metodología, así como un resumen de sus principales obras y autores.

No son pocos los elementos que se pueden extraer de este encuadre para reflexionar acerca del problema de la corrupción en la Argentina reciente. Al tomar distancia de la visión hegemónica y adoptar una perspectiva histórica, se abre una interesante agenda de investigación orientada al estudio de las distintas concepciones gubernamentales en materia de corrupción (y anticorrupción) y su vinculación con el contexto histórico, político y cultural de cada momento.

El ejercicio comparativo a través del cual se pueden identificar los puntos de continuidad y de discontinuidad de cada etapa en materia de corrupción significa en sí mismo un primer hallazgo a conseguir. Para ello, uno de los principales desafíos en una investigación de este tipo, siguiendo a Engels (2014), es trascender el plano meramente discursivo y analizar las prácticas de la micropolítica que son, en última instancia, la fuente de disputas y denuncias. De este modo, se podrá cotejar, en simultáneo, la evolución de las prácticas de la micropolítica y los cambiantes niveles de tolerancia social que suscitan.

Por último, aunque no por ello menos importante, la corrupción, como concepto multidimensional que encierra ideas, creencias y valores más amplios, es un prisma privilegiado a través del cual se pueden conocer aspectos sustantivos de los procesos políticos y culturales. En ese sentido, el modo en que las sucesivas administraciones entendieron la corrupción y concibieron estrategias para combatirla puede iluminar nuevos aspectos sobre la naturaleza de cada gobierno.



## BIBLIOGRAFÍA

Andújar Castillo, F. (2021). Metodología para investigar la historia de la corrupción. Algunas propuestas. En G. Rubí y L. Toledano (Coords.), *Investigar la historia de la corrupción: conceptos, fuentes y métodos* (pp. 47-67). Universidad Autónoma de Barcelona.

Andújar Castillo, F. y Gálvez Martín, R. (2021). Relaciones de poder y corrupción: el gobierno de los virreyes indianos (ss. XVI-XVIII). *Investigaciones Históricas, Época Moderna y Contemporánea*, (41), 1-6.

Andújar Castillo, F. y Ponce Leiva, P. (2018). *Debates sobre la corrupción en el mundo ibérico, siglos XVI-XVIII*. Biblioteca Virtual Miguel de Cervantes. <https://www.cervantesvirtual.com/nd/ark:/59851/bmc0928763>

Astarita, M. (2014). Los usos políticos de la corrupción. *Revista Estado y Políticas Públicas*, (3), 171-190. [https://revistaeypp.flacso.org.ar/files/revistas/1414737669\\_articulo-4.pdf](https://revistaeypp.flacso.org.ar/files/revistas/1414737669_articulo-4.pdf)

Astarita, M. (2021). Significados y usos de la corrupción en la última dictadura militar en la Argentina. *PolHis, Revista Bibliográfica del Programa Interuniversitario de Historia Política*, (28), 134-158. <https://polhis.com.ar/index.php/polhis/article/view/376>

Bonaudo, M. (2020a). El partido de notables en el juego cruzado de «influencias legítimas» e «intercambios calculados» (1853-1900). *Ayer, Revista de Historia Contemporánea*, 118/2020(2), 17-47.

Bonaudo, M. (2020b). 1889/1893 ¿Un nuevo umbral de la percepción de la corrupción política? En M. A. Peña Guerrero y D. J. Feria Lorenzo (Dirs.), *Corrupción política y liberalismo en el largo siglo XIX* (pp. 101-117). Comares.

Briquet, J. (2001). Les infortunes de la vertu. La critique des mœurs parlementaires en Italie (1860-1890). En J.-L. Briquet y P. Garraud (Eds.), *Juger la politique: Entreprises et entrepreneurs critiques de la politique* (pp. 251-276). Presses Universitaires de Rennes.

Buchan, B. & Hill, L. (2014). *An Intellectual History of Political Corruption*. Palgrave Macmillan <https://doi.org/10.1057/9781137316615>

Bukovansky, M. (2006). The Hollowness of Anti-corruption Discourse. *Review of International Political Economy*, 13(2), 181-209.

Sur Global Le scandale comme épreuve: Éléments de sociologie pragmatique. *Dans Politix*, 3(71), 9-38.

Engels, J. I. (2014). *Die Geschichte der Korruption. Von der Frühen Neuzeit bis ins 20. Jahrhundert*. S. Fischer.

Engels, J. I. (2018). Corruption and Anticorruption in th Era of Modernity and Beyond. En R. Kroeze, A. Vitoria & G. Geltner (Eds.), *Anticorruption in History. From Antiquity to the Modern Era* (pp. 167-180). Oxford University Press.

- Engels, J. I. (2019). La nueva historia de la corrupción. Algunas reflexiones sobre la historiografía de la corrupción política en los siglos XIX y XX. *Ayer, Revista de Historia Contemporánea*, 115/2019(3), 23-49.
- Engels, J. I. y Rothfuss, A. (2013). Les usages de la politique du scandale. La SPD et les débats sur la corruption politique pendant le Kaiserreich (1873-1913). *Cahiers Jaurès*, 3(209), 33-51.
- Evans, P. (1996). Government Action, Social Capital and Development: Reviewing the Evidence on Synergy. *World Development*, 24(6), 1119-1132.
- Ferreira, S. (2019). *Usos políticos de la corrupción en el enfrentamiento peronismo-antiperonismo. Una lectura desde las comisiones investigadoras en 1955 en Argentina (Working paper 356)*. Institut de Ciències Polítiques i Socials-Universitat Autònoma de Barcelona. <https://www.icps.cat/archivos/Workingpapers/wp356.pdf>
- Garcilazo, R. (2020). Imágenes, discursos y escándalos de corrupción. El Banco Provincial de Santa Fe, 1889-1894. *Anuario del Instituto de Historia Argentina*, 19(2), e097.
- Garcilazo, R. (2021). Escándalos de corrupción e investigación gubernamental. Reflexiones en torno al caso de Santa Fe (Argentina), 1890-1894. *Naveg@américa, Revista electrónica editada por la Asociación Española de Americanistas*, (27). <https://doi.org/10.6018/nav.487301>
- Giordano, V. (2000). La corrupción política en Argentina, 1886-1890. Una mirada desde The Times de Londres. *Sociohistórica*, (7), 251-268. <http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/library?a=d&c=arti&d=jpr2828>
- Granovetter, M. (2007). *The Social Construction of Corruption*. Stanford University Press.
- Heidenheimer, A. J. & Johnston, M. (2002). *Political Corruption: Concepts and Contexts*. Transaction Publishers.
- Heidenheimer, A. J. (1970). *Political Corruption: Readings in Comparative Analysis*. Routledge.
- Hobsbawm, E. (1998). *Historia del siglo XX*. Crítica.
- Huber, L. (2007). Una interpretación antropológica de la corrupción. *Economía y Sociedad*, (66).
- Huntington, S. P. (1972). *Political Order in Changing Societies*. Yale University Press.
- Johnston, M. & Fritzen, S. (2021). *The Conundrum of Corruption: Reform for Social Justice*. Routledge Corruption and Anti-Corruption Studies.
- Johnston, M. (2005). *Syndromes of Corruption*. Cambridge University Press.
- Kajsiu, B. (2014). *A Discourse Analysis of Corruption: Instituting Neoliberalism against Corruption in Albania, 1998-2005*. Routledge Press.
- Knights, M. (2016). *Old Corruption: What British History can Tell us About Corruption Today*. Transparency International UK.

<https://www.transparency.org.uk/PUBLICATIONS/OLD-CORRUPTION-WHAT-BRITISH-HISTORY-CAN-TELL-US-ABOUT-CORRUPTION-TODAY>

Knights, M. (2018). Anticorruption in Seventeenth and Eighteenth Century Britain. En R. Kroeze, A. Vitória & G. Geltner (Eds.), *Anticorruption in History: From Antiquity to the Modern Era*. Oxford University Press.

Koselleck, R. (1993). *Futuro pasado. Para una semántica de los tiempos históricos*. Paidós.

Koselleck, R. (2012). *Historias de conceptos. Estudios sobre semántica y pragmática del lenguaje político y social*. Editorial Trotta.

Kroeze, R., Dalmau, P., & Monier, F. (2021). *Corruption, Empire and Colonialism in the Modern Era*. Palgrave Macmillan.

Lambsdorff, J. (2006). Consequences and Causes of Corruption: what do we Know From a Cross-Section of Countries? *Passauer Diskussionspapiere, Volkswirtschaftliche Reihe*, V-34-05.

Leff, N. H. (1964). Economic Development through Bureaucratic Corruption. *The American Behavioral Scientist*, 8(3), 8-14.  
<https://doi.org/10.1177%2F000276426400800303>

Leys, C. (1965). What Is the Problem about Corruption? *Journal of Modern African Studies*, 3(2), 215-230.  
<https://doi.org/10.1017/S0022278X00023636>

Mastropaolo, A. (2011). Il notabili della Repubblica. *Meridiana*, 70(1), 93-113.

Mauss, M. (2009). *Ensayo sobre el don. Forma y función del intercambio en las sociedades arcaicas*. Katz Editores.

Monier, F. & Engels, J. I. (2011). Pour une histoire comparée des faveurs et de la corruption: France et Allemagne (XIX-XX siècles). En J. Engels, F. Monier, N. Petiteau (Coords.), *La politique vue d'en bas: pratiques privées, débats publics dans l'Europe contemporaine (XIXe-XXe siècles)* (pp. 127-148).

Monier, F. (2011). *Corruption et politique: rien de nouveau?* Armand Colin.

Monier, F. (2019). ¿Un régimen honesto? Soberanía y virtud en la República francesa (1870-1940). *Ayer, Revista de Historia Contemporánea*, 115/2019(3), 51-75.

Muir, S. & Gupta, A. (2018). Rethinking the Anthropology of Corruption: An Introduction to Supplement 18. *Current Anthropology*, 59(S18). <https://www.journals.uchicago.edu/doi/full/10.1086/696161>

Myrdal, G. (1970). Corruption as a hindrance to modernization in South Asia. En A. J. Heidenheimer (Ed.), *Political Corruption: Readings in Comparative Analysis* (pp. 229-239). Routledge.

Peña Guerrero, M. y Bonaudo, M (Eds.) (2019). *Historia cultural de la corrupción política: prácticas, escenarios y representaciones contemporáneas*. Prohistoria Ediciones.

Pereyra, S. (2013). *Política y transparencia*. Siglo XXI.

Pereyra, S. (2019). Vu d'ailleurs - Une recension d'un ouvrage français par un collègue étranger. En C. Mattina, F. Monier, O. Dard, J. Engels (Dir.), *Dénoncer la corruption: chevaliers blancs, pamphlétaires et promoteurs de la transparence à l'époque contemporaine*. Paris, Demopolis, 2018, 382 pages. *Critique internationale*, 2019/1(82), 165-168.

Rose-Ackerman, S. (1978). *Corruption: A Study in Political Economy*. Academic Press.  
<https://doi.org/10.1016/B978-0-12-596350-3.50005-3>

Rouquié, A. (1981). *Poder militar y sociedad política en la Argentina*. Emecé Editores.

Rubí, M. y Toledano, F. (2019). La corrupción general del siglo. Palabras y discursos sobre la corrupción política en la España del siglo XIX. *Ayer. Revista de Historia Contemporánea*, 115(3), 131-157.

Rubí, M. y Toledano, F. (2021). *Investigar la historia de la corrupción: conceptos, fuentes y métodos*. Universidad Autónoma de Barcelona.

Ruderer, S. y Rosenmüller, Ch. (2016). *Dádivas, dones y dinero. Aportes a una nueva historia de la corrupción en América Latina desde el Imperio español hasta la modernidad*. Iberoamericana.

Thompson, J. (2001). *El escándalo político. Poder y visibilidad en los medios de comunicación*. Paidós.

Transparencia Internacional (25 de enero de 2022). El Índice de Percepción de la Corrupción 2021 revela una década con niveles de corrupción estancados en un contexto de violaciones de derechos humanos y deterioro de las democracias en las Américas. <https://www.transparency.org/es/press/2021-corruption-perceptions-index-americas-regional>

Trouillot, M-R. (2003). *Global Transformations: Anthropology and the Modern World*. Palgrave Macmillan.

Van Klaveren, J. (1970). Corruption as an Historical Phenomenon. En A. J. Heidenheimer (Ed.), *Political Corruption: Readings in Comparative Analysis*, (pp. 422- 426).Routledge.

Wade, J. (2004). *The Extraordinary Black Book; or, Corruption Unmasked*. The Lawbook Exchange. (Trabajo original publicado en 1832)

## Capítulo 2

### Usos y significados de la corrupción<sup>7</sup>

Sebastián Pereyra

#### Resumen

El documento reflexiona sobre los significados y usos del concepto de corrupción, su carácter polisémico y disputado, y sus transformaciones a lo largo del tiempo y las distintas sociedades y regiones. Para ello revisa, en primer lugar, algunos grandes cambios sufridos por el concepto entre la antigüedad clásica y la modernidad para ver cómo las discusiones actuales sobre la corrupción recuperan, a la vez que simplifican, los significados modernos. En segundo lugar, analiza el papel de las acusaciones de corrupción como parte de la lucha política en la historia argentina, en especial, desde la recuperación democrática en 1983. En tercer lugar, aborda el problema de cómo establecer parámetros para medir y establecer tendencias y, por lo tanto, evaluar la eficacia o no de las formas de intervención sobre la corrupción, tanto a nivel local como internacional. Por último, revisa cuáles han sido las características de la agenda de política pública sobre la corrupción en Argentina y cuáles son los desafíos del futuro, en torno a tres aspectos puntuales: la reforma judicial, la reforma política y la reforma de la administración pública.

#### Palabras clave

Corrupción - escándalos - políticas públicas

---

<sup>7</sup> El presente capítulo constituye una re-edición del documento homónimo, publicado como parte de la [Colección de Documentos de la Red EMIC](#) de la Oficina Anticorrupción y financiado por el proyecto ARG/16/019 "Cooperación para la implementación de políticas de transparencia y control de la corrupción aplicados en conjunto en gobiernos provinciales" del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

## 1. Introducción: ¿qué es la corrupción?<sup>8</sup>

*Corrupción* es un concepto complicado, esquivo. Su significado nos resulta comprensible, casi evidente, pero a la vez se nos escapa y significa muchas cosas diferentes. Podemos imaginar y evocar infinidad de ejemplos para responder a la pregunta qué es la corrupción. Un/a funcionario/a que pide o cobra sobornos, un/a político/a que exhibe un crecimiento notable de su patrimonio, un/a empresario/a o una empresa que controla los organismos públicos que deberían regular la actividad económica en la que este/a empresario/a o empresa produce, actores poderosos (del sector público o privado) con la capacidad de evadir impuestos a través, por ejemplo, de paraísos fiscales.

A partir de estos ejemplos podríamos intentar construir una suerte de catálogo y sobre esa base llegar a una definición general sobre qué es la corrupción. Podríamos hablar, por ejemplo, del abuso de poder usado para el propio beneficio, o de la colusión entre interés público e interés privado en perjuicio del primero.

Algunos libros clásicos sobre el tema como los de Robert Klitgaard o Susan Rose-Ackerman sostienen que la definición general del término corrupción es el mal uso de un cargo o función con fines no oficiales. Estas perspectivas han enfatizado un enfoque administrativo sobre la cuestión considerando que la corrupción es ante todo una cuestión de costos-beneficios que se generaliza o se controla en función de dos variables principales: en primer lugar, la capacidad excesiva o no de regulación de la vida social que tienen los funcionarios públicos y, en segundo lugar, la transparencia u opacidad con la que ejercen sus funciones.

El derecho, a su vez, establece en el código penal un conjunto de delitos que se corresponden con las prácticas que más usualmente asociamos al término corrupción. El cohecho –la coima–, el tráfico de influencias, la malversación de caudales públicos, las negociaciones incompatibles con la función pública, las exacciones ilegales, el enriquecimiento ilícito, son todos delitos contra la administración pública que componen un catálogo de conductas corruptas penadas por la ley.

---

<sup>8</sup> Agradezco muy especialmente a Paula Canelo, Daniela Urribarri y Luis Villanueva por los comentarios y sugerencias realizados en la lectura de una primera versión de este texto. También agradezco a María Soledad Gattoni por las discusiones e intercambios que están detrás de algunos de los argumentos que se presentan en el documento.

Sin embargo, los delitos contra la administración pública no son siempre una buena guía o un buen indicador para definir qué son las prácticas corruptas. Por un lado, podemos reconocer sin mucha dificultad que hay conductas por parte de funcionarios/as que podrían implicar algún tipo de delito y que no necesariamente están vinculadas con este tipo de prácticas. Imaginemos, por ejemplo, un/a funcionario/a encargado/a de la regulación del comercio o de la implementación de la política comercial del Estado; supongamos que esta persona decide comprar un producto en el exterior para ampliar la oferta del mismo en el país y por esa vía lograr que baje el precio interno; admitamos que algo en todo ese procedimiento podría salir mal y que ello podría implicar, a su vez, que el/la funcionario/a en cuestión sea acusado de malversación de caudales públicos. Así, tendríamos delito y, sin embargo, no estaríamos frente a un caso de corrupción.

Tengamos en cuenta también que en el desarrollo de la actividad política y/o de la función pública hay infinidad de decisiones y comportamientos que podrían claramente ser percibidos como ilegítimos y que, sin embargo, no necesariamente implican que se haya cometido un delito. Imaginemos, por ejemplo, que un/a legislador/a hace uso de los fondos que le asigna el Parlamento para gastos de traslado o gastos de representación. No caben dudas allí que la asignación y el uso de esos fondos no representa ni permitiría sospechar ningún indicio de delito.

Al mismo tiempo, supongamos que ello ocurre en el contexto de un país que atraviesa dificultades o restricciones económicas. No es imposible pensar que una persona que trabaja en cualquier otra actividad y que no goza de esos mismos beneficios pueda percibir esos gastos como un privilegio ilegítimo e injustificado. ¿Se trata de una situación que implica algún tipo de corrupción o no? El derecho no nos ayuda en este punto a resolver la pregunta que nos venimos haciendo.

El problema con las definiciones generales y omnicomprensivas de la corrupción es que no son sensibles a este tipo de cuestiones y que, por eso, no nos ayudan a ponernos de acuerdo en una definición común y precisa de corrupción. Y, a la vez, este tipo de cuestiones abundan en la dinámica de nuestra vida social y política. Más allá de los casos extremos que mencionamos más arriba, hay una infinidad de situaciones que implican zonas grises que difícilmente puedan resolverse apelando a fórmulas generales o siguiendo la tarea de tipificación de delitos que lleva adelante el derecho penal.

Consideremos por un momento la idea de beneficio personal o particular contrario al interés público, que está implicada en nuestras definiciones habituales de corrupción. Un funcionario público recibiendo una suma de dinero (en efectivo) como contrapartida por tomar una determinada decisión (o para no hacerlo) representa una imagen gráfica y concreta de la corrupción. Con esa imagen en mente se puede entender la redacción del artículo de nuestro código penal relativo al cohecho: "...el funcionario público que por sí o por persona interpuesta, recibiere dinero o cualquier otra dádiva o aceptare una promesa directa o indirecta, para hacer, retardar o dejar de hacer algo relativo a sus funciones" (Art. 256). Sin embargo, esa situación tan gráfica puede ser menos clara si consideramos algunas cuestiones.

Los intercambios corruptos pueden tener alcances y extensiones que dificulten la determinación de la contraprestación implicada. El término "dádiva" permite considerar otros elementos más allá del dinero que estén implicados en las formas de intercambio. Es decir, no es necesario que se pague una suma de dinero a cambio de una decisión; la contraprestación podría ser, por ejemplo, el alquiler de un inmueble o la puesta a disposición de capacidades de transporte o logística por parte de una empresa. Pero, como es evidente, cuanto más nos alejemos del dinero y de la posibilidad de establecer un valor a la dádiva, más complejo será mostrar el carácter corrupto de los intercambios.

Luego, imaginemos que los intercambios corruptos se asientan en promesas o favores -como por ejemplo el apoyo o el acompañamiento en el marco de una campaña electoral- en lugar de en contraprestaciones efectivas. En ese caso, ¿cuál es el marco temporal que deberíamos considerar para evaluar el alcance del efectivo cumplimiento de las mismas? Si una empresa o empresaria/o otorgó un beneficio a una persona que un año más tarde accede a un puesto en la función pública, ¿cómo se evalúa ese vínculo a la luz de las decisiones que pueda tomar esa persona una vez en su cargo?

Finalmente, el beneficio personal -que parece un criterio tan claro en nuestra imagen gráfica de la corrupción- no necesariamente se define únicamente en oposición al bien común sino también en relación con múltiples formas del beneficio colectivo y de otros/as. ¿Cuánto se extiende la red de relaciones que nos vincula con los demás y que puede implicar una noción indirecta de beneficio para una persona?



En el caso argentino, como en muchos otros, una ley de ética pública regula las pautas de comportamiento de los funcionarios públicos y ello implica que el universo de las conductas reprochables sea más amplio que el de los delitos contra la administración pública. Ello se verifica, por ejemplo, en la regulación del conflicto de intereses.

La Ley de Ética Pública (25.188) regula, en ese sentido, tanto la prohibición del desarrollo de actividades simultáneas (ejercer una actividad en el ámbito privado sobre la que tengan atribuciones en tanto funcionarios o ser proveedores del organismo donde desempeñen sus funciones) como también el deber de abstención (apartamiento del agente al que le corresponde intervenir en cuestiones o situaciones que puedan afectar su imparcialidad).<sup>9</sup> Así y todo, vemos que el problema de la aplicación de la norma puede ser algo problemático y dificultoso.

Como sostuvo hace algún tiempo la filósofa Nora Rabotnikof (1999), las definiciones técnicas y generales de la noción de corrupción muchas veces son inadecuadas para evaluar las complicadas formas de negociación implicadas en la dinámica cotidiana de la actividad política.

Al mismo tiempo, queda claro que la corrupción no es un fenómeno particular y específico, sino que en el mejor de los casos se trata de un problema que incluye una variedad y diversidad de fenómenos diferentes. Los intercambios corruptos pueden tener formas y alcances muy variados y el tipo y variedad de los intercambios que vuelven a la corrupción un problema para nuestras sociedades cambia a lo largo del tiempo e incluso pueden ser materia de controversia en un momento determinado.

Es importante darle profundidad histórica y contextual al término corrupción para entender mejor sus significados y usos y el modo en que estos se transforman a lo largo del tiempo y el espacio. Por ejemplo, en Argentina nos hemos acostumbrado a pensar que las denuncias de corrupción se instalaron a partir de los escándalos<sup>10</sup> que surgieron a lo largo de la década de

---

<sup>9</sup> Sobre esta cuestión puede consultarse la Guía para el Ejercicio Ético de la Función Pública, publicada por la Oficina Anticorrupción y la Secretaría de Gestión y Empleo Público en 2020.

<sup>10</sup> La noción de escándalo se refiere a las acciones o eventos que implican ciertos tipos de transgresiones que se dan a conocer frente a otros y que son lo suficientemente serias como para provocar una respuesta del público en términos de indignación. Los escándalos han sido en las últimas décadas el vehículo principal de denuncias de la corrupción política en una innumerable cantidad de países. Como puede notarse, la idea de transgresión no se refiere a elementos de orden jurídico. Las transgresiones son violaciones a normas sociales percibidas como tales por los/las denunciante(s) o por la opinión pública. Dichas violaciones pueden constituir o no delitos en sentido jurídico. Por ello, puede sostenerse que los escándalos siempre tienen una dinámica propia –una autonomía relativa– en relación con las causas judiciales que puedan estar vinculados a ellos.

1990, por ejemplo el Swiftgate o el contrabando de armas a Ecuador y Croacia. Desde ese momento y hasta hoy los escándalos de corrupción son la forma particular en la que ésta cobra forma en la escena política. Todos los períodos presidenciales de las últimas décadas han registrado escándalos de corrupción de magnitudes significativas.

Por otro lado, como veremos, el uso de las denuncias de corrupción para degradar personajes políticos y planteles de gobierno ha sido un recurso recurrente a lo largo de nuestra historia. Al mismo tiempo, las denuncias de corrupción no son privativas de las oposiciones políticas o del periodismo; es una herramienta que también ha servido a los propios gobiernos para impulsar reformas.

El gobierno de C. Menem (1989-1999), por ejemplo, fue el impulsor, en sus primeros años, de una crítica en términos de corrupción a los modos de intervención y regulación del Estado en la economía. En efecto, el recurso a las denuncias de corrupción para fundamentar los procesos de privatización de empresas públicas y la racionalización de organismos estatales fue una práctica recurrente.

Más allá de los usos políticos e incluso de las demandas locales que se han multiplicado en diferentes países en las últimas décadas, el problema de la corrupción también tendió a globalizarse. Ello ha ido de la mano con la consagración de definiciones técnicas y formales del problema y el desarrollo de herramientas estandarizadas de política pública.

Como en muchos otros temas, la celebración de acuerdos y convenciones a nivel internacional marca el interés que el problema tiene a nivel internacional y para diferentes estados. Sin embargo, ello no resuelve la cuestión. En distintas sociedades, en distintas regiones el problema de la corrupción tiene alcances y relevancias distintas. Se configura en relación con historias y actores disímiles.

Entender esas diferencias es fundamental para poder avanzar en la definición de una agenda de trabajo que sea significativa y sustantiva para la adopción de políticas públicas y que reconozca las particularidades y especificidades que el problema puede adoptar en contextos diferentes.

---

En las páginas que siguen vamos a analizar las implicancias que tiene este carácter polisémico y disputado del problema de la corrupción. En primer lugar, revisaremos algunos grandes cambios sufridos por el término entre la antigüedad clásica y la modernidad. Podremos ver, de ese modo, cómo las discusiones actuales sobre la corrupción recuperan a la vez que simplifican una preocupación crucial ligada a las concepciones de la política en la modernidad.

Luego, nos dedicaremos a analizar cuál ha sido el lugar de las acusaciones de corrupción en la historia política argentina. Veremos allí que aún cuando no se trata de un fenómeno nuevo sino más bien de una dinámica recurrente en nuestra vida política, el desarrollo y consolidación del régimen democrático implica algunos cambios y desafíos particulares que enmarcan y complejizan dichos usos políticos de las acusaciones de corrupción.

Posteriormente dedicaremos un espacio al análisis de un aspecto importante y particular del problema de la corrupción, tanto a nivel local como internacional, esto es el problema de cómo establecer parámetros para medir y establecer tendencias y, por lo tanto, evaluar la eficacia o no de las formas de intervención sobre el mismo.

Finalmente, para concluir, revisaremos brevemente cuáles han sido las características de la estructuración de una agenda de política pública sobre la corrupción en Argentina y cuáles son los desafíos con los que deberíamos comprometernos de aquí en adelante.

Las definiciones generales y omnicomprensivas de la corrupción no son sensibles a situaciones que implican zonas grises y a transgresiones que no necesariamente configuran delitos.

Los intercambios corruptos pueden tener formas y alcances muy variados y el tipo y variedad de los intercambios que vuelven a la corrupción un problema para nuestras sociedades cambia a lo largo del tiempo, e incluso pueden ser materia de controversia en un momento determinado.

Es fundamental contrastar las definiciones generales y estándares normativos con estudios históricos y análisis comparativos.

## 2. Significados clásicos y modernos de la corrupción

En la actualidad y en términos de sentido común nos hemos acostumbrado a pensar la corrupción a partir de algunos elementos principales: primero, está referida a la actividad de funcionarios/os públicos y políticas/os (aunque éstos no sean necesariamente los/as únicos/as involucrados/as); segundo, supone una diferenciación clara entre el interés público y el privado a partir de la cual la corrupción no es simplemente la comisión de un delito sino una superposición de esas dos esferas; y tercero, es un fenómeno que remite principalmente a la conducta individual, objeto principal de la denuncia de corrupción, y evaluada sobre el trasfondo de determinadas reglas morales o jurídicas.

Esos son algunos de los elementos centrales de las definiciones contemporáneas sobre la corrupción; subrayamos el adjetivo contemporáneas pues se trata de una utilización entre otras de ese término. La corrupción es un tópico que reenvía de manera directa a las discusiones más clásicas de la teoría política desde la antigüedad a nuestros días.

Sin embargo, el modo en el que se presentan las discusiones actuales sobre la corrupción es heredero de una tradición moderna que pone el acento en la problemática relación entre ética y política. Grandes pensadores de la política moderna como Nicolás Maquiavelo o Max Weber le han prestado particular atención a estas cuestiones.

Nuestra visión actual del problema de la corrupción se diferencia significativamente de aquella de los antiguos para quienes la corrupción era entendida como el deterioro de la salud moral del conjunto de la comunidad. En los textos clásicos de la filosofía política la corrupción aparece asociada generalmente a un diagnóstico sobre la decadencia de la ciudad, sobre el modo en que ha degenerado un régimen político, sobre la pérdida de sentido de la vida en común.

Por el contrario, en los escritos de Maquiavelo, por ejemplo, pueden encontrarse algunas de las formulaciones más interesantes sobre cómo comprender el dilema que existe entre las artes del gobierno, por un lado, y el seguimiento de pautas o normas morales de comportamiento, por el otro. Maquiavelo pensaba que la secularización<sup>11</sup> imponía una

---

<sup>11</sup> Este término se utiliza en ciencias sociales para sintetizar los grandes cambios históricos que definen la transición hacia la época moderna en Occidente. Cambios que implicaron una pérdida de centralidad de los valores y creencias religiosas como criterios de organización de nuestra comprensión del mundo y de la vida en comunidad.

diferenciación definitiva entre la moral y la política, convirtiendo a ambas en dos órdenes de la vida completamente distintos. El gobierno requería, entonces, concentrarse en las reglas e imperativos de la política, independientemente de si esas reglas se ajustaban o no a preceptos éticos o morales.

Esa mirada permite delinear el dilema moderno en el que los gobernantes se encuentran situados, por así decirlo, entre la ética de la convicción y la ética de la responsabilidad. La referencia evoca la célebre conferencia de Max Weber consagrada a un minucioso escrutinio de las implicancias de la política como profesión.

Weber sostiene allí que hay una contradicción flagrante en la búsqueda de una moralización de la política. La política -sostiene- es el reino de los medios al servicio de un determinado fin. Lo que podríamos considerar en términos de responsabilidad política de gobernantes y funcionarios se vincula con la consecución o no de determinados fines u objetivos. Podríamos decir -siguiendo a Weber- que la política se vincula más con los resultados que con el proceso por el cual los mismos se obtienen o no se obtienen.

Por el contrario de la ética, en sentido evangélico, se deduce una preocupación exclusiva por los medios. Es decir, lo que importa es el proceso y el modo en que se ajusta o no a criterios éticos. Se trata de un tipo de responsabilidad distinta que pierde de vista la cuestión de los fines y los logros a ser alcanzados.

Desde ese punto de vista, la política moderna -aquella que está despojada y diferenciada de principios morales de orden religioso- pone en tensión dos orientaciones de la acción, una preocupada exclusivamente por los fines, otra, atenta a los elementos que definen un actuar responsable en términos de principios éticos.

Una actividad política asentada sobre límites claros y precisos entre lo público y lo privado es uno de los ideales y promesas ligadas al desarrollo de la modernidad. Por ello, durante décadas, la corrupción fue un tema que los estudios sociales asociaron a los países en vías de desarrollo, como un resabio de tradición que persistía pese a los procesos de modernización de las sociedades.

Hoy esa visión lineal sobre la modernidad, el progreso y el desarrollo es ampliamente cuestionada considerando las desigualdades estructurales que existieron históricamente entre sociedades centrales y periféricas así como los caminos y puntos de llegada múltiples que se han producido en sociedades modernas no occidentales.

Sin embargo, algo de esa vocación modernizadora persiste hoy en la mirada de los organismos internacionales, instituciones largamente abocadas a producir discursos sobre la corrupción para los países periféricos, además de recetas para resolverlos. Esa visión se apoya en la idea de que los países centrales son principalmente exportadores de corrupción y los países periféricos aquellos en los que el problema se arraiga y prolifera. Sin embargo, la situación de las últimas décadas muestra que países centrales y periféricos sufren modalidades y formas diversas de intercambios corruptos.

El término corrupción es evocado en diversas latitudes para referirse a los problemas de la política contemporánea y, por tanto, vemos que proliferan demandas y reclamos relacionados con la corrupción en innumerables países alrededor del mundo, aunque dichas demandas y reclamos no siempre se refieran a fenómenos similares o equivalentes.

Una particularidad del escenario actual es que los esfuerzos internacionales y las configuraciones locales del problema no siempre están acompasadas. En un caso, el horizonte de trabajo tiende a la formalización y a la síntesis, en el otro, se observan múltiples cruces entre demandas, denuncias, desarrollo de políticas, marchas y contramarchas que están a su vez cruzadas por disputas y tradiciones políticas diversas.

Se produce así una ineludible tensión entre, por un lado, los modos en que se estructura el problema de la corrupción, crecientemente globalizado e interesado por definir rasgos comunes y formas de intervención eficaces para los distintos contextos y, por el otro lado, el modo en que se generan demandas y reclamos locales sobre la cuestión. Entre uno y otro polo se producen las formas de intervención y las respuestas que los distintos estados movilizan para hacer frente al problema.

Parte de la distancia entre los esfuerzos técnicos de trabajo y las configuraciones locales del problema se explica por la insistencia, de los primeros en aferrarse a definiciones abstractas del problema, enfatizando la cuestión de la evaluación de la conducta de los funcionarios. Ello

supone a nuestro juicio el olvido de dos elementos fundamentales: primero, que la corrupción no puede ser pensada sólo en términos de conductas, sino que debe serlo en términos de formas de intercambio (que como tales implican fenómenos mucho más amplios que el de la moralidad de los funcionarios) y, segundo, que no es posible entender la configuración local del problema de la corrupción sin situar, cada vez, los debates en términos de sus usos políticos.

Al mismo tiempo, es necesario precisar en cada contexto local cuáles son las formas de intercambio que son consideradas como corruptas -que resultan problemáticas e intolerables- y que son configuradas también por tradiciones y conflictos políticos particulares y específicos. Es decir, es necesario precisar que conjunto de fenómenos constituyen el problema de la corrupción en cada contexto particular sin asumir que esa relación entre fenómenos y problema es evidente o va de suyo.

La corrupción debe ser abordada, entonces, no desde el punto de vista de las conductas individuales y más o menos morales, sino desde el ángulo de las transacciones, los intercambios y la interacción. Siguiendo este razonamiento, el eje del análisis no se centra solamente en el nivel de la conducta individual -ni sólo en las cualidades morales de los individuos- sino en los acuerdos y compromisos que posibilitan la recurrencia de intercambios corruptos.

Estas consideraciones nos invitan a desconfiar de las definiciones universalistas del problema de la corrupción a las que estamos más acostumbrados. Varios análisis muestran que las distinciones abstractas entre interés público e interés privado pueden ser muy problemáticas en algunos contextos culturales.

Las definiciones generales del interés público tienden a dar prioridad y a jerarquizar la idea de que las relaciones humanas deben guiarse por criterios impersonales. Es decir, se supone que los vínculos de amistad, intimidad o familiares representan un modo de intromisión del interés privado en la vida pública, en particular en las decisiones y actuaciones de funcionarios/os y políticos/as.

Sin embargo, la confianza y la reciprocidad, por ejemplo, suelen ser elementos muy importantes en el modo en que establecemos relaciones con los demás. Y en muchas

sociedades esas dimensiones de confianza y reciprocidad se apoyan y descansan en relaciones de amistad o en vínculos y lazos familiares.

El sociólogo Mark Granovetter ha llamado la atención sobre el modo en que los ideales de impersonalidad pueden entrar en conflicto con los deberes de amistad y de reciprocidad y que no hay fórmulas que permitan resolver de modo abstracto estas cuestiones. Los favores, la amistad, la lealtad, la confianza pueden tener un peso enorme en las relaciones interpersonales y no es esperable, en determinados contextos, que estos criterios sean reemplazados o sustituidos por normas que sostienen criterios abstractos de buenas prácticas en la función pública que no consideran el estatus y las implicancias de esos vínculos interpersonales.

En cualquier caso, existe otro elemento importante que permite comprender el peso creciente que tiene el problema de la corrupción en nuestras sociedades. Se trata del conflicto que está asociado al uso de la corrupción como un elemento de descalificación, como una herramienta de la lucha política. En el siguiente apartado dedicaremos un poco de espacio al análisis de esta cuestión específica.

La corrupción no debe ser abordada desde el punto de vista de las conductas individuales y la moralidad de las personas sino desde el ángulo de las transacciones, los intercambios y la interacción.

De ese modo se puede dar cuenta de cuáles son los rasgos y aspectos centrales de la configuración local del problema y también relevar la dimensión de los usos políticos de las denuncias de corrupción.

### **3. Las acusaciones de corrupción como parte de la lucha política**

En 1962 Arturo Frondizi fue destituido como presidente de la Nación por un golpe militar. El golpe implicó una de las cíclicas interrupciones del régimen democrático que caracterizaron a casi todo el siglo XX en nuestro país. Frondizi, al igual que otros presidentes derrocados fue detenido y mantenido prisionero en la isla Martín García. Allí redactó el manuscrito de lo que



luego sería su libro *Estrategia y táctica del movimiento nacional*, que consagra un capítulo al tema de la corrupción.

Su enfoque es muy ilustrativo de los usos políticos de las denuncias de corrupción. Frondizi sostiene allí que las denuncias de corrupción han sido un instrumento de uso recurrente para justificar los golpes de estado y para deslegitimar a los gobiernos democráticamente elegidos: *“La calumnia organizada, publicitada profusamente, recogida y amplificada por los más caracterizados dirigentes de la oposición, logró movilizar a amplias capas populares –de trabajadores, estudiantes y profesionales- para derribar a gobernantes elegidos por la inmensa mayoría del pueblo”* (p. 133).

La estrategia del moralismo, es decir, una utilización instrumental de principios morales, está orientada –siempre según Frondizi- a movilizar la sensibilidad de los sectores medios de la sociedad con el objetivo de minar la fe y la confianza de los ciudadanos en sus gobernantes. En una rápida revisión, Frondizi repasa las denuncias de “negociados” realizadas contra los gobiernos democráticos que parecen exhibir una dinámica similar.

Las denuncias vienen acompañadas de intensos procesos de investigación parlamentaria o judicial que, luego de consolidado el cambio de gobierno se abandonan o llegan a conclusiones inconducentes. Las denuncias de corrupción sirven como arma de la lucha política y como estrategia de degradación de los oponentes políticos sin que, a su vez, esas denuncias conduzcan a resultados significativos en los ulteriores procesos de investigación.

En muchos casos –por ejemplo, aquellos que Frondizi reconstruye en relación con el derrotero de su gobierno- las denuncias operan precisamente en las zonas grises de la actividad política y el ejercicio del gobierno; oscilando en la evaluación de la legalidad y la legitimidad de las acciones de gobierno y sus consecuencias.

Verónica Giordano (2003) analizó la relación entre denuncias de corrupción y modernización política en Argentina a fines del siglo XIX. Pero su trabajo muestra también que a esa coyuntura crítica en la que se anudó lucha política y denuncia de corrupción le siguió un largo período de utilización de las denuncias de corrupción como estrategia de legitimación de los golpes militares a lo largo del siglo XX.

La alternancia de períodos constitucionales y dictaduras militares muestra en el caso de nuestro país el modo en que los militares tendieron a justificar sus intervenciones en la vida política como un intento de ordenar y moralizar la política democrática. La historiadora Silvana Ferreyra (2018) mostró, por su parte, cómo la Comisión Nacional de Investigaciones puesta en marcha por el gobierno militar que llegó al poder en 1955 fue ampliando la consideración de denuncias específicas sobre sobornos o enriquecimiento de funcionarios hasta avanzar en una impugnación moral y política de carácter general sobre los gobiernos peronistas.

Esta dinámica que ubica a los usos de las acusaciones de corrupción como un arma política para justificar la necesidad de intervenciones militares se alteró –como es obvio– en las últimas décadas de vida política en el país. El fin de la última dictadura militar en 1983 dio lugar a un período de continuidad democrática en la que son los procesos electorales los que definen la suerte de gobiernos y agrupamientos políticos.

De todos modos, la política democrática también es conflictiva y podemos comprobar que las denuncias de corrupción forman parte rutinaria y cotidiana de ella. En particular, podemos observar que –al menos desde fines de los años 90 hasta esta parte– los gobiernos nacionales entrantes movilizan denuncias y demandas de corrupción contra los planteles de gobierno salientes. Estos rasgos también pueden observarse en las denuncias judiciales de los casos de corrupción.

Los datos del Observatorio de Causas de Corrupción de la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ) muestran que las figuras presidenciales aparecen entre las más denunciadas y que “abuso de autoridad y violación a los deberes de funcionarios públicos” es, a su vez, uno de los delitos más denunciados. Sin embargo, la lógica de denuncia de la corrupción política está mediada por la producción de escándalos que involucran otros actores y otras dinámicas que nos alejan –al menos en parte– de los usos políticos más descarnados propios de las acusaciones que evocamos previamente.

Los escándalos han pasado a formar parte del paisaje habitual de nuestra vida política. Y de ese modo las denuncias de corrupción se han asociado progresivamente a una crítica de la actividad política en su conjunto.

La dinámica de los escándalos refuerza entonces la figura de los denunciantes que no provienen del mundo político, y que aspiran a erigirse en agentes moralizadores y defensores del bien común frente a una actividad que es definida como degradada y orientada al interés particular. Si por un lado los escándalos reafirman nuevos significados sobre el modo correcto de comportamiento de los dirigentes, por otro favorecen la capacidad de nuevos actores -centralmente de los periodistas y los profesionales del derecho- para enjuiciar a la actividad política.

Como muestran los datos del Observatorio de Causas de Corrupción de ACIJ esta misma dinámica se replica en la actividad de denuncia en la justicia. Esas denuncias resultan creíbles en la medida en que quienes las formulan no forman parte del campo de la política profesional (de donde, por otro lado, proviene la mayor parte de la información que las nutre).

Al mismo tiempo, deberíamos considerar un fenómeno que no es específico de la Argentina y que llevó a un progresivo desinterés del público por los escándalos luego de la atención que estos produjeron durante la década de 1990. Este es, el de la rutinización de los escándalos.

Como sostiene el sociólogo Ari Adut (2008), la atención hacia una ola de escándalos no puede, en este sentido, sostenerse por tiempo indefinido. El efecto de una serie en cuanto a la visibilización del problema tiene su reverso en un cierto acostumbramiento frente a la transgresión. La indignación va cediendo terreno en la medida en que los escándalos pasan a formar parte de la vida política en su registro cotidiano.

Por otro lado, debemos considerar que existe siempre una asincronía entre los tiempos de los escándalos y los del tratamiento judicial de los casos en cuestión. Así, el desarrollo de las causas judiciales se independiza de los escándalos y, por tanto, la degradación no tiene como correlato la aplicación de una pena.

Un informe de 2012 de ACIJ, el Centro de Investigación y Prevención de la Criminalidad Económica (CIPCE) y el Ministerio Público Fiscal mostró que la duración promedio de una muestra de 21 causas importantes de corrupción era de 11 años. Los expedientes tardaban en promedio más de 7 años en llegar a la instancia del juicio oral y más de un 60% de los expedientes analizados no tenía resolución judicial. La asincronía entre las dos lógicas -la de los escándalos y la judicial- podría hacernos pensar en un efecto de desaliento en el público. El

Poder Judicial pasa de ese modo a ocupar el centro de la escena en los debates sobre corrupción.

A contrapelo de la opinión de los expertos que señalan que en contextos de corrupción sistémica es poco lo que puede hacer la justicia penal para resolver el problema de la corrupción, en Argentina la apelación al derecho penal y al castigo de los culpables se ha transformado en un argumento recurrente que refuerza esa dimensión de los usos políticos de las acusaciones de corrupción.

La política democrática es conflictiva y las denuncias y los escándalos de corrupción forman parte rutinaria y cotidiana de ella.

Las críticas y denuncias entre planteles de gobierno entrantes y salientes son recurrentes. Y existe siempre una asincronía entre los tiempos de los escándalos y los del tratamiento judicial de los casos en cuestión.

Así, el desarrollo de las causas judiciales se independiza de los escándalos y, por tanto, la degradación de las figuras públicas no tiene como correlato la aplicación de una pena.

#### **4. Un problema difícil de medir**

Si, como vimos hasta aquí, el problema de la corrupción ha estado históricamente ligado a la lucha y a la confrontación política, es sumamente importante establecer parámetros y criterios sobre su alcance y magnitud. De otro modo, sólo podríamos decir que el problema de la corrupción es relativo a determinados contextos históricos y culturales y que sólo estamos en condiciones de describir y consignar esas variaciones.

Sin embargo, al igual que otro tipo de problemas que afectan a nuestras sociedades podemos también establecer criterios que nos permitan, por un lado, comparar nuestra situación con la de otras sociedades y, por otro lado, verificar tendencias a lo largo del tiempo. A diferencia de lo que sucede con otros problemas, como la inflación o el desempleo, carecemos por completo de mediciones que permitan objetivar las representaciones que existen sobre la corrupción. Eso nos confronta a lidiar, por ejemplo, con situaciones que son igualmente problemáticas pero incomparables entre sí.

Imaginemos un país en el que existen intercambios corruptos ligados al funcionamiento cotidiano de las burocracias de calle<sup>12</sup>. Pensemos, por ejemplo, en un país en el que es habitual el pago y el cobro de sobornos por parte de la policía frente a la detección de infracciones de tránsito. Consideremos ahora otro país en el que este tipo de situaciones son prácticamente inexistentes. Sin embargo, en este último sí se producen de modo recurrente grandes escándalos de corrupción en los que se denuncian relaciones espurias entre funcionarios y funcionarias nacionales y grandes empresas proveedoras del Estado en áreas como construcción y obra pública. Si consideramos a la corrupción como un fenómeno único y homogéneo, ¿de qué modo podríamos establecer una comparación entre estos países? ¿Cómo se ubicarían estos países en una escala que quisiera medir mayor o menor incidencia de la corrupción en uno y en otro?

De manera intuitiva, podríamos pensar que una simple correlación sería capaz de vincular las denuncias y las preocupaciones ciudadanas con una mayor incidencia de los actos de corrupción. Pero ese vínculo supuesto por la crítica no ha sido corroborado, y difícilmente pueda serlo.

Una de las cuestiones interesantes sobre el problema de la corrupción es que pese a su omnipresencia no existen mediciones confiables sobre los niveles de corrupción en los distintos países. No sabemos, ni podemos saber, si la corrupción (¿de qué tipo?) se ha incrementado o no (¿en comparación con qué?) ni en qué medida lo ha hecho.

Sí sabemos que existe preocupación en la población de nuestros países en relación con el tema corrupción. En la encuesta Latinobarómetro realizada en 2001, el 74,6% de la población encuestada en América Latina respondió que la corrupción era un problema muy serio en su país. En 2018, de acuerdo con la misma fuente, más del 57% de los encuestados en la región consideraba que su presidente y sus funcionarios están involucrados o tienen información sobre actos de corrupción.

---

<sup>12</sup> El término burocracias de calle alude, en términos generales, a aquellos funcionarios/as públicos/as que tienen algún tipo de operatividad a nivel del territorio y que cotidianamente establecen interacciones con los ciudadanos. Suelen ser piezas clave -aunque usualmente no tienen empleos jerarquizados- en la implementación de políticas públicas y en la experiencia que las personas tienen del Estado. En los estudios sociales se habla de burocracia de calle para referirse generalmente a policías, docentes, fiscales, médicos y enfermeros de urgencias, etc.). Sobre el tema consultar el Documento N°2 de la presente Colección, “Las burocracias de calle como primera línea del Estado y su papel en las políticas de integridad”, de Luisina Perelmiter y Pilar Arcidiácono.

En Argentina, esa percepción era compartida por el 54% de los encuestados. En nuestro país, la consideración de la corrupción como un problema grave es de larga data. En 1997, un 88% de los encuestados tenía ese punto de vista y en 2001 la proporción ascendía a más del 94%; y en 2018, el 54% de los encuestados consideraba que la corrupción había “aumentado algo o mucho” en el último año.

Pero ese panorama cambia, por ejemplo, cuando la evaluación se pone en perspectiva con otros problemas. Así, encontramos que en Argentina entre 1995 y 2004 la corrupción representaba el principal problema sólo para el 10% de la población. Aunque esa proporción aumentaba en forma considerable hasta llegar al 18% en 2002, se mantenía muy por debajo de otras preocupaciones, en particular la de la desocupación. En 2010, sólo el 2,6% de los encuestados consideraba que la corrupción era el principal problema del país. En 2018, por tomar otro ejemplo, sólo el 3% tenía esa misma consideración.

Algo similar ocurre cuando consideramos no ya la percepción sobre el aumento de la corrupción, sino el contacto directo con los casos de corrupción: frente a ese tipo de preguntas, las respuestas son mayoritariamente negativas. En 2010, por ejemplo, apenas un 5% de los encuestados manifestaba que un funcionario público le había solicitado una coima en el último año.

Una de las herramientas de medición más conocidas a nivel internacional es el Índice de Percepción de la Corrupción (CPI) elaborado por Transparencia Internacional, que permite clasificar en un ranking a casi 200 países. Además de inducir a una confusión entre percepción y medición, el índice ha sido cuestionado porque recurre centralmente a consultoras financieras para realizar las evaluaciones, lo cual genera un fuerte sesgo que refleja lo que podríamos llamar genéricamente el punto de vista del mundo de los negocios.

En cualquier caso, según esta medición en 2020, Argentina se ubicaba en el puesto 78, mientras que Chile, por tomar un ejemplo cercano, se ubica en el 25. ¿Argentina es un país mucho más corrupto que Chile? Desde este punto de vista sí, pero la información sólo da una pauta de la *percepción*.

La otra gran herramienta de medición producida por la misma organización es el Barómetro Global de la Corrupción, cuyos datos para 2017 indican que, mientras que en la Argentina un

promedio del 13% de los encuestados reconocía haber pagado un soborno en los últimos doce meses en distintas áreas de gobierno o administración, en Chile esa proporción se ubicaba en el 18%.

Tal como señala Paul M. Heywood las mediciones estandarizadas de TI tienen muchos problemas. Entre ellos que, como dijimos, tiende a enfatizar las percepciones sobre el problema por sobre las experiencias de las personas en relación con distintos fenómenos o situaciones de corrupción. Luego que tienden a generar un efecto de unificación del problema como si hiciera referencia a un solo tipo de fenómeno o situación particular.

Finalmente, dicha unificación se focaliza en las prácticas o intercambios ligados a sobornos -cuando se refiere a experiencias concretas- y no realiza ninguna especificación cuando se pregunta por la corrupción en un sentido genérico. Por lo tanto, la medición sobre percepción o aumento de la corrupción en un país no permite saber a ciencia cierta que tienen en mente concretamente las/os entrevistadas/os cuando se refieren al problema.

Es sumamente importante establecer parámetros y criterios sobre el alcance y magnitud del problema de la corrupción.

A diferencia de lo que sucede con otros problemas públicos como la inflación o el desempleo, carecemos por completo de mediciones que permitan objetivar las representaciones que existen sobre la corrupción.

Esto produce como efecto una exacerbación y un sobredimensionamiento de los usos políticos de las denuncias y demandas anticorrupción.

## **5. Anticorrupción y derechos humanos: una agenda de trabajo**

Argentina comenzó tempranamente a desarrollar una agenda de políticas públicas de transparencia como modo de enfrentar el problema de la corrupción. Ello ocurrió a lo largo de la década de 1990 y su génesis estuvo vinculada a los logros que registró el país en materia de derechos humanos en la posdictadura.

En ese sentido, los diagnósticos sobre la corrupción en ese entonces tuvieron varios puntos de contacto con el legado del movimiento de derechos humanos. En primer lugar, compartían un

marco general de desconfianza hacia el Estado y pensaban el proceso de democratización del país como un modo de contrarrestar los abusos de poder. Se trataba de acotar los márgenes de discrecionalidad en el ejercicio del poder desde la función pública o desde la actividad política en general.

El control por parte de los ciudadanos sobre el funcionamiento del Estado y los funcionarios públicos aparecía como uno de los grandes horizontes o promesas de la democratización. Por esos años, además, el financiamiento de la cooperación internacional modificó su interés en términos temáticos.

De ese modo se registró un interés creciente en financiar programas y proyectos que focalizaran en el tema de la anticorrupción. Ese financiamiento promovió de modo particular los enfoques organizacionales -como el de Klitgaard (1991)- interesados en pensar el problema en relación con los procesos de reforma del Estado.

En segundo lugar, ambas agendas proponían poner el foco en el problema de la justicia. El poder judicial fue central en los debates sobre derechos humanos al punto que la consigna “juicio y castigo” se estructuró en torno a la persecución penal de los crímenes cometidos durante la dictadura.

Para la agenda anticorrupción, el tema judicial siempre tuvo una cierta ambigüedad. Por un lado, los diagnósticos apuntaban a cambiar el foco de la persecución penal de los actos de corrupción al control *ex ante* de los actos de gobierno. Modificar los incentivos para evitar o desalentar los intercambios corruptos, más que aumentar las penas en los delitos contra la administración pública. Sin embargo, el marco de la impunidad fue utilizado recurrentemente como modo de señalar los alcances y la gravedad del problema.

Repensar una agenda anticorrupción para la democracia implica -creemos- volver sobre algunos aspectos de su génesis. Volverla más ambiciosa y sustantiva y, sobre todo, autonomizarla lo más posible de la lógica de los escándalos y acusaciones de corrupción que han dominado la escena política en las últimas décadas. Los escándalos de corrupción trajeron aparejados malestares respecto de la representación política. Sin embargo, apostar por la moralización de la clase política como única alternativa para resolver dichos malestares no produce sino un efecto paradójal.



Para repensar una agenda anticorrupción es necesario ampliar la mirada sobre el problema al menos en dos sentidos. El primero, tratar de aportar una visión más federal sobre la cuestión: volver a mirar el funcionamiento de la política, la administración y la justicia a escala provincial y local, a la vez que analizar el modo en que se trasladan o no las discusiones de la escala nacional a esos ámbitos de funcionamiento de la política y del Estado. El segundo, volver a vincular las diferentes aristas de la agenda anticorrupción que actualmente se presentan desconectadas: *la reforma judicial, la reforma política y la reforma de la administración pública*. Algunos breves comentarios sobre estos últimos tres temas:

- **Reforma judicial**

Hay una diferencia importante entre afirmar que la justicia penal no puede resolver el problema de la corrupción y sostener que el Poder Judicial no puede lidiar con ninguna causa de corrupción. Este segundo escenario, que en términos generales es el que permea la situación argentina actual, es potencialmente muy destructivo.

Pero cabe aquí hacer una distinción importante. La literatura especializada ha señalado que es necesario establecer una diferencia entre la alta corrupción (aquella que involucra a políticas/os, funcionarias/os, empresarias/os u otros actores sociales de alta jerarquía y perfil público) y la baja corrupción (la que implica intercambios corruptos más ligados al funcionamiento cotidiano de la administración y la vida social). Esta distinción es sumamente importante para analizar el tratamiento judicial de casos de corrupción.

Al referirnos a las acusaciones de corrupción y al uso político de los escándalos mencionamos la dinámica de denuncias entre gobiernos entrantes y salientes. Ello se ha replicado también en investigaciones judiciales que se activan cuando las/os funcionarias/os o políticas/os dejan el poder<sup>13</sup>.

Esta cuestión ha contribuido sin duda a producir descrédito y una imagen partidizada del funcionamiento del Poder Judicial. Y sobre este aspecto es necesario considerar que -más allá del principio de igualdad ante la ley y sin olvidar que es necesario investigar y punir cualquier

---

<sup>13</sup> Como sostiene una investigación reciente “quienes hacen justicia, ya lo explicamos, buscan permanecer en sus cargos y para cumplir su objetivo apuntan a satisfacer los intereses del gobierno de turno” (Delgado y De Elía, 2016: 105).

delito cometido- dirimir conflictos políticos en la arena judicial siempre es y será una estrategia problemática. Sin embargo, los modos de influencia recíproca entre poderes pueden y deben ser acotados y regulados lo más posible.

En el caso de nuestro país hemos observado muchas discusiones y algunas marchas y contramarchas sobre el rol y las funciones del Consejo de la Magistratura como mecanismo de enlace del poder judicial con los otros poderes del Estado. Este parece un punto particularmente relevante para avanzar en reformas. El segundo se vincula con la composición y la carrera en el fuero penal federal.

Como sabemos, este es el fuero por el que han pasado las grandes causas de corrupción y tenemos poca información sobre estos aspectos tan importantes que permiten entender sus modos de funcionamiento.

Pero, este orden de cosas se refiere principalmente al tratamiento de casos de alta corrupción. Y la cuestión judicial es quizá más importante en lo que se refiere al tratamiento de casos de carácter más cotidiano y ordinario. Allí también hay elementos específicos señalados por los analistas que se vinculan con el procedimiento penal y el éxito de las estrategias de dilación de las causas. La reforma del código de procedimiento penal fue auspiciosa en ese sentido, pero la implementación ha mostrado también demoras y complicaciones.

Finalmente, tampoco se ha producido y compartido demasiada expertise o protocolos sobre la investigación de los casos de corrupción, en particular a nivel de los ministerios públicos fiscales. En cualquier caso, volviendo sobre el panorama general es innegable también que el Poder Judicial se ha mantenido ajeno al despliegue de los sistemas de integridad y, por tanto, tiene deudas importantes vinculadas con el control –particularmente el de patrimonios- y la transparencia de sus actos.

- **Reforma política**

La expresión reforma política se popularizó durante la crisis de 2001-2002 en virtud de la crítica generalizada al desempeño de los políticos profesionales; podemos recordar, al respecto, la difusión generalizada que tuvo en ese momento la consigna “¡Que se vayan todos!”. En ese marco, no se pensaban elementos específicos de modificación o ajuste de la

actividad política, sino que existía una preocupación global sobre los mecanismos de representación y su legitimidad.

Las principales inquietudes se vinculaban con los modos de sostener el proceso de profesionalización de la actividad política al tiempo que evitar su corporativización. Sintetizando mucho las discusiones, existen al menos tres núcleos de problemas sobre los que convendría avanzar y recuperar aquella agenda iniciada en 2001.

Un primer núcleo se vincula con los agrupamientos políticos. Hace décadas se discute la crisis de los partidos políticos y, sin embargo, ello no ha producido grandes avances en el debate sobre las formas de organización de la actividad política. Hasta ahora han prevalecido los intentos fallidos por volver a fortalecer los partidos (tal fue el espíritu de la Ley de Democratización de la Representación Política de 2009, que lo intentó a través de internas obligatorias, la suba del piso de avales para la constitución de partidos, la distribución de la publicidad oficial de campaña y algunos requisitos para el financiamiento de las mismas).

Sin embargo, las figuras políticas siguen ganando preeminencia frente a los agrupamientos partidarios y poco sabemos sobre el estado de la carrera política profesional. ¿Cuáles son los mecanismos de acceso a la política y los ámbitos y modalidades de competencia interna efectivamente vigentes? Algunos análisis han mostrado, por ejemplo, las dificultades estructurales de las mujeres y minorías en relación con la carrera política. Esos elementos son fundamentales si se piensa en criterios de equidad y pluralidad para la actividad política que son centrales en las críticas sobre su funcionamiento corporativo.

El segundo núcleo de problemas se refiere a los sistemas electorales y de representación. Poco se ha modificado en términos de métodos de votación y criterios de representación en los sistemas electorales. Tampoco se ha avanzado demasiado en términos de autonomía y articulación en los distintos niveles de representación. ¿Cuáles son las ventajas y desventajas en la implementación del sistema de boleta única o en los mecanismos electrónicos de votación?

Finalmente, un tercer núcleo es el financiamiento de la actividad política. El problema es la discusión en términos abstractos de lo que sería deseable que ocurriera sin saber qué tipos de equilibrios existen y permiten efectivamente el financiamiento de la actividad política en la

actualidad. ¿Cuál es la relación entre empleo público y cargos políticos? ¿Cómo se financian efectivamente las campañas? ¿Cuánto requiere la actividad política de las políticas públicas para su funcionamiento? Desde nuestro punto de vista, es imposible abordar estos temas sin diagnósticos y discusiones sobre el funcionamiento global de la actividad política.

- **Reforma de la administración**

En la Argentina y en América Latina, las reformas de la administración pública han estado asociadas a procesos de privatización y reducción del aparato estatal. Durante los años '90 las mismas estuvieron atadas a programas de reformas de mercado.

La agenda de políticas anticorrupción se vinculó desde entonces a una serie de presupuestos (eficiencia y eficacia del aparato estatal, reducción del gasto y del empleo público, desregulación de la economía) más propios de los programas de liberalización económica que a las inquietudes ligadas al problema de la corrupción. Ninguno de esos presupuestos produce de modo directo ni necesariamente un acotamiento o control de los intercambios corruptos. Alcanza con recordar, por ejemplo, que el proceso de privatización de empresas públicas durante los años '90 fue prolífico en el desarrollo de negocios ilegales e ilegítimos.

Algo similar podría decirse sobre el gasto o el tamaño del Estado; la corrupción no se vincula con el volumen del gasto ni del aparato del Estado sino con su performance y el tipo de articulación virtuosa o no con el sector privado y con la ciudadanía en general. Con esa marca de origen, las políticas de transparencia corren el riesgo de transformarse en el mascarón de proa de otros objetivos de reforma y de política y, por tanto, de limitarse a un conjunto de procedimientos y mecanismos de orden formal que no producen transformaciones ni persiguen objetivos sustantivos.

En ese sentido, es necesario clarificar qué tipo de transformaciones son deseables en términos de reforma de la administración. Y es necesario pensarlas al menos en dos sentidos. Por un lado, un conjunto de elementos que son de orden interno a la administración. Nos referimos a medidas que garanticen la igualdad e idoneidad en el acceso y en el ejercicio de los cargos públicos (considerando e incluyendo una revisión de la distinción entre cargos políticos y técnicos).

El reclutamiento y la carrera en el Estado (nacional, provincial y municipal) requieren un ordenamiento claro y preciso. Por ello resulta indispensable una clarificación de los criterios de ética pública que se han ido multiplicando y superponiendo sin ninguna razonabilidad en las últimas décadas<sup>14</sup>.

Por otro lado, elementos vinculados a las interacciones de la administración. En este sentido, resulta fundamental distinguir niveles y escalas de la interacción ya que las agencias del Estado se vinculan con actores que poseen capacidades e intereses muy desiguales.

Por ejemplo, respecto del sector privado y de los actores económicos en general, esas interacciones deberían guiarse por criterios de diferenciación y articulación. La eficacia y la eficiencia son fundamentales en áreas históricamente sensibles como la obra pública o las compras públicas en general. Pero también es destacable la clarificación y el resguardo de los conflictos de interés que pueden ser tanto o más perjudiciales que el cohecho y los sobrepagos.

En algunas áreas sobre todo resultan tan importantes los criterios de apertura y control como los de la eficiencia y eficacia. Pensemos por ejemplo el impacto que esto tiene en relación con la asignación de subsidios y la regulación de los servicios públicos o con la implementación de políticas que protejan el medioambiente. La información y la publicidad de los actos de gobierno son importantes en la medida en que éstos se asocian a mecanismos de participación y de involucramiento de los profanos en distintas áreas y cuestiones de gobierno específicas y sensibles.

En conjunto -creemos- estas dimensiones vuelven a inscribir el problema de la corrupción como un asunto de ciudadanía; como un tema vinculado a las expectativas ligadas a la trayectoria de democratización del país, de ampliación de derechos y de igualdad de condiciones. En esa estela es que se inscribieron las preocupaciones originarias sobre la corrupción política y es en esa huella que estos debates y conflictos pueden volverse nuevamente productivos.

---

<sup>14</sup> Puede destacarse aquí la ya mencionada Guía para el Ejercicio Ético de la Función Pública (2020) pero ¿qué sucede a nivel de las administraciones provinciales y municipales?

## BIBLIOGRAFÍA

Adut, A. (2008). *On scandal: Moral disturbances in society, politics, and art* (Vol. 31). Cambridge University Press.

Delgado, F., & de Elía, C. (2016). *La cara injusta de la justicia. Por qué la justicia argentina es su propia enemiga*. Paidós.

Ferreyra, S. (2018). *El peronismo denunciado. Antiperonismo, corrupción y comisiones investigadoras durante el golpe de 1955*. Editorial de la Universidad Nacional de Mar del Plata.

Fronzizi, A. (1964). *Estrategia y táctica del movimiento nacional / Arturo Frondizi*. Editorial Desarrollo.

Giordano, V. (2003). *Qué va cha ché. Corrupción y Poder Político en Argentina 1890 cien años después*. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.

Granovetter, M. (2007). The social construction of corruption. En V. Nee & R. Swedberg (Eds.), *On capitalism*. Stanford University Press.

Heywood, P. M. (2015). Measuring corruption: Perspectives, critiques and limits. En *Routledge handbook of political corruption* (pp. 1-13). Routledge.

Klitgaard, R. (1991). *Controlling corruption*. University of California Press.

Krastev, I. (2004). *Shifting obsessions: Three essays on the politics of anticorruption*. Central European University Press.

Maquiavelo, N. (1974). *El Príncipe*. Marymar.

Oficina Anticorrupción; Secretaría de Gestión y Empleo Público (2020). *Guía para el Ejercicio Ético de la Función Pública*. OA y SGEP.

Oficina de Coordinación y Seguimiento en materia de Delitos contra la Administración Pública (OCDAP), Ministerio Público Fiscal, Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ); Centro de Investigación y Prevención de la Criminalidad Económica (CIPCE) (2012). *Los procesos judiciales en materia de corrupción. Los tiempos del proceso. Estado de situación*. OCDAP, ACIJ y CIPCE.

Pereyra, S. (2013). *Política y transparencia: La corrupción como problema público*. Siglo Veintiuno Editores.

Rabotnikof, N. (1999). Corrupción política: Definiciones técnicas y sentidos sedimentados. *Isonomía: Revista de Teoría y Filosofía del Derecho*, 10, 25-39.

Rose-Ackerman, S. (1978). *Corruption: A study in political economy*. Academic press.

Weber, M. (1980). La política como vocación. En *El político y el científico*. Alianza Editorial.

## Capítulo 3

### **Escándalos y usos políticos de la acusación de corrupción en la historia argentina**

Silvana Ferreyra, Romina Garcilazo y Sebastián Pereyra

#### **Resumen**

En el siguiente capítulo nos interrogamos por las continuidades y rupturas en los escándalos y las acusaciones de corrupción en la historia argentina. Con el propósito de mostrar las tensiones y resignificaciones que han acompañado el uso del término corrupción como herramienta o recurso de la lucha política, nuestro trabajo se divide en cuatro períodos.

En el primero, que ubicamos entre fines del siglo XIX y los primeros años del siglo XX, registramos el modo en que las acusaciones y los escándalos de corrupción acompañaron el pulso de la incorporación de la vida política argentina a la modernidad. Las denuncias, al igual que en otros momentos del siglo XX, adquirieron fuerte centralidad en ocasiones donde se dirimieron distintas pujas partidarias, inter partidarias y gubernamentales. En la segunda etapa, que abarca entre 1930 y 1983, observamos que las denuncias de este tipo se vuelven una temática excluyente de las cruzadas militares contra la política democrática y la política popular. Allí la corrupción vuelve a adoptar, como en 1890, un sentido más clásico ligado a la degradación del régimen político o de la vida política de la sociedad, aunque ahora las denuncias son promovidas mayoritariamente por grupos conservadores. La progresiva consolidación del régimen democrático desde la década de 1980 abre un tercer período que implicó un cambio importante desde los años '90, en lo que hemos denominado el período de apogeo de los escándalos de corrupción. Estos eventos comenzaron a poblar el paisaje de la actividad política de la mano de una transformación muy significativa en las estructuras de la comunicación pública y un proceso de crecimiento e institucionalización de un abordaje técnico y globalizado del problema de la corrupción. En la cuarta y última etapa, que se inicia con el siglo XXI, hemos podido ver que la transnacionalización creciente de las dinámicas económicas y políticas nos confronta, a su vez, con casos y escándalos que se producen precisamente a una escala internacional o transnacional. A su vez, las denuncias de corrupción han dejado de

movilizar públicos amplios y transversales y aparecen anclados en las lógicas de conflicto de un escenario político crecientemente polarizado.

En resumen, el capítulo abre interrogantes, temas y dimensiones de análisis transversales con el propósito de nutrir una agenda para futuras aproximaciones socio-históricas a los escándalos y acusaciones de corrupción en Argentina, tanto a partir de sus particularidades nacionales, como desde una mirada comparativa con otros casos latinoamericanos y europeos.

### **Palabras clave**

Acusaciones - escándalos - corrupción - historia argentina



## Introducción

En el siguiente texto nos interrogamos por las continuidades y rupturas en los escándalos y las acusaciones de corrupción en la historia argentina. Con contenidos y referencias de los más diversos, pero con una presencia importante y con consecuencias significativas podemos observar que, al igual que en muchos otros países, la política moderna está cruzada por este tipo de fenómenos.

Jens Ivo Engels y Frederic Monier, dos historiadores que se han especializado en la nueva historia de la corrupción política en Europa,<sup>15</sup> destacaron que la lucha contra la corrupción representa un vector importante de la política moderna, para elites modernizadoras en su crítica al Antiguo Régimen, pero también como arma utilizada por fuerzas políticas antiprogresistas y antidemocráticas (Engels, 2019; Monier, 2019).

Esa ubicuidad y presencia recurrente de las acusaciones cruzadas y los escándalos anticorrupción ha permitido el desarrollo de un verdadero campo de estudios que se interroga por los ciclos y coyunturas históricas en los que esta temática se vuelve central en la vida política de las sociedades.

En el mes de noviembre de 2022 organizamos, inmersos en los debates y las ideas que habíamos comenzado a delinear en un pequeño grupo de trabajo al interior de la Red Federal de Estudios Multidisciplinarios sobre Integridad y Corrupción (Red EMIC), el workshop: “Escándalos y usos políticos de la acusación de corrupción en la historia argentina” que se desarrolló en la Universidad Nacional de San Martín con el objetivo de reunir a colegas<sup>16</sup> de

---

<sup>15</sup> Esta vertiente que, puede ubicarse en términos cronológicos alrededor de los primeros años del siglo XXI, se caracterizó por abordar la corrupción como un problema histórico. Tal como lo han sintetizado otros autores las investigaciones recientes se han focalizado no solo en el análisis de las prácticas, sino que han prestado especial atención a los discursos en torno al concepto, al contexto en los cuales se desarrolla y a los usos políticos de las acusaciones de corrupción (Engels, 2018, p. 31; Ruderer y Rosenmüller, 2016, p. 11).

<sup>16</sup> A continuación, siguiendo el orden de exposición de los trabajos, colocamos la lista de quienes fueron parte del evento: Inés Rojkind (UBA-CONICET), Romina Garcilazo (UNR-CONICET-UADER), Ana Leonor Romero (UBA), Joan Torrents Juncà y Raúl Cuenca Álvarez (UAB), Stephan Ruderer (UC), Alex Ratto (UNR-ISHIR), María Pía Martín (UNR-ISHIR), Oscar Videla (UNR-CONICET-ISHIR), Leonardo Fuentes (UNICEN), Natalia Alarcón (UNR-CONICET-ISHIR), Luciano Barandiaran (CONICET-UNICEN), Borja de Riquer (UAB), José Marcilese (UNS-CONICET), Gabriel Carrizo (Univ. Patagonia-CONICET), Silvana Ferreyra (INHUS-CONICET-UNMDP), Juan Ladeuix (CEHis-UNMDP), Micaela Iturralde (CONICET-CESP-UNMDP), Martín Astarita (UBA), Paula Canelo (CONICET-FLACSO), Fernando Ramírez Llorens (CONICET-EIDAES-UBA), Jenifer Adair (Fairfield University), Sabina Frédéric (CONICET-UNQ), Sebastián Pereyra (CONICET-EIDAES|UNSAM), Manuel Balán (McGill University), Tomás Lukin (UBA), Keila Raitzin (IIP-UNSAM-CONICET), Wanda Juarez (INHUS-CONICET-UNMDP). Agradecemos muy especialmente la participación de Victoria Sanguinetti (EIDAES/UNSAM) como parte de la organización del Workshop. Asimismo, destacamos el apoyo brindado por la Universidad anfitriona y la Oficina Anticorrupción y resaltamos la importancia del subsidio otorgado por la Agencia Nacional de Promoción de la Investigación, el Desarrollo Tecnológico y la Innovación.

distintas disciplinas cuyos trabajos de investigación permiten precisamente reponer coyunturas, escenarios y actores claves.

A través del debate, el intercambio y la discusión académica intentamos identificar una serie de escándalos, casos y coyunturas críticas, que nos permitieron explorar los diversos y múltiples sentidos que los actores políticos y sociales imprimieron al concepto de corrupción a lo largo de la historia argentina.

En este sentido, nos propusimos rastrear la pluralidad de usos que a lo largo del tiempo pueden registrarse en relación con las acusaciones de corrupción y con el desencadenamiento de escándalos políticos como modo de observar transformaciones en la dinámica de la lucha política en el país. De este modo, reconstruimos a la vez una genealogía de la acusación de la corrupción política y una historia de los escándalos de corrupción desde fines del siglo XIX hasta la actualidad.

Con el término escándalo nos referimos a eventos episódicos en los que se da publicidad a acciones o situaciones que se considera transgreden normas morales de una determinada comunidad. Ellos son la consecuencia y el desenlace de acusaciones y denuncias que referidas al término corrupción han estado presentes en coyunturas críticas de la política argentina desde los orígenes de la Nación hasta nuestros días. Sin embargo, el concepto de corrupción se debe usar con gran cautela, reconociendo que se trata de un vocablo históricamente variable y con connotaciones ideológicas.<sup>17</sup>

Aunque se trata de un fenómeno recurrente en la historia argentina, en las últimas décadas los escándalos han cobrado cada vez más centralidad en la vida política de nuestra sociedad. Las distintas formas de mediatización de la comunicación en el espacio público han contribuido a amplificar este tipo de fenómenos al tiempo que la corrupción se ha convertido en un problema crecientemente globalizado y con presencia en la arena internacional, lo que ha permitido el desarrollo de políticas públicas específicas en la materia.

---

<sup>17</sup> Siguiendo la síntesis propuesta por Engels desde fines del siglo XVIII y comienzos del XIX hasta la actualidad uno de los usos más extendidos del término refiere al abuso de un cargo público para un interés privado (Engels, 2019, p. 25). Sobre las distintas utilizaciones y los significados de la corrupción, véase: Pereyra, 2022a.

Para analizar estos procesos hemos organizado el capítulo en cuatro apartados que, aunque todavía no se despegan totalmente de las cronologías tradicionales propuestas en la historia política argentina,<sup>18</sup> busca identificar una serie de hitos, hechos o momentos respecto a los cambios en los “umbrales de tolerancia” que se establecieron desde la sociedad frente a distinto tipo de intercambios o comportamientos considerados como corruptos.

### **Crisis, acusaciones cruzadas, movilizaciones y reformas**

A lo largo de la segunda mitad del siglo XIX las acusaciones y los escándalos de corrupción estuvieron presentes en las disputas políticas en Argentina, al igual que en otros países de Europa y América Latina (Engels, 2019; Monier, 2019; Bonaudo y Peña Guerrero, 2019; Rubí y Toledano, 2019; Ruderer, 2020, p. 86).<sup>19</sup> Tal como lo ha expuesto Sandra Gayol (2008) el mote de corrupto fue una de las expresiones injuriosas más frecuentes que mancillaron el honor de los hombres de la época en nuestro país (p. 64).

Sin duda la década de 1890 marcó un momento de inflexión en que este tipo de críticas hacia el denominado régimen conservador (1880-1916) adquirieron una centralidad medular que continuaron, con mayor o menor intensidad, hasta los primeros años del siglo XX en lo que Martín Castro (2012) llamó el ocaso de la República Oligárquica. Luego, estas involucraron al período de los gobiernos radicales (1916-1930) y se extendieron durante la denominada Década Infame (1930-1943).

A los fines de explorar algunos aspectos de las derivas de las denuncias y los escándalos de corrupción durante el período 1890-1943 nos detendremos en tres ejes de análisis: la relación entre corrupción, violencia, reforma y movilización, los vínculos entre denuncias y pujas partidarias y las modalidades de los procesos de investigación.

---

<sup>18</sup> Los distintos apartados del texto respetan los siguientes ejes temporales: 1890 -1943 (desde la crisis hasta el fin de la década infame) 1943-1983 (desde el advenimiento del peronismo hasta la reapertura del sistema democrático) 1983-2001 (desde el gobierno de Raúl Alfonsín hasta la crisis con la que se inicia el siglo) y finalmente la etapa que abarca desde el 2001 hasta la actualidad.

<sup>19</sup> Es importante destacar que, si bien colocamos nuestra atención en la segunda mitad del siglo XIX no desconocemos la importancia que la corrupción adquirió en el territorio americano durante la etapa colonial y las primeras décadas del siglo XIX, al respecto, véase: Little y Posada Carbó, 1996; Quiroz, 2013; Rosenmüller y Ruderer, 2016; Eujanian, 2015.

En relación al primer punto los estudios recientes nos indican que en 1890 las acusaciones de corrupción contra el gobierno del presidente Miguel Juárez Celman (1886-1890) estuvieron asociadas, entre otras, a la degradación de las instituciones republicanas, al incumplimiento de los principios constitucionales, al fraude electoral y a la corrupción económica que envolvió a los funcionarios de gobierno (Alonso, 2000, p. 146; Giordano, 2003, p. 99 y ss.; Ruderer, 2020, p. 91).

Una buena parte de las denuncias hicieron foco en que los intereses públicos y privados al interior de la clase dirigente se desdibujaron socavando la búsqueda del bien común. Esto se expresó en los escándalos referidos a la irregularidad en el funcionamiento de los bancos nacionales y provinciales, en la adquisición de tierras fiscales, en el funcionamiento de las obras y los servicios públicos, que involucró no sólo a personalidades del ámbito de la política, sino también del mundo empresarial (Bonaudo, 2020, pp. 109 y 115, Lotersztain, 2010, Garcilazo 2019 a).

Asimismo, hemos observado que, en algunos escándalos como el del Banco Provincial de Santa Fe, la prensa diaria y de humor político recurrió, a través de un tipo de discurso particular y del uso de caricaturas, a una crítica mordaz que se dirigió, de igual manera, tanto a políticos, directores de bancos como a empresarios (Garcilazo, 2019 a, 2019 b).

Este aspecto del problema se vincula, de algún modo, con una de las ideas imperantes durante la etapa juarista. Cabe recordar que, durante los últimos años de gestión, los opositores al gobierno nacional señalaron que el progreso material había corrompido a la política y al poder (Alonso, 2000, p. 152; Giordano 2003, p. 76). Incluso, tal como lo expresó María Pía Martín (2022), ese discurso estuvo muy presente en algunos sectores del catolicismo representados, por ejemplo, en la figura de José Manuel Estada.<sup>20</sup>

---

<sup>20</sup> Estas ideas pueden observarse en el discurso pronunciado en el Frontón (Buenos Aires) el 13 de abril de 1890 (Martín, 2022, p. 2).

El descontento hacia la presidencia de Juárez Celman se evidenció en distintas esferas<sup>21</sup> y derivó en un intento de levantamiento armado y en una serie de movilizaciones callejeras. Según los planteos de Marianne González Alemán (2017) tanto los saqueos que se desarrollaron durante el golpe de Estado del 6 de septiembre de 1930, que derrocó al gobierno constitucional de Hipólito Yrigoyen, como en los acontecimientos violentos de la década del noventa -que pese a su derrota terminaron forjando la renuncia de Juárez Celman- los participantes legitimaron su accionar recurriendo a la defensa de la virtud republicana y pronunciándose en contra de la corrupción (p. 99).

En relación a los sucesos del siglo XIX, las críticas hacia el primer mandatario se condensaron en un movimiento que, luego de la dimisión presidencial, se celebró en la Capital Federal como un triunfo moral del pueblo frente a la corrupción de la clase gobernante (Rojkind, 2016, pp. 183-184). Tres años después las denuncias de este tipo volvieron a interpelar a la dirigencia política del Orden Conservador, durante la presidencia de Luis Sáenz Peña (1892-1895), cuando varios miembros de los sectores opositores ocuparon cargos gubernamentales.

Las movilizaciones en esta oportunidad no sólo, reclamaban la regeneración de la república, sino que mediante la noción de “vindicta pública” pretendían avanzar en la sanción de los funcionarios involucrados en las irregularidades (Rojkind, 2022, p. 4).

Por otra parte, durante los primeros años del siglo XX, las críticas hacia la corrupción derivaron en una serie de intentos de reforma en distintos planos. Según lo ha expresado Ana Leonor Romero (2022) la corrupción se erigió como uno de los fundamentos centrales para reformar la administración de la justicia durante la segunda presidencia de Julio A. Roca (1898-1904). Aunque sus impulsores fueron el blanco de una serie de denuncias y escándalos que obstaculizaron la implementación de los proyectos originales.

En otro sentido Stephan Ruderer (2022) ha puesto sobre el tapete la importancia de revisar los debates en torno a la Ley Sáenz Peña considerando, desde la perspectiva de la nueva

---

<sup>21</sup> El parlamento nacional revistió una importancia medular en los distintos sucesos que terminaron desencadenando la renuncia de Juárez Celman (Rojkind, 2016, p. 174). Por otra parte, la prensa de la época que abarcó un género amplio (conformado por panfletos, periódicos, revistas y diarios) osciló, según los casos, entre rasgos modernos (exposición de información general, financiamiento a través de venta y publicidad) y antiguos (corta extensión en el tiempo, escasa difusión, filiación política) jugó un rol central en la prédica contra la gestión presidencial (Alonso, 2004, p. 8; Rojkind, 2016, p. 176).

historia de la corrupción política, el combate contra la corrupción electoral y los discursos sobre la modernidad.

Según los planteos del autor esos dos móviles que motivaron el impulso de la normativa, habrían llevado a que las expectativas sobre ella fueran demasiado ambiciosas y difíciles de cumplir. Estas ideas, junto a otros factores, ayudarían a comprender otra arista de la complejidad de la crisis del sistema democrático en la Argentina que derivó en el golpe de Estado de 1930.

El segundo eje pretende analizar cómo las acusaciones fueron la expresión política de distintas pujas interpartidarias desde la segunda mitad del siglo XIX hasta la Década Infame. En este sentido, los estudios han mostrado la potencialidad de mirar el tópico contemplando una visión que incorpore diferentes escalas de análisis.

Desde una perspectiva transnacional Raúl Cuenca Álvarez y Joan Torrents Juncà (2022) han evidenciado las denuncias de catalanistas conservadores y republicanos sobre supuestos negociados poco transparentes, a inicios del siglo XX, entre algunos miembros de la política argentina y el Partido Republicano español que tuvo en Alejandro Lerroux una de sus figuras más influyentes.

Contrariamente, desde una mirada local, Romina Garcilazo (2022a) ha mostrado que las denuncias de corrupción administrativa permearon las disputas entre las distintas fracciones al interior del autonomismo provincial en Entre Ríos hacia fines del siglo XIX. Leonardo Fuentes (2022) centrado en las pequeñas ciudades y pueblos del interior de la provincia de Buenos Aires, durante la primera mitad del siglo XX, exploró a los comités partidarios radicales señalados por las filas opositoras como verdaderos antros de corrupción.

Asimismo, Oscar Videla (2022) abocado al escenario santafesino de comienzos de la década de 1920, analizó las denuncias contra el manejo irregular de las cuentas de los deudores en el Banco Provincial de Santa Fe propulsadas por los sectores del Partido Demócrata Progresista en las que estaban involucradas personalidades ligadas a las facciones radicales.

Tiempo antes desde el mismo espacio político en el seno del parlamento nacional a través de su máximo líder, Lisandro de la Torre, se denunció al autonomismo por las irregularidades

registradas en la construcción del edificio del Congreso de la Nación (Ratto, 2022). Aunque por esos años las acusaciones cruzadas también habían socavado a las mismas filas de los espacios políticos denunciantes en coyunturas electorales claves.

Un ejemplo interesante lo encontramos en ese complejo contexto de la Década Infame caracterizado por una serie de escándalos y denuncias respecto a ciertos negociados, en el que las irregularidades en el funcionamiento de algunas empresas de servicios públicos adquirieron trascendencia notoria.<sup>22</sup> En este sentido, circunscribiéndonos al espacio santafesino, advertimos que algunas personalidades influyentes demoprogresistas<sup>23</sup> fueron acusadas de maniobras poco transparentes por otros de los integrantes de su fracción en lo referente a ciertos beneficios otorgados a la Compañía General de Tranvías Eléctricos de la ciudad de Rosario durante los años treinta (Alarcón, 2022).

El tercer tópico se focaliza en los controversiales procesos investigativos que se generaron a partir de las denuncias. Tal como se mencionó más arriba desde el parlamento nacional se conformaron distintas comisiones investigadoras para recabar información sobre las irregularidades en la construcción del edificio del congreso. En algunos momentos la clase dirigente no solo se interesó por averiguar los detalles del caso, sino que promovió sugerentes líneas de discusión en torno a la competencia de los poderes ejecutivos y legislativos para investigar las anomalías referidas (Ratto, 2022).

Igualmente, durante este período, las legislaturas provinciales también fueron otro de los epicentros donde se desarrollaron este tipo de mecanismos. Algunos ejemplos significativos lo constituyen la conformación de la comisión investigadora para avanzar en las denuncias en contra del Banco Provincial de Santa Fe en la década de 1920 y la creación de un órgano similar para averiguar lo sucedido respecto a las supuestas emisiones clandestinas de fondos públicos en Entre Ríos por parte del ejecutivo durante los primeros años del siglo XX (Videla 2022; Garcilazo, 2022 b).

Otros casos provinciales abren algunas vetas interesantes para pensar el accionar de las legislaturas locales en lo concerniente a la promoción de los juicios políticos y al derrotero que

---

<sup>22</sup> Sobre este tema, véase: De Riquer, 2016; De Privitellio, 2003; Barandiarán, 2022.

<sup>23</sup> Más allá de este hecho puntual Lisandro de la Torre fue acusado, al igual que otros políticos de diferentes espacios partidarios, por haberse beneficiado con créditos onerosos pertenecientes al Banco Español durante el período de entreguerras (Newland, 2020, p. 8).

experimentaron las investigaciones gubernamentales en el ámbito judicial. En relación al primer punto los acontecimientos referidos a la destitución del gobernador de Córdoba, Ambrosio Olmos, en 1888 y la del vicegobernador de Entre Ríos, Francisco Gigena, en 1896, evidencian que estos procesos judiciales estuvieron motorizados por causas que, de manera directa o indirecta, se referenciaron, aunque no exclusivamente, con las sospechas de malversación de caudales públicos y la supuesta falta de honradez de algunos de los acusados.

Más allá de la veracidad, o no de esos móviles, las investigaciones demuestran que los procesos se desarrollaron en un complejo escenario político en el que primó la intención de apartar a los personajes denunciados e imponer la hegemonía de algunas de las fracciones del autonomismo que se encontraban en disputa (Cucchi, 2021; Garcilazo, 2022 c).

Aunque aún son insuficientes las investigaciones sobre el tema, sabemos que, algunas de las causas que derivaron en procesos investigativos y conllevaron denuncias penales ante la justicia, por distintos móviles, no tuvieron resolución. Esto se evidencia, por ejemplo, en la denuncia penal presentada por el comisionado gubernamental Ricardo Pillado ante la justicia federal contra los miembros de la administración del ya mencionado Banco Provincial de Santa Fe a inicios de 1890 (Garcilazo, 2021).

### **Acusaciones de corrupción y transiciones políticas: entre dictaduras y democracias**

Como ya se puede intuir en el análisis del período anterior, a lo largo de la historia las transiciones políticas -en Argentina pero también en otras latitudes- han sido coyunturas favorables para la proliferación de las denuncias sobre corrupción y la emergencia de escándalos políticos.

Entre 1930 y 1976, los opositores civiles y militares emplearon con frecuencia este tipo de acusaciones como una forma de impugnar los intentos de implementar diversos ensayos para una política de masas. Lo novedoso de esta etapa es que estas denuncias se convirtieron en una herramienta poderosa y recurrente para lograr dicho objetivo. En ese marco, un rasgo distintivo y persistente del período que aquí analizaremos refiere a la construcción de un conjunto de figuraciones que buscaron asociar peronismo y corrupción.



Existe otra dimensión importante que deberíamos considerar para pensar estas décadas, y se refiere al sesgo antiestatal presente en las denuncias. Aunque su presencia aún es difusa en estos años, su impacto posterior sugiere que la necesidad de prestarle mayor atención. Por un lado, es común que las acusaciones de corrupción se centren en la actividad de políticos profesionales y funcionarios públicos, mientras se ignora la responsabilidad empresarial. Por otro, se han observado variaciones en la forma en que los denunciantes y denunciados establecieron asociaciones entre la gestión estatal, la gestión privada y la corrupción.

En concreto, en estas décadas que la historiografía política en Argentina ha explorado a partir de la inestabilidad política, se consolida la legitimación de los gobiernos de facto a partir de denuncias que apuntaron al carácter corrupto del gobierno democrático derrocado. En la medida en que el discurso anticorrupción se presentó asociado a los golpes de Estado, emergió también como un discurso que justificaba el uso de la violencia, una asociación que se repitió en contextos democráticos.

El golpe de 1955 le dio una entidad institucional a este objetivo de "purificación" de la acción política al crear la Comisión Nacional de Investigaciones, cuyo objetivo fue la identificación de supuestas irregularidades sucedidas durante el gobierno de Juan Domingo Perón, al que habían derrocado. La institucionalización resultó efectiva porque en 1977 el esquema se repitió con la creación de la CONAREPA (Comisión Nacional de Recuperación Patrimonial) por parte de la dictadura cívico-militar presidida por Videla, que en una primera etapa investigó sobre posibles casos de corrupción administrativa durante el tercer gobierno peronista, en particular, la etapa encabezada por María Estela Martínez de Perón (Astarita, 2021).

En 1962 Frondizi ya había explicitado estos vínculos espurios entre golpismo y lo que él denominó "campañas del moralismo." En su libro *Estrategia y Táctica del movimiento nacional*, dedica todo el capítulo cuarto a mostrar el modo en que la corrupción se había transformado en un "pretexto para derribar gobiernos populares" (Frondizi, 1964), un significante que en su análisis excede el carácter democrático de los mismos. Una mirada del archivo del Centro de Estudios Nacionales<sup>24</sup>, organización de investigación y debate político creada por Frondizi tras

---

<sup>24</sup> Biblioteca Nacional Mariano Moreno (Argentina). Departamento de Archivos. Fondo Centro de Estudios Nacionales.

su derrocamiento, nos muestra diversos rastros de la relevancia política que le dio a estas acusaciones.

Otro punto a resaltar son las profundas huellas que el golpe de 1955 dejó en las percepciones sobre lo corrupto que impregnan la imaginación política de una parte de nuestra sociedad. Aunque la estrategia de "desperonización" no logró cambiar el comportamiento político de las masas, sí tuvo un impacto en la percepción del peronismo y su asociación con la corrupción. En este sentido, se puede considerar que la "desperonización" fue exitosa en la creación y fortalecimiento de una conexión simbólica entre ciertas prácticas políticas que se juzgaron totalitarias y el peronismo. Aunque estuvo presente la crítica al enriquecimiento ilícito a nivel individual, los tipos de delitos por los que se expresó esa confluencia apuntaron centralmente a penalizar las acciones tendientes a utilizar bienes del Estado para garantizar el funcionamiento del partido y a favorecer material o simbólicamente la concentración de poder.

Algunos ejemplos de denuncias refirieron a la utilización de mobiliario de reparticiones estatales en unidades básicas; el alquiler de locales partidarios con dinero de algún municipio; la compra de una palma de flores en homenaje a Eva Perón tras su muerte o el aporte a una misa por su salud; la carga de nafta y el arreglo de coches particulares como si se tratase de vehículos del Estado; el pago de cenas en homenaje a Perón; la adquisición de rifas sindicales con dineros públicos; el abono de propaganda peronista a diarios provinciales; entre otros. Desde la óptica de los integrantes de las comisiones, el partido corrompía también de otros modos la planta estatal, al evitar merecidos ascensos a opositores o al abrir nuevos cargos solo para quienes mostraron credenciales justicialistas que las autoridades juzgarán suficientes (Ferreyra, 2018).

No obstante, los peronistas no siempre se ubicaron en el rol de denunciados y también incorporaron en sus repertorios de acción política las acusaciones de corrupción, incluso para dirimir internas. Marcilese (2022), Ferreyra (2022) y Ladeuix (2022) muestran que esta situación fue bastante habitual tanto en el primer como en el tercer gobierno peronista. Por supuesto, en estos cruces se pusieron en juego otros significados sobre lo corrupto, asociados a la lealtad y a la honestidad de los "verdaderos" peronistas, quienes respondieron habitualmente a las acusaciones construyendo otras de igual carácter. No deja de resultar llamativo que esta dinámica no se haya alterado sustancialmente tras la persecución y proscripción que sufrieron como fuerza política en 1955.

Tal como vimos en el apartado anterior, la práctica de la denuncia de corrupción para resolver pujas internas había sido transversal a los distintos espacios políticos y tipos de regímenes desde al menos fines del siglo XIX. Por otra parte, Astarita y Canelo (2022) evidenciaron también este tipo de prácticas en su análisis sobre la dictadura cívico-militar de 1976.

Retomando el punto anterior, las asociaciones entre totalitarismo y corrupción que el golpe de 1955 ayudó a construir no fueron una particularidad de Argentina y se replicaron en escenarios latinoamericanos como el Brasil de Vargas en 1953 (Goldstein, 2017). En la actualidad, los vínculos que se plasman entre populismos y corrupción en informes de organismos trasnacionales como Transparencia Internacional, también habilitaron juicios morales sobre distintos regímenes políticos latinoamericanos.<sup>25</sup> En concreto, estas asociaciones irán reactivando en distintos momentos históricos genealogías políticas de diverso cuño.

Arturo Frondizi, por ejemplo, buscó en la historia del país recurrencias en torno a lo que él consideraba fue la utilización de la acusación de corrupción como arma contra el desarrollo económico autónomo o, en sus palabras, “la sempiterna ofensiva reaccionaria contra los pioneros del progreso nacional.” (Frondizi, 1964, p. 128).

En esa línea, las denuncias que motorizó el golpe de 1955 en torno a supuestos negociados del gobierno de Perón y sus allegados con la empresa Mercedes Benz o las acusaciones que sufrió el propio Frondizi por aparentes manejos espurios en los contratos para la construcción de viviendas en Yacimientos Carboníferos Fiscales tenían para el expresidente un mismo hilo conductor: el ataque a la soberanía económica. La sospecha sobre que, bajo denuncias de carácter moral, se ocultaban los intereses de los grupos dominantes, se repetiría en el discurso de otros líderes políticos que sufrieron este tipo de ataques.

Lo cierto es que, mientras que los políticos cargaron siempre con el peso de las denuncias, los empresarios fueron en general ubicados como víctimas o -en el peor de los casos- cómplices en estos casos. Borja De Riquer (2016) mostró cómo el propio Perón tuvo que moderarse frente a las acusaciones contra la Compañía Hispanoamericana de Electricidad (CHADE),

---

<sup>25</sup> Véase por ejemplo Corruption Perceptions Index 2016. Disponible en <https://www.transparency.org/en/news/corruption-perceptions-index-2016>

presionado por la amenaza que significaba brindar un suministro eléctrico deficiente al centro del país.

Paradójicamente algo similar les ocurrió a las más altas cúpulas de la "libertadora" que, tras una serie de presiones internacionales<sup>26</sup>, decidieron poner freno al congelamiento de activos de un grupo de empresas extranjeras sobre las que recaía la sospecha de haber efectuado negociados durante el peronismo.

Por su parte, la dictadura cívico-militar de 1976 apuntó a quienes supuestamente manejaban dinero de organizaciones "guerrilleras" o "subversivas". En relación a esto, Micaela Iturralde (2022) ha demostrado cómo el diario Clarín participó en la configuración del "caso Graiver", utilizando diversos mecanismos para construir un escándalo que vinculaba al dueño de la empresa (fallecido en un dudoso accidente) con la organización Montoneros.

De esta manera, el diario buscaba legitimar su participación en la compra de Papel Prensa, empresa vinculada a la fabricación del papel que utilizaban las publicaciones periódicas en la Argentina. Lo original de su aporte es la minuciosa reconstrucción del *modus operandi* que el diario estableció a partir de ese momento para construir las noticias sobre los escándalos de corrupción, un rasgo que se convertiría en una marca identitaria en el discurso de Clarín con el regreso de la democracia.

Pero las vinculaciones que se establecieron o no entre el mundo político y el empresarial fue sólo una de las manifestaciones del sesgo anti-estatal que podemos observar en las denuncias de corrupción para este período. La idea de reducir o eliminar funciones estatales haciendo hincapié en la arbitrariedad y corrupción que proliferaba en estos ámbitos muestra el inicio de una tendencia que se consolidará en los años noventa de la mano del neoliberalismo, donde las denuncias se convertirán en una herramienta de justificación de los procesos privatizadores encarados por el menemismo (Pereyra, 2013). Astarita y Canelo (2022) muestran cómo esta tendencia ya se expresó con claridad en el programa económico de Martínez de Hoz, ministro de Economía de la dictadura cívico- militar que se inició en 1976.

En esta línea, Fernando Ramírez Llorens (2022) describió una trama original y compleja sobre esta dimensión, en la que el gobierno de facto buscó expulsar una serie de estrellas del

---

<sup>26</sup> Véase *New York Times*, 24/2/56.

espectáculo al señalar el alto costo de sus contratos. De manera no totalmente planificada, el escándalo que suscitó derivó en una crítica a la irracionalidad del Estado por el manejo de los canales de televisión.

En contraste, las investigaciones que Gabriel Carrizo (2019) repuso sobre YPF durante 1955 no atacaron el carácter estatal de la empresa, sino que apuntaron a su politización como causa de la decadencia. No obstante, en la comisión que el mismo año investigó lo acontecido en Aerolíneas Argentinas aparecieron algunas explicaciones que relacionaron su constante déficit con la falta de capacidad, responsabilidad administrativa, ineficiencia y delirios que -desde el punto de vista de sus detractores - habían azotado a algunas empresas estatales durante el primer peronismo (Ferreyra, 2018).

Como contrapunto, durante el gobierno de Frondizi, mientras que el presidente buscaba formas de eludir trabas burocráticas para fomentar proyectos de desarrollo, el discurso a favor del Estado fue parte del activismo opositor, quienes denunciaban al gobierno de la Unión Cívica Radical Intransigente (UCRI) como corrupto por eludir licitaciones y otros mecanismos de control. Las acusaciones cruzadas sobre corrupción, ineficiencia estatal y procesos privatizadores serán un rasgo saliente del próximo período, aunque los actores y las motivaciones sufrirán importantes transformaciones.

### **El apogeo de los escándalos de corrupción**

La década de 1990 trajo aparejada una consolidación de los escándalos de corrupción como fenómeno recurrente de la política democrática. Ello se verifica en el caso de la Argentina, pero también en otros países latinoamericanos y europeos. Países como Italia, Francia, España y Portugal (por citar los ejemplos más importantes) han sido sacudidos durante esa década por sonados escándalos que tuvieron un fuerte impacto en la vida política.

Algunos análisis señalan al respecto que, de la mano de la política de los escándalos, esa década produjo un verdadero reacomodamiento de la relación entre poder político y sistema judicial (della Porta y Vanucci, 1999; Briquet y Garraud, 2001; Adut, 2008). Investigaciones como la de la tangente en Italia o Enron en Francia implicaron un intenso activismo por parte de magistrados, en particular jueces de primera instancia, que llevaron adelante los procesos aún en contra de las propias jerarquías judiciales (Adut, 2008: 129).

En nuestras latitudes, los escándalos de corrupción también se han convertido desde entonces en un rasgo distintivo del funcionamiento político democrático al punto que algunas presidencias del período han quedado fuertemente asociadas a las denuncias de corrupción. La creciente importancia de los escándalos ha sido ejemplificada, en particular, por las acusaciones directas de la que fueron objeto los presidentes Carlos Andrés Pérez en Venezuela, Fernando Collor en Brasil, Carlos Menem en Argentina y Alberto Fujimori en Perú, entre otros (Blake y Morris, 2009). Sin embargo, a diferencia de los escándalos europeos, los latinoamericanos estuvieron sensiblemente menos marcados por la actividad judicial, al punto que usualmente suele evocarse como uno de sus rasgos salientes precisamente la falta de investigación, procesamiento y castigo a los involucrados.

La idea de un apogeo de los escándalos de corrupción se apoya en la existencia de algunos rasgos particulares y diferenciales en este período con respecto a otros momentos históricos. Esos rasgos muestran un crecimiento y una cierta autonomización de los escándalos en relación con las acusaciones o denuncias de corrupción.

Por esos años, la importancia de los escándalos pasa a descansar en un nuevo peso atribuido a la actividad periodística en relación con la política. Un peso ligado a la capacidad de los periodistas de investigar y denunciar la actividad de políticos profesionales y funcionarios. Una capacidad, a su vez, ampliada por profundas transformaciones de la labor periodística que, en ese tiempo, comienza a desarrollarse en un ambiente crecientemente organizado en torno de empresas de medios de comunicación que tienden a concentrar y articular el trabajo de medios gráficos, radios y canales de televisión.

La nueva economía política de los medios de comunicación -marcada además en el caso argentino por el traspaso a manos privadas de los principales canales y radios en todo el país- fue el marco en el que se desarrollaron nuevas pautas en las carreras profesionales de los periodistas y nuevas capacidades y recursos de las empresas de medios para incidir en la vida política.

La tarea de investigación y denuncia periodística fue apoyada por la constitución de públicos y audiencias interesados en los escándalos y en el seguimiento de los casos. Ello se verifica, entre otras cosas, en la creación de programas consagrados de modo exclusivo a la difusión de

investigaciones y denuncias y en el crecimiento de las ventas de revistas y libros especializados en la temática (Pereyra, 2013; Minutella y Alvarez, 2019).

En ese mismo sentido, puede considerarse que las acusaciones y escándalos de corrupción representan desde entonces un nuevo límite para los gobiernos democráticos en el ejercicio del poder y en el desarrollo de políticas públicas. Uno de los mejores ejemplos en este aspecto es un escándalo poco visitado y que se produjo antes de la década menemista. En 1988 el escándalo de “los pollos de Mazzorín” sacudió al gobierno de Raúl Alfonsín. Como lo muestra el análisis de Jennifer Adair (2019) el saldo del escándalo fue el del bloqueo de la política de comercio interior del gobierno por parte de actores económicos y de la oposición política de orientación liberal.

Hay que considerar también que la centralidad creciente de los escándalos de corrupción en la vida política de nuestras sociedades fue acompañada en esos años -de un modo paralelo y convergente- por la configuración de la corrupción como un problema a escala global. Ello implicó entre otras cosas el desarrollo de estándares internacionales de política pública en materia de anticorrupción y transparencia, así como el surgimiento de expertos y profesionales en el tema, también a nivel internacional.

Si se observa este fenómeno en términos comparativos en relación con otros períodos históricos de la Argentina es claro que el apogeo implicó varias novedades interesantes. La primera es que las acusaciones y denuncias al igual que los escándalos se vuelven contemporáneos al ejercicio del poder. Las denuncias develan tramas de corrupción de quienes ocupan cargos o son personajes poderosos y no se refieren, por tanto, solo a los planteles gubernamentales o políticos salientes.

Luego, puede señalarse que las denuncias de corrupción se incorporan decisivamente como recurso de la lucha política incluyendo de modo creciente a actores de la propia política profesional. La renuncia o el desplazamiento de funcionarios de línea media o incluso de rango ministerial fue una de las consecuencias principales de los escándalos más resonantes de los años '90 (Pereyra, 2012).

Como expresión de internas partidarias o gubernamentales o como tema de campañas electorales la anticorrupción se incorporó como un tópico importante en la agenda política

(Frédéric, 2004; Balán, 2011; Pereyra, 2013). Casos muy importantes como el del tráfico de armas, los escándalos en DGI y Banco Nación o incluso el de las coimas en el Senado ya en el período presidencial de Fernando de la Rúa no pueden comprenderse sino observando las luchas internas de los planteles de gobierno.

Si la década menemista fue una emblemática ilustración de ese primer ciclo de apogeo de los escándalos de corrupción en el país lo cierto es que el mismo se alteró de modo considerable a partir de la crisis de 2001. En primer lugar, porque luego de la crisis los ideales de neutralidad e independencia respecto de la política partidaria -que fueron un rasgo también de esos años '90- dejaron de representar valores políticos indiscutibles. Luego, algunos de los portavoces legitimados de la neutralidad y la independencia partidaria comenzaron a ser cuestionados.

En los años posteriores a la crisis la militancia y el compromiso político partidario volvieron a despertar interés en la ciudadanía cerrando un ciclo de fuerte impronta de las organizaciones no gubernamentales como canales importantes para la participación política. El activismo a través de ONG en Argentina creció de modo notable durante los años '90 sobre el trasfondo de una importante desilusión con la política partidaria luego del período de la transición a la democracia. Ese elemento se alteró sensiblemente después de la crisis y a partir de la llegada del kirchnerismo al poder.

Finalmente, la actividad periodística ha sido duramente cuestionada durante la crisis de 2001; en particular el periodismo de las grandes empresas de comunicación que fue una clave importante de amplificación de la política de escándalos durante los años '90. Un escenario de creciente polarización política en las últimas décadas modificó sin duda las condiciones en las que pudo desarrollarse el apogeo de los escándalos de corrupción en el país.

## **Escándalos de corrupción en el siglo XXI**

¿Qué características pueden señalarse de modo tentativo en relación con el escenario actual de los escándalos y las acusaciones de corrupción? El cambio de siglo parece haber dado lugar a un reacomodamiento de los actores políticos frente a la nueva realidad de las denuncias y los escándalos de corrupción como parte de las reglas de juego democrático.



Estrategias de neutralización, cambio en las modalidades de comunicación de la actividad política muestran a gobiernos, funcionarios y políticos profesionales como agentes que van desarrollando nuevas capacidades de gestión de la acusación y la denuncia. Por otro lado, otras dinámicas políticas resultaron en una intensificación de las acusaciones de corrupción y del impacto producido por los escándalos.

En primer lugar, los gobiernos posteriores a la crisis de 2001 registran composiciones más heterogéneas en términos ideológicos y partidarios que sus predecesores. Por lo tanto el espacio para las luchas y conflictos internos parece haberse ampliado. En segundo lugar, la polarización política puso a prueba los ideales de neutralidad necesarios para la eficacia de las denuncias al tiempo que intensifica el tono de los intercambios. Otros actores, a su vez, aparecen implicados en la dinámica de denuncias y acusaciones mientras que se amplía a una escala regional el alcance y las consecuencias de los escándalos de corrupción.

Uno de los elementos que pueden señalarse sobre la dinámica de los escándalos en las últimas décadas es que han quedado insertos en escenarios de creciente polarización política. Esto se verifica en diversos países, en particular a escala regional y es claro para el caso argentino.

En algún sentido, ese escenario de polarización creciente tendió a reeditar el formato más clásico de las acusaciones de corrupción, tal como las conocimos en otros períodos históricos. La creciente polarización que se produjo en el país desde el año 2008 en adelante terminó de transformar el escenario político subsumiendo a los escándalos y las acusaciones de corrupción a la propia lógica de la confrontación.

En ese sentido, los públicos y las audiencias se muestran menos encolumnados en torno de las denuncias y los casos y se mantienen divididos en virtud del clivaje entre oficialismo y oposición. Todo ello sumado además a los nuevos soportes de circulación de la información a través de redes sociales que tienden a reforzar esa dinámica de públicos segmentados (Calvo y Aruguete, 2020). Las denuncias pierden peso e impacto en el momento en que políticos y funcionarios ejercen el poder y reaparecen con fuerza en el momento de la retirada.

Si observamos la situación que se produjo en 2015 con la salida del kirchnerismo del poder podemos ver que la intensidad y amplitud de las acusaciones de corrupción movilizadas por el nuevo gobierno tomaron ribetes similares a aquellos que acompañaron los cambios de

régimen político en el pasado. Keila Raitzin (2021), por ejemplo, analizó la dinámica del caso de “Los Cuadernos de las Coimas” y el modo en que el mismo no logró sustraerse a la politización de espacios institucionales, de la prensa e incluso del propio Poder Judicial.

Es interesante considerar en este aspecto que este resurgimiento de las cruzadas anticorrupción como modo de establecer una frontera con el pasado y con los oponentes políticos se produce ahora en un contexto que no implica el cambio de régimen político lo que, por tanto, significó una continuidad en la vigencia del sistema democrático y del Estado de derecho. Ello representa una situación inédita y por demás interesante porque los ámbitos institucionales se transforman entonces en un escenario de disputas y las acusaciones de corrupción deben convivir con las estrategias de defensa y de relativización por parte de los acusados.

Aparecen allí como novedad los argumentos que denuncian estas cruzadas en términos de persecución y cuestionan el enrolamiento de actores institucionales en la misma como una vulneración de los principios de imparcialidad e incluso de legítima defensa cuando los debates se instalan en el terreno judicial.

Otro aspecto interesante en relación con los escándalos y acusaciones de corrupción en décadas recientes se refiere precisamente al rol de los actores judiciales. Como sostuvimos más arriba, en América Latina, el apogeo de los escándalos de corrupción en los años ‘90 estuvo principalmente motorizado por el trabajo periodístico, por el rol de expertos y especialistas en el tema y también por los propios actores de la política profesional.

A diferencia de los escándalos europeos que tuvieron como protagonistas principales a jueces y fiscales y a la arena judicial como uno de sus terrenos más significativos, los grandes escándalos de los años ‘90 tendieron a implicar principalmente a la opinión pública y a la política institucional.

El debilitamiento de los gobiernos, la interrupción de las carreras políticas o simplemente la pérdida de estatus de los personajes involucrados se produjeron en la mayoría de los casos por efecto directo del impacto de los escándalos. La tarea judicial avanzó como corolario de las denuncias en la prensa y se mantuvo preponderantemente inactiva hasta la salida del poder del elenco político denunciado.

En los últimos años esa situación se vio modificada en muchos países de América Latina. Como sostienen Ezequiel Gonzalez-Ocantos y otros (2023) la implicación de actores judiciales en las cruzadas anti-corrupción contemporáneas resulta un elemento insoslayable. Mencionamos ya el caso de “Los cuadernos” en Argentina y deberíamos incluir sin duda el caso “Lava-Jato” en Brasil. Vemos allí, al igual que en otros casos, que fiscales y jueces tienden a liderar las acusaciones y denuncias y avanzan de modo proactivo y veloz en el desarrollo de los expedientes judiciales. Al hacerlo, los operadores judiciales tienden ahora a liderar la cruzada erigiéndose ellos mismos en guardianes de la ética y la integridad y decididos a confrontar con los actores políticos de modo abierto y decidido -a resultados de los cual algunos de estos actores llevaron adelante también un salto a la actividad político-partidaria o a la función pública en el ámbito ejecutivo.

Esa dinámica que recuerda los procesos del *Mani pulite* en Italia o del caso Enron en Francia han implicado también una modificación de las herramientas y modos de trabajo del Poder Judicial en relación con los casos de corrupción. Por mencionar sólo las novedades más importantes podemos decir que los expedientes judiciales de algunos de estos casos recientes implicaron la utilización de la figura del arrepentido, la responsabilidad de personas jurídicas y las prisiones preventivas en casos de corrupción como producto de modificaciones normativas o interpretaciones novedosas y algo arriesgadas de la ley. Algunas de estas novedades fueron y son todavía hoy el foco de las controversias legales y políticas que envuelven a estos casos y que reflejan la imposibilidad de sustraer, al menos en parte, a la lógica judicial respecto del conflicto político.

Algunos de estos grandes escándalos que han surgido en los últimos años en distintos países de América Latina también muestran otro cambio interesante y es la implicación del mundo empresario en la dinámica de los escándalos. Si prácticamente a todo lo largo del siglo XX las acusaciones y escándalos de corrupción pusieron el foco principalmente en la política profesional y la función pública esa dinámica se modificó al menos parcialmente en los últimos años.

Resulta paradigmática en ese sentido la trama del caso Odebrecht que desde 2016 reveló la relación del mundo empresario con gobiernos de una decena de países latinoamericanos con mecanismos de sobrepagos y sobornos para asegurar contratos de obra pública. La dinámica

de ese caso puso en el centro de la escena al mundo empresario como uno de los polos fundamentales de los intercambios corruptos lo que representa una anomalía en relación con el modo en que la concepción moderna de la corrupción tendió, como vimos, a poner el foco sobre el Estado, sobre los funcionarios públicos y los políticos profesionales.

En la Argentina el caso Odebrecht no fue objeto de investigaciones judiciales significativas pero algo similar ocurrió en varios de los escándalos y de las causas judiciales referidas a los gobiernos del ciclo kirchnerista. En la causa “Cuadernos” en particular, la estrategia del juez y del fiscal fue imputar a un número significativo de empresarios y ofrecerles mejorar sus condiciones procesales (en particular en relación con la prisión preventiva) a cambio de acuerdos de delación.

Finalmente, el escenario actual de los escándalos de corrupción tiene un último rasgo novedoso que se vincula con la creciente importancia que adoptaron las dinámicas internacionales en los mismos. Mencionamos recién el caso Odebrecht que rápidamente mostró un nuevo tipo de escala regional tanto desde el punto de vista de las acusaciones y escándalos de corrupción como también en términos de las estrategias de las investigaciones tanto periodísticas como judiciales. Si bien el caso muestra las tensiones entre lo regional y lo nacional no cabe duda de que la primera de estas dinámicas se volvió mucho más significativa que en el pasado.

Algo de esa impronta se debe al involucramiento del Departamento de Estado norteamericano pero también se reflejó en los esfuerzos y dificultades de coordinación del trabajo judicial en los distintos estados y también en el modo en que el caso estuvo configurado por narrativas que enfatizaron su dimensión y alcance regional. Pero en este aspecto es sin duda la aparición de las “filtraciones de información” el fenómeno que impulsó el avance de una dinámica transnacional de los escándalos de corrupción.

Los casos de los *Paradise Papers* y de los *Panamá Papers* marcaron el inicio de una nueva serie de escándalos cuyo elemento central es el modo de filtración y tratamiento de la información, a partir de la constitución de redes y consorcios de medios y periodistas a nivel internacional (O'Donnell y Lukin, 2017).

## Conclusiones

En este texto nos propusimos -siendo conscientes de las limitaciones, fragmentaciones y asimetrías que aún existen en las investigaciones respecto a los distintos períodos temporales y escenarios en la Argentina- una primera observación de las acusaciones y escándalos de corrupción en perspectiva histórica.

Como señalamos al inicio, aunque con intensidades y actores diferentes, refiriéndose a temas, problemas y actores disímiles, las denuncias de corrupción han formado parte del escenario político del país de modo recurrente, aunque con distintos niveles de intensidad. Desde el período de formación del Estado nacional hasta la actualidad pudimos observar una multiplicidad de casos y coyunturas en los cuales las acusaciones de corrupción y los escándalos aparecen como claves de lectura de la realidad política del país.

En este trabajo exploratorio fuimos indagando una serie de ejes transversales cuyo objetivo fue poder registrar continuidades y rupturas en la configuración de las denuncias y escándalos de corrupción a lo largo de la historia.

De ese modo, nos preguntamos por la presencia o ausencia de una serie de elementos en dicha configuración, a saber: la referencia o no a empresarios, funcionarios y elites socioeconómicas; el rol de las internas partidarias y/o gubernamentales en el origen de las acusaciones y escándalos; la centralidad o no de la prensa en las denuncias y su relación con la estructura de la comunicación política en los diversos períodos y coyunturas; las características y alcances de los distintos modelos de investigación desencadenados por las denuncias y acusaciones (judicial, comisiones en el ámbito ejecutivo o legislativo, investigaciones profanas, etc.); la tensión entre, por un lado, el estatus moral de los funcionarios y/o políticos y, por otro lado, la decadencia del régimen político como referencias principales para definir la noción de corrupción. Estos ejes, en su conjunto permitieron comenzar una indagación más sistemática sobre el universo de actores, dinámicas y procesos vinculados a las acusaciones y escándalos de corrupción.

Nuestro trabajo diferenció cuatro períodos cuyo objetivo principal es heurístico y no constituye -al menos por el momento- una propuesta fundamentada de periodización histórica específica del fenómeno. No obstante, podemos arriesgar que entre cada uno ellos, más allá de ciertos rasgos recurrentes, existen algunos cambios significativos que pueden

servir como punto de partida para una exploración más sistemática. Por el momento, podemos ofrecer una serie de piezas sueltas que nos ayuden a construir genealogías académicas sobre escándalos y acusaciones de corrupción, menos estables que las genealogías políticas, pero con potencialidad crítica para cuestionar las dinámicas del poder asociadas a las mediciones sobre el carácter corrupto o transparente de los distintos países.

Entre mediados del siglo XIX y los primeros años del siglo XX hemos podido registrar el modo en que las acusaciones y los escándalos de corrupción acompañan el pulso de la incorporación de la vida política argentina a la modernidad. Las acusaciones de corrupción que se suceden contra el Régimen Conservador muestran el surgimiento de una elite política modernizadora que señala el carácter intolerable de las rémoras de una política tradicional. La relación entre denuncias de corrupción y procesos de reforma del régimen político fueron acompañadas como vimos por movilizaciones como así también por levantamientos y episodios de violencia política que marcaron el dramatismo y la importancia de las cuestiones en pugna.

Al mismo tiempo, es un período en el que los tópicos más importantes de la moderna acusación de corrupción tienden a imponerse. La figura y el estatus moral de los gobernantes, empresarios y funcionarios, sus modos de colisión con o su pertenencia a las elites socioeconómicas son cuestionadas y el conflicto entre interés público y beneficio personal (en particular en relación con el manejo de los fondos del Estado) se vuelve una lente crucial para entender el fenómeno de corrupción y articular los casos y las denuncias.

Asimismo, hemos advertido que en esta etapa las acusaciones y los escándalos de corrupción ya comenzaban a tener un importante eco en amplios escenarios como la esfera periodística, el ámbito parlamentario, las discusiones públicas y aunque en menor medida, sobre todo si se compara lo acaecido en la Argentina en períodos más actuales, la arena judicial. Las denuncias, tal como hemos visto, adquirieron fuerte centralidad, al igual que en otros momentos del siglo XX, en ocasiones donde se dirimieron distintas pujas partidarias, Inter partidarias y gubernamentales. Las mismas se refirieron en algunos casos a determinados rasgos, hechos o comportamientos políticos y al funcionamiento de entidades bancarias, obras y servicios públicos.

Si retrotraemos la mirada a las décadas de 1930 y 1940 tomando como eje el binomio acusaciones de corrupción y violencia política y nos extendemos en el tiempo hasta la última

dictadura cívico militar observamos que las denuncias de este tipo se vuelven una temática excluyente de las cruzadas militares contra la política democrática y la política popular.

La destitución de los gobiernos democráticos aparece acompañada de acusaciones y mecanismos de investigación (en particular comisiones investigadoras) que cuestionan el carácter inmoral y corrupto de los políticos profesionales. Allí la corrupción vuelve a adoptar un sentido más clásico ligado a la degradación del régimen político o de la vida política de la sociedad, aunque ahora las denuncias son promovidas mayoritariamente por grupos conservadores, lo que pone en evidencia las ambigüedades presentes en la relación entre políticas anticorrupción y modernización.

Los golpes de Estado se muestran de ese modo como cruzadas moralizadoras de la actividad política y sus consecuencias ruinosas. Se muestra allí también -aunque con oscilaciones- una referencia creciente a la intervención del Estado -en la producción o en la regulación- en la economía como uno de las principales causas y razones de la corrupción.

La progresiva consolidación del régimen democrático desde la década de 1980 en adelante implicó a su vez un cambio importante en lo que hemos denominado aquí como período de apogeo de los escándalos de corrupción. En ese sentido, los años '90 fueron testigos de una multiplicación de escándalos de corrupción que comenzaron a poblar el paisaje de la actividad política de la mano de una transformación muy significativa en las estructuras de la comunicación pública y un proceso de crecimiento e institucionalización de un abordaje técnico y globalizado del problema de la corrupción. Los escándalos se incorporan a la lucha política e involucran sucesiva y alternativamente a actores ubicados en distintas posiciones del espectro político.

Para finalizar, hemos señalado algunos rasgos de la fisonomía más actual o contemporánea que muestran las acusaciones y los escándalos de corrupción. Hemos podido ver allí que la transnacionalización creciente de las dinámicas económicas y políticas nos confronta, a su vez, con casos y escándalos que se producen precisamente a una escala internacional o transnacional. A su vez, las acusaciones de corrupción y los escándalos han dejado de movilizar públicos amplios y transversales (como fue el caso en décadas anteriores) y aparecen anclados en las lógicas de conflicto de un escenario político crecientemente polarizado.

En conjunto estas páginas muestran que la corrupción es un hilo conductor que permite abordar, analizar y complejizar coyunturas críticas, grandes procesos y transformaciones significativas de la historia política del país. Las denuncias aparecen como un recurso eficaz de intervención política del que han echado mano todos los grupos políticos, a lo largo del tiempo, tanto para dirimir disputas internas como para atacar a los opositores. Como ya ha sido señalado para otros países, también en Argentina verificamos que la lucha contra la corrupción no siempre aparece vinculada al progreso o al reclamo por una mayor participación política. Por el contrario, en varias ocasiones advertimos su utilización para justificar la violencia política y debilitar la vida política democrática.

Es necesario avanzar en la indagación y evaluar en qué medida y de qué modo es posible establecer diferencias entre una historia de la corrupción política en el país en relación con los abordajes y perspectivas historiográficos tradicionales; a la vez que contemplar las especificidades y particularidades que presenta en relación a otros casos latinoamericanos o europeos. Hay temas y dimensiones de análisis que son transversales y que por presencia o ausencia muestran las tensiones y resignificaciones que han acompañado el uso del término corrupción como materia de acusación o escándalo y como herramienta o recurso de la lucha política.



## BIBLIOGRAFÍA

Adair, J. (2019) *In Search of the Lost Decade: Everyday Rights in Post-Dictatorship Argentina*.

Berkeley: University of California Press. <https://doi.org/10.1525/9780520973282>.

Adut, A. (2008) *On Scandal: Moral Disturbances in Society, Politics and Art*. Cambridge: Cambridge University Press.

Alarcón, N. (2022) “El Partido Demócrata Progresista y la Compañía General de Tranvías Eléctricos de Rosario en los años 30. Prensa, denuncias y pujas intergubernamentales”, ponencia presentada en el Workshop Escándalos y usos políticos de la acusación de corrupción en la historia argentina. Desde fines del siglo XIX hasta la actualidad, Buenos Aires, UNSAM, 16-18 de noviembre.

Alonso, P. (2000) *Entre la revolución y las urnas: los orígenes de la Unión Cívica Radical y la política argentina en los años noventa*. Buenos Aires: Universidad de San Andrés, Editorial Sudamericana.

Alonso, P. (2004) “Introducción”, en P. Alonso (comp.) *Construcciones impresas. Panfletos, diarios y revistas en la formación de los estados nacionales en América Latina 1820-1920*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Astarita, M. (2021). Significados y usos de la corrupción en la última dictadura militar en la Argentina. *PolHis. Revista Bibliográfica del Programa Interuniversitario de Historia Política*, 28, 134-158.

Astarita, M. y Canelo, P. (2022) “Usos y significados de la corrupción durante la última dictadura cívico-militar argentina”, ponencia presentada en el Workshop Escándalos y usos políticos de la acusación de corrupción en la historia argentina. Desde fines del siglo XIX hasta la actualidad, Buenos Aires, UNSAM, 16-18 de noviembre.

Balán, M. (2011) “Competition by Denunciation: The Political Dynamics of Corruption Scandals in Argentina and Chile.” *Comparative Politics*, Vol. 43, Issue 4. 459-476.

Barandiarán, L. (2022) “La conformación de la usina de energía de Tandil (1930-1946) y el rol de la sociedad civil, la política local y los intereses particulares”, ponencia presentada en el Workshop Escándalos y usos políticos de la acusación de corrupción en la historia argentina. Desde fines del siglo XIX hasta la actualidad, Buenos Aires, UNSAM, 16-18 de noviembre.

Blake, C. H., & Morris, S. D. (eds.). (2009) *Corruption & Democracy in Latin America*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.

Bonaudo, M. (2020) “1889/1893 ¿Un nuevo umbral de la percepción de la corrupción política?”, en M. A. Peña Guerrero y D. Feria Lorenzo (dirs.) *Corrupción política y liberalismo en el largo siglo XIX*. Granada: Comares Historia.

Briquet, J. L., & Garraud, P. (eds.). (2001) *Juger la politique: entreprises et entrepreneurs critiques de la politique*. Rennes: PU Rennes.

Calvo, E. y Aruguete, N. (2020) *Fake news, trolls y otros encantos. Cómo funcionan (para bien y para mal) las redes sociales*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.

Carrizo, G. (2019) Cuando la Revolución Libertadora llegó a YPF: La comisión investigadora n° 22; *Anuario de la Escuela de Historia*; 31; 11-2019; 1-22

Castro, M. (2012) *El ocaso de la República oligárquica. Poder, política y reforma electoral, 1898-1912*. Buenos Aires: Edhasa.

Cucchi, L. (2021) “La juventud juarista en Córdoba. Perfiles, trayectorias y formas de acción política (1877-1890)”, en B. Bragoni ; L. Cucchi y A.L Lanteri (coords.) *Las tramas del poder. Instituciones, liderazgos y vida política en la Argentina del siglo XIX*. Mendoza: INCIHUSA

Cuenca Álvarez, R. y Torrents Juncà, J. (2022) “¿Una tierra de ‘plata’?: Lerroux y los radicales españoles en la Argentina (1908-1910)”, ponencia presentada en el Workshop Escándalos y usos políticos de la acusación de corrupción en la historia argentina. Desde fines del siglo XIX hasta la actualidad, Buenos Aires, UNSAM, 16-18 de noviembre.

Della Porta, D., & Vannucci, A. (1999) *Corrupt exchanges: Actors, resources, and mechanisms of political corruption*. New Jersey: Transaction Publishers.

De Privitellio, L. (2003) *Vecinos y ciudadanos . Política y sociedad en la Buenos Aires de entreguerras*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.

De Riquer, B. (2016) *Cambó en Argentina. Negocios y corrupción política*. Buenos Aires: Edhasa.

Engels, J. I. (2018) “ ‘De lo antiguo a lo nuevo’. La historia de la corrupción política en Europa. Estado de la cuestión y debates actuales de investigación”, en D. Riquer, B. et.al. (dirs.) *La corrupción política en la España Contemporánea. Un enfoque interdisciplinar*. Madrid: Marcial Pons.

Engels, J. I. (2019) “La nueva historia de la corrupción. Algunas reflexiones sobre la historiografía de la corrupción política en los siglos XIX y XX”. *Revista Ayer* 115 (3). Recuperado a partir de <http://www.revistamarcialpons.es/revistaayer/article/view/la-nueva-historia-de-la-corrupcin-slgunas-reflexiones-sobre-la->

Eujanian, A. (2015) *El pasado en el péndulo de la política*, Universidad de Quilmes.

Ferreya, S. (2018) *El peronismo denunciado. Antiperonismo, corrupción y comisiones investigadoras durante el golpe de 1955*. Buenos Aires: Eudem-GEU.

Ferreya, S. (2022) *Peronistas denunciados y acusadores: usos de la acusación de corrupción en el "negociado de los folletos"*, in by J. R. C. (compiladores) Nicolás Quiroga, *Peronistas denunciados y acusadores: usos de la acusación de corrupción en el "negociado de los folletos"*, Teseo Press.

Frederic, S. (2004) *Buenos vecinos, malos políticos: moralidad y política en el Gran Buenos Aires*. Buenos Aires: Prometeo Libros.

Fronzizi, A. (1964). *Estrategia y táctica del movimiento nacional*. Editorial Desarrollo.

Fuentes, L. (2022) "¿Espacios de participación y movilización política, ámbitos de sociabilidad o 'antros' de vicio y corrupción electoral? Los comités radicales de la provincia de Buenos Aires en la segunda y tercera década del siglo XX", ponencia presentada en el Workshop Escándalos y usos políticos de la acusación de corrupción en la historia argentina. Desde fines del siglo XIX hasta la actualidad, Buenos Aires, UNSAM, 16-18 de noviembre.

Garcilazo, R. (2019 a) "Los escándalos de corrupción retratados por la prensa. El caso del Banco Provincial de Santa Fe (Argentina) segunda mitad del siglo XIX". *Anuario Colombiano de Historia Social y de la Cultura* 46 (1). Recuperado a partir de <https://revistas.unal.edu.co/index.php/achsc/article/view/75558>.

Garcilazo, R. (2019b) "Imágenes, discursos y escándalos de corrupción. El Banco Provincial de Santa Fe 1889-1894". *Anuario del Instituto de Historia Argentina* 19 (2). Recuperado a partir de <https://www.anuarioiha.fahce.unlp.edu.ar/issue/view/459>.

Garcilazo, R. (2021) "Escándalos de corrupción e investigación gubernamental. Reflexiones en torno al caso de Santa Fe (Argentina) 1890-1894". *Naveg@merica* 27. Recuperado a partir de <https://revistas.um.es/navegamerica/article/view/487301>.

Garcilazo, R. (2022 a) "Escándalos políticos y escándalos de corrupción. Entre Ríos 1890-1903", ponencia presentada en el Workshop Escándalos y usos políticos de la acusación de corrupción en la historia argentina. Desde fines del siglo XIX hasta la actualidad, Buenos Aires, UNSAM, 16-18 de noviembre.

Garcilazo, R. (2022b) "Escándalo, prensa, denuncias e investigación. Entre Ríos primeros años del siglo XX", en O. Videla y N. Alarcón *Conflictos y contextos. Historias locales en Santa Fe y Entre Ríos durante el siglo XX*. Rosario: ISHIR (en prensa).

Garcilazo, R. (2022 c) "Denuncias públicas y escándalos políticos. Entre Ríos, 1896". *Revista Hablemos de Historia* (en prensa).

Gayol, S. (2008) *Honor y duelo en la Argentina moderna*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.

Giordano, V. (2003) *Qué va cha ché. Corrupción y poder político en Argentina 1890 cien años después*. Buenos Aires: Facultad de Ciencias Sociales. Recuperado a partir de <https://anticorruccion00.tripod.com/sitebuildercontent/sitebuilderfiles/corruccionargentina.pdf>

Goldstein, A. (2017) *La Prensa Brasileña y sus "Cruzadas Morales": Un Análisis de los Casos del Segundo Gobierno de Getúlio Vargas y el Primer Gobierno de Lula da Silva*; Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Instituto de Estudos Sociais e Políticos; *Dados*, 60; 2; 4-2017; 395-435.

González Alemán, M. (2017) "El saqueo de la casa de Yrigoyen. Iconoclasia política y contrarrevolución (1930)", en G. Di Meglio y Serulnikov, S. (comps.) *La larga historia de los saqueos en la Argentina. Desde la independencia hasta nuestros días*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno.

Gonzalez-Ocantos, E., Chirinos, P.M., Pavão, N. y Baraybar Hidalgo, V. (2023) *Prosecutors, Voters, and The Criminalization of Corruption in Latin America: The Case of Lava Jato*. Cambridge: Cambridge University Press.

Iturralde, M. (2022) "La construcción del caso Graiver como problema público en Clarín durante la última dictadura", ponencia presentada en el Workshop Escándalos y usos políticos de la acusación de corrupción en la historia argentina. Desde fines del siglo XIX hasta la actualidad, Buenos Aires, UNSAM, 16-18 de noviembre.

Ladeuix, J. (2022) "Eso no es de peronistas'. El uso de las acusaciones de corrupción en los conflictos intra peronistas durante el gobierno del Frente Justicialista de Liberación. El caso de las destituciones de intendentes en la provincia de Buenos Aires. 1973 - 1976", ponencia presentada en el Workshop Escándalos y usos políticos de la acusación de corrupción en la historia argentina. Desde fines del siglo XIX hasta la actualidad, Buenos Aires, UNSAM, 16-18 de noviembre.

Little, W. y Posada Carbó, E. (1996) *Political corruption in Europe and Latin America*. New York: Institute of Latin American Studies Series.

Llorens, F. (2022) "Los conductores del proceso. El escándalo por los salarios de las estrellas de televisión durante la presidencia de Galtieri", ponencia presentada en el Workshop Escándalos y usos políticos de la acusación de corrupción en la historia argentina. Desde fines del siglo XIX hasta la actualidad, Buenos Aires, UNSAM, 16-18 de noviembre.

Lotersztain, I. (2010) *Los bancos se roban con firmas. Corrupción y crisis en 1890*. Buenos Aires: Turmalina.

Marcilese, J. (2022) "Acusaciones de corrupción e internismo peronista en el desenlace del *mercantismo*", ponencia presentada en el Workshop Escándalos y usos políticos de la acusación de corrupción en la historia argentina. Desde fines del siglo XIX hasta la actualidad, Buenos Aires, UNSAM, 16-18 de noviembre.

Martín, M.P. (2022) "Entre lo moral y lo corrupto. El discurso de la prensa católica sobre la política (1908-1935)", ponencia presentada en el Workshop Escándalos y usos políticos de la acusación de corrupción en la historia argentina. Desde fines del siglo XIX hasta la actualidad, Buenos Aires, UNSAM, 16-18 de noviembre.

Minutella, E., y Álvarez, M. N. (2019). Progresistas fuimos todos: Del antimnemenismo a Kirchner, cómo construyeron el progresismo las revistas políticas. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.

Monier, F. (2019) “Un ‘régimen honesto’? Soberanía y virtud en la República francesa (1870-1940)” Revista Ayer 115 (3). Recuperado a partir de <http://www.revistamarcialpons.es/revistaayer/article/view/un-regimen-honesto-soberania-y-virtud-en-la-republica-francesa-1>

Newland, C. (2020) “Clase política y sector bancario en la Argentina de entreguerras: el caso del Banco Español y del Río de la Plata”. América Latina en la Historia Económica 27(2). Recuperado a partir de <http://alhe.mora.edu.mx/index.php/ALHE/issue/view/89>

O'Donnell, S. y Lukin, T. (2017) ArgenPapers: los secretos de la Argentina offshore en los Panamá papers. Buenos Aires: Sudamericana.

Peña Guerrero, M. A., & Bonaudo, M. S. (2019). La corrupción política a debate: Una mirada hacia Europa y América Latina. En *Historia cultural de la corrupción política: Prácticas, escenarios y representaciones*. Prohistoria.

Pereyra, S. (2012). “La política de los escándalos de corrupción desde los años 90”, en Desarrollo Económico, 52(206), 255-284.

Pereyra, S. (2013) Política y transparencia: la corrupción como problema público. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.

Pereyra, S. (2022a) “Usos y significados de la corrupción”. Buenos Aires: Oficina Anticorrupción. Recuperado a partir de <https://www.argentina.gob.ar/anticorrupcion/coleccion-de-documentos-de-la-red-emic>

Pereyra, S. (2022 b) “En busca de la opinión pública. El escándalo del contrabando de armas y la figura de la asociación ilícita”, ponencia presentada en el Workshop Escándalos y usos políticos de la acusación de corrupción en la historia argentina. Desde fines del siglo XIX hasta la actualidad, Buenos Aires, UNSAM, 16-18 de noviembre.

Quiroz, A. (2013) Historia de la corrupción en el Perú. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

Raitzin, K. (2021) “La instrumentalización de escándalos mediáticos en argentina: un estudio exploratorio sobre las representaciones de la corrupción en el sitio web del diario Clarín” Intersecciones en comunicación, 1(14). Recuperado a partir de <https://ojsintcom.unicen.edu.ar/index.php/ojs/article/view/22>

Ratto, A. (2022) “La primera intervención de Lisandro de la Torre contra la corrupción en el Congreso de la Nación”, ponencia presentada en el Workshop Escándalos y usos políticos de la acusación de corrupción en la historia argentina. Desde fines del siglo XIX hasta la actualidad, Buenos Aires, UNSAM, 16-18 de noviembre.

Rojkind, I. (2016) “‘El triunfo moral del pueblo’. Denuncias de corrupción y movilización política en Buenos Aires, a fines del siglo XIX” en C. Rosenmüller, y S. Ruderer (eds.) “Dádivas, dones y dineros”. Aportes a una historia de la corrupción en América Latina desde el imperio español hasta la modernidad. Madrid-Frankfurt am Main: Iberoamericana-Vervuert.

Rojkind, I. (2022) “Satisfacción de la vindicta pública. Denuncias de corrupción y movilización política en la ciudad de Buenos Aires a fines del siglo XIX”, ponencia presentada en el Workshop Escándalos y usos políticos de la acusación de corrupción en la historia argentina. Desde fines del siglo XIX hasta la actualidad, Buenos Aires, UNSAM, 16-18 de noviembre.

Romero, A.L. (2022) “Debate público, escándalo y moral política en el cambio de siglo”, ponencia presentada en el Workshop Escándalos y usos políticos de la acusación de corrupción en la historia argentina. Desde fines del siglo XIX hasta la actualidad, Buenos Aires, UNSAM, 16-18 de noviembre.

Rosenmüller, C. y Ruderer, S. (2016) (eds.) “Dádivas, dones y dineros”. Aportes a una historia de la corrupción en América Latina desde el imperio español hasta la modernidad. Madrid-Frankfurt am Main: Iberoamericana-Vervuert.

Rubí, G. y Toledano, F. (2019) “La corrupción general del siglo. Palabras y discursos sobre la corrupción política en la España del siglo XIX”. Revista Ayer 115 (3). Recuperado a partir de <https://revistaayer.com/articulo/1368>

Ruderer, S. (2020) “‘Fraude electoral’ o ‘corrupción administrativa’. Argentina y Uruguay en la segunda mitad del siglo XIX”, en M. A. Peña Guerrero y D. Feria Lorenzo (dirs.) Corrupción política y liberalismo en el largo siglo XIX. Granada: Comares Historia.

Ruderer, S. (2022) “‘Un acto de higiene política’. La ley Sáenz Peña de 1912 y los debates acerca de la corrupción electoral”, ponencia presentada en el Workshop Escándalos y usos políticos de la acusación de corrupción en la historia argentina. Desde fines del siglo XIX hasta la actualidad, Buenos Aires, UNSAM, 16-18 de noviembre.

Ruderer, S. y Rosenmüller, C. (2016) “Introducción. La nueva historia de la corrupción en América Latina”, en C. Rosenmüller, y S. Ruderer (eds.) “Dádivas, dones y dineros”. Aportes a una historia de la corrupción en América Latina desde el imperio español hasta la modernidad. Madrid-Frankfurt am Main: Iberoamericana-Vervuert.

Videla, O. (2022) “‘El asunto del Banco Provincial de Santa Fe. Casa Rosario’. Escándalos de corrupción y tramas políticas en la legislatura santafesina a inicios de los veinte”, ponencia presentada en el Workshop Escándalos y usos políticos de la acusación de corrupción en la historia argentina. Desde fines del siglo XIX hasta la actualidad, Buenos Aires, UNSAM, 16-18 de noviembre.



**SEGUNDA PARTE**  
**Corrupción y**  
**derechos humanos**

## Capítulo 4

# Corrupción, patriarcado y derechos humanos: el género del poder<sup>27</sup>

Christian Gruenberg

### Resumen

El documento analiza la intersección entre corrupción, orden social patriarcal y agenda de género y derechos humanos. Desde una perspectiva que considera a la corrupción como una forma de ejercicio y abuso de poder (mediante la cual ciertos grupos de personas, gobiernos y empresas controlan y oprimen a grupos vulnerables económica, política y socialmente), el autor reflexiona sobre el modo en que el enfoque de género, por un lado, y el discurso y la práctica de los derechos humanos, por otro, pueden realizar aportes significativos para el debate, diseño e implementación de políticas públicas de integridad y de prevención de la corrupción. En esta línea, indaga en una serie de ejemplos y casos donde es posible articular las perspectivas de género y derechos humanos y las políticas preventivas, como en el acceso a los servicios públicos, el aborto y la práctica de la prostitución.

### Palabras clave

Corrupción - género - derechos humanos

---

<sup>27</sup> El presente capítulo constituye una re-edición del documento homónimo, publicado como parte de la [Colección de Documentos de la Red EMIC](#) de la Oficina Anticorrupción y financiado por el proyecto ARG/16/019 "Cooperación para la implementación de políticas de transparencia y control de la corrupción aplicados en conjunto en gobiernos provinciales" del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.



## Introducción

En términos generales, la corrupción implica esencialmente una forma de abuso de poder.<sup>28</sup> Consecuentemente, para poder diseñar y llevar a cabo políticas efectivas para prevenir la corrupción es necesario identificar y analizar la relación entre las prácticas corruptas y las distintas formas de operación del poder en la sociedad. Desde este punto de vista, el marco conceptual y las herramientas para estudiar y prevenir la corrupción deberían incorporar una perspectiva estructural del poder capaz de explicar las causas sociales que le permiten a ciertos grupos de personas, gobiernos, y empresas controlar a otros económica, política y socialmente.<sup>29</sup>

Desde este enfoque, la corrupción no se considera como un simple acto egoísta, racional y aislado, sino como una práctica profundamente social, moldeada por nociones culturales acerca del poder, los privilegios y el estatus social<sup>30</sup>. Usando esta perspectiva estructural del poder, la corrupción puede ser abordada y analizada como un instrumento que ayuda a construir, sostener y expandir un orden social basado en relaciones desiguales entre distintos grupos sociales oprimidos como consecuencia del racismo, el sexismo, y la homo-lesbo-transfobia que sufren estos grupos, entre otros criterios discriminatorios.

En el marco de este trabajo elegimos el uso del concepto de opresión (Young, 1990) por su utilidad como categoría analítica para el estudio de la corrupción. La opresión implica una restricción sistemática sobre determinados grupos sociales basados en cinco dimensiones interdependientes: 1) la explotación como la transferencia de los resultados del trabajo de un grupo para beneficiar a otro grupo; 2) la marginación como la exclusión de los procesos de participación en la vida social y política; 3) la ausencia de poder como la falta de autoridad, estatus y sentido de sí mismo que permite a una persona ser escuchada y tratada con respeto; 4) el imperialismo cultural como la creación y difusión de estereotipos que provocan que la cultura de los grupos oprimidos sea subestimada y negada, mientras que la cultura

---

<sup>28</sup> Seguimos la definición clásica de corrupción como el abuso de poder encomendado para el beneficio propio. Esta definición general cubre una serie de delitos particulares enumerados no taxativamente en la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción como malversación o peculado, tráfico de influencias, abuso de funciones, y enriquecimiento ilícito.

<sup>29</sup> Para desarrollar el concepto de poder estructural seguimos el trabajo de Lukes (1974). De este autor queremos resaltar especialmente la idea de que el modo más sofisticado de ejercer el poder sobre el otro, es sin que este último lo sepa; en palabras de Steven Lukes “la forma más efectiva e insidiosa de usar el poder es para lograr prevenir que aparezca el conflicto, moldeando las percepciones y preferencias de las personas para que acepten su lugar en el orden existente de las cosas como algo natural o imposible de cambiar”

<sup>30</sup> Una concepción de la corrupción como fenómeno complejo puede ser encontrada en el Documento N° 3 de esta Colección, “Usos y significados de la corrupción”, de Sebastián Pereyra.

hegemónica es vista como normal, natural e inevitable; y 5) la violencia como el miedo a sufrir ataques directos sin provocación contra los miembros de ciertos grupos sociales por el simple hecho de ser miembros de ese grupo.

En este contexto social, cuando la corrupción se combina con las distintas formas de opresión tiende a beneficiar principalmente a aquellos grupos con poder económico y político, y a afectar desproporcionadamente a los grupos socialmente oprimidos (UNDP, 2004; ICHRP, 2009). Aunque la corrupción resulta igualmente negativa para todos estos grupos oprimidos, se vuelve especialmente peligrosa para las mujeres, lesbianas, trans y travestis cuando se combina con la discriminación y violencia patriarcal que enfrentan cotidianamente.

En el marco de estas relaciones sociales desiguales, la manifestación concreta de la corrupción puede darse mediante la captura del Estado por parte de las empresas privadas, a través de la influencia que estas ejercen sobre el diseño y la aplicación de regulaciones, leyes, decretos y sentencias judiciales. Y se extiende profundamente a través de redes clientelares que condicionan el acceso a los servicios públicos.

En términos generales, mientras la captura del Estado le permite a una elite de empresas y políticos definir para beneficio propio la formulación de las reglas del juego que regularán las relaciones entre el Estado y el mercado, el clientelismo le permite a los partidos políticos manipular la prestación de los servicios públicos en base a criterios arbitrarios y discriminatorios. Desde esta perspectiva, la corrupción tiende a sostener y reproducir la exclusión social de los grupos más vulnerables, bloqueando la realización de sus derechos humanos y desorganizando la acción colectiva para enfrentarla y denunciarla.

Al incorporar un análisis estructural de la corrupción, el discurso y la práctica de los derechos humanos tienen mucho que aportar al debate, el diseño y a la implementación de políticas para prevenir la corrupción. Los derechos humanos focalizan su atención en las relaciones desiguales de poder como principal causa de la corrupción y en las posibles estrategias para promover un cambio social que les permita a los grupos oprimidos ejercer sus derechos para desafiar y resistir las prácticas corruptas.

En este marco, la teoría y la práctica de los derechos humanos se transforma en un proyecto político para promover la igualdad, eliminar la discriminación y remover los obstáculos

económicos, legales y políticos que le impiden a los grupos oprimidos organizarse y movilizarse para enfrentar y prevenir la corrupción.

## **1. La (novedosa) incorporación de la perspectiva de género en las políticas para prevenir la corrupción**

Los primeros programas anticorrupción se diseñaron sobre el supuesto de que la corrupción era neutral en cuanto a las relaciones de género, y que por lo tanto afectaba de la misma manera a varones y mujeres. Desde esta perspectiva, todo lo que se podía observar y decir sobre la conexión entre la corrupción y los varones era generalizable a las mujeres.

Pero este sesgo androcéntrico no ha sido exclusivo de la teoría y la práctica de las políticas anticorrupción; la mayoría de los emprendimientos científicos y culturales considerados y aceptados como válidos han sido llevados a cabo en esferas sociales dominadas por varones.

En este contexto, las ciencias físicas y sociales se han desarrollado desde una epistemología positivista, la cual ha sido influenciada por fuerzas sociales y culturales caracterizadas por ser patriarcales, elitistas, heterocisnormativas y racistas.<sup>31</sup>

Sin embargo, durante los últimos 30 años, las teorías feminista, post-estructuralista, post-colonialista, posmoderna y *queer* han buscado visibilizar, desnaturalizar y transformar las relaciones de poder opresivas que sufren las mujeres, pero también otros grupos oprimidos: homosexuales, lesbianas, transgéneros, indígenas y afrodescendientes, entre otros grupos.

Desde esta nueva perspectiva es posible ver cómo la desigualdad de género deja su marca en el diseño y en la operación de las instituciones públicas. Así, en ambientes institucionales patriarcales<sup>32</sup> las mujeres no logran tener suficiente poder para desafiar la corrupción ni las prácticas clientelares. En consecuencia, pueden ser víctimas de formas especiales de corrupción y clientelismo basadas en la desigualdad y en la violencia de género, como el abuso

---

<sup>31</sup> Para una excelente antología sobre este tema ver: Hesse Biber, S. And Yaiser, M. (2004) "Feminist perspectives on social research", Oxford University Press.

<sup>32</sup> En el marco de este estudio entendemos por patriarcado un sistema de dominio masculino y heterosexual sobre la esfera pública y privada, aprovechado para perpetuar los privilegios de los varones heterosexuales y la subordinación de las mujeres, lesbianas, transgénero, varones homosexuales, y cualquier otra disidencia sexo-genérica. El patriarcado se basa fundamentalmente en la desigualdad de género y hace aparecer el poder y los privilegios de los varones heterosexuales como naturales, antes que socialmente construidos

sexual de las mujeres pobres como condición para poder recibir un programa social o acceder a un servicio público (Gruenberg, 2008; Alolo, 2007; TI, 2008; GTZ, 2004).

En la actualidad existe un consenso general (Goetz, 2003) sobre el hecho de que la corrupción impacta diferenciadamente entre varones y mujeres. Sin embargo, la incorporación de la perspectiva de género en el diseño y en la gestión de los programas anticorrupción sigue siendo una práctica atípica, casi excepcional dentro del movimiento anticorrupción.

En este sentido, la integración de los derechos humanos podría ayudar a incorporar y a fortalecer la perspectiva de género en el diseño de los programas anticorrupción. El marco internacional de derechos humanos y el principio de no discriminación podrían ser usados como una guía práctica para alcanzar este objetivo.

### **¿Qué implica incorporar la perspectiva de género en las políticas para prevenir la corrupción?**

En términos generales implicaría: Integrar una perspectiva de género es el proceso de valorar las implicaciones que tiene para los varones y para las mujeres cualquier acción que se planifique, ya se trate de legislación, políticas o programas, en todas las áreas y en todos los niveles.

Es una estrategia para conseguir que las preocupaciones y experiencias de las mujeres, al igual que las de los varones, sean parte integrante en la elaboración, puesta en marcha, control y evaluación de las políticas y de los programas en todas las esferas políticas, económicas y sociales, de manera que las mujeres y los varones puedan beneficiarse de ellos igualmente y no se perpetúe la desigualdad.

El objetivo último de la integración es conseguir la igualdad de los géneros.<sup>33</sup>

## **2. Más mujeres, ¿menos corrupción?**

A finales de los años '90, una nueva ola de investigaciones comenzó a estudiar la conexión entre la corrupción y las relaciones de género, analizando cómo podrían contribuir las mujeres a la lucha contra la corrupción. Una serie de análisis estadísticos y econométricos publicados

---

<sup>33</sup> Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC): Conclusiones Acordadas, E/1997/L.30, 54, p. 2.

por el Banco Mundial, entre otros, mostraban que las instituciones públicas con un mayor número de mujeres eran menos corruptas.

Esto parecía ser cierto tanto en estudios macro -que correlacionaban variables de corrupción con la proporción de mujeres en el poder legislativo y ejecutivo en distintos países (Dollar and Gatti, 1999; Sung, 2003)-, como en el análisis de experiencias empíricas de instituciones públicas formadas íntegramente por mujeres como una estrategia de lucha contra la corrupción.<sup>34</sup> Ambos análisis se sustentaban en el mito sexista de que las mujeres son menos corruptas, más íntegras y más honestas que los varones.

A pesar de lo tentador de este argumento, el mismo presenta varios problemas. Lejos de ser una novedad, la presunción a favor de una mayor probidad moral de la esencia femenina se basa en un mito patriarcal, cuya función ha sido mantener por siglos a las mujeres excluidas de la actividad política y de las instituciones públicas.

Desde Platón hasta Rousseau, para nombrar sólo a dos filósofos hombres famosos, se sostuvo a través de argumentos sobre la esencia femenina y masculina la incapacidad de las mujeres para dedicarse a los asuntos públicos en contraste con un supuesto “talento natural” para el cuidado de otras personas y la asignación transparente y equitativa de dinero para la alimentación de la familia y otras cuestiones domésticas.

Así, la imagen de la mujer como madre, guardiana del hogar y cuidadora es redefinida en los años '90 como una virtud instrumental para la lucha contra la corrupción. En este sentido, el desafío de incluir a las mujeres en la vida pública ya no es defendido como un derecho humano, sino que se lo reduce a un argumento instrumental. Consecuentemente, al intentar incluir a las mujeres en las instituciones públicas, se las vuelve a estereotipar bajo las mismas razones por las que fueron excluidas del poder político durante siglos.

---

<sup>34</sup> Estas experiencias buscaron feminizar agencias notoriamente corruptas como una estrategia para luchar contra la corrupción. Este es el caso, por ejemplo, del gobierno del Presidente Fujimori en Perú que en 1998 creó una fuerza policial para manejar el tránsito, formada en su totalidad por 2,500 oficiales mujeres. Otro ejemplo fue la creación de una fuerza de oficiales anticorrupción enteramente femenina para los Servicios Aduaneros de tierra y mar en México en el año 2003. En Uganda una visión similar guió la selección de mujeres para ocupar la mayoría de los cargos en la tesorerías de los gobiernos locales (Goetz, 2003).

Pero el argumento además presenta varios problemas metodológicos.<sup>35</sup> Aunque existe una correlación general negativa entre el número de mujeres en el gobierno y la incidencia de la corrupción, esto no implica causalidad. Es más, la misma exclusión de las mujeres del poder político y económico, puede ser una explicación racional que da cuenta de su exclusión, también, de las redes de corrupción.

Tanto el acceso al poder político como las oportunidades de corrupción funcionan y se crean principalmente a través de redes formadas y sostenidas por hombres. El acceso al poder político de los hombres en países en desarrollo se basa a menudo en la creación y el sustento de redes clientelares que son manejadas y dominadas principalmente por varones. De esta manera, las relaciones de género pueden estar limitando las oportunidades de las mujeres de involucrarse en prácticas corruptas.

El foco de la discusión debería centrarse, entonces, no tanto en las virtudes construidas y asignadas a los roles de género sino en analizar el impacto de las relaciones de género en las estructuras de oportunidad de las prácticas corruptas. Las estructuras de oportunidad para ejercer la corrupción son distintas para hombres y mujeres, y esto se explica, en gran parte, porque las instituciones políticas formadas por mujeres tienden a ser menos corruptas que las de varones.

Pensar en las estructuras de oportunidad para la corrupción desde una perspectiva de género nos obliga a explorar nuevas preguntas. ¿La corrupción de funcionarios públicos incide de la misma manera en varones y mujeres? ¿Enfrentan las mujeres distintos tipos de prácticas corruptas de parte de los funcionarios públicos que los varones? La siguiente sección explora brevemente estas cuestiones.

### **3. El impacto de la corrupción contra las mujeres en el acceso a los servicios públicos**

Todavía más importante que investigar qué pueden hacer las mujeres para combatir la corrupción es preguntarnos si la corrupción afecta de manera distinta y desproporcionada a varones y mujeres. Esto implica estudiar el impacto de la corrupción en las mujeres y los

---

<sup>35</sup> Una de las críticas más consistentes a este tipo de políticas para la incorporación de las mujeres al espacio público se puede leer en Aloisio y Muñoz (2006).

desafíos que enfrentan las estrategias contra la corrupción para incluir la perspectiva de género y para proteger los derechos humanos de las mujeres.

Para empezar, las mujeres están más expuestas a la pobreza porque acceden a salarios más bajos que los varones en el mercado formal e informal; también enfrentan restricciones en sus oportunidades de acceso a la educación, la tierra, el crédito y otros bienes productivos como consecuencia de la discriminación de género.

Además, la relación de subordinación con respecto a los hombres las obliga a asumir las responsabilidades domésticas de cuidado de los/las niños/as y adultos/as mayores lo que implica mayores gastos y mayores dificultades para obtener un empleo. Otro aspecto esencial para entender cómo afecta la corrupción a las mujeres es que enfrentan no sólo coerción económica sino que también están expuestas a violencia psicológica, física y sexual, dentro y fuera del hogar.

Como consecuencia de su rol de género de cuidadoras, las mujeres enfrentan mayor dependencia de los servicios públicos (ICHR, 2009). En esta estructura social patriarcal, las mujeres tienen mayor responsabilidad en la provisión del cuidado de la salud y la educación de los/las niños/as, y a menudo también en la de los/las adultos/as mayores de la familia. También necesitan cuidados especiales y consultas en los hospitales públicos durante el embarazo y frente a los abortos inseguros. Así, la corrupción afecta a las mujeres por su dependencia de los servicios públicos de múltiples formas.

En el sector de la salud pública la corrupción más común es el pago de sobornos a enfermeras y doctores para obtener prestaciones médicas en las salas de primeros auxilios y hospitales públicos. En hospitales saturados de consultas, el soborno es la única manera de evitar las largas colas burocráticas para ser atendida por un médico. Aún en casos de emergencia, profesionales de la salud pueden descuidar a los pacientes a menos que se les otorgue una recompensa.

En la ciudad de Bangalore, al sur de India, una de cada dos mujeres que va al hospital maternal debe pagar extra si quiere que un médico esté presente en el momento del parto. Una encuesta independiente realizada por la ONG Centro de Asuntos Públicos (Sekhar, 2000)

reveló que las pacientes en esta ciudad pagan un promedio de USD 22 en sobornos para recibir una atención adecuada.

Un estudio cualitativo realizado en Ghana (Alolo, 2007), revela hasta qué punto la corrupción en los hospitales públicos afectan los derechos de las mujeres: “Las mujeres enfrentan la mayor carga de los sobornos. Las mujeres embarazadas, con problemas reproductivos pero sin dinero para pagar los sobornos, no son atendidas. Así, abandonan el hospital frustradas y no vuelven a buscar atención médica pre o post-natal. La mayoría de las mujeres en Ghana dan a luz en su casa por esta razón. Se puede observar un aumento en los riesgos de infecciones para la madre y el bebé cuando este no nace en el hospital.”

Según el mismo estudio, los sobornos en el sector de la salud ha provocado que el 80% de todos los partos se realicen en el hogar, con un tercio de los nacimientos afectados por la muerte prematura del bebe, y 30% de las mujeres fallecidas durante el parto debido a complicaciones en el embarazo.

En el sector educativo la corrupción vulnera el derecho a la educación de las mujeres de varias maneras. Como en general las vacantes son limitadas, los y las estudiantes con pocos recursos -independientemente de su nivel académico- son rechazados/as de las mejores instituciones educativas públicas a favor de los y las estudiantes que pagan sobornos. Esto causa, a su vez, mayor inequidad para las mujeres.

En 1999, en Pakistán, se reportó que sólo 47% de las mujeres de la provincia de Sindh iban a la escuela a pesar de que la escuela en este país es gratuita, no es obligatorio llevar uniforme escolar y los libros de texto son entregados sin costo. Sin embargo, los padres reportaron que la principal razón para no enviar a las niñas a recibir educación se debía a los costos (no oficiales) de la escuela y los materiales escolares. Al tener que decidir cómo invertir los bajos recursos de la familia para pagar los sobornos, se prioriza la educación de los hijos varones (CIET, 1999).

El impacto de los sobornos en el sector educativo también promueve la violencia física y sexual de las mujeres. Las mujeres de bajo recursos son sometidas sexualmente a cambio de lograr la admisión en las escuelas, o evitar ser reprobadas en los exámenes. Un estudio sobre violencia sexual en Botswana en 2001 reveló que el 67% de las mujeres encuestadas



reportaban haber sido acosadas sexualmente por sus profesores; 11% de las mujeres habían considerado dejar la escuela debido al acoso sexual que sufrían de sus profesores y 10% consentía tener relaciones sexuales por miedo a que si se negaba, esto repercutiría negativamente en sus notas académicas (CMI, 2006).

#### **4. Articulando la gestión local con los derechos humanos y el enfoque de género para prevenir la corrupción**

Los gobiernos municipales y provinciales gestionan servicios públicos que son vitales para la vida de las personas: escuelas, centros de salud y hospitales, seguridad ciudadana, suministro de agua potable, saneamiento y alumbrado público. A nivel local, el acceso a estos servicios públicos básicos son especialmente importantes para los grupos sociales históricamente oprimidos y discriminados.

En este contexto, los derechos humanos pueden transformarse en una política esencial para la prevención de la corrupción en la prestación y acceso a los servicios públicos, promoviendo la participación ciudadana, el acceso a la información pública y la rendición de cuentas (ICHRP, 2002).

Pero el diseño y la gestión local de políticas efectivas para prevenir la corrupción en la prestación de servicios públicos requiere primero comprender y analizar rigurosamente la gestión de la burocracia en el nivel de la calle. El funcionamiento de la burocracia en el nivel de la calle es el tema central de la teoría desarrollada por Michael Lipsky durante la década de 1960 en Estados Unidos.

Lipsky intentó ofrecer una respuesta a las fuertes críticas formuladas contra la ineficiencia de las estructuras burocráticas encargadas de implementar los programas sociales de la “Guerra contra la Pobreza” durante el gobierno de Lyndon Johnson. El objetivo principal de la Guerra contra la Pobreza fue erradicar la desigualdad racial a través de fondos federales para educación, vivienda, capacitación laboral y otros programas comunitarios asignados directamente a los guetos urbanos (Quadagno, 1994).

Entonces, la teoría de la burocracia en el nivel de la calle busca entender la interacción entre el Estado, los y las ciudadanas, en el lugar exacto donde la burocracia se encuentra cara a cara con las personas que demandan el acceso a los servicios públicos (Lipsky, 1969)<sup>36</sup>.

De acuerdo a la teoría de Lipsky, los burócratas en el nivel de la calle se caracterizan por ser funcionarios públicos que interactúan directamente con la ciudadanía, ejerciendo un grado considerable de discrecionalidad y autonomía sobre decisiones que pueden tener un profundo impacto e influencia en la vida de las personas, en particular sobre los grupos sociales oprimidos que más dependen de los servicios públicos (Lipsky, 1969).

La teoría de la burocracia en el nivel de la calle sostiene como argumento principal que en determinados contextos burocráticos, donde las demandas sociales superan los recursos presupuestarios escasos, los burócratas en el nivel de la calle, en lugar de implementar las políticas diseñadas y sancionadas desde arriba, tienden a reinventarlas desde abajo, creando nuevas rutinas y simplificaciones para poder tomar decisiones frente a las exigencias y desafíos del trabajo burocrático (Lipsky, 1969).

Así, ubicados estratégicamente como guardianes en el último eslabón de la cadena de prestación de los servicios públicos, los burócratas en el nivel de la calle controlan el acceso a bienes públicos como la información pública (Kim, 2011).

Desde la perspectiva de los derechos humanos, la teoría de la burocracia en el nivel de la calle permite dirigir la atención sobre una extensa e intrincada red de funcionarios públicos, desde médicos hasta policías, que controlan información pública determinante para el ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales de los grupos sociales oprimidos y discriminados. Así, desde la teoría de la burocracia en el nivel de la calle se busca entender la realidad social donde ocurre la interacción directa entre los burócratas y los grupos sociales que demandan información sobre sus derechos y las condiciones necesarias para acceder a los servicios públicos.

Como ya se señaló, para adaptarse a contextos institucionales que combinan demandas sociales que superan los escasos recursos presupuestarios, los burócratas en el nivel de la calle

---

<sup>36</sup> Sobre el tema, consultar el capítulo “Las burocracias de calle como primera línea del Estado y su papel en las políticas de integridad”, de Luisina Perelmiter y Pilar Arcidiácono.

hacen sus propias políticas en base a nuevas rutinas y simplificaciones. La creación de rutinas implica establecer ciertos patrones regulares en la selección y priorización de las tareas a cumplir, mientras que las simplificaciones son construcciones simbólicas que ayudan a ordenar la percepción de la realidad en base a estereotipos y otras formas de categorización (Lipsky: 1969).

En la práctica, el proceso de rutinización y simplificación se estructura en base al uso de estereotipos. Pero en sociedades patriarcales la aplicación de estereotipos durante el proceso de rutinización y simplificación tiende inevitablemente a reproducir y exacerbar patrones estructurales de discriminación (Lipsky, 1969).

En este punto, la perspectiva de derechos humanos, el enfoque de género y la teoría de la burocracia en el nivel de la calle convergen inevitablemente. Como sostiene Lipsky, el uso de estereotipos para la creación de rutinas y simplificaciones nunca sucede en el vacío. El proceso ocurre, por el contrario, en contextos sociales donde la discriminación de género y otros patrones de discriminación influyen y moldean las decisiones de los burócratas de la calle (Lipsky, 1969; Yamada, 2011).

En consecuencia, para las mujeres, lesbianas, trans y travestis la manipulación de la información en base a estereotipos y prejuicios patriarcales puede convertirse en una de las principales barreras para el acceso a los servicios públicos (Kim, 2011).

Pero la manipulación de la información no es la única forma de abuso de poder que puede afectar a las mujeres, lesbianas, trans y travestis. La discrecionalidad burocrática que caracteriza a los funcionarios en el nivel de la calle también crea una matriz de oportunidades e incentivos para la corrupción en el acceso a los servicios públicos (TI, 2006; WHO, 2007).

La extorsión, como una de las principales formas de corrupción en el nivel de la calle, condiciona gravemente el acceso a la información para iniciar un trámite de regularización migratoria, pedir un turno para una consulta médica, aplicar a un programa de vivienda, solicitar una pensión por discapacidad, conocer la causa de una detención policial, ingresar al sistema educativo o inscribirse en un programa de capacitación laboral (Yamada et al, 2011).

## **5. La intersección entre la corrupción y el patriarcado**

Para la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH, 2019) la discriminación y la corrupción se intersectan y operan simultáneamente, reproduciendo la opresión de ciertos grupos sociales contra otros.

Si bien conceptualmente se trata de dos fenómenos distintos, en la práctica tienden a converger e interactuar instrumental y complementariamente (Gruenberg, 2013). Dependiendo de cada caso, la discriminación puede reforzar la corrupción, por ejemplo cuando una trabajadora sexual transgénero no denuncia la corrupción policial por temor a ser revictimizada; o bien la corrupción puede reforzar la transfobia policial, por ejemplo, cuando la policía le exige selectiva y exclusivamente a las personas transgénero pagar un soborno para no ser detenidas (Goetz, 2003).

En cuanto al orden y la secuencia de los hechos no queda claro qué viene primero, si la transfobia policial influye primero sobre la corrupción o viceversa. Pero un examen más minucioso de los hechos sobre la realidad cotidiana de los grupos sociales discriminados sugiere que la interacción entre la discriminación y la corrupción responde a un mecanismo circular, antes que a una relación de causalidad lineal.

Así, el aporte principal de los derechos humanos consistiría en demostrar que la corrupción no ocurre de manera aislada ni aleatoria, sino que continúa y refuerza patrones estructurales de discriminación de género (Gruenberg, 2013).

En todo el mundo, las mujeres, lesbianas, trans y travestis son discriminadas en el acceso a la salud sexual y reproductiva, pero el aborto y la prostitución son dos cuestiones sociales que producen los efectos más peligrosos para sus derechos humanos. Además, la discriminación de género asociada al aborto y la prostitución están íntimamente relacionados con la corrupción, incluso en países donde ambas prácticas son perfectamente legales.

Debido a la discriminación de género, las mujeres, lesbianas, trans y travestis no pueden ejercer plenamente sus derechos contra la corrupción y, por lo tanto, sus denuncias siguen siendo en gran parte invisibles y sin tener respuesta institucional (Nyamu, 2007).

## 6. Corrupción, patriarcado y aborto

El aborto puede verse como una pandemia silenciosa que amenaza a las mujeres en todo el mundo. Cada año, personas no calificadas realizan alrededor de 20 millones de abortos. Casi todos los abortos inseguros (97%) se realizan en países en desarrollo. Se estima que 70.000 mujeres mueren como resultado de abortos inseguros y millones más tienen complicaciones de salud, muchas de ellas permanentes (Grimes, 2006; Singh, 2009).

El aborto inseguro es uno de los principales problemas de la atención de la salud en los países en desarrollo. Se caracteriza por la falta de habilidades por parte de la persona que interviene y el uso de técnicas peligrosas e instalaciones inseguras. De ahí que las mujeres que recurren a instalaciones clandestinas y / o proveedores no calificados ponen en riesgo su salud y su vida (WHO, 2004).

En este contexto de riesgo global para las mujeres, los Estados tienen la obligación de abstenerse de obstaculizar las decisiones de las mujeres en cuanto a su salud sexual y reproductiva y de tomar medidas positivas para respetar, proteger y cumplir los derechos de las mujeres a ser protegidas contra la muerte o la enfermedad por abortos inseguros. Estas obligaciones han sido reconocidas por el Comité de la CEDAW, el CDESCR y el Comité de Derechos Humanos, que desde hace décadas instan a los Estados Partes a tomar todo tipo de medidas para reducir las tasas de morbilidad y mortalidad de las mujeres por esta causa.<sup>37</sup>

Pero a pesar de la clara obligación de los Estados de respetar, proteger y cumplir el derecho de las mujeres a la salud y la vida, la discriminación contra las mujeres y el aborto hace que el aborto legal no sea necesariamente seguro, y que el aborto clandestino también ocurre en países donde el aborto es legal y gratuito. Pero la dimensión más peligrosa de la discriminación de género es la conexión del aborto con un mercado ilegal y corrupto basado en 25 millones de abortos clandestinos e inseguros cada año (WHO, 2017).<sup>38</sup>

---

<sup>37</sup> Ver por ejemplo: Human Rights Committee concluding observations: Chile (CCPR/C/79/Add.104), para. 15; Guatemala (CCPR/CO/72/GTM), para. 19; Ireland (CCPR/C/IRL/CO/3), para. 13; Madagascar (CCPR/C/MDG/CO/3), para. 14; Mali (CCPR/CO/77/MLI), para. 14; Peru (CCPR/CO/70/PER), para. 20; Poland (CCPR/C/79/Add.110), para. 11; Zambia (CCPR/C/ZMB/CO/3), para. 18; CEDAW concluding observations: Belize (A/54/38), para. 56; Colombia (A/54/38), para. 393; Dominican Republic (A/53/38), para. 337; Myanmar, (A/55/38), para. 129; Committee against Torture (CAT) concluding observations: Chile (CAT/CR/32/5), para. 4 (h); Nicaragua (CAT/C/NIC/CO/1), para. 16. See also: Protocol to the African Charter on Human and Peoples' Rights on the Rights of Women in Africa (Maputo Protocol), art. 14, para. 2 (c), adopted at the 2nd Ordinary Session of the Assembly of the Union, 2003.

<sup>38</sup>

<https://www.who.int/news/item/28-09-2017-worldwide-an-estimated-25-million-unsafe-abortions-occur-each-year>

Argentina aprobó recientemente la legalización del aborto a través de la Ley No. 27.610 del 30 de diciembre de 2020. Pero durante mucho tiempo, el aborto clandestino fue un negocio ilegal altamente rentable basado en redes criminales de médicos, policías, farmacéuticos, jueces y políticos, donde cada minuto se realizaban cirugías sin ningún tipo de control. Un estudio estimó que el negocio corrupto del aborto clandestino en Argentina producía ingresos un 3.000% superiores al gasto anual asignado por el Estado en el Programa Nacional de Salud Sexual y Procreación Responsable.

El negocio corrupto del aborto opera a través de redes ilegales que benefician principalmente a hombres, mientras que las mujeres arriesgan su salud y su vida. La conexión entre la discriminación de género y la corrupción expone a las mujeres a todo tipo de abusos sexuales y económicos, los cuales no son denunciados a ninguna autoridad por temor a ser revictimizadas, reforzando así la impunidad sistémica contra las mujeres cis y hombres trans que deciden abortar (LFDA, 2010).

En Argentina, la organización Lesbianas y Feministas por la Descriminalización del Aborto utilizó el discurso y la práctica de los derechos humanos para garantizar a través de una línea telefónica gratuita el derecho a la información pública sobre el uso seguro del misoprostol de mujeres pobres, indígenas, afrodescendientes.

La estrategia de esta organización se caracterizó por definir el acceso a la información pública sobre aborto seguro con misoprostol como un derecho humano de las mujeres, no diferenciar entre abortos legales e ilegales, y garantizar el acceso a información oportuna, científica, actualizada, libre de prejuicios y paternalismo. Esta estrategia, articulando la práctica feminista con los derechos humanos permitió avanzar en el acceso a la información pública sobre aborto seguro con medicamentos, bajar la tasa de complicaciones post-aborto y reducir la corrupción del aborto clandestino (LFDA, 2010; WHO, 2012; Erdman, 2011).

## **7. Corrupción, patriarcado y prostitución**

En sociedades patriarcales el estigma asociado a la prostitución afecta de manera desproporcionada a las mujeres cis y trans que se auto-definen como trabajadoras sexuales en el espacio público. Este documento toma en cuenta y reconoce el histórico debate existente

entre el abolicionismo, el reglamentarismo y otras posiciones feministas sobre el ejercicio de la prostitución.

Sin embargo, el documento aborda un fenómeno que trasciende este debate para poder visibilizar y exponer un patrón sistemático de discriminación y violencia institucional contra los derechos humanos de las personas que se auto-definen como trabajadoras sexuales organizadas (CELS, 2013; Amnesty International, 2016).

En este contexto, dado que la prostitución es una práctica discriminada y estigmatizada, la policía –como burócratas en el nivel de la calle- pueden fácilmente extorsionar y amenazar a las mujeres cis y trans con denuncias falsas en su contra o con violencia física y sexual. Así, las fuerzas de seguridad se benefician económica y sexualmente de la corrupción, mientras la discriminación de género contra las trabajadoras sexuales refuerza la impunidad policial (CEDAW, 1992; HRC, 2006).

Argentina es un país abolicionista, por lo tanto el ejercicio de la prostitución no está prohibido. De la misma manera, en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires la oferta y demanda de servicios sexuales de manera consentida y autónoma entre personas adultas es legal, pero el Código Contravencional de CABA regula la forma de ejercerla en el espacio público a través del art. 81 de Código Contravencional de CABA: “Quien ofrece o demanda en forma ostensible servicios de carácter sexual en los espacios públicos no autorizados o fuera de las condiciones en que fuera autorizada la actividad, es sancionado a con uno (1) a cinco (5) días de trabajo de utilidad pública o multa de doscientos (\$ 200) a cuatrocientos (\$ 400) pesos. En ningún caso procede la contravención en base a apariencia, vestimenta o modales. En las contravenciones referidas en el párrafo precedente, la autoridad preventora sólo puede proceder al inicio de actuaciones por decisión de un representante del Ministerio Público Fiscal”.

Así, para prevenir la discrecionalidad y el abuso policial en la aplicación del art. 81, el mismo artículo incluye un triple control sobre la acción policial de vigilancia y control en el espacio público:

1. Prohíbe a la policía acciones de control, vigilancia, e investigación aplicando perfiles en base a la apariencia, la vestimenta o los modales.
2. Prohíbe a la policía proceder sin la autorización previa de un representante del Ministerio Público Fiscal (MPF).

3. Obliga al MPF a regular la discrecionalidad de la policía para garantizar que las detenciones se basen en conductas “ostensibles” y no en la apariencia, vestimenta o modales.

Sin embargo, el Ministerio Público Fiscal de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires ha reconocido oficialmente el incumplimiento sistemático del control en la aplicación callejera del art.81 por más de una década. Por esta causa durante los últimos 10 años el 95% de las investigaciones preparatorias (en promedio) fueron desestimadas y archivadas por el MPF por atipicidad, falta de prueba o por la imposibilidad de individualizar al autor del hecho.<sup>39</sup>

No se trata de una práctica policial arbitraria, aislada, ni coyuntural sino de un conjunto de reglas y procedimientos estables en el tiempo que generan un patrón institucional de corrupción y abuso policial rutinario y sistemático contra las trabajadoras sexuales a través de detenciones ilegales aplicando perfiles discriminatorios basados en la raza, la etnia y la identidad de género.<sup>40</sup>

Este patrón de criminalización se agrava y recrudece en la mayoría de las provincias donde todavía muchos códigos contravenciones definen la prostitución como un acto inmoral y contrario a las buenas costumbres, otorgándoles un amplio margen de discrecionalidad a las fuerzas de seguridad (AMMAR, 2016).

Una práctica para poder enfrentar este patrón de corrupción y abuso policial fue la diseñada por la Asociación de Mujeres Meretrices de la Argentina (AMMAR). La organización desarrolló una estrategia de derechos humanos basada en una alianza institucional con el Ministerio Público de la Defensa de la Ciudad de Buenos Aires en el barrio de Constitución.

---

<sup>39</sup> De acuerdo al análisis estadístico de 9 Informes de Conflictividad Social (2007-2015) elaborados por el Ministerio Público Fiscal de CABA: sobre un total de 29.936 investigaciones preparatorias por art. 81 entre 2007 y 2015, el 95% de los casos (28.440 actas contravencionales) fueron desestimadas y archivadas de manera temprana.

<sup>40</sup> Primer Informe de Conflictividad, MPF CABA, 2007 (pag. 94): “Existe, para esta contravención, un elevado porcentaje de archivo; generado por las dificultades que se producen para acreditar la oferta y demanda ostensibles. Esta ostensibilidad, como el propio legislador se ha encargado de indicar, no consiste en la apariencia, la vestimenta o los modales; sino que se basa en acreditar, con elementos probatorios suficientes, que en el caso concreto se ha ofrecido o demandado el servicio sexual de un modo inequívoco.” Informe de Gestión del MPF de 2016 (pag. 83): “Muchas veces, la carencia de elementos probatorios puede ser producto de una deficiente actuación policial al inicio de la investigación, es decir, en el momento genético del proceso, en donde las fuerzas de seguridad son las impulsoras de todas aquellas actividades que a la postre derivan en la actuación fiscal”



Esta alianza consistió en garantizar el derecho de acceso a la información pública de las trabajadoras sexuales sobre su derechos y garantías como trabajadoras sexuales, en un proceso colectivo de capacitación legal contra al abuso y la extorsión policial, y en probar a través de un enfoque de derechos humanos que las detenciones arbitrarias y la extorsión policial implican un patrón sistemático de violación de los derechos humanos de las trabajadoras sexuales.

Cómo consecuencia de esta estrategia de derechos humanos contra la corrupción y abuso policial, se ha registrado, de acuerdo a la experiencia de las trabajadoras sexuales en el barrio de Constitución, una reducción en la capacidad de extorsión policial y detenciones arbitrarias.

A partir de este cambio promovido por el activismo de derechos humanos de las trabajadoras sexuales organizadas en Constitución contra la corrupción y el abuso policial, trabajadoras sexuales de otras comunas de la ciudad de Buenos Aires han expresado interés en migrar hacia el barrio de Constitución.

Si bien se trata de un fenómeno nuevo, que necesita ser estudiado y analizado más en profundidad, sería un indicador del impacto positivo de una estrategia de derechos humanos implementada por las trabajadoras sexuales contra la corrupción y el abuso policial.<sup>41</sup>

## **Conclusiones**

En términos generales, la integración de los principios y estándares de los derechos humanos puede mejorar el impacto de las políticas para prevenir la corrupción. Desde un enfoque más particular, la perspectiva de los derechos humanos tiene el potencial para mejorar las políticas de transparencia, participación y rendición de cuentas a nivel local, prestando especial atención a la inclusión de los grupos históricamente oprimidos y discriminados en el acceso a los servicios públicos.

En este mismo sentido, la inclusión de la perspectiva de género también permite visibilizar el impacto diferenciado que tiene la corrupción sobre las mujeres, lesbianas, trans y travestis porque ellas son las principales usuarias de los servicios públicos. Además la corrupción se

---

<sup>41</sup> Entrevista del autor con Georgina Orellano, Secretaria General de AMMAR (4/11/2020).

entrecruza con diversas formas de violencia de género (psicológica, física y sexual) y de discriminación (racismo, sexismo, clasismo y lesbotransfobia).

Pero cuando la corrupción y los prejuicios patriarcales se intersectan, por ejemplo, en el acceso al aborto seguro y ejercicio del trabajo sexual, se vuelve más rentable para los burócratas en el nivel de la calle (la mayoría varones), pero también más riesgoso y peligroso para las mujeres, lesbianas, trans y travestis.

Como lo demuestran los dos casos analizados, la participación directa de las mismas víctimas de la corrupción, el acceso a la información pública y la rendición de cuentas desde un enfoque de género y derechos humanos promueven las condiciones sociales e institucionales favorables para prevenir la corrupción. Sin embargo, una debilidad de ambas prácticas señaladas es que consisten en experiencias impulsadas por organizaciones de la sociedad civil.

El desafío entonces es incluir la perspectiva de género y derechos humanos en el diseño mismo de políticas para prevenir la corrupción y en la actuación cotidiana de los y las agentes de calle.

Por ello, articular la teoría de la burocracia en el nivel de la calle, los derechos humanos y el enfoque de género es una estrategia clave para poder diseñar políticas locales más efectivas con el objetivo de prevenir la corrupción en el acceso a los servicios públicos, donde las provincias y municipios se encuentran cara a cara con las personas que demandan salud, educación y trabajo (la mayoría mujeres).

Esta articulación permite reconocer y visibilizar la experiencia de los grupos más oprimidos frente a la intersección de la corrupción, la discriminación de género y la violencia patriarcal. Es en el territorio y a través de políticas públicas, donde la participación ciudadana, el acceso a la información pública y la rendición de cuentas con enfoque de derechos humanos y de género podrían mejorar el impacto de las políticas para prevenir la corrupción.

## **BIBLIOGRAFÍA**

Asian Human Rights Commission (AHRC) (2000), *Impact of Corruption in Criminal Justice System on Women*, vol. 10, n° 2, febrero.

Anderson, M. (2003), "Access to justice and legal process: making legal institutions responsive to poor people", en *LDCs*, Institute of Development Studies, Brighton, Sussex.

Aloisio, C. y Muñoz, Ch. (2006), "Género y corrupción: ¿Son las mujeres un arma eficaz en el combate contra la corrupción? ¿Y es deseable que lo sean?", Universidad Católica del Uruguay y Universidad de la República, Uruguay.

Alolo, N. (2007), "Corruption, human rights and gender: an empirical investigation", International Council of Human Rights Policy, Ginebra.

Baden, S. (2000), "Gender, Governance and the Feminization of Poverty", en *Women and Political Participation: 21<sup>st</sup> Century Challenges*, UNDP, Nueva York.

Burnside, C. y Dollar, D. (1997), "Aid, Policies, and Growth, Policy Research Working" Paper 1777, The World Bank, Development Research Group, Washington D.C.

Cooke, B. y Kothari, Y. (2001), *Participation, the new tyranny?*, Zed Books.

Cohen, J. y Uphoff, N. (s/d), *Participation's place in rural development: seeking clarity through specificity*, World Development.

CMI (2006), "Corruption in the Education Sector", U4 Issue. Chr. Michelsen Institute.

Erdman, J. (2011), "Access to information on safe abortion: a harm reduction and human rights approach", International Reproductive and Sexual Health Law Programme, Faculty of Law, University of Toronto.

Fox, J. (1994), "The Difficult Transition from Clientelism to Citizenship: Lessons from Mexico", *World Politics* 46, n° 2.

– (2004), *Empowerment and Institutional Change: Mapping "Virtuous Circles" of State-Society Interaction*, en Ruth Alsop, 2004, *Power, Rights and Poverty: concepts and connections*.

– (2007), *Accountability politics: Power and Voice in rural Mexico*, Oxford University Press.

Goetz, A. (2003), "Political cleaners: How women are the new anti-corruption force. Does the Evidence Wash?", Institute of Development Studies, University of Sussex.

Goetz, A. y Gaventa, J. (2001), "From consultation to influence: bringing citizen voice and client focus into service delivery", IDS Working Paper 138.

Goetz, A. y Jenkins, R. (2002), "Voice, Accountability and Human Development: The Emergence of a New Agenda", Development Report 2002, UNDP.

Goetz, A. y Jenkins, R. (2003b), "Bias and Capture: Corruption, Poverty and the Limitations of Civil Society in India", en Marc Blecher y Robert Benewick (eds.), Asian Politics in Development, Frank Cass, Londres.

GTZ, Schimmel, B. y Birgit P. (2004), Corruption and Gender. Approaches and Recommendations for TA: Focal Theme: Corruption and Trafficking in Women, Eschborn: Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ).

Goodwin, M. y Rose-Sender, K. (2007), "Linking corruption and human rights: an unwelcome addition to the development discourse", Tilburg University, Paper presentado en la conferencia 'Corruption and Human Rights', Universidad de Maastricht, 22-23 octubre.

Grimes, D. A. (et al.) (2006), "Unsafe Abortion: the Preventable Pandemic", The Lancet, Sexual and Reproductive Health Series, 4.

Gruenberg, Ch. (2009), "Corruption and human rights: integrating human rights into the anti-corruption agenda", International Council of Human Rights Policy, Geneve.

Gruenberg, Ch. y Pereyra Iraola, V. (2009), "El clientelismo en la gestión de programas sociales contra la pobreza", Documento de Políticas Públicas/Análisis n° 60, CIPPEC, Buenos Aires.

Gruenberg, Ch. (2013), "Enfrentando la corrupción con medidas antidiscriminación", Revista Ideele UNDP Human Development Report (2002), Nueva York, UNDP.

Hevia, F. (2006), "La contraloría social mexicana: participación ciudadana para la rendición de cuentas", CIESAS/UV, México.

Hines, A. (2005), "What human rights indicators should measure", en Ignatieff, M., "Measurement and Human Rights: tracking progress, assessing impact", Carr Center Project Report, Harvard University.

ICHR (2005), "Local government and human rights: doing good service". IHEU (2010), en [www.iheu.org/iheu-cites-misogyny-and-corruption-major-obstacles-development](http://www.iheu.org/iheu-cites-misogyny-and-corruption-major-obstacles-development).

HRC (2006), Report of the Special Rapporteur on the human rights aspects of the victims of trafficking in persons, especially women and children, E/CN.4/2006/62, para. 65, 20 February 2006.

Kim, D. H. (2011), Measuring Street-Level Bureaucrats' Use of Behavioral Discretion Over Information, Transaction Costs, and Stigma in U.S. Welfare Policy Implementation. A Comparative Analysis of Public Management in State and Local Government, Umi Dissertation Publishing.

## Nuevos enfoques de la corrupción: Perspectiva histórica, federal y multidimensional

Lesbians and Feminists for Decriminalization of Abortion (LyF) (2010), "Shadow report to the Committee on the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women (CEDAW)" 46th session - July 2010.

Lipsky, Michael (1969), *Toward a theory of street-level bureaucracy*, University of Wisconsin.

Lipsky Michael (1969), *La burocracia en el nivel callejero: la función crítica de los burócratas en el nivel callejero*, en Shafritz J. y Hyde, A. (1999) *Clásicos de la administración pública*, Fondo de Cultura Económica, México.

Lukes, S. (1974), "Power: a radical view", Macmillan, Londres.

MacPherson, E. (2008), "Invisible Agents: Women in Service Delivery Reforms", en *IDS Bulletin* Volume 38, n° 6, Institute of Development Studies.

Molyneux, M. (2007), "The chimera of success: gender ennui and changed international policy environment", en Cornwall, A. (ed.) (2007), *Feminisms: contradictions, contestations and challenges in development*, Zed Books.

Newell, P.; Vaijanyanta, A.; Hasrat, A.; Harsh, J.; Sampath, K. y ABSV Ranga Rao (2005), *Corporate Accountability and Citizen Action*, in *Rights, Resources and the Politics of Accountability*. Edited by Peter Newell and Joanna Wheeler, Zed Books.

Nyamu-Musembi, C. (2007), "Gender and corruption in the administration of justice", in Transparency International, "Global corruption report 2007: corruption in judicial systems", TI Berlin.

O'Donnell, G. (1999), "Horizontal Accountability in New Democracies", en Schedler, A.; Diamont, Larry y Plattner, Marc (eds.), *The Self-Restraining State: Power and Accountability in new Democracies*, Lynne Rienner, Boulder.

Pilapitiya, T. (2004), "The impact of corruption on the human rights based approach to development", United Nations Development Programme, septiembre.

Quadagno, J. (1994), *The color of welfare: how racism undermined the war on poverty*, Oxford University Press.

Sen, A. (1999), *Development as Freedom*, Random House, Nueva York.

United Nations (UN) (2009), *A human rights approach to global migration governance*, Durban Review Conference.

Rajagopal, B. (2003), "International Law and Social Movements: Challenges of Theorizing Resistance", en *Columbia Journal of Transnational Law*, 41.

– (2003), *International Law from Below: Development, Social Movements, and Third World Resistance*, Cambridge University Press.

– (1999), “Corruption, legitimacy and human rights: the dialectic of the relationship”, en Connecticut Journal of International Law.

Schedler, A. (1999), “Conceptualizing Accountability,” en Schedler, A.; Di-  
mont, Larry y Plattner, Marc (eds.), The Self-Restraining State: Power and Accountability in new Democracies, Lynne Rienner, Boulder/Londres.

Schneider, A. y Zuniga/Hamlin, R. (2005), “Governance hybrids: Pro-Poor, Rights-Based Approaches in Rural Peru”, IDS Working Paper 240, England.

Sekhar, S. (2000), “Maternity health care for the urban poor in Bangalore: A Report Card”, Public Affairs Centre, Bangalore.

Shah, A. y Andrews, M. (2005), “Citizen centred governance”, World Bank.

Singh S et al. (2009), “Abortion worldwide: a decade of uneven progress”, New York: Guttmacher Institute.

Smulovitz, C. y Peruzzotti, E. (2000), “Societal accountability in Latin America”, en Journal of Democracy, vol. 111, n° 4.

Sung, H. (2003), “Fairer Sex or Fairer System? Gender and Corruption Revisited”, en Social Forces, 82, ps. 703-723.

Sunga, L. y Bottigliero, I. (2007), “An in Depth Study on the Linkages between Anti-Corruption and Human Rights”, Raoul Wallenberg Institute of Human Rights and Humanitarian Law.

Transparency Internacional (2008), “Corruption and Human Rights”, Working Paper no 5.

Transparency Internacional (2007), “Corruption in the education sector”, Working Paper n° 4.

Transparency International’s Global Corruption Report (2006), Pluto Press, Londres.

UNDP (2004), “The impact of corruption on the human rights based approach to development”, en The Democratic Governance Fellowship Programme.

Wacquant, L. (2001), “The penalization of poverty and the rise of neoliberalism”, en European Journal on Criminal Policy and Research, no 9, Kluwer Academic, Países Bajos [http://sociology.berkeley.edu/faculty/wacquant/wacquant\\_pdf/-pdf](http://sociology.berkeley.edu/faculty/wacquant/wacquant_pdf/-pdf).

World Health Organization (2004), “Unsafe abortion Global and regional estimates of the incidence of unsafe abortion”, WHO, Geneva.

## Nuevos enfoques de la corrupción: Perspectiva histórica, federal y multidimensional

World Health Organization (2007), "Gender biases and discrimination: a review of health care interpersonal interactions", WHO, Geneva.

World Health Organization (2012), "Safe abortion: technical and policy guidance for health systems technical and policy guidance for health systems", WHO, Switzerland.

Yamada, G. y Montero, R. (2011), Corrupción e inequidad en los servicios públicos en el Perú. Documento de Trabajo 87, Universidad del Pacífico, Perú.

Young, I. (1990), "Justice and the politics of difference", Princeton University Press.

## Capítulo 5

# Las burocracias de calle como primera línea del Estado y su papel en las políticas de integridad<sup>42</sup>

Pilar Arcidiácono y Luisina Perelmiter

### Resumen

El documento analiza a las llamadas burocracias de calle, servidores y servidoras públicas que se encuentran en contacto directo y cotidiano con los ciudadanos y ciudadanas y que, por ello, tienen un rol clave en el diseño e implementación de las políticas públicas. Desde una mirada novedosa y compleja sobre las prácticas de estos agentes estatales, explica por qué es importante dirigir la mirada hacia el funcionamiento capilar del Estado para mejorar la integridad de las políticas públicas, y sistematiza pistas que sirven como ideas y ejemplos útiles para la comprensión e intervención sobre esta primera línea de acción estatal, fundamental en el diseño e implementación de políticas públicas con perspectiva de integridad e igualdad.

### Palabras clave

Burocracias de calle - discrecionalidad - integridad - experiencia ciudadana

---

<sup>42</sup> El presente capítulo constituye una re-edición del documento homónimo, publicado como parte de la [Colección de Documentos de la Red EMIC](#) de la Oficina Anticorrupción y financiado por el proyecto ARG/16/019 "Cooperación para la implementación de políticas de transparencia y control de la corrupción aplicados en conjunto en gobiernos provinciales" del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.



## Introducción

Las imágenes convencionales sobre la vida cotidiana del Estado y las burocracias en Argentina describen situaciones poco agraciadas en la valoración de ciudadanos y ciudadanas. Es común escuchar que el Estado es una “máquina de impedir”, un “elefante lento y torpe”, que sus burocracias tienen un comportamiento “corrupto”, “arbitrario” e “ineficiente”, que trabajan “sin profesionalismo ni compromiso”, y que sus mostradores, ventanillas y procedimientos son “amansadoras incomprensibles”, donde “se va a perder el tiempo”. El lector o lectora recordará personajes muy instalados en la cultura popular; como Flora, la empleada pública representada por el actor Antonio Gasalla, que expresa estas ideas tan usuales en el sentido común. “¡¡¡Atrásss, atrásss, se van para atrásss!!!” es la frase con la que termina rematando cada sketch el personaje, con los ojos desorbitados y los pelos parados, en una metáfora extrema de lo que creemos que pasa en las interacciones con empleados/as públicos/as.

En efecto, la mayor parte de los ciudadanos y ciudadanas podemos recordar alguna anécdota en la que agentes estatales se comportan de modo negligente en relación a nuestras necesidades o a las normas; complicando los trámites, discriminando a ciertas personas o, incluso, pidiendo sobornos y encubriendo actividades ilegales. Es probable, sin embargo, que también recordemos situaciones contrarias, donde estos agentes se comportan como “héroes y heroínas anónimos/as”, facilitando trámites y evitando injusticias. Implementadores/as por excelencia, la experiencia cotidiana que tenemos de la autoridad estatal depende en gran medida de estos y estas agentes.

Este documento presenta algunas ideas provenientes de un campo de investigación en crecimiento los últimos años, en torno a estos servidores públicos claves, las llamadas burocracias de calle, que están en contacto directo y cotidiano con los y las ciudadanas. Ideas que, entendemos, pueden contribuir a la construcción de una mirada más matizada y compleja sobre sus prácticas, que permita intervenir sobre ellas en pos de diseñar e implementar políticas públicas con perspectiva de integridad e igualdad.

El documento se organiza como sigue. Primero, exponemos las razones por las cuales para mejorar la integridad de las políticas públicas es importante dirigir la mirada hacia el funcionamiento capilar del Estado. Luego, presentamos brevemente el concepto de burocracias de calle y los insumos analíticos que provee. Finalmente, sistematizamos algunas

pistas que sirven como ideas y ejemplos útiles para la comprensión e intervención sobre esta primera línea de acción estatal.

## **1. Del Estado como cúpula al Estado en la calle**

Más allá de las burocracias de calle, el Estado argentino suele ser caracterizado como un Estado deficitario, de iniciativas trucas a lo largo de la historia, de problemas recurrentes que se van instalando y reproduciendo como en espirales, sin recursos institucionales ni dirigenciales que estén a la altura de los desafíos de corto y largo plazo.

En sintonía con estas últimas ideas, el estudio de las organizaciones y actores estatales en la Argentina estuvo dominado hasta hace algunos años por perspectivas que miran al Estado “desde arriba”. Estas visiones fueron cruciales en las explicaciones sobre las variaciones que los distintos países presentan en el tipo y grado de éxito de sus políticas públicas y en la comprensión, por tanto, de algunas de las razones del devenir frustrado de diversos proyectos de gobierno en la Argentina. En particular, se orientaron a enfatizar la falta de capacidades organizacionales y técnicas del Estado y, sobre todo, la inestabilidad de las estrategias puestas en práctica a lo largo de los distintos gobiernos y coyunturas políticas.

Estos estudios panorámicos contribuyeron a poner en perspectiva el caso del Estado argentino en sus grandes propiedades. Sin embargo, en ese mismo movimiento oscurecieron otros aspectos de su funcionamiento. Al interrogarse por el “éxito” o “fracaso” de las políticas, los aspectos institucionales del funcionamiento estatal suelen juzgarse a partir de modelos teóricos que prescriben qué tipo de atributos serían adecuados para la consecución de ciertos objetivos. De allí que las explicaciones de los “fracasos” en el caso argentino se concentren en carencias: de capacidades, de autonomía, de coordinación, de estabilidad, de formalidad, de racionalidad. Este énfasis limita la comprensión de lo que efectivamente sucede en las instituciones estatales. Al reducir su realidad a aquello que les falta, obstaculiza la posibilidad de apreciar formas de la autoridad estatal o “capacidades” que no sean aquéllas definidas por los modelos teóricos.<sup>43</sup>

---

<sup>43</sup> Sobre este tema consultar el Documento N°3 de esta Colección, “Usos y significados de la corrupción”, de Sebastián Pereyra.

Para pensar las condiciones de funcionamiento del Estado, proponemos suspender los siguientes supuestos: que el Estado existe como una entidad integrada; que es unitario y coherente; que establece una frontera clara respecto a la sociedad; y que su funcionamiento institucional puede caracterizarse a partir del estudio de sus instituciones formales. Como ya hace tiempo argumentó el politólogo Oscar Oszlak (1979), el carácter contradictorio del funcionamiento del aparato estatal, en cuanto arena de conflicto político, debiera asumirse como un rasgo constitutivo, o al menos muy esperable, antes que como una “incongruencia” o “patología”.

Pensar que el Estado puede (y debe) funcionar como un aparato burocrático unificado no es un problema sólo en nuestras latitudes. De norte a sur, las ciencias sociales se propusieron los últimos años entender la multiplicidad y diversidad de instituciones, agentes, narrativas e incluso racionalidades en conflicto que coexisten en su vida cotidiana (Morgan y Orloff, 2017; Fassin, 2015; Bohoslavsky y Soprano, 2010; Gené, Heredia y Perelmiter, 2021).

Dirigir la mirada hacia las burocracias de calle forma parte de esta iniciativa, en términos intelectuales y políticos. Se trata de poner la lupa allí donde los ciudadanos y ciudadanas se “encuentran” cuerpo a cuerpo con algún/a agente estatal, como en una suerte de escena primaria del orden público que por su carácter corriente y cotidiano, suele pasar desapercibida: ¿qué ocurre en esos encuentros? ¿Qué rol cumplen estas burocracias tan diversas entre sí en la reproducción del orden social, en la unificación o diversificación de los lenguajes de las demandas, en la garantía de los derechos ciudadanos, en las experiencias de justicia e injusticia que las personas vivimos a diario? ¿Qué papel pueden tener, en definitiva, para mejorar la transparencia e integridad de la acción pública?

Las miradas panorámicas del Estado, “desde arriba”, son útiles para entender la particularidad del Estado argentino y sus políticas en comparación con otros casos nacionales.

Sin embargo, desde esas miradas no logramos registrar ni comprender las características y el funcionamiento capilar del Estado.

Las burocracias de calle componen la primera línea de acción estatal, observarlas y conducir las es crucial para mejorar la eficiencia y la integridad de las políticas públicas.

## 2. ¿Qué son las burocracias de calle?

¿Quiénes son concretamente los representantes del Estado en la calle? Una diversidad y multiplicidad de agentes, con perfiles punitivos o protectorios, que cumplen funciones de asistencia o control, que tienen monopolios sobre diversos recursos de autoridad y que proveen distintos servicios. Son maestros/as y directivo/as de escuelas, policías, gendarmes, trabajadores/as de la asistencia estatal, operadores/as judiciales, inspectores/as en diversas áreas, trabajadores/as de la salud y diversos empleados/as públicos que conceden el acceso a los programas de gobierno y prestan servicios con ellos, atienden las ventanillas donde se producen los encuentros entre el Estado y la ciudadanía y habitan lo que podemos llamar la “primera línea del Estado”.

El trabajo del politólogo Michael Lipsky (1980 [2010]), fue pionero en la construcción de este nuevo objeto de análisis a comienzos de los años 80' en Estados Unidos, cuando despuntaba el proceso de cuestionamiento y la reforma de los llamados Estados de bienestar. En efecto, la teoría de la burocracia de calle proporcionó una nueva forma de ver los dilemas de los/las trabajadores/as de la línea de frente del Estado.

Más allá de sus diferentes funciones y saberes, Lipsky caracteriza a las burocracias de calle por su posición en la estructura organizativa estatal. En tanto “brazo operativo” del Estado, en contacto cotidiano con los y las ciudadanas, las burocracias de calle son, para el autor, verdaderas “re-hacedoras” de las políticas públicas. Pero este rol se desarrolla en condiciones específicas. Incluso en los países más ricos, las burocracias de calle suelen enfrentar una gran exigencia en su trabajo al tiempo que operan con recursos escasos.

Adicionalmente, los objetivos de su labor y las normas oficiales que lo regulan suelen ser ambiguas, lo que provoca una gran incertidumbre sobre cómo proceder en cada situación. Esta ambigüedad de objetivos y lagunas normativas no son necesariamente “malas”, muchas veces habilitan una flexibilidad que permite mejorar la implementación de políticas públicas. En todo caso, en qué medida facilitan el trabajo de implementación o más bien generan oportunidades para prácticas poco íntegras es una cuestión a discernir en cada caso particular.

Entre la vocación de servicio y la autopreservación, las burocracias de calle desarrollan una cantidad de estrategias para hacer frente a los dilemas y complejidades propias de su

quehacer. Por eso, el ejercicio de cierto margen de discrecionalidad es un rasgo constitutivo de su posición en el Estado. No es una atribución indebida, tampoco una “opción” entre otras, sino una característica estructural de su rol.

Una trabajadora social, por ejemplo, cuya labor consiste en elaborar informes socioambientales que luego habilitan o no el acceso a prestaciones sociales, puede elegir qué y cómo describir las condiciones de vida de una familia en situación de vulnerabilidad en función de distintas variables. A veces puede ser que busque maximizar la obtención de recursos y entonces “exagere” las penurias de las familias que visita. Otras veces, dado que los recursos no pueden abarcar a todos y todas, necesitará tomar decisiones difíciles sobre a qué familias “beneficiar”. Entre otras tantas situaciones que pueden incidir en el modo en que elabora sus informes.

Dicho de otro modo, las burocracias de calle tienen que ejercer su margen de maniobra o decisión para ajustar las normas a las situaciones y circunstancias concretas de sus públicos, de sus contextos institucionales y de su propia supervivencia. Es por este atributo que son actores y actrices claves en la re-hechura de las políticas públicas y no sólo meros/as implementadores/as. Así, la noción de burocracia de calle nos ofrece una base conceptual para entender cómo y por qué el funcionamiento de la primera línea del Estado es relevante en la dinámica de las políticas públicas y, más generalmente, en la producción del orden público y su legitimidad.

Dado el origen norteamericano de esta teoría, es conveniente contextualizarla. La Argentina y los países del sur global comparten algunos rasgos que están menos presentes en los países centrales. Altos niveles de desigualdad e informalidad, falta de infraestructura estatal y de recursos institucionales estables, escasa confianza en las leyes y el poder público, entre otros, generan un punto de partida singular para entender los dilemas de nuestras burocracias de calle (Lotta et al., 2022). Como subrayó el politólogo Guillermo O’Donnell (1993), en la medida en que los Estados de los países en desarrollo se caracterizan por una distribución desperejada de la infraestructura y la legalidad a lo largo del territorio nacional, el trabajo cotidiano de las instituciones estatales y sus trabajadores/as más rasos se desarrolla en condiciones específicas. Escuchar y entender los problemas con los que lidian las burocracias de calle en nuestro país supone en cierto modo tener en cuenta ese contexto.

Para las burocracias de calle y sus públicos, ser conscientes del carácter fragmentario de la presencia estatal (y de la legalidad) en la sociedad, implica una especie de “experiencia estructural de arbitrariedad” (Perelmiter, 2021). Un inspector laboral que sanciona a un empleador que es dueño de un pequeño comercio al borde de la subsistencia sabe que esa sanción coexiste con una enorme economía “informal” donde el Estado no fiscaliza las relaciones laborales.

Un trabajador de la asistencia estatal que toca el timbre de un domicilio porque alguien mandó una carta solicitando ayuda desde ahí, sabe que el vecino, que pregunta por qué no lo vienen a visitar a él, está recibiendo un trato desigual. En el fragor de los encuentros con los y las ciudadanas, el ejercicio de juicios justos es difícil de lograr. Aprender de los dilemas que los propios trabajadores y trabajadoras estatales manifiestan tener, y de las formas precarias en que encuentran soluciones, puede ser un gran insumo en la conducción de los organismos estatales y en el diseño de las políticas públicas.

Las burocracias de calle son un conjunto de trabajadores y trabajadoras estatales que cumplen funciones de asistencia, educación, represión y control: Maestros/as, policías, trabajadores/as de la asistencia social y la salud, operadores/as judiciales, inspectores/as y diversos empleados/as públicos que conceden el acceso a los programas de gobierno y atienden los mostradores del Estado.

Estas burocracias ejercen (y deben hacerlo) su margen de maniobra o decisión para ajustar las normas a las situaciones concretas de sus públicos, de sus contextos institucionales y de su propia supervivencia. Es por este atributo que son claves en la re-hechura de las políticas públicas.

La noción de burocracia de calle nos permite así entender cómo y por qué el funcionamiento de la primera línea del Estado es relevante en la dinámica de las políticas públicas y, más generalmente, en la producción del orden público y su legitimidad.

### **3. Pistas para entender perspectivas, prácticas y desafíos en la primera línea del Estado**

- **Comprender el ejercicio virtuoso de una “discrecionalidad no arbitraria”**

Los márgenes de actuación que las burocracias de calle tienen en su trabajo cotidiano suelen ser el aspecto que mayores controversias acarrea en la opinión pública, sobre todo cuando están asociados con las ideas de arbitrariedad, corrupción e injusticia. Los ejemplos son abundantes: policías que exigen documentos a los jóvenes en la vía pública sin ninguna razón o que lo hacen “por portación de cara”; inspectores que, a cambio de coimas, habilitan locales comerciales que no cumplen con condiciones de seguridad e higiene, o que hacen la “vista gorda” frente a diversas ilegalidades; trabajadores/as del campo asistencial que solicitan papeles innecesarios a la hora de tramitar una prestación social o manejan a su arbitrio los horarios de atención. En efecto, corrupción, desidia, maltrato, e incluso violencia, son acusaciones muy recurrentes hacia los y las trabajadoras de la primera línea del Estado.

Sin embargo, en muchos otros casos, la actuación de las burocracias de calle no opera en este sentido. Sus acciones se acercan a lo que denominamos “discrecionalidad no arbitraria”, es decir, un conjunto de micro decisiones donde los actores ponen en juego un sentido práctico de justicia. Desde esta mirada, los márgenes de decisión ofrecen un gran recurso para solucionar algunos problemas. Sobre todo en intervenciones estatales que exigen plasticidad, esto es, tomar distancia reflexiva de ciertas reglas formales que no aplican o no abarcan los requerimientos de algunas situaciones que se presentan en el día a día.

Este tipo de discrecionalidad puede ser un instrumento importante en la adecuación de ciertas políticas a contextos locales y coyunturas cambiantes (Pires, 2011). Del mismo modo, puede contribuir a la legitimación de ciertas políticas, ya que frente a problemas que involucran situaciones de vulnerabilidad y sufrimiento, la ciudadanía demanda burocracias atentas a las circunstancias, y con la prioridad de hallar soluciones coloca lo normativo en un segundo plano.

Veamos a continuación un ejemplo concreto donde las burocracias de calle ejercen este sentido práctico de justicia. Detengámonos primero en los dilemas que enfrentan inspectores laborales del Ministerio de Trabajo en la Ciudad de Buenos Aires. De acuerdo con testimonios relevados en una investigación realizada por una de las autoras de este documento en el año 2015, una de las situaciones dilemáticas más frecuentes se origina en la percepción de fragilidad económica del negocio en donde realizan la inspección. Varios inspectores narran la

dificultad moral de labrar infracciones en negocios “pequeños”, ubicados en los barrios más pobres o periféricos de la ciudad.

*“El tema es el tamaño del negocio, yo veo la infraestructura del negocio, ¿este es un negocio para pagar cargas sociales o no? por ahí solo pueden pagar el alquiler y pagan la comida... ¿entendés? A nosotros nos dijeron algo cuando entramos a trabajar y era “no atacar la economía de subsistencia”, eso porque trabajamos en el conurbano, acá los negocios no son de subsistencia... acá, los negocios, generalmente, son lucrativos... salvo alguna, no sé, verdulería de barrio, algún despacho de pan... muy humilde... algo atendido por los dueños”*

*(Testimonio de Manuel, inspector de la Dirección de Inspección Federal del MTySS, entrevista con autora, 09/2015)*

Como se aprecia en el testimonio, en algunas oportunidades la discrecionalidad del inspector es orientada desde arriba –“no atacar la economía de subsistencia”-. Aun así, lo que cuenta como “subsistencia” no está escrito en ningún lugar, por lo que el inspector debe realizar un juicio situado al respecto. Este juicio no es nada menor para el sentido ético de su actividad. Desde el punto de vista del inspector, su acción es doble: ejerce un poder de policía de cara al empleador y un poder protector de cara al empleado.

Muchas veces, la percepción de fragilidad socioeconómica en el empleador vuelve borrosa esa frontera. Cuando dejan de sancionar al empleador, porque perciben que el vínculo laboral es parte de una empresa económica frágil, ¿dejan de proteger al empleado? Esta pregunta no tiene una respuesta obvia en todos los casos. El problema, señalan, es que la mayor proporción de empleo no registrado corresponde, precisamente, a unidades económicas pequeñas, por lo que tiene cierta lógica concentrar la tarea fiscalizadora en ese tipo de negocios. Cuán pequeña o frágil tiene que ser una actividad económica para justificar que el inspector decida “hacer la vista gorda” es una cuestión de “sentido común”.

El sentido práctico de justicia que orienta el trabajo de las burocracias de calle, en cada ámbito del Estado, no está escrito en piedra. Se puede conducir y moldear. Por eso es importante que las instituciones estatales cuenten con espacios donde se expresen estos sentidos, donde los trabajadores y trabajadoras puedan poner en común sus experiencias y dilemas éticos, sus modos de resolver lagunas normativas o situaciones complejas en el día a día de su quehacer.



Queremos destacar además que esta “discrecionalidad no arbitraria” no es un rasgo individual o psicológico, que depende de la personalidad o el humor de quien está en la primera línea del Estado. Las burocracias de calle son miembros de mundos atravesados por valores, por ideas de lo correcto e incorrecto, lo justo e injusto, vinculados a entornos político-partidarios, institucionales, religiosos y profesionales, entre otros. Por ejemplo, el trabajo social, como profesión y oficio, cuenta con recursos y hábitos singulares.

La informalidad como recurso para transitar los laberintos de las oficinas públicas y las demoras, la activación de redes de contactos en agencias estatales u organizaciones sociales, los atajos, la articulación con actores, la movilización de recursos extraoficiales, forman parte de las destrezas y de los valores que definen en gran medida su trabajo. En los primeros días de la pandemia, cuando la presencialidad estaba casi impedida para la mayoría de los y las trabajadoras del Estado, muchos de estos hábitos les permitieron adaptarse mejor al contexto de aislamiento y jugar el rol de “trabajadoras sociales delivery” denominación que usaban algunas trabajadoras de un organismo dedicado a temas de asistencia cuando activaban los contactos con las colegas a través del WhatsApp para solucionar problemas de los más diversos (Arcidiácono y Perelmiter, 2021).

Esos mundos morales proveen recursos colectivos para improvisar y conllevar modos de “hacer justicia” que, por supuesto, no están exentos de prejuicios y sesgos discriminatorios. Como señalan los politólogos Steven Mynard-Moody y Michael Musheno (2003) las burocracias de calle se orientan, muchas veces, por las “rostros de las personas”, no tanto por las “normas”. Es decir se ponen en juego prejuicios de raza, género, clase y edad, de acuerdo a quien está delante en la ventanilla o en el mostrador<sup>44</sup>. Por ejemplo en los casos de pedidos de sobornos a mujeres vulnerables para la atención en centros de salud o la discriminación a población trans en la atención ginecológica. Los sesgos de las burocracias de calle no difieren de aquellos que están presentes en las sociedades y comunidades a las que pertenecen. Claro que, al ejercer funciones públicas y disponer de autoridad para habilitar o no el ejercicio de derechos, esos prejuicios son doblemente problemáticos y deben ser puestos en discusión.

---

<sup>44</sup> En el Capítulo “Corrupción, patriarcado y derechos humanos: el género del poder”, de Christian Gruenberg, se analiza el vínculo entre un análisis estructural de la corrupción y principios de derechos humanos como el de “no discriminación” que presentan una clave para el diseño de políticas públicas más íntegras e igualitarias.

Pensar el Estado desde esta perspectiva, entonces, implica detenerse en los dilemas morales y los juicios prácticos que están implicados en el trabajo cotidiano de las burocracias de calle. ¿De qué forma los agentes estatales ejercen esa discrecionalidad y hacen frente a demandas conflictivas en situaciones de implementación de políticas? Esta pregunta, dirigida a cualquier trabajador/a estatal de la primera línea, nos invita a reconocer ese gran cúmulo de saber experiencial, de convenciones tácitas, no escritas en ninguna parte, que ponen en práctica casi sin darse cuenta en las rutinas institucionales.

Como se trata de agentes públicos, para poder “conducirlos” es importante entonces conocer esas pertenencias y libretos morales. Sobre todo porque pueden funcionar ampliando la integridad y la pretensión igualitaria de las políticas, o socavándolas. Las burocracias de calle pueden activar esos libretos morales para ejercer un control social horizontal, frente a prácticas corruptas, abusivas o discriminatorias de sus pares.

Cuando un policía maltrata a un joven trabajador de los sectores populares sin motivo, puede haber otros u otras policías que condenen esa acción y establezcan costos sociales y morales para quienes incurren en ellas. La puesta en práctica de esos libretos morales conviven en el ámbito estatal con marcos normativos -como el código de ética- que establecen principios orientadores sobre la forma de pensar dilemas en la implementación de políticas o la atención al público. Las formas posibles de articular y hacer dialogar los libretos morales que traen consigo las burocracias de calle y los marcos éticos oficiales son materia para el trabajo institucional en cada ámbito de acción.

La “discrecionalidad no arbitraria” como margen de actuación de las burocracias de calle se distingue de aquellas prácticas asociadas con la ilegalidad y la corrupción.

Estos márgenes atraviesan parte importante de las decisiones que toman quienes están en la línea de frente del Estado y allí expresan un sentido práctico de justicia.

Para los niveles de decisión pública, es importante conocer estos supuestos, valores y formas de procesar los dilemas diarios para conducir el trabajo de las burocracias hacia políticas públicas más íntegras e igualitarias.

- **Conocer las porosidades y conexiones entre las burocracias de calle**

Observada “desde abajo”, la actividad estatal está repleta de porosidades entre lo público y lo personal, entre organizaciones estatales y sociales, y entre los propios organismos estatales entre sí. Su actividad tiene múltiples conexiones formales o informales entre distintos tipos de burocracias de diferentes dependencias públicas o poderes del Estado. Sea por los requerimientos de implementación de las políticas, o por desplazamientos de funciones, los distintos tipos de trabajadores/as (trabajadoras/es sociales, policías, maestras/os, gendarmes, empleados de mostrador o inspectores, entre otros) suelen (o pueden) construir redes de contactos interpersonales donde intercambian datos de manera informal y resuelven problemas que se presentan en su quehacer cotidiano.

Esta particularidad se expresó en forma contundente en los días más intensos del aislamiento social, preventivo y obligatorio de la pandemia COVID-19. Durante un trabajo de campo vinculado con la implementación del Ingreso Familiar de Emergencia (IFE) que realizamos en el marco del proyecto PISAC-Covid 19, “El sostén público a la supervivencia de hogares y unidades económicas en la urgencia”, recogimos evidencia en esta dirección (Arcidiácono y Perelmiter, 2022).

En muchos casos, trabajadores de otras dependencias o incluso jurisdicciones, hacían tareas típicas del organismo encargado de la implementación del IFE. Los y las trabajadoras pusieron en práctica diversos repertorios ante las consultas que recibían. Desde ir puerta a puerta o llamar por teléfono a sus públicos habituales para averiguar si habían realizado el trámite, hasta asumir la responsabilidad de seguir casos de modo personalizado, colaborando con personas con las que tenían contacto previo por otras prestaciones y habían estrechado lazos de confianza. Este tipo de repertorios informales, en algún modo “activistas”, para solucionar problemas, son típicas de las burocracias que trabajan en las áreas encargadas de la asistencia y que están habituadas a trabajar con poblaciones en situación de extrema vulnerabilidad. Estos cruces muestran cómo, en el nivel más capilar, las fronteras interiores del aparato estatal se borron.

La porosidad de fronteras internas entre las burocracias de calle también puede observarse en los desplazamientos de funciones entre organizaciones, según las necesidades de las coyunturas y contextos, aún en aquellas que parecieran tener roles muy delimitados. Las transformaciones que ha experimentado la gendarmería las últimas décadas es un buen ejemplo de estos procesos. En tanto fuerza de seguridad de frontera, debió ejercer roles

policiales cuando fue convocada para actuar en territorios atravesados por situaciones de violencia e inseguridad agudas. La antropóloga Sabina Frederic (2020) ha escrito un libro al respecto, donde comparte un testimonio en el que se muestra el modo en que esas transformaciones son experimentadas por los propios gendarmes.

*“Queremos hacer trabajo de policías, pero no somos policías. Nos atamos a lo militar. Y se ve en el papeleo, en los informes qué tenemos que elevar. Los policías no son así. Nosotros tenemos que informar cada cosa a la cadena de mando. (...) Entonces queremos ser policías, pero nos aferramos a la cadena de mando. Yo no reniego de ser militar, pero el papeleo, los informes, me limitan. Se quejan porque el personal en lugar de estar afuera del contenedor está adentro descansando. Y bueno, entonces sácame el contenedor. Pero no, cómo les vamos a sacar el contenedor, tienen que descansar. Pero la policía no tiene contenedor y vigila un agente solo; si no puede, pedirá apoyo”*

*(Testimonio de Roberto, comandante a cargo de la Unidad de Prevención Barrial del barrio Fátima, citado en Frederic, 2020: 167-168).*

Al asumir nuevas funciones y compartir el territorio con la policía, la rigidez militar aprehendida como parte de su oficio aparecía con fuerza, haciendo ineficiente y conflictivo el ejercicio del nuevo rol que se les otorgaba. No sólo en el sentido del bienestar y del cuidado que la gendarmería procuraba para su personal, y que difería de las prácticas atribuidas a la policía, sino también en los procesos internos, las lógicas de los reportes escritos a las autoridades, que no son las mismas en una y otra fuerza.

Estos desplazamientos de funciones a la vez que proporcionan recursos para mejorar las políticas, generan nuevos problemas, perturban viejas estructuras y generan desconcierto entre quienes realizan los trabajos en la primera línea del Estado y en sus autoridades. Es fundamental, en este sentido, propiciar espacios donde estas experiencias puedan ser compartidas y discutidas, para elaborar mecanismos que mejoren estas transiciones.

Es importante prestar atención a las redes de contactos interpersonales que las burocracias de calle utilizan para intercambiar datos de manera informal y a las porosidades entre funciones o jurisdicciones.

Estas dinámicas suelen solucionar problemas diarios y generar nuevos efectos sobre la política pública. Conocer este funcionamiento “desde abajo” puede ser útil para incentivar la construcción de lazos horizontales en la línea de frente del Estado y promover una representación flexible de sus “misiones” de cara a la ciudadanía.

- **Entender los derechos como experiencia “de calle”**

Los derechos son un elemento central en los encuentros entre las burocracias de calle y la ciudadanía. En las últimas décadas, algunas transformaciones requieren que pongamos mayor atención sobre este punto. Existe cada vez mayor formalización legal de cuestiones que se encontraban reguladas de manera autónoma o informal. Esto es producto, entre otras cosas, de reformas constitucionales que ampliaron el catálogo de derechos y las garantías de protección.

Las burocracias de calle se ven interpeladas a diario por estos cambios. Quienes se acercan a las ventanillas y transitan las oficinas públicas, las escuelas o los hospitales, se apropian de la jerga jurídica, incorporan en sus reclamos términos como “amparos”, “demandas” o “cautelares”. La antropóloga Virginia Manzano (2020) analiza experiencias de la ciudadanía en torno al reclamo por hábitat en el Gran Buenos Aires, que expresan estos cambios en las vinculaciones con el Estado:

*“Nos fuimos encontrando con lineamientos que nos fue poniendo el Estado, de los cuales nosotros tuvimos que ponernos a aprender: (...) empezando ya por cómo se para un desalojo, cómo se arma una ley de expropiación, cómo se discuten los precios de lo que vos vas a pagar por el terreno, el tema del cooperativismo también”*

*(Testimonio de Estela, miembro de la Red de Hábitat de Quilmes, Juanjo Cantiello comunicación personal, citado en Manzano, 2020: 14).*

El aprendizaje de categorías legales para poder elaborar los reclamos así como hablar el “lenguaje del Estado” forman parte de los formatos que adoptan quienes reclaman en las agencias estatales. Sin dudas esto requiere de nuevas destrezas y procedimientos para el trabajo cotidiano de las burocracias callejeras que se encuentran con estos sujetos. Esta no es

la única transformación. La ampliación de derechos va de la mano del protagonismo creciente del poder judicial. Queremos delimitar al menos dos sentidos.

Por un lado, los juicios que atraviesan los establecimientos públicos como escuelas o centros de salud (las denuncias por mala praxis a los médicos, o aquellas demandas dirigidas contra las autoridades escolares por ejemplo cuando un estudiante se lastima en el establecimiento). En un doble juego, si bien este escenario ofrece recursos para garantizar derechos a la vez genera el temor de los trabajadores ante una inminente demanda judicial, con efectos de rigidización sobre las burocracias de calle que habitan esas instituciones. Consecuentemente, esto puede desincentivar el uso de la “discrecionalidad no arbitraria” a la que nos referimos previamente y que a veces resulta útil para solucionar problemas cotidianos.

Por otro lado, el poder judicial opera como la “mesa de entrada” o “la otra ventanilla” (Arcidiácono y Gamallo, 2021) para obtener prestaciones sociales cuando las clásicas ventanillas de los poderes ejecutivos no responden. Se recurre a los tribunales para reclamar tratamientos médicos, prótesis o medicamentos, ajuste de haberes jubilatorios, subsidios habitacionales que faciliten el acceso a la vivienda y al suelo, para denunciar la contaminación ambiental como en el caso de la Cuenca Matanza Riachuelo, pedir por vacantes en las escuelas públicas denegadas o litigar en torno al derecho a una educación inclusiva para personas con discapacidad. Las propias burocracias de calle, en muchas ocasiones, son las que derivan informalmente a las personas a la “otra ventanilla”. Cuando se quedan sin recursos o posibilidades para tramitar una prestación, ofrecen a sus públicos esta otra vía de acceso a derechos.

Finalmente, queremos dejar planteado que a partir de estas transformaciones en materia de derechos y justicia, es necesario prestar atención a la emergencia protagónica de ciertos perfiles de agentes dentro del aparato judicial. Nos referimos a las burocracias operativas de los juzgados: abogados/as de la defensa pública así como empleados y empleadas de las fiscalías. En algunos casos, estos actores desarrollan su trabajo en los barrios, junto con organizaciones sociales y organismos de derechos humanos, haciendo cada vez más difusos los límites entre burocracias judiciales y activismo social. El sociólogo Andres Scharager (2021), en su trabajo sobre la causa judicial Cuenca Matanza Riachuelo y las relocalizaciones de población afectada por la intervención judicial en el territorio, describe este tipo de pasajes:

*“Todos vamos al territorio (...), hablamos desde el conocimiento del territorio, podemos equivocarnos pero estamos en eso. Pero (...) te expone mucho trabajar en el territorio (...), y te expone porque en un punto sos el Estado, y nosotros no podemos renegar de eso. Si querés, la forma en que hacemos nuestro laburo es muy particular, pero somos el Estado. Nosotros le hemos dado un montón a la causa, poder organizar ese proceso, trabajar con los compañeros, darle una impronta totalmente distinta a la que estaba planeada, a la que el Poder Judicial le quiere dar, pero siendo del mismo Poder Judicial”.*

Scharager denomina a estos agentes “abogados anfibios”, ya que tienen un pie en los despachos y los tribunales y otro en los barrios. Pero además, porque propician, desde el interior del poder judicial, procesos de elaboración de demandas. Juegan, así, como muchas otras burocracias de calle en los ámbitos más diversos, un rol de mediación entre dos mundos –el de las personas que habitan los barrios vulnerables y el jurídico en un sentido amplio. Operan como puente y traductores, para hacer comprensible a las personas patrocinadas, restricciones y oportunidades que le son ajenas, que están encriptadas en los lenguajes y prácticas del mundo jurídico.

Es importante ampliar la mirada sobre las burocracias de calle y atender a este entramado multiactoral para captar las formas que van tomando los derechos como experiencia “de calle” y la relación entre las distintas manifestaciones del Estado y la ciudadanía.

La ampliación de los derechos a nivel de normas, lenguaje cotidiano y lugar protagónico del poder judicial en los asuntos públicos impacta en la cotidianeidad de las burocracias de calle y su relación con la ciudadanía.

Genera algunas rigideces ante la amenaza del litigio inminente a la vez que con otros formatos puede convertirse en una vía más para resolver peticiones frente a otras situaciones que no encuentran solución por otros canales.

Es importante prestar atención a las primeras líneas del poder judicial que comienzan a jugar un rol cada vez más central como parte de las burocracias de calle y son actores centrales en la experiencia de los derechos.

## **Reflexiones finales**

Nuestro punto de partida es el siguiente: el universo de las burocracias de calle es amplio, diverso y poco se sabe sobre estos actores. En general, conocemos mejor las cúpulas del Estado (los perfiles de sus autoridades, las grandes líneas de política). También le atribuimos a esta vista panorámica la capacidad de explicar el modo en que funciona el Estado y su vínculo con la sociedad. Tenemos mucha menos información sobre aquellas personas y prácticas que operan como primera línea del Estado, que recrean todos los días el contacto con la ciudadanía.

Sabemos que ni en Argentina ni en Dinamarca las burocracias de calle actúan siempre con estricta adhesión a las normas formales. Pero esto no quiere decir necesariamente que lo hagan de modo arbitrario, ilegal o corrupto. Para entender el rol que cumplen estas burocracias, no importa tanto distinguir si se trata de buenas o malas normas, sino de observar y conocer las reglas prácticas que organizan y coordinan el trabajo estatal en la realidad cotidiana de los organismos públicos.

Tanto las burocracias de calle como sus públicos son miembros y practicantes de instituciones, culturas políticas y universos de valores específicos. Sus dilemas y el modo en que ejercen sus márgenes de discrecionalidad se comprenden mejor si consideramos estos factores. La forma de "resolver" o actuar en los conflictos está asociada a sus pertenencias profesionales, políticas o religiosas, a las culturas institucionales de las distintas áreas del Estado y a legados organizativos diversos. Allí anidan las formas de asistir, proveer prestaciones de seguridad social, realizar inspecciones laborales o habitacionales, enseñar, curar, velar por la seguridad de las personas, controlar y castigar.

El ejercicio de una discrecionalidad no arbitraria, conversada al interior de los organismos públicos, es necesaria y compatible con la vocación de servicio que también hace a la integridad de la función pública. Se trata de generar espacios donde haya lugar para una reflexión sobre las prácticas que recupere, de "abajo hacia arriba", el cúmulo de saber experiencial que tienen estas burocracias de calle. No se trata sólo de "capacitarlas", sino más bien de generar los recursos comunicacionales e institucionales para socializar y coordinar saberes, para normalizar y conducir prácticas hacia una defensa más realista y menos declamativa del interés público.



Promover dinámicas que valoren e incorporen en el nivel decisorio a estos actores, que en muchos casos no son considerados piezas centrales del entramado estatal, es clave para generar mejores sinergias entre los distintos objetivos de la acción pública. Sin este reconocimiento, será muy difícil mejorar sus prácticas. Desde el punto de vista de las autoridades, conocer la vida capilar del Estado puede ser una gran herramienta para lograr burocracias lo más igualitaristas, íntegras y democráticas posibles, capaces de fortalecer la legitimidad de las políticas públicas.

## **BIBLIOGRAFÍA**

Arcidiácono, P. y Gamallo, G. (2021), “Sobre la judicialización de conflictos sociales en Argentina”, Serie Debates 4, Grupo Derechos Sociales y Políticas Públicas. <https://www.dspp.com.ar/wp-content/uploads/DSPP-Debates04.pdf>

Arcidiácono, P y Perelmiter, L. (2022), “Mediadores y digitalización de la política social. Transferencias de ingresos en la Argentina del covid-19”, mimeo.

Arcidiácono, P y Perelmiter, L. (2021), “Asistir sin ventanillas: el trabajo estatal de trinchera en tiempos de COVID-19”, Estudios Sociales del Estado, 7 (13), 155-191.

Bohoslavksy, E. y Soprano, G. (2010), “Una evaluación y propuesta para el estudio del Estado en Argentina” en Un Estado con rostro humano. Funcionarios e instituciones estatales en Argentina (de 1880 a la actualidad), Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento- Prometeo Libros, 9-55.

Fassin, D. (editor) (2015), At the Heart of the State. The Moral World of Institutions, London: Pluto Press.

Frederic, S. (2020), *La Gendarmería desde adentro. De Centinelas de la Patria al Trabajo en Barrios, Cuáles son sus Verdaderas Funciones en el Siglo XXI*. Buenos Aires: Siglo XXI.

Gené, M.; Heredia, M. y Perelmiter, L. (2021), “El carácter múltiple de la racionalidad estatal: ministerios, funcionarios y desafíos de gobierno en la Argentina”, *Sociohistórica*, 48 (septiembre): 139.

Lipsky, M. ([1980] 2010), *Street Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Russell Sage Foundation.

Lotta, G., Pires, R., Hill, M., & Møller, M. O. (2022), Recontextualizing street-level bureaucracy in the developing world, *Public Administration and Development*, 42 (1), 3–10.

Manzano, V. (2020), “Derechos y subjetividades en la producción colectiva del Gran Buenos Aires: sobre la política de la vida (digna)”, *Journal de Comunicación Social* (10), 13-47.

Maynard-Moody, S. & Musheno, M. (2003), *Cops, Teachers, Counselors: Narratives of Street-Level Judgment*. Ann Arbor: University of Michigan Press.

Morgan, K. y Orloff, A. (eds.) (2017), *The Many Hands of the State: Theorizing Political Authority and Social Control*, Cambridge, Cambridge University Press.

O'Donnell, G. (1993), “Acerca del estado, la democratización y algunos problemas conceptuales. Una perspectiva latinoamericana con referencia a países poscomunistas”, *Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales*, N° 130, Vol. 33, 163-184.

Oszlak, O. (1979), “Notas críticas para una teoría de la burocracia estatal”, en *Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales*, [Vol. 19, N° 74 \(jul./sep. 1979\)](#).

Perelmiter, L. (2016), *Burocracia Plebeya. La trastienda de la asistencia social en el Estado argentino*. Buenos Aires: Unsam Edita.

Perelmiter, L. (2020), Ley y justicia en la trinchera estatal. Experiencias de inspectores laborales en Buenos Aires, *Trabajo y Sociedad*, 34, 49-63.

Perelmiter, L. (2022), “Fairness” in an unequal society: Welfare workers, labor inspectors and the embedded moralities of street-level bureaucracy in Argentina”, *Public Administration and Development*, 42 (1), 85– 94.

Pires, R. R. C. (2011), “Beyond the fear of discretion: Flexibility, performance, and accountability in the management of regulatory bureaucracies”, *Regulation & Governance*, 5, 43-69.

Scharager, A. (2021), *Más allá del lawfare: judicialización, política y conflicto en la relocalización de villas del Riachuelo*. Buenos Aires: Teseo Press. <https://www.teseopress.com/lawfare/>



## Capítulo 6

### Integridad, ética y corrupción en la política ambiental<sup>45</sup>

Melina Tobías

#### Resumen

El documento analiza la articulación entre integridad, ética y corrupción, y el campo de la política ambiental. Para ello presenta, primero, las particularidades que imprime “lo ambiental” al ámbito del derecho y las políticas públicas. Concretamente, da cuenta de cómo las políticas alejadas de la integridad en el campo ambiental traen aparejadas serias consecuencias, por dos razones: primero, porque los daños ocasionados sobre el entorno natural generalmente son irreversibles o de muy difícil restauración (de allí el carácter preventivo y precautorio del derecho ambiental). Y, segundo, porque los efectos de estas prácticas alejadas de la integridad no sólo tienen implicancias sobre el medio ambiente, sino que vulneran otros derechos humanos, como el derecho al ambiente sano, a la salud, al agua y saneamiento, especialmente en aquellos sectores más vulnerables. En la segunda parte, el documento propone anclar el debate de integridad y medio ambiente en la política pública local, analizando los principales desafíos que se presentan allí. Profundiza en tres ejes de discusión que cruzan la ética e integridad con el medio ambiente: el acceso a la información pública, los mecanismos de participación ciudadana y los conflictos de intereses entre actores estatales y privados.

#### Palabras clave

Integridad - corrupción - política ambiental

---

<sup>45</sup> El presente capítulo constituye una re-edición del documento homónimo, publicado como parte de la [Colección de Documentos de la Red EMIC](#) de la Oficina Anticorrupción y financiado por el proyecto ARG/16/019 “Cooperación para la implementación de políticas de transparencia y control de la corrupción aplicados en conjunto en gobiernos provinciales” del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

## **Introducción: la emergencia de la agenda ambiental**

En las últimas décadas, especialmente a partir de los años '70, la problemática ambiental ha ganado protagonismo en la agenda de los organismos internacionales, así como también en la de gobiernos nacionales y locales.

A grandes rasgos, esto responde a la profundización del sistema económico vigente, centrado en un modelo de consumo basado en la explotación de recursos naturales y la distribución desigual de la riqueza y de bienes y servicios de la naturaleza. Este marco, acompañado de un proceso creciente de urbanización desigual, dio lugar a la emergencia de la “cuestión ambiental” y la intensificación de los conflictos asociados a la contaminación, el despojo de los recursos naturales y el cambio climático.

Frente a este escenario, se desarrollaron a nivel internacional diversas conferencias y convenciones organizadas por Naciones Unidas, donde los países miembros fijaron metas sobre la temática ambiental, reconociendo la necesidad de establecer acciones y políticas específicas que aborden la dimensión ambiental<sup>46</sup>. Estas metas exigen a los países parte adoptar en el período 2015-2030 medidas tendientes a frenar la crisis climática y social que enfrenta el planeta. El fin último es reducir las desigualdades y eliminar la pobreza; garantizar la salud y el bienestar de los distintos grupos sociales, promover el crecimiento económico y alentar la inclusión de políticas sustentables para el medio ambiente<sup>47</sup>.

A estas metas internacionales, se suma en el 2018 el Acuerdo Escazú, que se propone garantizar para la región de América Latina y el Caribe, la implementación de los derechos de acceso a la información ambiental, participación pública en los procesos de toma de decisiones ambientales y acceso a la justicia en asuntos ambientales. Representa el primer acuerdo de alcance regional y fue ratificado por la Argentina en el año 2021. Vale aclarar que todos estos acuerdos internacionales representan declaraciones de principios para los países, y fijan metas

---

<sup>46</sup> Se destacan, entre otras, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano celebrada en Estocolmo en 1972, y las Conferencias de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo llevadas adelante en Río de Janeiro en 1992 y 2012 donde se establecieron la Agenda XXI (1992) -tendiente a desarrollar acciones concretas que permitan articular el crecimiento económico con la preservación del medio ambiente, y la Agenda 2030 con los 17 Objetivos de Desarrollo Sustentable (2015)

<sup>47</sup> Para mayor detalle sobre cada uno de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, ver UN (2015) “La Asamblea General adopta la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”. Available in: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/2015/09/la-asamblea-general-adopta-la-agenda-2030-para-el-desarrollo-sostenible/>. (fecha de acceso al documento: 04/04/2022).

comunes y generales que luego cada país debe redefinir y precisar en función de su situación particular y su propia agenda (UN, 2015).

En el plano de los gobiernos nacionales y locales, observamos una creciente institucionalización de la cuestión ambiental, no sólo por la conformación y jerarquización de áreas de gestión específicas para abordar la temática ambiental (secretarías y/o ministerios), sino también en la sanción de nueva legislación y la implementación de herramientas de política pública (Gutiérrez, 2018; Merlinsky, 2013).

Así, a partir de los años '70 países como Argentina, México y Brasil comenzaron a dar lugar a la política ambiental a través de subsecretarías o secretarías vinculadas al sector de salud y/o desarrollo urbano, ligado a problemas de contaminación y salud pública. Por su parte, en otros países como Chile, Colombia, Costa Rica, Bolivia, Nicaragua y Perú, la agenda ambiental se conformó inicialmente dentro del sector agropecuario. A partir de la década del '90, y bajo las repercusiones que tuvo la Conferencia de Río de 1992 con la conformación de la Agenda XXI, los países de la región comenzaron a darle mayor protagonismo a la temática ambiental, ya sea considerando el medio ambiente como un sector en sí mismo que necesita su propia entidad (dando lugar así a la conformación de Ministerios de Medio Ambiente), o bien como una problemática transversal que debe abordarse en toda área de gobierno (Gligo, 2001).

En Argentina, la primera Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente Humano fue creada en el año 1973, dentro del ámbito del Ministerio de Economía de la Nación. Desde el año 1976 el organismo redujo su rango a subsecretaría, hasta 1991 cuando volvió a adquirir el rango de Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sostenible hasta el año 2015, cuando se convirtió en Ministerio. Su jerarquización tuvo idas y vueltas ya que en el 2018 volvió a tener el rango de secretaría hasta fines del 2019 cuando, frente al cambio de gobierno, alcanzó nuevamente el rango de Ministerio<sup>48</sup>.

Como mencionamos, la institucionalidad de lo ambiental no sólo se vio reflejada en la aparición de entidades específicas en espacios ejecutivos, sino también en materia legislativa. Países de la región como Colombia, México, Brasil y Venezuela, durante los años '80 y '90

---

<sup>48</sup> Además del Ministerio de Ambiente Nacional, existen a nivel provincial once ministerios de Ambiente. Algunos de ellos son sólo de ambiente, otros comparten la cartera de ambiente con otros temas como Producción, Energía y Espacio Público. Por su parte, diez provincias poseen secretarías de ambiente, y tres provincias, subsecretarías.

crearon leyes nacionales o generales sobre medio ambiente. Estas leyes generales, acompañadas por reglamentaciones y normativas específicas, tenían por objetivo el fortalecimiento de las políticas ambientales de comando y control (Gligo, 2001).

En el caso argentino la reforma constitucional de 1994 trajo aparejada la incorporación del artículo 41 sobre el derecho al ambiente sano. El artículo establece un esquema concurrente de competencias entre Nación y las provincias, otorgando a la primera la facultad de dictar normas que contengan presupuestos mínimos de protección ambiental, a las que las provincias deben ajustarse (Langbehn, Schmidt y Pereira, 2020). En ese contexto, la Ley General del Ambiente (LGA), sancionada años después, en 2002, define los presupuestos mínimos en tanto normas que conceden una tutela ambiental uniforme o común para todo el territorio nacional, y que tiene por objeto establecer condiciones necesarias para asegurar la protección ambiental. La emergencia de los presupuestos mínimos en materia ambiental dio lugar a importantes tensiones entre el Estado Nacional y las provincias, dado que estas últimas detentan el dominio originario de los recursos naturales existentes en los territorios.

No obstante, el creciente reconocimiento de la problemática ambiental y la creación de instituciones y normativa específica para abordarlo no han sido suficientes para resolver el problema que actualmente presenta el medio ambiente, especialmente en sociedades desiguales como las de América Latina, entre ellas, Argentina. Esto se debe a factores principalmente institucionales, políticos y económicos.

A lo largo del documento, nos proponemos ahondar en este argumento. Para eso, el texto se organiza en cinco apartados, además de esta introducción. En el primero buscamos mostrar la tensión que existe entre la institucionalización de lo ambiental y el creciente extractivismo; en el segundo analizamos los desafíos que presenta actualmente el campo ambiental para la implementación de políticas de integridad, en el tercero introducimos los conflictos ambientales, como expresión de reclamo frente a prácticas de corrupción en el campo ambiental; en el cuarto planteamos los ejes que creemos centrales para retomar y re-definir de cara a la construcción de políticas de integridad en el campo ambiental, estos son i) la accesibilidad a la información pública, ii) las limitaciones de los mecanismos participativos; y iii) la existencia de conflictos de intereses. Por último, en el quinto apartado (6) esbozamos las conclusiones finales del documento.

Desde la década del '70 es posible observar en América Latina, y concretamente en Argentina, un proceso creciente de visibilización e institucionalización de lo ambiental. Sin embargo, la existencia de estas nuevas instituciones no ha logrado apaciguar la problemática ambiental en la región.

## **1. La institucionalización de lo ambiental en contextos de profundización del extractivismo**

Las medidas de ajuste económico que enfrentaron las sociedades latinoamericanas en la década de los '80 dieron lugar al desfinanciamiento del Estado en sus distintas áreas de gobierno. Esto afectó fuertemente a las incipientes y débiles instituciones ambientales, que vieron restringida su capacidad económica (y política) para llevar adelante los programas y políticas tendientes a la protección de los recursos naturales.

A su vez, las políticas de corte neoliberal que tuvieron centralidad durante la década de los '90 en la región, implicaron el achicamiento del Estado (con la consecuente reducción del gasto público) y la profundización de la apertura económica y comercial. Estas medidas limitaron la correcta ejecución de las nuevas normativas ambientales que exigían la realización de estudios de impacto, evaluación y auditoría ambiental ante nuevos emprendimientos productivos, como fue el caso de los emprendimientos mineros que se asentaron en el país en esa década, lo que cercenó la posibilidad de controlar los efectos en materia de contaminación de estos proyectos.

Por otro lado, el contexto de institucionalización de lo ambiental en la región, coincidió paradójicamente con la profundización del modelo extractivo -basado en la extracción y exportación de recursos naturales- durante la década de los '90. Un claro ejemplo de esto fue la sanción de la Ley de Inversiones Mineras (24.196) en Argentina en 1993. A grandes rasgos, esta ley garantizaba a los inversores extranjeros estabilidad tributaria y fiscal por un período de 30 años a partir de que hubieran presentado el informe de factibilidad, y disponía un tratamiento impositivo diferenciado, eximiendo a las empresas del impuesto a los activos, eliminando los gravámenes a la mayoría de los insumos importados, estableciendo un tope de 3 por ciento a las regalías que los Estados provinciales podrían cobrar por la explotación de los recursos minerales por parte de compañías privadas. A partir de esta normativa, respaldada



por las provincias a través del Acuerdo Federal Minero, comenzó el período del “boom minero” en el país, que trajo como consecuencia la instalación de diversos proyectos de minería no sólo convencional, sino también a cielo abierto, lo que incorporan la utilización de sustancias tóxicas como el cianuro y el uso abundante de agua para la destilación del mineral (Giarraca y Teubal, 2013).

Otro ejemplo de la intensificación del extractivismo en el período fue la aprobación en el año 1996 en Argentina, de la producción y comercialización de la semilla de soja tolerante al herbicida glifosato, es decir de la soja transgénica<sup>49</sup>. A partir de entonces, el desarrollo de la agroindustria a través del uso del paquete tecnológico tomó un crecimiento acelerado en el país aplicándose no sólo en el cultivo de la soja, sino también en el maíz y el trigo. El boom de la soja, cuyo escenario de posibilidad se dio en los '90 y luego se intensificó a partir del nuevo milenio por las condiciones macroeconómicas del país y la demanda externa, implicó el aumento de los desmontes e incendios en distintas provincias con el fin de expandir la frontera agropecuaria (Schmidt, 2019).

En ámbitos urbanos, vale destacar también el auge que comenzaron a tener durante esta década las urbanizaciones cerradas (countries y barrios privados) en las periferias de las grandes ciudades, como es el caso de la Región Metropolitana de Buenos Aires. En muchos casos, estos emprendimientos se instalaron sobre áreas de humedales, modificando el paisaje a través de la canalización y creación de ríos y canales artificiales y afectando el equilibrio hídrico de la región. El desarrollo de este tipo de urbanizaciones no sería posible sin la habilitación estatal de las condiciones necesarias para el desarrollo y expansión de estos modelos de crecimiento urbano desigual. (Astelarra, 2016; Pintos y Naradowski, 2012).

En este contexto, los efectos de las políticas neoliberales en el campo ambiental comenzaron a visibilizarse a partir de la emergencia de conflictos territoriales en ámbitos urbanos y rurales que pusieron en discusión el uso, apropiación, distribución, y contaminación de los recursos naturales. Estos conflictos, además, pusieron en evidencia las directas relaciones que existe entre la degradación del ambiente y la salud (a través, por ejemplo, de relacionar la contaminación de las aguas con agroquímicos o con productos tóxicos de la minería y el incremento de enfermedades en comunidades afectadas).

---

<sup>49</sup> Resolución Nro. 167 de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación.

El fracaso de las políticas neoliberales de los '90 dio lugar a importantes crisis políticas y económicas en la región -como fue la debacle del 2001 en Argentina-, dando lugar a la emergencia de nuevos gobiernos “progresistas” que -como en el caso de Brasil, Bolivia, Ecuador, Venezuela y Argentina-, se propusieron retomar la centralidad de la figura del Estado como motor de desarrollo. Así, los gobiernos de Lula da Silva en Brasil (2003-2011), Evo Morales en Brasil (2006-2019), Hugo Chávez en Venezuela (2002-2013), Rafael Correa en Ecuador (2007-2017) y Néstor y Cristina Kirchner (2003-2015) apuntaron a generar mecanismos de redistribución de la riqueza y de reducción de la desigualdad social.

No obstante, se vieron enfrentados a la histórica encrucijada que presentan los países de la región por basarse en economías regidas principalmente por la exportación de materias primas y commodities, que conllevan la explotación y depredación de los recursos naturales. De este modo, en las últimas décadas se produjeron en busca del “desarrollo”, procesos de neo-extractivismo y reprimarización de las economías de la región, que trajeron aparejado la ampliación de las fronteras de extracción y de los bienes ambientales explotados (Gudynas, 2009, Merlinsky, 2021, Svampa, 2012).

De este modo, nos encontramos en un contexto paradójico donde, a pesar del creciente protagonismo que ha adquirido “lo ambiental” dentro de la agenda pública -a través, como vimos, de la conformación de una institucionalización propia-, la posibilidad real de velar por sus intereses se encuentra limitada por la propia dinámica y profundización del modelo de crecimiento económico que caracteriza a la región.

El modelo extractivista y re-primarizador puede ser asociado a la necesidad de contar con prácticas de opacidad y de fragilidad en términos de integridad. Esto se evidencia, por ejemplo, en la incidencia que tienen los intereses privados (principalmente a través de grandes empresas sobre-explotadoras de recursos naturales) en las decisiones estatales vinculadas al medio ambiente. También en las tensiones que existen entre el Estado Nacional y los gobiernos provinciales, ya que son estos últimos -como vimos- quienes poseen la competencia originaria sobre los recursos naturales locales y quienes en definitiva terminan decidiendo el modo de gestionar la naturaleza en sus territorios. En este sentido, las limitaciones de las economías regionales para generar ingresos por otras vías que la depredación del ambiente, ha dado lugar a la complicidad de los gobiernos locales para la

introducción de actividades extractivas en sus territorios sin contar con herramientas efectivas para el control y la preservación del ambiente.

A pesar de los avances en materia de institucionalización de lo ambiental, la profundización del extractivismo lleva a que sea cada vez más frecuente observar la existencia de prácticas de corrupción dentro del campo de la política y legislación ambiental en la región, y puntualmente en Argentina.

Estas prácticas, a su vez, terminan profundizando la desigualdad social a través de la distribución inequitativa de los recursos y pasivos ambientales.

## **2. Los desafíos del campo ambiental para la implementación de políticas de integridad**

¿Qué entendemos sobre corrupción y sobre integridad? Retomamos aquí la definición que realiza la socióloga Paula Boniolo, quien advierte que “la corrupción no tiene una definición única sino multidimensional; es decir que se construye según el país y el momento histórico” (2009:371). Asimismo, como afirma el politólogo Martín Astarita, “la definición sobre lo que se entiende por corrupción, así como el modo de combatirla, lejos de ser asuntos de índole moral, resultan cuestiones eminentemente políticas” (Astarita 2021:7).

Esta premisa lleva a tomar distancia de las interpretaciones más difundidas sobre la corrupción, que tuvieron lugar especialmente a partir de los ‘90 en Argentina, y que la relacionan con un fenómeno propio del funcionamiento de la democracia y exclusivo del sector público, cuyo antídoto se traduce en la necesidad del achicamiento del Estado<sup>50</sup>. Frente a esta última idea, aquí entendemos que la corrupción en el campo ambiental debe ser entendida desde un enfoque integral y sistémico que permita reconocer el rol que desempeña no sólo el Estado, sino también el sector privado en las prácticas de corrupción (a través, como veremos más adelante, de los conflictos de intereses). Y además, que supere la lectura punitivista e individualizante de la corrupción para alentar una mirada preventiva y constructiva sobre las políticas de integridad. En ese sentido, es central poder desarrollar políticas y acciones tendientes a fortalecer las capacidades del Estado, tanto en términos de

---

<sup>50</sup> Una crítica a estas miradas desde una concepción de la corrupción como fenómeno complejo puede ser encontrada en el Documento N° 3 de esta Colección, “Usos y significados de la corrupción”, de Sebastián Pereyra.

mayor autonomía estatal -para evitar la cooptación por parte de los intereses privados-, como en la elaboración de mecanismos efectivos de control y monitoreo del propio Estado en todos sus niveles. (Astarita, 2021).

Por otro lado, interesa aquí abordar el fenómeno de la corrupción no desde el acto en sí, sino prestando especial atención a los efectos sociales y ambientales que esta trae aparejado. En este sentido, retomamos las palabras del investigador en el Centro Latinoamericano de Ecología Social (CLAES) de Uruguay, Eduardo Gudynas, quien define la corrupción como: “(...) las prácticas que son ilegítimas, irregulares e incorrectas, tanto ilegales como legales, realizadas en ámbitos públicos como privados, por distintos actores, quienes logran beneficios propios, aprovechando posiciones de poder, que a su vez desencadenan perjuicios sociales y ambientales, y por lo tanto expresan injusticias. (...) La corrupción no es sólo un problema de funcionarios estatales o políticos, sino que incluye a cualquier individuo o grupo de individuos que están involucrados en debates, decisiones y acciones colectivas” (Gudynas, 2017:75). Desde este enfoque, las prácticas ligadas a la corrupción deben ser estudiadas en relación a los procesos de desigualdad social (y ambiental) que conllevan, y a partir de la diversidad de actores que intervienen.

¿Cuáles son, en Argentina, las particularidades que presenta el campo ambiental que lo tornan susceptible a la emergencia de prácticas de corrupción? Si bien algunas pistas ya hemos esbozado en el apartado anterior, a grandes rasgos podemos identificar tres elementos explicativos para el caso argentino. Primero, la existencia de instituciones ambientales políticamente débiles y subsumidas en otros ministerios o secretarías de mayor jerarquía. Segundo, la inestabilidad en las designaciones políticas de cargos de alto rango en dichas instituciones (lo que impide el sostenimiento de medidas y acciones en el mediano y largo plazo). Tercero, las tensiones que imprime el federalismo frente al manejo de los recursos naturales, y que se traduce en la falta de recursos económicos y técnicos por parte de las provincias para garantizar la defensa del medio ambiente en un contexto nacional de creciente extractivismo.

Como mencionamos en el apartado anterior, en Argentina, al igual que en otros países de la región, la emergencia de una agenda ambiental dentro de la esfera pública encuentra sus orígenes en la década del '70, aunque recién en los '90 con la conformación de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sostenible a cargo entonces de María Julia Alsogaray comenzó a

adquirir mayor protagonismo. Sin embargo, su visibilidad no necesariamente se tradujo en la concreción de políticas ambientales. Como recordará el lector o lectora, una de las promesas de aquella gestión fue la de lograr la limpieza del Riachuelo en 1000 días (una de las cuencas más contaminadas del mundo que atraviesa la Región Metropolitana de Buenos Aires), objetivo que no sólo no se cumplió sino que los niveles de contaminación de la cuenca se vieron incrementados.

A su vez, es importante destacar que desde su creación la Secretaría ha estado bajo la órbita de distintas áreas de gobierno, pasando a la órbita de la Presidencia en 2006 hasta convertirse en Ministerio en 2016<sup>51</sup>. Sin embargo, la jerarquización en distintas áreas de gobierno no determina por sí sola la capacidad de diseñar o implementar políticas ambientales. En este sentido, un dato interesante al analizar la trayectoria de los secretarios del área ambiental es la velocidad en el ritmo de recambio (aproximadamente un cambio cada dos años), lo que impide la continuidad institucional necesaria para diseñar y ejecutar políticas ambientales, que por su propia naturaleza, requieren de una temporalidad de mediano y largo plazo.

La corta permanencia de los funcionarios en los cargos nacionales de la secretaría -ahora ministerio- ambiental, combinado con la falta de experiencia de muchos de los perfiles que asumen dichos cargos, es de suponer que se vincula con tensiones inherentes y estructurales entre la política ambiental y el modelo de desarrollo económico. Esta situación limita la posibilidad de consolidar una agenda ambiental autónoma, ya que existen temas, como por ejemplo, la política minera (que conlleva la utilización de metales pesados y la generación de grandes pasivos ambientales en su producción) o la producción de soja (basada en la utilización de agroquímicos y la expansión de la frontera de cultivo), que expresan tensiones subyacentes entre la política económica y la ambiental.

---

<sup>51</sup> Al principio dependía directamente de Presidencia de la Nación (1991-1999), luego pasó a ser competencia del Ministerio de Desarrollo Social (1999-2003), de Salud y Ambiente (2003 -2006), y desde el 2006 hasta convertirse en ministerio pasó a la Jefatura de Gabinete de Ministros. Esta última decisión de traspaso del entonces presidente de la Nación Néstor Kirchner, acompañada de la designación de Romina Picolotti como secretaria de ambiente (abogada con trayectoria en organizaciones sociales ambientalistas), respondió a un contexto de creciente visibilización, mediatización y politización de lo ambiental a través del conflicto por la construcción de pasteras de celulosa en el río Uruguay y la judicialización del caso Beatriz Mendoza por la contaminación del Riachuelo (Merlinsky, 2013). En ese contexto, el presupuesto de la secretaría se incrementó, así como la agenda de programas nacionales en materia ambiental comenzó a diversificarse y visibilizarse (Gutierrez e Isuani, 2014).

La labilidad institucional y política de lo ambiental en combinación con la presión y el peso económico de los actores privados asociados al extractivismo (sea en áreas urbanas o rurales) conforma un escenario con riesgos para la integridad que, a su vez, derivan en graves impactos ecológicos que profundizan la desigualdad socio-territorial y ambiental a través de distribución inequitativa de los recursos y pasivos ambientales.

Gran parte de los casos emblemáticos de corrupción que han tenido lugar en las últimas décadas en la región y en la Argentina concretamente, involucran de manera directa o indirecta emprendimientos asociados a los recursos naturales -ya sea proyectos mineros, petroleros, agrícolas; o bien obras de infraestructura necesarias para desarrollar dichos proyectos, como represas y rutas. De este modo, como advierte Gudynas (2016) existe una íntima asociación entre corrupción y extractivismo, ya que esta última es útil para lograr la aprobación de grandes emprendimientos extractivos, para mantenerlos funcionando, para ocultar o minimizar impactos o para controlar a las comunidades locales y a la resistencia ciudadana. De hecho, tal como advierte el autor, según estudios realizados por la Organización Económica de Cooperación Económica y el Desarrollo, los extractivismos ocupan el primer lugar en casos de sobornos en inversiones en el extranjero (OCDE, 2014).

Pero, ¿cómo se manifiesta en la práctica la relación entre corrupción y extractivismo y qué efectos produce en el territorio? A grandes rasgos podemos identificar distintas prácticas frecuentes, entre las que se destacan los encubrimientos para ocultar los impactos ambientales de las actividades extractivas (como por ejemplo, derrames, contaminación, etc.), la llamada prevaricación -es decir, la omisión por parte del poder judicial de atender y responder denuncias frente a actividades extractivas y frente a violencia ejercida a líderes ambientales indígenas o campesinos<sup>52</sup>-, el lobby empresario y el tráfico de influencias -es decir la utilización de influencias personales en ámbitos de gobierno y empresariales- para lograr la aprobación de concesiones mineras o petroleras<sup>53</sup>, y los sobornos y coimas a funcionarios públicos e incluso a miembros de la comunidad para adquirir licencias ambientales (Gudynas, 2017).

---

<sup>52</sup> Si bien en Argentina, hasta el momento no es una práctica extendida, en América Latina la cantidad de asesinatos a defensores del ambiente es alarmante. Según un informe realizado por la ONG Global Witness (2020), sólo en el año 2020 se registraron más de 227 asesinatos a líderes ambientales. Los países con mayores casos son Colombia, México, Brasil y Honduras, entre otros. Para más información, consultar: <https://www.globalwitness.org/es/last-line-defence-es/>

<sup>53</sup> En este punto vale advertir que la influencia no sólo se ejerce a través del dinero, sino también y especialmente a través de las relaciones de poder entre los actores involucrados.

En cuanto a los efectos territoriales de estas prácticas, se destacan a nivel ambiental la contaminación de agua, suelo y aire (a través del derrame de metales pesados o contaminantes tóxicos) y la pérdida de biodiversidad (a través, por ejemplo, de los desmontes para el cultivo de soja); y a nivel social, problemas de salud asociados a los pasivos ambientales, afectación en la calidad de vida e incluso desplazamientos de las comunidades afectadas por los emprendimientos. Otro efecto frecuente de estas prácticas al intervenir en las poblaciones locales, es el resquebrajamiento de lazos y organización comunitaria en los territorios (especialmente en comunidades indígenas). Esto se debe al ofrecimiento de compensaciones económicas por parte de gobiernos locales y empresas extractivas a miembros de la comunidad, con la finalidad de lograr aliados a los emprendimientos y fragmentar así los posicionamientos locales frente al extractivismo.

No obstante, como veremos en el siguiente apartado, la existencia de prácticas de corrupción ligadas a los extractivismos y/o a emprendimientos productivos con graves costos ambientales, ha traído aparejado también la denuncia y el reclamo social por parte de la comunidad. La denuncia en estos casos expresa, tal como advierten la socióloga Maristella Svampa y el abogado ambientalista Enrique Viale (2020), que en los extractivismos son los pasivos ambientales los que se socializan, mientras las grandes ganancias de las empresas se privatizan. Esto supone poner el foco en las desigualdades sociales y ambientales que implican las prácticas no éticas en el campo del medio ambiente.

El campo ambiental presenta ciertas características específicas que lo vuelven propenso a estar atravesado por prácticas de corrupción: i) la existencia de instituciones ambientales políticamente débiles; ii) la inestabilidad en las designaciones políticas de cargos de alto rango en dichas instituciones; y iii) las tensiones propias del federalismo y la competencia por los recursos naturales.

### **3. Conflictos ambientales, agenda pública y prácticas de corrupción**

¿Qué relación existe entre las prácticas de corrupción y la emergencia de conflictos en el campo ambiental? En los últimos años es posible observar en el país, la emergencia de distintos conflictos ambientales en diversas escalas, que logran visibilizar situaciones de injusticia socio-ambiental y que reclaman al Estado por su posicionamiento frente a las

prácticas extractivas. Muchos de estos casos han trascendido la esfera territorial y local y se han judicializado, llegando incluso a obtener la intervención de la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

A modo de ejemplo, mencionamos aquí tres de los conflictos más relevantes que tuvieron lugar en las últimas décadas en el país, y que lograron posicionar lo ambiental dentro de la agenda pública nacional (Merlinsky, 2013). En primer lugar, el conflicto generado en la ciudad de Esquel (Chubut) en el año 2003 por la resistencia social al proyecto minero de extracción de oro de la empresa canadiense Meridian Gold. En este caso, con el lema “No a la mina”, la comunidad se movilizó y logró que se lleve adelante un plebiscito para conocer la legitimidad social del proyecto.

El resultado contundente por el “no” implicó no sólo la suspensión del proyecto, sino también la sanción de una ley pionera en el país de prohibición de la actividad minera a cielo abierto con uso de cianuro. El movimiento “No a la mina” se expandió por otras provincias en las últimas décadas, frente al avance de la actividad minera. El conflicto ambiental de Esquel representa un caso emblemático dentro de la cartografía de conflictos ambientales del país (Reboratti, 2011), ya que fue la primera vez que los reclamos de organizaciones territoriales de base lograron modificar el sentido de una política provincial previamente definida por las esferas de poder (gobierno provincial y sector minero) y los niveles formales de deliberación democrática (cámara de diputados y senadores).

En segundo lugar, el conflicto por las instalaciones de las plantas de celulosa en el Río Uruguay, que comenzó en el año 2003 y tomó visibilidad pública en el 2005. El conflicto comenzó con los reclamos por parte de vecinos de Gualeguaychú y luego se extendió a comunidades vecinas, frente a los proyectos de instalación de dos plantas de celulosa en el país vecino sobre la cuenca del río Uruguay.

En marzo del 2005 la Asamblea Ciudadana Ambiental de Gualeguaychú, integrada por vecinos de esta ciudad pero también por activistas y académicos uruguayos, llevó adelante una marcha multitudinaria en el puente que conecta Argentina con Uruguay, donde asistieron más de 35 mil personas. La escala del conflicto se fue ampliando ante la dificultad de los gobiernos para generar mecanismos institucionales de mediación (Merlinsky, 2018). Así, los países involucrados terminaron acudiendo a la Corte Internacional de Justicia de la Haya, ante el reclamo de Argentina a su país vecino por contaminación sonora y visual, y por violación del tratado del Río Uruguay (1975) que estipulaba el manejo compartido del río.



Si bien la Corte de la Haya falló que los daños al ambiente no eran visibles (por lo que no debía aplicarse el principio precautorio de paralizar la operación de las plantas), el caso de las pasteras es relevante en el sentido que logra dar cuenta de la politización de la cuestión ambiental y de la emergencia de un nuevo actor social clave: las asambleas ciudadanas ambientales y las organizaciones territoriales (Bottaro y Sol Álvarez, 2012).

Tanto el conflicto de Esquel como el de las pasteras, son claros ejemplos de cómo la participación ciudadana puede incidir en la definición de las políticas que impactan en el medio ambiente, logrando movilizar al Estado para que actué en defensa de los reclamos sociales (como en el caso de Gualeguaychú), e incluso impidiendo la implementación de proyectos social y ambientalmente nocivos (como en Esquel).

Asimismo, ambos casos logran visibilizar la existencia de mecanismos tendientes a pasar por alto la opinión de las comunidades que habitan los territorios por parte de las empresas extractivas y los gobiernos locales, con el objetivo de llevar adelante proyectos extractivos. Así, la conflictividad social en ambos casos, evidenció la importancia que tienen las instancias de participación social o ciudadana para otorgar (o no) legitimidad social y viabilidad a estos emprendimientos extractivos.

A estos dos conflictos se suma el caso del Riachuelo, una de las cuencas urbanas más degradadas del mundo, que recorre la Región Metropolitana de Buenos Aires. El conflicto por el saneamiento del Riachuelo ha ganado gran visibilidad en la última década, y esto se debe a diversos factores.

A diferencia de los conflictos anteriores, la contaminación de la cuenca no es algo que sucedió de un día para otro, sino que se remonta siglos atrás, a principios del siglo XVIII. No obstante, su aparición en la agenda pública responde al proceso de judicialización que tuvo lugar desde el 2006 cuando la Corte Suprema de Justicia de la Nación declaró su competencia originaria sobre una denuncia presentada dos años antes por un grupo de vecinos del partido de Avellaneda que le exigían al Estado nacional, la Provincia de Buenos Aires, la Ciudad de Buenos Aires y 44 empresas, una reparación por los daños y perjuicios causados por la contaminación del río, apelando al derecho al ambiente sano (artículo 41) incluido en la Constitución Nacional.

La corte sentenció en el 2008 y exigió a las partes el diseño de un plan integral de saneamiento de la cuenca, para lo cual se creó la Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo (ACUMAR), con representación de las tres jurisdicciones involucradas. A su vez, estableció que la ejecución de la sentencia quedaba en manos de un juez federal -inicialmente el juez federal de Quilmes, Luis Armella-; y el monitoreo del caso a cargo de un cuerpo colegiado encabezado por la Defensoría del Pueblo de la Nación y distintas ONGs ambientalistas.

Si bien el caso lleva más de diez años, los avances en materia de saneamiento y de mejora en la calidad de vida de los habitantes de la cuenca son limitados (Nápoli, 2019). El caso del Riachuelo evidencia que la judicialización del conflicto no necesariamente ha derivado en la resolución del mismo ni en un manejo más transparente de los recursos públicos. En el año 2012 el propio juez Armella fue separado de la causa por denuncias sobre irregularidades en la contratación de empresas para realizar obras de saneamiento en la cuenca<sup>54</sup>, lo que derivó en el desdoblamiento de la causa en dos juzgados distintos.

Los tres conflictos presentados fueron emblemáticos en tanto crearon un clima de época donde lo ambiental pasó al primer plano de la agenda pública, política y judicial en los albores del siglo XXI.

A su vez, los tres casos permiten extraer reflexiones sobre los proyectos extractivos y productivos nocivos al ambiente, así como sobre la necesidad de pensar herramientas de transparencia, integridad y participación ciudadana en la toma de decisiones sobre lo ambiental, ésta última en tanto elemento central para visibilizar los comportamientos no éticos de la política e intentar torcer el rumbo de las acciones estatales y privadas.

#### **4. ¿Cómo construir una agenda preventiva en materia ambiental?**

En los últimos años los conflictos ambientales se han multiplicado en Argentina, tanto en ámbitos urbanos -ya sea por la presión del sector inmobiliario en la ocupación de los humedales, la falta de acceso al suelo urbano para sectores vulnerables, la existencia de basurales a cielo abierto, etc.-, como en áreas rurales y periurbanas -debido a la expansión de la frontera agrícola, con el consecuente uso de agroquímicos e incendios forestales, explotación minera, etc. La experiencia de estos conflictos, de sus orígenes y desarrollos, nos

<sup>54</sup> El Gobierno denunció a Armella. (5 noviembre 2012). Página 12. Available in: <https://www.pagina12.com.ar/diario/ultimas/20-207169-2012-11-05.html> (fecha de acceso: 04/04/2022)

permite identificar, a grandes rasgos, tres aspectos que atraviesan al campo ambiental y que deberían ser revisados de cara a una agenda preventiva que incorpore la perspectiva de integridad en la gestión ambiental.

- **Accesibilidad a la información pública y evaluación de impacto ambiental**

Si bien existen a nivel nacional distintas leyes que reconocen la importancia de la información pública en materia ambiental<sup>55</sup>, en los conflictos ambientales el acceso a la información vinculada a los proyectos extractivos y sus efectos suele ser un motivo de reclamo por parte de las comunidades locales. Así, en muchos casos las empresas logran instalarse en los territorios sin brindar previa información (o brindando información parcial) sobre los posibles riesgos e impactos nocivos que puedan provocar en el medio ambiente.

Un elemento clave a tener en cuenta en este punto es que la política ambiental nacional (e internacional) se rige por los principios de prevención y precaución<sup>56</sup>. Esto supone lo que se conoce en derecho como *la inversión de la carga de la prueba*, es decir que, por ejemplo, frente a un emprendimiento extractivo que quiere instalarse en el territorio, es la empresa quien debe demostrar antes de iniciar sus actividades, que no generará ningún tipo de daño ambiental (Esain, 2004). Para eso, es central contar con información precisa y neutral que permita evaluar los riesgos de cada proyecto. En este contexto, las evaluaciones de impacto ambiental se convierten en herramientas clave para poder contar con esta información. No obstante, al día de la fecha no existe una reglamentación nacional sobre cómo realizar estas evaluaciones, lo que lleva a que cada provincia la realice de acuerdo a sus propios criterios y posibilidades. Esta situación habilita la aparición de prácticas de corrupción entre emprendimientos extractivos y gobiernos provinciales, que se traducen en evaluaciones de impacto ambiental poco rigurosas, o con participación directa de partes interesadas, o directamente en la ausencia de estos estudios.

---

<sup>55</sup> Entre ellas se destaca la Ley General del Ambiente sancionada en el año 2002 que establece que la política ambiental debe integrar la información ambiental y asegurar el libre acceso de la población a la misma” (art. 2). Asimismo, advierte que tanto el sector público como el privado deberán proporcionar la información que esté relacionada con la calidad ambiental y referida a las actividades que desarrollan (art. 16). También vale mencionar a la Ley de Presupuestos Mínimos de protección ambiental para garantizar el derecho de acceso a la información ambiental (Ley No. 25.831), sancionada en el año 2004. Esta ley complementa los principios de la ley del ambiente en materia de información pública y establece, entre otras cosas, el acceso libre y gratuito a la información y un plazo máximo de 30 días hábiles.

<sup>56</sup> Estos principios están incorporados en la Ley General del Ambiente. Mientras el primero supone que el riesgo ambiental puede ser conocido anticipadamente y que pueden adoptarse medidas para neutralizarlo, el principio de precaución actúa cuando el riesgo de daño ambiental es incierto, y por ende, no puede ser evaluado en toda su magnitud. De este modo, el principio de prevención busca evitar daños seguros y mensurables, mientras el principio de precaución busca impedir riesgos en contextos de incertidumbre.

En los últimos meses del 2020 y principios del 2021 asistimos a distintos conflictos que ponen de manifiesto esta problemática, entre ellos los reclamos de organizaciones ambientales por la explotación petrolera en el mar argentino (que culminó en el llamado “Atlanticazo” en enero del 2022) y el avance del acuerdo con China para la instalación de mega-factorías porcinas en el norte argentino. En ambos casos, las organizaciones y comunidades afectadas reclaman el estudio de evaluación de impacto que en ninguno de los dos casos se ha realizado.

En este contexto, y de cara a la conformación de una agenda propositiva en materia de integridad, sería importante avanzar en la creación de una ley de presupuestos mínimos de Evaluación de Impacto Ambiental y Evaluación Estratégica Ambiental que incorpore una perspectiva de integridad y transparencia y que permita estandarizar a nivel nacional los modos de evaluar las posibles alteraciones que un proyecto puede generar en el ambiente, garantizar mecanismos de participación ciudadana en el proceso y garantizar el acceso público a la información de dichos estudios.

- **Mecanismos “reales” de participación ciudadana**

Otro elemento que emerge a partir de la experiencia de los conflictos ambientales de la última década, es el reclamo por instancias de verdadera participación ciudadana. Al igual que en el punto anterior, si bien existe normativa ambiental a nivel nacional que reconoce la necesidad de garantizar procedimientos de consulta o audiencias públicas como instancias obligatorias para la autorización de actividades que puedan generar efectos negativos sobre el ambiente<sup>57</sup>, en los hechos estos espacios no siempre existen e incluso cuando lo hacen no son vinculantes, lo que restringe la posibilidad de incidencia de la ciudadanía en el proceso de toma de decisión de los proyectos.

Aquí también emergen prácticas de corrupción -entendidas desde un sentido amplio- entre los emprendimientos extractivos y los gobiernos locales, al fomentar el establecimiento y desarrollo de proyectos prescindiendo de la opinión de la comunidad afectada. Esto lleva, en muchos casos, a que la expresión de la ciudadanía tome otros canales, como la movilización y la protesta social.

---

<sup>57</sup> Artículos 19, 20 y 21 de la Ley General del Ambiente (2002).

Existen innumerables ejemplos de conflictos ambientales que reclaman por instancias de participación ciudadana efectiva, donde la voz de los afectados sea realmente considerada en la toma de decisión de los proyectos. Por ejemplo, los conflictos recientes en las provincias de Mendoza y Chubut por la utilización de sustancias tóxicas como el cianuro en la minería.

En el 2021 en Mendoza y en el 2022 en Chubut, los gobernadores avanzaron con propuestas para flexibilizar las restricciones a la minería a cielo abierto en ambas provincias. A través de prácticas como el tráfico de influencias, y el lobby empresario y estatal, se logró la aprobación de estas medidas en la legislatura. Sin embargo, la presión social ejercida por la comunidad organizada en ambos casos, derivó en la derogación de los proyectos.

Estos ejemplos permiten dar cuenta de cómo la ausencia de mecanismos formales y vinculantes que permitan canalizar y hacer escuchar las voces de los afectados, terminando dando lugar a la existencia de conflictos ambientales.

La exigencia de instancias reales de participación ciudadana para las decisiones vinculadas al uso y manejo de los recursos naturales, así como la necesidad de revisar el carácter no vinculante de las mismas, puede servir para prevenir la emergencia de conflictos ambientales y para velar por prácticas transparentes en materia ambiental.

- **Conflictos de intereses entre el sector público y el privado**

Este punto refiere al peso que tiene el lobby empresario en los ámbitos de decisión, y el modo en que este interviene para la aprobación/rechazo de medidas vinculadas al medio ambiente en el ámbito parlamentario (congreso/ senado). Al igual que en los casos anteriores, hay una multiplicidad de conflictos ambientales que dan cuenta de la existencia de estas prácticas. Nos interesa aquí detenernos, a modo de ejemplo, en los reclamos sociales que dieron por resultado la sanción de la ley de protección de glaciares.

El debate en torno a la ley de protección de glaciares generó gran controversia en la agenda pública y mediática, ya que visibilizó la presión que ejerce el sector minero sobre las provincias y el Poder Ejecutivo Nacional. Este caso es interesante en el sentido que evidencia una tensión latente en las economías provinciales, ya que son estas jurisdicciones quienes tienen competencia sobre la gestión de los recursos naturales de sus territorios, y por ende sobre la actividad minera. Esto lleva a que las políticas de presupuestos mínimos que puedan

implementarse a nivel nacional se vean condicionadas por el interés de los propios gobiernos provinciales.

En efecto, mientras se discutía la sanción nacional de la ley, provincias como Salta, Jujuy, La Rioja y Santa Cruz sancionaron sus propias leyes provinciales de protección de glaciares, con el objetivo de impedir o al menos retrasar la intervención nacional sobre los glaciares (Straccia e Isla Raffaele, 2020).

El caso de la ley de glaciares, al igual que otras leyes de presupuestos mínimos (como por ejemplo, la de humedales, que aún no ha logrado sancionarse) expresan el peso que ejerce el lobby empresario por parte del sector minero, agronegocio e inmobiliario para dilatar y trabar la sanción de leyes que permitan regular y controlar los recursos naturales a nivel nacional. Frente a este escenario, es necesario fomentar mecanismos de identificación y gestión de intereses que permitan preservar los debates parlamentarios sobre la gestión de los recursos naturales de los poderes empresarios y locales interesados en su explotación.

## **5. Conclusiones**

En este documento hemos repasado las características y los desafíos del campo ambiental para el desarrollo de políticas de integridad. También la estrecha articulación que existe entre corrupción y extractivismos a través de la experiencia de diversos conflictos ambientales, y vimos algunos puntos nodales en los que proponemos seguir trabajando de cara a una agenda preventiva y propositiva de la corrupción y el medio ambiente.

Concretamente, nos interesa hacer énfasis en la necesidad de políticas específicas que alienten, primero, el acceso a la información pública en materia ambiental, y que garanticen estándares comunes para las evaluaciones de impacto ambiental en las distintas provincias.

Segundo, la creación de canales reales de participación ciudadana que sean vinculantes y que incorporen la voz de las comunidades locales en los procesos de toma de decisión sobre el ambiente.

Tercero, el desarrollo de mecanismos que promuevan la transparencia e integridad en el debate sobre el medioambiente, y que logren aislar la discusión ambiental de la presión que ejerce el sector privado en la toma de decisión sobre los recursos naturales. De este modo, a

partir de mecanismos y acciones que fortalezcan la política ambiental, se logrará garantizar el derecho al ambiente sano.

## BIBLIOGRAFÍA

Astarita, M. (2021) Lineamientos sobre corrupción e integridad: hacia un nuevo enfoque preventivo. *Cuadernos del INAP*. Año 2. Nro. 65. Secretaría de Gestión y Empleo Público.

Astelarra, S. (2016) Disputas por la reinención del 'paraíso deltaico': de los lugares de la querencia a llegar a una isla y olvidarse de todo. El caso del conflicto "Colony Park" en la primera sección de islas del Delta del Paraná. En Gabriela Merlinsky (Comp.), *Cartografías del conflicto ambiental en Argentina II* (pp. 81-110). Buenos Aires: CICCUS-CLACSO.

Boniolo, P. (2010) La trama de corrupción: un estudio en la clase media y la clase trabajadora de Buenos Aires. *Revista mexicana de sociología*, 72(3), 365-391.

Bottaro, L., y Sola Álvarez, M. (2012) Conflictividad socioambiental en América Latina: El escenario post crisis de 2001 en Argentina. *Política y cultura*, (37), 159-184.

ESAIN J.A. (2004) "Derecho Ambiental: el principio de prevención en la nueva ley general del ambiente 25.675", en Suplemento de Derecho Administrativo de Lexis nexis, del día 1.9.04. Disponible en: <https://www.jose-esain.com.ar/sitio-esain/wp-content/uploads/2021/04/Principio-de-prevencion.pdf>

Giarracca, N. y Teubal, M. (2013) Las actividades extractivas en la Argentina. En N. Giarracca y M. Teubal (Eds.), *Actividades extractivas en expansión: ¿reprimarización de la economía argentina?* pp. 159-172. Buenos Aires, Argentina: Antropofagia

Gligo, N. (2001) La dimensión ambiental en el desarrollo de América Latina. Colección Libros de la CEPAL Nro. 58. CEPAL. Disponible en: <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/2262>

Gudynas, E. (2017) Extractivismos y corrupción en América del Sur. *RevISE* 10 (10): 73-87; 2017. Instituto Investigaciones Socio Económicas, Universidad San Juan, Argentina. pp. 73.87.

Gudynas, E. (2016) Corrupción, extractivismos y daño ambiental: una íntima asociación. - Claes. [online] Ambiental.net. Disponible en: <https://ambiental.net/2016/04/corruccion-extractivismos-y-dano-ambiental-una-intima-asociacion/>

Gudynas, E. (2009) "Diez tesis urgentes sobre el nuevo extractivismo en Extractivismo y sociedad", en F. Rhon Dávila, J. Schuldt, A. Acosta, et al. (auts.), *Extractivismo, política y sociedad* (pp. 187-225). Quito: CAAP (Centro Andino de Acción Popular) y CLAES (Centro Latino Americano de Ecología Social).

Gutiérrez, R. (2018) *Construir el ambiente. Sociedad, Estado y políticas ambientales en Argentina*. Buenos Aires: Teseo.

Gutiérrez, R. e Isuani, F. (2014) La emergencia del ambientalismo estatal y social en Argentina. *Revista de Administração Pública* [online]. 2014, v. 48, n. 2 , pp. 295-332.



Merlinsky, G. (2021) *Toda ecología es política*. Siglo XXI.

Merlinsky, G. (2018) Nuevos repertorios de acción colectiva y conflicto ambiental: una cronología del conflicto por la instalación de las plantas de celulosa en el Río Uruguay, *Nuevo Mundo Mundos Nuevos* [Online], Current issues,, Recuperado el 11 de febrero de 2022 de <https://doi.org/10.4000/nuevomundo.16412>

Merlinsky, G. (2016) Efectos de las causas estructurales en el largo plazo: la causa Riachuelo / Efeitos de casos judiciais estruturais no longo prazo: o caso Riachuelo. *Revista Direito e Práxis*, 7(2), 397-420.

Merlinsky, G (2013) *Política, derechos y justicia ambiental. El conflicto del Riachuelo*. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.

Naciones Unidas (2015) *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. Documento final de la Cumbre de las United Nations. A/RES/70/1.

Nápoli, A. (2019) "Riachuelo: a 10 años del fallo de la Corte Suprema de Justicia, aún mucho por hacer", en: *Informe Ambiental Anual - FARN*, Buenos Aires: Fundación Ambiente y Recursos Naturales. Pp. 193-198.

OECD (2014) *Foreign Bribery Report: An Analysis of the Crime of Bribery of Foreign Public Officials*. París.

Pintos, P. y Narodowski, P. (2012) *La privatopía sacrílega. Efectos del urbanismo privado en humedales de la cuenca baja del río Luján*. Buenos Aires: Imago Mundi.

Reboratti, C. (2011) "Geografía y Ambiente", en: Bocco, G., Urquijo, P. y Vieyra, A. (coords.) *Geografía y Ambiente en América Latina*. Michoacán, CIGA-UNAM. Pp. 21-44.

Schmidt, M. (2019) "(In)justicias ambientales, territoriales y socio-sanitarias en el Chaco salteño, Argentina". *Folia histórica del Nordeste* (35): 7-26. doi.org/10.30972/fhn.0353575

Straccia, Patricio H, & Isla Raffaele, María L. (2020) Leyes de presupuestos mínimos de protección ambiental: Sobre glaciares, humedales y la emergencia del carácter político de categorías despolitizadas. *Ecología austral*, 30(1), 85-98.

Svampa, M. y Viale, E. (2020) *El colapso ecológico ya llegó*. Siglo XXI.

Svampa, M. (2012) *Consenso de los commodities, giro ecoterritorial y pensamiento crítico en América Latina*. OSAL Observatorio Social de América Latina, XIII(32), 15-38.

## **Capítulo 7**

# **Cruzando fronteras: Corrupción, derechos humanos y política pública**

Franco Serra

### **Resumen**

El documento se centra en el análisis de la relación entre la corrupción, los derechos humanos y los procesos de formulación de políticas públicas. El autor presenta un marco conceptual que establece tres niveles de conexión en relación al enfoque de derechos humanos en los procesos de diseño e implementación de políticas anticorrupción. A partir de este marco, se examinan dos tipos de acciones públicas que emergen de esta intersección: las políticas anticorrupción con un enfoque basado en los derechos humanos, y las políticas de igualdad y derechos que incorporan mecanismos de integridad y transparencia. En esta línea, se identifican los componentes principales de estas acciones y se exploran posibles ejemplos donde la vinculación entre ambas perspectivas pueden surgir virtuosamente emerger.

### **Palabras clave**

Corrupción - derechos humanos - políticas de Integridad

## Introducción<sup>58</sup>

En la actualidad existe un consenso extendido sobre el hecho de que la corrupción tiene un vínculo intrínseco con los derechos humanos.<sup>59</sup> Estudios empíricos dan cuenta de que las prácticas corruptas, tanto de actores estatales y no estatales, tienen un impacto diferencial en el acceso al derecho de salud y educación de las mujeres, diversidades sexuales y comunidades indígenas, entre otros grupos socialmente oprimidos (Anand, 2012; Figueiredo, 2017; CIDH, 2022).

Los organismos internacionales de derechos humanos también han reconocido que los hechos de corrupción producen afectaciones directas e indirectas en el ambiente, reproduciendo a la vez condiciones de desigualdad y discriminación estructural (ONU, 2017; CIDH, 2019). Incluso, definiciones conceptuales actuales relacionan la corrupción con el abuso de poder y las prácticas estructurales de subordinación, las cuales configuran las profundas raíces teóricas y prácticas de reivindicaciones y luchas por estos derechos (Pozsgai-Alvarez, 2020).

A pesar de este reconocimiento, la incorporación de un enfoque de derechos humanos sigue siendo una práctica atípica de los programas anticorrupción. Históricamente, sus soluciones suelen dar prioridad a los efectos de este fenómeno en el desarrollo económico a partir de un enfoque organizacional y mayormente tecnocrático, dejando sin abordar los derechos en grupos vulnerables (Boersman, 2012). Un ejemplo de ello son las normativas de ética pública que a nivel regional, en su gran mayoría, no han incorporado principios básicos como el de igualdad de género o el de la protección del medio ambiente (Pliscoff, 2019).

Sucede también con los esfuerzos anticorrupción en compras públicas a nivel global que, en muchos casos, carecen de una efectiva participación social de comunidades marginalizadas (Martin-Ortega et al., 2016). Modificar esta trayectoria es una tarea urgente, donde el cruce de perspectivas emerge naturalmente como una respuesta virtuosa.

Conectar ambos universos trae consigo un doble movimiento, especialmente relevante para

---

<sup>58</sup> Agradezco los atentos comentarios y sugerencias de Natalia Torres y María Cecilia Lascurain en la lectura de una versión preliminar de este texto.

<sup>59</sup> Vale aclarar que este documento no pretende establecer una única forma de vinculación entre el fenómeno de la corrupción con la agenda de derechos humanos, como tampoco realizar un análisis exhaustivo de esta conexión. Para una discusión detallada al respecto, por ejemplo ver: Peters, A. (2015). *Corruption and Human Rights*. Basel Institute of Governance; Davis, K. (2019). *Corruption as a Violation of International Human Rights: A Replay to Anne Peters*. The European Journal of International Law.

las instituciones públicas. Primero, adoptar programas preventivos de la corrupción con principios como el de igualdad y no discriminación, de forma tal que atiendan su impacto diferencial en los distintos grupos postergados. Pero también, promover políticas de igualdad y derechos con mecanismos de transparencia e integridad que garanticen un efectivo ejercicio, por ejemplo, del derecho a la salud.

La intersección de perspectivas en la hechura de la política pública requiere así de un esfuerzo sincronizado, más no la mera operativización de agendas que, por coyuntura o voluntarismo, ocasionalmente convergen entre sí. No es razonable pensar en una política anticorrupción efectiva sin un enfoque de derechos humanos, así como tampoco es imaginable una política eficaz que garantice derechos esenciales sin elementos de integridad y transparencia.

El objetivo de este artículo es presentar un marco conceptual que vincule las obligaciones y principios de derechos humanos con los objetivos y elementos de la agenda anticorrupción. Ello busca enriquecer sus programas, ampliando su enfoque predominantemente anclado en una mirada punitivista, de paradigma tecnocrático, y principalmente centrado en actores del sector público (Astarita, 2021).

Asimismo, contribuye a dotar de herramientas de rendición de cuentas que mayormente son pasadas por alto o, en mejor de los casos, livianamente consideradas en el marco del diseño y gestión de políticas consagratorias de derechos. Desde este lugar, el documento pretende contribuir a la construcción de una mirada más compleja del fenómeno de la corrupción pero, principalmente, ofrecer herramientas teóricas que permitan guiar y potenciar el diseño de mejores políticas públicas que aborden su faceta estructural.

El documento se organiza de la siguiente manera. La primera parte desarrolla el marco conceptual que brinda el enfoque de derechos humanos, en relación con los procesos de diseño e implementación de políticas anticorrupción. Sobre esta base, la segunda parte analiza los dos tipos de acciones públicas que surgen de esta intersección -políticas anticorrupción con enfoque de derechos humanos, y políticas de igualdad y derechos con mecanismos de integridad y transparencia-, identificando sus principales componentes. Por último, se brindan algunas reflexiones finales a modo de conclusión.

## **1. Derechos humanos, corrupción y política pública: tres niveles de vinculación**

El enfoque de derechos humanos tiene una relación estrecha con los procesos de diseño e implementación de la política pública en general, y con las políticas anticorrupción en particular. Esto es así por al menos en tres niveles de vinculación: jurídico, teórico y práctico.

Primero, el derecho internacional de los derechos humanos exige al Estado un campo de responsabilidades respecto de los hechos corruptos, estableciendo la obligación de prevenirlos, investigarlos y sancionarlos. Segundo, el marco teórico-práctico de derechos humanos contribuye a identificar socialmente el fenómeno de la corrupción brindando un abordaje común para formular acciones y programas preventivos. Tercero, los principios y estándares de derechos humanos estructuran determinadas reglas de organización que ayudan a definir cómo deberían ser las pautas para el diseño e implementación de esas políticas.

Estos tres aspectos nos brindan el edificio conceptual, así como también el sustento jurídico, que permiten despejar este cruce de perspectivas.

### **1.a La corrupción como barrera hacia sociedades más justas e igualitarias**

En Argentina, así como también en otros países de América Latina, los tratados internacionales de derechos humanos son incorporados y equiparados a la jerarquía constitucional a través del artículo 75, inciso 22 de la Constitución Nacional.<sup>60</sup> De esta forma, los instrumentos internacionales establecen un nuevo mosaico de derechos y garantías constitucionales, y, en consecuencia, un conjunto de obligaciones y responsabilidades para los actores estatales y no estatales. Todo ello configura una serie de problemáticas sobre las cuales el Estado puede y debe asumir de alguna u otra manera una intervención (CIDH, 2018).

Esta ampliación paulatina de la esfera de responsabilidad, a medida que son incorporados nuevos marcos internacionales, se traslada a temas que antes no eran considerados prioritarios del Estado, o incluso de respeto por parte del sector privado (Abramovich, 2004).<sup>61</sup>

---

<sup>60</sup> La Convención Americana de Derechos Humanos, el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Convención Americana contra la Corrupción, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, entre otros instrumentos internacionales incorporados, dan cuenta de ello.

<sup>61</sup> Estos son la interpretación de un principio de igualdad y no discriminación en sentido amplio y estructural, el reconocimiento de derechos sociales, económicos y culturales a nivel internacional y constitucional, la prestación justa y equitativa de servicios esenciales como el agua y la electricidad, o también el acceso a internet y otras

Los instrumentos de protección de derechos humanos implican una forma de definir el campo de lo público, contribuyendo a reforzar la idea de que las instituciones públicas, y los actores privados en su medida, deben promover y proteger derechos civiles, políticos, sociales, culturales y económicos (Abramovich, 2007). Por lo tanto, cuando las prácticas corruptas se vuelven un obstáculo para el ejercicio y goce de esos derechos y libertades, hay una obligación de accionar e intervenir para su cumplimiento (CIDH, 2019).

Si los fondos públicos de asistencia de un programa social no llegan a sus beneficiarios debido a maniobras clientelares, entonces la corrupción se transforma en una barrera para garantizar los derechos sociales de ese grupo. Este quizás es el punto de más amplio consenso en el vínculo entre corrupción y derechos humanos, respecto del cual se sustenta una clara responsabilidad jurídica.

Desde esta mirada surge el **primer nivel de vinculación**: el accionar estatal y no estatal se encuentra en la obligación positiva de adoptar medidas orientadas a proteger aquellas personas vulnerables de las consecuencias generadas por las prácticas corruptas. El Estado entonces debe prevenir, investigar y sancionar los hechos de corrupción en general, y a aquellos que afectan las libertades de las personas y colectividades más relegadas en particular.

Más ampliamente, existe un deber de asegurar la no repetición de violaciones sistemáticas de derechos, lo cual focaliza esencialmente sobre los hechos corruptos que retroalimentan las inequidades y perpetúan la discriminación estructural (McDonald et al., 2021). Asimismo, esto trae consigo una mirada que incorpora a entidades no estatales como actores con obligaciones de protección de derechos fundamentales, lo cual extiende para ellos la implementación de medidas preventivas hasta la reparación por las consecuencias producidas por sus actos de corrupción.<sup>62</sup>

---

tecnologías de comunicación como instrumento fundamental para garantizar la libertad de expresión y el acceso a la información.

<sup>62</sup> Vale resaltar que estas (y otras) obligaciones positivas específicas derivadas de los instrumentos internacionales de protección recaen tanto en empresas, entidades del sector privado como en las organizaciones de la sociedad civil por la violación de derechos humanos. En consecuencia, a estas organizaciones también se les impone obligaciones de diligencia respecto al impacto de prácticas corruptas en la realización de derechos humanos. Para ver más: ONU, (2020). *Connecting the business and human rights and anti-corruption agendas*. Report of the Working Group on the issue of human rights and transnational corporations and other business enterprises. A/HRC/44/43; CIDH (2019). *Empresas y Derechos Humanos: Estándares Interamericanos*. OEA/Ser.L/V/II, CIDH/REDESCA/INF.1/19.

En términos de formulación de la acción pública esto es un punto central. Asumiendo que el inicio de toda política pública conlleva la identificación de una necesidad u oportunidad de relevancia en la sociedad, la redefinición de la corrupción como práctica que obstaculiza la realización de derechos básicos nos allana el camino. Por lo tanto, el encuadre que nos brinda el cruce de perspectivas implica considerar nuevos espacios de actuación para las y los decisores públicos.

Es fundamental que las instituciones concentren sus esfuerzos en mitigar la corrupción, pero también es elemental que toda acción que garantice el acceso a derechos incorporen componentes de prevención. A partir de esta vinculación, se busca trabajar mancomunadamente en pos de prevenir que los hechos de corrupción no constituyan una barrera para fomentar sociedades más justas e igualitarias.

### **1.b. La prevención como modelo orientador de la política pública**

La teoría y la práctica de los derechos humanos ha sido fundamental para identificar nuestros conflictos más profundos como instancia previa a la lucha para su posterior reconocimiento. Principalmente, esto se debe a su forma de establecer cómo determinados asuntos de nuestra vida en comunidad son problemas públicos y que, por lo tanto, requieren de una respuesta pública. Su discurso y praxis se ha caracterizado por llamar la atención al abuso de poder económico, las exclusiones en la vida pública y las desigualdades sociales de personas y grupos en una comunidad.<sup>63</sup>

Por ejemplo, el sistema patriarcal de tareas de cuidado constituye un obstáculo para el ejercicio de derechos políticos de las mujeres y diversidades sexuales, al mismo tiempo que reproduce desigualdades históricas en derechos económicos. El lente de los derechos humanos, por lo tanto, ayuda a encuadrar este asunto y nos orienta sobre cuáles son las acciones prioritarias para contribuir a la deconstrucción de ese sistema.

En igual medida sucede cuando analizamos el fenómeno de la corrupción. El enfoque de derechos humanos nos indica que la corrupción es una práctica social y contextual, moldeada

---

<sup>63</sup> Un excelente análisis sobre la genealogía y filosofía de los derechos humanos que expresa esta mirada crítica puede encontrarse en los siguientes textos: Douzinas, C. (2019). *The Radical Philosophy of Rights*. Routledge; Moyn, S (2017), *Human Rights and the Uses of History*. Verso; Douzinas, C. (2000). *The End of Human Rights: Critical Legal Thought at the Turn of the Century*. Hart.

por relaciones de poder y desigualdad, por lo que adquiere una mirada sistémica y estructural (Gruenberg, 2021). Sus resultados generan un orden social basado en relaciones desiguales entre diferentes grupos oprimidos. Este fenómeno confluye, por lo tanto, con la reproducción del poder económico y simbólico, racismo y sexismo, y aquellos legados coloniales en la sociedad.<sup>64</sup>

Esta reconfiguración complejiza la problemática. El pago de una coima de una mujer para acceder al servicio público de salud en realidad nos enseña la desigualdad estructural en relación con ese derecho por parte de ese grupo social (Hassan y Plaček, 2022).

A partir de este marco emerge un **segundo nivel de vinculación**: comprender el fenómeno de la corrupción desde un enfoque de derechos humanos nos orienta sobre cuál modelo de abordaje e intervención es el más acertado. ¿Cuál es ese modelo? Su respuesta es la acción preventiva, es decir, un enfoque de debida diligencia donde se busca realizar acciones para que la corrupción no suceda.

Sin dejar de atender la investigación, persecución y sanción de los hechos de corrupción, las instituciones públicas requieren interponer sus esfuerzos (en concreto, recursos económicos, recursos humanos y voluntad política) en evitar que estos sean un obstáculo para el desarrollo de una vida digna y justa para su ciudadanía.<sup>65</sup> Garantizar el actuar de la justicia penal es tan importante para los derechos humanos como asegurar la colocación de deuda pública resguardando adecuadamente el acceso a información privilegiada de parte de sectores financieros. Por eso, las políticas de integridad previenen la corrupción al mismo tiempo que

---

<sup>64</sup> Este diagnóstico entra en tensión con la mirada clásica de la agenda anticorrupción, hoy presente en ámbitos internacionales y locales. Las estrategias para hacer frente a las prácticas corruptas han partido históricamente de un diagnóstico que entiende a la corrupción como un problema exclusivo del sector público, donde políticos y agentes estatales --aunque no limitados a estos-- aprovechan su rol en la función pública para obtener un beneficio económico. Sin negar este tipo de comportamientos en nuestra realidad, esta mirada es a priori insuficiente para un fenómeno sistémico y complejo como es la corrupción. Un análisis sobre estos puntos puede encontrarse en: Marquette, H. (2003). *Corruption, Development and Politics: The Role of the World Bank*. Palgrave; William, W. (2008). *Anti-policy and anti-politics: Critical reflections on certain schemes to govern bad things*. European Journal of Cultural Studies; Sampson, S. (2010) *The Anti-Corruption Industry: From Movement to Institution*. Global Crime.

<sup>65</sup> Los instrumentos internacionales de lucha contra la corrupción se han ocupado de dictar medidas preventivas así como también de establecer una serie de delitos vinculados con los actos de corrupción pública. Sin embargo, fue esto último lo que en mayor medida ha permeado tanto en los ordenamientos jurídicos internos como en la agenda de los gobiernos nacionales y locales, principalmente en América Latina. Este enfoque, centrado en el derecho penal, no ofrece una forma efectiva de abordar el carácter estructural de la corrupción ya que se concentra, por propia naturaleza, en un solo delito, dejando de lado sus efectos colectivos y generales; como tampoco propone una mejor orientación para el desarrollo de políticas públicas. Para ver más, UNODC. *Module 7: Corruption and Human Rights*, en Module Series on Anti-Corruption. Knowledge Tools for Academics and Professionals.



garantizan derechos.

No debemos perder de vista que este no es solo un argumento teórico. La idea de que el impacto de la corrupción en los derechos humanos debe ser afrontado primordialmente desde un enfoque preventivo parte de una obligación impuesta por los instrumentos internacionales de protección y, por lo tanto, constitucionalmente exigible.

Las obligaciones de respeto y garantía que establecen tratados como la Convención Americana de Derechos Humanos definen el deber de garantizar un conjunto de medidas para permitir el pleno goce y ejercicio del amplio abanico de derechos fundamentales (CIDH, 2014).<sup>66</sup> De ello parte actuar con debida diligencia para prevenir las violaciones de derechos humanos a causa de las prácticas corruptas de actores públicos y privados. En este sentido, es un deber primario de las instituciones estatales propiciar políticas, programas y acciones superadoras de los factores que fomentan y profundizan la corrupción (CIDH, 2019).

A su vez, esto impacta en los escenarios de la agenda de igualdad. Las prácticas de la corrupción y sus violaciones a derechos, como violencia corporal explícita o implícita, son manifestaciones de las mismas causas y producidas muchas veces bajo y por las mismas condiciones (Anderser, 2018). Este ejercicio sistémico de violencia e inequidad requiere ser contemplado por esfuerzos que busquen garantizar el acceso a derechos, principalmente de quienes más padecen su falta. El divorcio de ambas agendas en estas medidas no hace más que operar como un continuo de (re)producción de desigualdades.

Toda política igualitaria, redistributiva o consagratória de derechos requiere así articular lineamientos que prevengan conflictos de intereses, promuevan acciones de transparencia y generen espacios de participación ciudadana. En concreto, incorporar aquellos mecanismos propios de la agenda anticorrupción.

### **1.c. Los principios de derechos humanos como base de la política preventiva**

Si la corrupción es una barrera para el ejercicio de derechos fundamentales (primer nivel de

---

<sup>66</sup> Obligaciones también llamadas de *respeto por los derechos humanos* se encuentran en instrumentos internacionales como la Convención de Derechos Humanos de las Naciones Unidas y la Convención Interamericana de Derechos Humanos..

vinculación) y, en consecuencia, la prevención es el mejor modelo orientador para la política pública (segundo nivel de vinculación), ¿cómo deberían ser diseñadas, implementadas y evaluadas esas acciones?

El enfoque de derechos humanos contribuye a través de sus principios y estándares a estructurar ciertas *reglas de organización*, definiendo las pautas para el diseño y gestión de las políticas públicas (Abramovich, 2004; 2007). Ellos proporcionan una definición sobre quiénes deberían formar parte en los procesos de formulación e implementación, cuál debería ser su contenido, qué información debería producirse y bajo qué formato, cuáles son los mejores mecanismos de evaluación y control, incluso de rendición de cuentas.

Concretamente, los principios y estándares de interés son: de igualdad y no discriminación; participación ciudadana; mecanismos de rendición de cuentas y transparencia; inclusión de la perspectiva de género y diversidad.<sup>67</sup>

Esto nos brinda un **tercer nivel de vinculación**: guiar sobre cómo deberían ser diseñadas las políticas preventivas y cuáles son las estrategias convenientes para dar una respuesta al fenómeno de la corrupción con perspectiva de derechos humanos. De esta forma, es posible avanzar efectivamente en una propuesta superadora al actual marco de las políticas anticorrupción como también complementar las acciones de igualdad y derechos. La Figura 1 nos ilustra cómo operan los tres niveles de vinculación en el cruce de perspectivas en la política pública, así como también los arreglos institucionales que han de llevarse adelante para una efectiva gestión.

---

<sup>67</sup> Estos principios y estándares del enfoque de derechos humanos son una construcción que parte de los distintos instrumentos de protección, sus mecanismos de promoción y protección, y como parte de las recomendaciones emitidas por los organismos internacionales especializados en la materia.

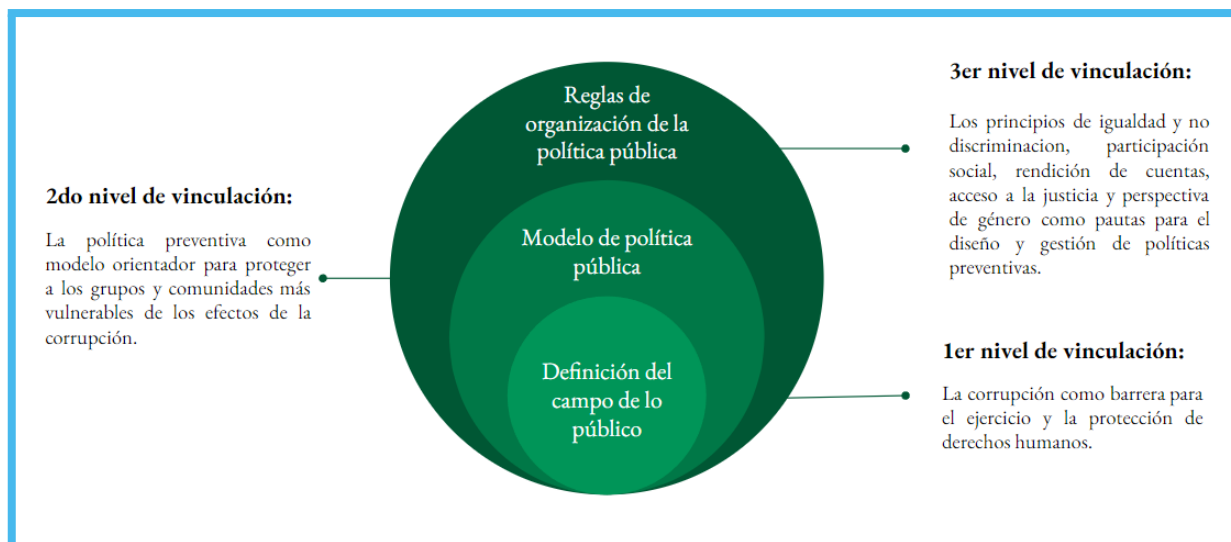


Figura 1: Tres niveles de vinculación en el cruce de perspectivas.

Fuente: Elaboración propia en base a Abramovich (2004) y CIDH (2017; 2019)

Ahora bien, veamos brevemente qué implican cada uno de los principios y estándares en el marco de las reglas de organización de esas políticas.

El *principio de igualdad y no discriminación* señala que las acciones del Estado deben estar fundadas en el reconocimiento de la dignidad y derechos de las personas sin distinción alguna. Ello implica, entre otras cuestiones, el diseño de mecanismos y herramientas bajo un enfoque diferenciado que atiendan las particularidades de cada población, grupo o personas a fin de garantizar una real protección de sus derechos (CIDH, 2019).

En este sentido, toda política anticorrupción debe considerar el impacto desigual de las prácticas corruptas prestando especial atención en el ciclo de formulación los efectos en el ejercicio y protección de derechos de las mujeres, las diversidades sexuales, las personas con discapacidad, las minoridades, las comunidades indígenas, así como toda persona en situación de pobreza y exclusión.

El *principio de participación e inclusión ciudadana* descansa en la premisa de que distintos sectores y actores sociales necesariamente formen parte en el ciclo de la política de integridad (CIDH, 2018). Sea al momento de la elaboración de los instrumentos como en la evaluación posterior, contar con procesos de involucramiento es clave para alcanzar medidas más eficaces y respetuosas de las personas. Este principio ordena quienes deben ser parte de la trayectoria

de la política pública que, en efecto, es un lugar esencial para quienes más padecen de las consecuencias de la corrupción. En efecto, es la democratización de la política pública lo que la participación social en el fondo persigue, lo cual es especialmente relevante de considerar en un agenda anticorrupción que se ha desarrollado tradicionalmente bajo un paradigma de expertos e institucionalistas.

El *principio de acceso a la justicia* indica que se deben proveer de recursos judiciales efectivos para denunciar y remediar las violaciones de derechos humanos causadas por la corrupción (CIDH, 2019). El acceso a mecanismos de reclamos --sea por vía administrativa o judicial-- tiene un papel central, especialmente para personas víctimas de discriminación histórica así como también para defensores y defensoras de derechos humanos.<sup>68</sup>

Esto es clave para poner en marcha y evaluar políticas anticorrupción con un enfoque de derechos humanos, ya que pone a las personas en un lugar activo y, además, permite obtener información sobre la calidad de las medidas adoptadas. También ofrece la posibilidad de denunciar fraudes, irregularidades y otros hechos ilícitos en políticas consagratorias de derechos, de forma tal que permita corregir o adoptar medidas de integridad y transparencia que no han sido incorporadas en su ciclo (CIDH, 2018).

El *estándar de rendición de cuentas y transparencia* presenta una doble faceta: Primero, el principio de publicidad y transparencia nos recuerda que el acceso a la información es una garantía básica para el ejercicio y protección de derechos (CIDH, 2009). Implica brindar proactivamente información oportuna sobre la trayectoria de las políticas públicas en general, y las políticas anticorrupción en particular. Las acciones de transparencia activa y las medidas de gobierno abierto son algunas de las posibles acciones que podrían dar contenido en la práctica.

Segundo, el estándar de rendición de cuenta es un concepto que contiene al principio de transparencia pero a la vez lo trasciende. Ello impone la carga de generar marcos legales y políticas que garanticen una rendición de cuentas tanto externa (medidas acceso a la

---

<sup>68</sup> La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2019) ha destacado que “*las denuncias de hechos de corrupción son un elemento valioso en la lucha contra este fenómeno, tanto en las entidades públicas como en las privadas*”. Por lo tanto, los regímenes de protección de denunciantes y de testigos resultan un aspecto fundamental de las políticas de integridad y transparencia. Para consultar buenas prácticas en este tema, ver: UNODC (2016). *Guía de recursos sobre buenas prácticas en la protección de los denunciantes*.

información y transparencia activa) como interna (acciones de seguimiento y control) de la intervención estatal.

Vale aclarar que el principio de transparencia no es un mero objetivo burocrático, respecto al cual el control a las y los servidores públicos constituye su principal meta. El acceso a la información, en tanto misión última de este principio, no solo fomenta el escrutinio de los actos de gobierno sino también constituye una herramienta para el ejercicio de derechos como la libertad de expresión (Abramovich y Courtis, 2000).

No obstante, vincular este compromiso con los grupos desfavorecidos implica atender al menos dos cuestiones: repensar las estructuras donde la información fluye como también en los anillos de exclusión que el propio sistema y actores involucrados propician; y asegurar que la información puesta a disposición a través de los mecanismos de transparencia activa y pasiva sirva como vía de recepción de demandas y visibilización de patrones de violencia de personas y grupos históricamente postergados.<sup>69</sup>

Por último, el *estándar de inclusión de la perspectiva de género y diversidad* nos instruye a mirar el impacto desigual de la corrupción en las mujeres, personas transexuales, y diversidades sexuales en general, y en cómo sus prácticas y métodos reproducen patrones patriarcales y heteronormativos (Gruenberg, 2021). Desde una mirada preventiva de la corrupción, las instituciones públicas deben comprometerse con un enfoque de género en toda la cadena de procesos, regulaciones, programas o áreas donde parte la toma de decisiones.

Todo ello implica no sólo la adopción de medidas específicas sino también la transversalización del enfoque de género en la agenda anticorrupción. Eso conlleva, por ejemplo, reparar en las medidas que regulan la actividad de funcionarias y funcionarios como en todas aquellas otras que promueven incentivos loables en licitaciones y obras públicas.

---

<sup>69</sup> Actualmente es incipiente el conocimiento empírico sobre cómo y quiénes utilizan los mecanismos de acceso a la información pública y las herramientas de transparencia activa, tanto en Argentina como en la región. Centrarse en las cifras de cantidad de solicitudes recibidas es importante pero también lo es comprender que ciertos grupos no hacen uso del sistema. Ello implica reflexionar que para personas o comunidades que no tienen el poder (social, económico, cultural) de recibir y reaccionar adecuadamente a esa información, la transparencia no es más que una quimera. Radicalizar la democratización del acceso a la información pública es aún, desde esta mirada, una tarea pendiente.

Como puede advertirse, estos principios se retroalimentan los unos a los otros: no es posible pensar en una apertura de información vinculada a los patrones de violencia que generan las prácticas corruptas sin considerar el desagregado por género y diversidad;<sup>70</sup> no podríamos formular una política anticorrupción en el marco del sector extractivista sin considerar la participación de comunidades indígenas y vulnerables o, incluso, los diferentes impactos de la industria en el medio ambiente.<sup>71</sup> La intervención del Estado requiere de la observación constante de estos estándares, los cuales guían a las y los tomadores de decisiones sobre los lineamientos principales de cada una de las etapas de diseño, implementación y evaluación de la política.

Desde esta visión, las medidas consagradoras de derechos también deben contener elementos que garanticen su efectiva intervención, sin irregularidades, errores o desvíos que se aparten de sus objetivos. Esto implica que las trayectorias de estas políticas necesariamente tienen que estar alineadas con una perspectiva preventiva de la corrupción, donde los elementos de integridad y transparencia sean parte constitutiva de ellas.

Así, la agenda de derechos humanos se complementa con los objetivos y elementos anticorrupción no desde el vértice del control gubernamental, sino a partir de la potenciación que la mirada preventiva le imprime a sus políticas para alcanzar los objetivos de igualdad y justicia social que estas persiguen.

## **2. Articulando el cruce de perspectivas: la forma de la política pública**

El marco conceptual, hasta aquí, proporciona espacios para alcanzar una mejor y más efectiva intervención, generando nuevos y no tan novedosos abordajes, cuestionando viejas prácticas y enriqueciendo el campo de oportunidades para ambas agendas. La pregunta es qué formas deberían adquirir los programas, políticas, medidas y regulaciones que se comprometan a incorporar este cruce de perspectivas.

En lenguaje llano, que características debería tener la acción impulsada desde las oficinas

---

<sup>70</sup> Ver por ejemplo: CIDH (2015). *Acceso a la información, violencia contra las mujeres y administración de justicia*. OEA/Ser.L/V/II.154. Doc.19; CIDH (2017). *Informe sobre pobreza y derechos humanos en las Américas*. OEA/Ser.L/V/II.164. Doc. 147.

<sup>71</sup> Ver por ejemplo: ONU (2011). *Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, James Anaya: Industrias extractivas que realizan operaciones dentro de territorios indígenas o en proximidad de ellos*. A/HRC/18/35.

estatales.<sup>72</sup> Como adelantamos, hay dos respuestas posibles. Por un lado, aquellas medidas que buscan promover derechos y que, al mismo tiempo, incorporen elementos de transparencia e integridad. Por otro, aquellas políticas de integridad, transparencia y anticorrupción que incorporan a lo largo de su ciclo la perspectiva de derechos humanos. Es decir, dos formas posibles que puede adoptar la política pública.

### **2.a. Políticas de igualdad y derechos que incorporan mecanismos anticorrupción**

Anteriormente afirmamos que los principios de derechos humanos establecen las reglas de organización, lo cual significa establecer lineamientos básicos para el diseño y la gestión de las políticas públicas. Dentro de ese universo de principios y estándares, es clave advertir que algunos de ellos tienen un vínculo directo con los objetivos y elementos básicos que sostienen a toda política anticorrupción.

En particular, los estándares de rendición de cuenta y transparencia, así como también el principio de participación social conforman definitivamente el catálogo mínimo de toda medida que pretenda prevenir prácticas corruptas. Sin embargo, son a la vez elementos centrales que toda intervención del Estado debe incorporar cuando despliega acciones redistributivas, de protección social, educación, o que de alguna u otra forma contribuya a mejorar los niveles de acceso y goce de derechos fundamentales.

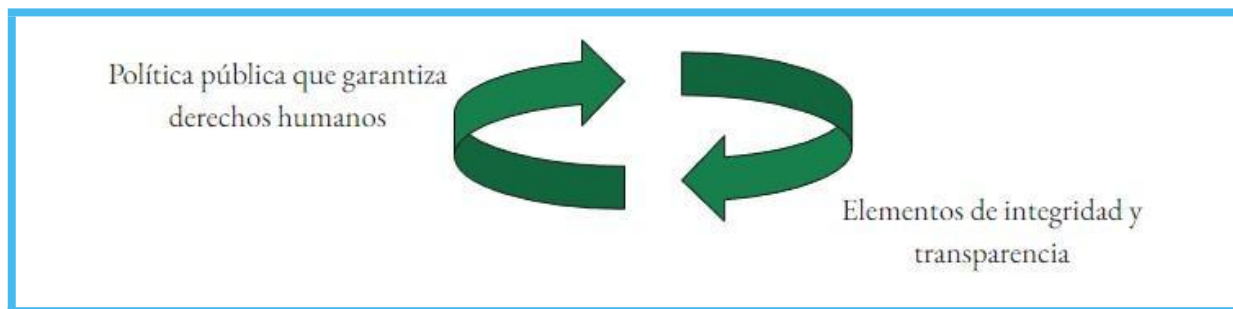
Como nos enseña la Figura 2, las flechas en este cruce de perspectivas marcan una relación circular y, por lo tanto, complementaria. En otras palabras, la articulación de ambas agendas en las intervenciones estatales es de retroalimentación constante en el ciclo de la intervención estatal.

Toda política pública de derechos humanos necesariamente tiene que considerar a la transparencia, producción de información e integridad en la gestión pública como órgano indispensable. ¿Podemos pensar en una política de Verdad, Memoria y Justicia sin mecanismos de acceso a la información? ¿Cómo puede concretarse un programa de gobierno que garantice derechos sociales, económicos y culturales sin el adecuado control y rendición de cuentas que

---

<sup>72</sup> A los fines pedagógicos, los ejemplos que se desarrollan de aquí en más están basados en acciones que se imparten en la órbita del Poder Ejecutivo, ya sea nacional, provincial o municipal. Vale destacar que este marco conceptual también es trasladable a las dependencias del Poder Judicial como a las del Poder Legislativo, en tanto hacedores de acciones, programas y políticas públicas en el marco de sus competencias y jurisdicciones.

garanticen su implementación?



*Figura 2: Políticas de derechos humanos que incorporan la perspectiva anticorrupción.*

*Fuente: Elaboración propia.*

Ilustremos este punto con algunos ejemplos. Para que una política consagratória de derechos sociales sea efectiva -por ejemplo, programas de transferencia de ingresos condicionada-, resulta indispensable la generación mecanismos de publicación proactiva de información respecto a los fondos afectados, sus beneficiarios finales, las terceras partes involucradas y las razones y fundamentos técnicos que hacen a los fondos asignados y su destino final.<sup>73</sup>

O, por ejemplo, en las medidas promotoras de la igualdad de género -por ejemplo, programas de acompañamiento a mujeres y personas LGBTI+ en situación de violencia de género- es fundamental robustecer los mecanismos de participación actores locales representativos de la comunidad, como también de herramientas de gestión de control interno de los fondos destinados a esa política.<sup>74</sup>

Ambos ejemplos integran medidas que tienen como objetivo la igualdad y justicia social con elementos de integridad y transparencia propios de la agenda anticorrupción.

Cabe resaltar que estos ejemplos no son novedosos, de alguna u otra forma estos elementos son considerados. Sí es atípico señalar conscientemente que los conflictos de intereses, las incompatibilidades y la reticencia a brindar información pública son problemas críticos a la

<sup>73</sup> Un caso de estudio de este tipo de articulaciones puede encontrarse en el excelente estudio etnográfico del sociólogo Aaron Ansell, quien recorre el vínculo entre las medidas anticorrupción implementadas en el principal programa de transferencia de dinero condicionada de Brasil, Bolsa Familia, y su relación con el fortalecimiento de los procesos democráticos y de participación social a nivel local a comienzos de los 2000s en la región del nordeste. Para ver más, Ansell, A. (2014). *Zero Hunger: Political Culture and Antipoverty Policy in Northeast Brazil*. University of North Carolina Press.

<sup>74</sup> Para ver casos de estudio de esta forma de integración, ver en: UNODC (2020). *The Time is Now: Addressing Gender Dimension on Corruption*.



hora de la entrega de bienes y servicios que tienen como misión última el desarrollo humano. Entrega que es esperada principalmente por los sectores más postergados y, por lo tanto, quienes mayor déficit de disfrute de derechos presentan. Ello exige integrar el componente de integridad y transparencia por default en el ciclo de gestión de estas acciones.

Pensar en el establecimiento de criterios justos y equitativos para la segmentación de una política social al mismo tiempo en que se diseñan mecanismos de integridad y transparencia para que esa intervención sea efectiva. Esta es una manera seria de afrontar los desafíos que la corrupción imprime.

## **2.b. Políticas anticorrupción que incorporan la perspectiva de derechos humanos**

Si la rendición de cuentas, la transparencia y la participación social son los elementos centrales de la agenda anticorrupción, la intersección entre ambas agenda nos exige que el resto de principios y estándares mencionados sean igualmente considerados. En efecto, aquí identificamos la otra forma que adopta este cruce de fronteras: políticas de integridad y transparencia que incorporan el enfoque de derechos humanos.

Allí donde se pensaba que los programas anticorrupción operaban en el vacío, el lente de los derechos humanos viene a cuestionar esta mirada mediante una interpretación enriquecida del fenómeno de la corrupción y, en consecuencia, una ampliación de lo que implican las herramientas preventivas.

La Figura 3 nos ilustra una convergencia entre objetivos y elementos propios pero, al mismo tiempo, compartidos por ambas agendas. Esta integración equipa a las políticas de integridad, anticorrupción y transparencia con otros matices. Prevenir los conflictos de intereses observando el impacto que genera en términos de la discriminación estructural para ciertas comunidades. Sus ciclos consideran el impacto desigual de la corrupción, incorporando medidas para promover la igualdad, eliminar la discriminación y remover los obstáculos económicos, legales y políticos que le impiden a los grupos oprimidos organizarse y movilizarse. Todo esto apunta a generar políticas preventivas más efectivas con inclusión de elementos que de alguna u otra manera hagan partícipe a quienes más se ven afectados por sus consecuencias. Cortar la cadena de dominación y desigualdad estructural que la corrupción

reproduce y solidifica está en el corazón de estas políticas.

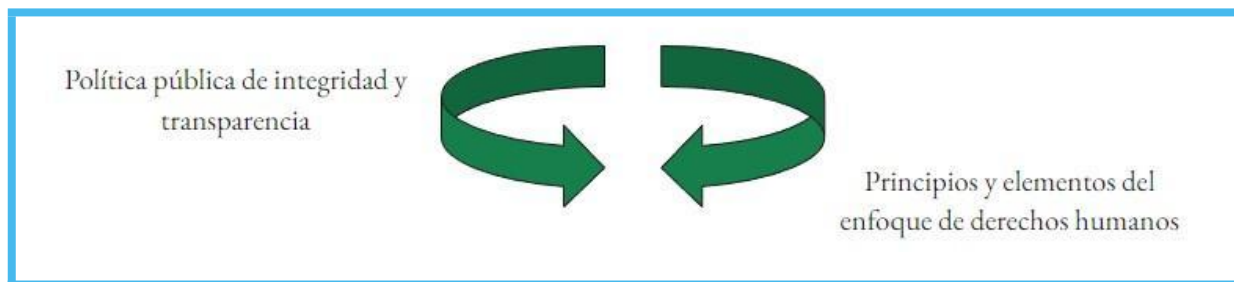


Figura 3: Políticas anticorrupción que incorporan el enfoque de derechos humanos.

Fuente: Elaboración propia.

Algunos ejemplos nos ayudarán a comprender cómo operativizar este cruce. Un programa de prevención de hechos de corrupción en hospitales y centros de salud pública -crucial en el acceso al derecho a la salud- debiera incorporar la perspectiva de derechos humanos a través de actividades al funcionariado público y agente a nivel de calle sobre derechos, incorporando la perspectiva de género a través de mesas de diálogo que deben voz y una efectiva participación a mujeres y personas trans en la gestión de la política, y mecanismos de acceso a la información a mujeres, trans y travestis sobre derechos y garantías contra el abuso y la discriminación.<sup>75</sup>

O, por ejemplo, una política de control de la corrupción en el sector minero -fundamental para el derecho a un ambiente sano- que promueva lineamientos y buenas prácticas en materia de negocios y derechos humanos para las empresas y sus cadenas de suministro en clave anticorrupción, y genere mecanismos de transparencia e integridad en la adquisición y tenencia de las tierras donde se realizan las explotaciones.<sup>76</sup>

<sup>75</sup> Algunos casos de estudio sobre este punto pueden consultarse en: Arcidiácono, P. y Perelmiter, L. (2022). *Las Burocracias de Calle como Primera Línea del Estado y su Papel en las Políticas de Integridad*. Colección de Documentos de la Red Federal de Estudios Multidisciplinarios sobre Integridad y Corrupción. Oficina Anticorrupción; CIDH (2022). *Impactos de la Corrupción sobre los Derechos de las Mujeres en las Américas*. OEA/Ser. E/SCA/I.1.

<sup>76</sup> Vale recordar el caso del pueblo de Kichwa Sarayaku donde en 2012 la Corte Interamericana de Derechos Humanos condenó al Estado de Ecuador por la concesión a una empresa petrolera privada para realizar actividades hidrocarburíferas en el territorio indígena, sin que fuese consultado, y sin respetar su derecho a las garantías judiciales y protección judicial. Ello nos brinda otro excelente marco de reflexión en torno a la posibilidad de abordaje que nos brinda el cruce de agenda y su relevancia para el ejercicio de derechos de comunidades excluidas. CIDH (2019). *Situación de los derechos humanos de los pueblos indígenas y tribales de la Panamazonía*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 176. Asimismo, otros casos de estudios pueden consultarse: Tobías, M. (2022). *Integridad, Ética y Corrupción en la Política Ambiental*. Colección de Documentos de la Red Federal de Estudios Multidisciplinarios sobre Integridad y Corrupción. Oficina Anticorrupción.

En el panorama actual, la incorporación del lente de los derechos humanos en el movimiento anticorrupción es una novedad, así como también una práctica casi excepcional. Ello es incipiente dentro de las instituciones públicas que, de manera progresiva, comienzan a posicionar esta vinculación en la agenda pública con propuestas de intervenciones concretas, principalmente en Argentina<sup>77</sup> y México<sup>78</sup> en América Latina.

Sin embargo, el consenso general sobre el hecho de que la corrupción impacta diferenciadamente entre varones y mujeres, o que quienes más se ven afectados de sus consecuencias son las comunidades históricamente discriminadas, hacen pensar que modificar esta trayectoria se vuelve una tarea urgente.

En este sentido, la integración de los derechos humanos puede ayudar a incorporar y a fortalecer el diseño de los programas de integridad y transparencia. Los estándares y principios del marco internacional son una guía práctica -y una obligación exigible- para alcanzar este objetivo.

### **3. Conclusiones**

Desde la teoría y la práctica de los derechos humanos, la corrupción es un fenómeno sistémico y estructural que se intersecta con patrones históricos de discriminación, dominación, exclusión e inequidad. Por lo tanto, las soluciones a esa problemática deben incluir una perspectiva que permita visibilizar su impacto diferenciado sobre personas y grupos oprimidos, ofreciendo una respuesta que permita incorporar efectivamente a esas comunidades.

El marco conceptual que integra ambas prácticas está dado por tres formas de vinculación que encuentran su reflejo en la política pública. El marco internacional impone la obligación de dar respuesta a los hechos de corrupción en tanto estos obstaculizan imaginar sociedades más justas e igualitarias. Por lo tanto, la más efectiva forma de intervención es la política preventiva, la cual tiene como objetivo que las prácticas corruptas no constituyan una barrera para el ejercicio de derechos. En consecuencia, los principios y estándares de derechos humanos orientan sobre cuáles deben ser las reglas mínimas de organización para el diseño y

---

<sup>77</sup> *Estrategia Nacional de Integridad*. Ver: [www.argentina.gob.ar/anticorrupcion/asistencia/estrategia](http://www.argentina.gob.ar/anticorrupcion/asistencia/estrategia).

<sup>78</sup> *Sistema Nacional Anticorrupción*. Ver: [www.sna.org.mx](http://www.sna.org.mx).

gestión de la política pública.

Desde esta mirada, los ciclos de diseño y gestión de la política pública que tenga como objetivo prevenir la corrupción y garantizar derechos adoptan una doble estructura: por un lado, la integración de los principios y estándares de los derechos humanos son un elemento central que la agenda anticorrupción debe considerar para mejorar y fortalecer sus programas. Al mismo tiempo, los elementos de integridad y transparencia resultan clave para garantizar acciones de igualdad y derechos fundamentales.

Como muestran los ejemplos explorados, la participación de las mujeres víctimas de la corrupción es un elemento central si queremos apuntar a un programa anticorrupción con perspectiva de género. Asimismo, la adopción de mecanismos de regulación de conflictos de intereses es clave para la efectiva entrega de bienes y servicios públicos. Esta parece una integralidad de prácticas virtuosas cuyo fin no es otro que el de promover las condiciones necesarias para prevenir la corrupción y, al mismo tiempo, imaginar una sociedad con desarrollo inclusivo a largo plazo.

## BIBLIOGRAFÍA

Abramovich, V. y Courtis, C. (2000). *El Acceso a la Información como Derecho*. Anuario de Derecho a la Comunicación, Año 1 Vol. 1. Buenos Aires: Siglo XXI.

Abramovich, V. (2004). *Una Aproximación al Enfoque de Derechos en las Estrategias y Políticas de Desarrollo de América Latina*. CELS. Documento preparado para “Derechos y Desarrollo en América Latina: Una Reunión de Trabajo” Santiago, Chile Diciembre 9 y 10 del 2004.

Abramovich, V. (2007). *Los estándares interamericanos de derechos humanos como marco para la formulación y el control de políticas sociales*. En: Abramovich, V.; Bovino, A. y Courtis, C. (comp.) “La Aplicación de los Tratados sobre Derechos Humanos en el ámbito local. La experiencia de una década”. CELS, Editores del Puerto.

Anand N. A. (2012). *Human Rights and Corruption: Evidence From a Natural Experiment*, Journal of Human Rights, 11:4, 526-536.

Andersen, M. (2018). *Why Corruption Matters in Human Rights*, Journal of Human Rights Practice, vol. 10, issue 1.

Arcidiácono, P. y Perelmiter, L. (2022). *Las Burocracias de Calle como Primera Línea del Estado y su Papel en las Políticas de Integridad*. Colección de Documentos de la Red Federal de Estudios Multidisciplinarios sobre Integridad y Corrupción. Oficina Anticorrupción.

Astarita, M. (2021). *Lineamientos sobre Corrupción e Integridad: Hacia un Nuevo Enfoque Preventivo*. Cuadernos INAP.

Boersma, M. (2012). *Corruption: A Violation of Human Rights and a Crime under International Law?* School of Human Rights Research Series, vol. 56. Cambridge, UK: Intersentia.

CIDH (2009). *El Derecho de Acceso a la Información en el Marco Jurídico Interamericano*. OEA Ser.L/ V/ II CIDH/RELE/Inf. 1/09.

CIDH (2014). *Consideraciones sobre la Ratificación Universal de la Convención Americana y otros Tratados Interamericanos en Materia de Derechos Humanos*. OEA/Ser.L/V/II.152 Doc.21.

CIDH (2018). *Políticas Públicas con Enfoque de Derechos Humanos*. OEA/Ser.L/V/II. Doc.191/18.

CIDH (2019). *Corrupción y Derechos Humanos: Estándares Interamericanos*. OEA/Ser.L/V/II. Doc.236/19.

CIDH (2022). *Impactos de la Corrupción sobre los Derechos de las Mujeres en las Américas*. OEA/Ser. E/SCA/I.1.

Figueiredo, T.D. (2017). *Corruption and Human Rights-Beyond the Link*. Wolf Legal Publishers.

Gruenberg, C. (2021). *Corrupción, patriarcado y derechos humanos: el género del poder*. Red Federal de Estudios Multidisciplinarios sobre Integridad y Corrupción. Oficina Anticorrupción.

Hassan, H. y Plaček, M. (2022). *Corruption and Social Human Rights in Developing Countries*. En: Baikady, R., Sajid, S., Przeperski, J., Nadesan, V., Rezaul, I., Gao, J. (eds) *The Palgrave Handbook of Global Social Problems*. Palgrave Macmillan, Cham.

Pozsgai-Alvarez, J. (2020). *The Abuse of Entrusted Power for Private Gain: Meaning, Nature and Theoretical Evolution*. *Crime, Law and Social Change*. 74, 433–455 (2020).

Martin-Ortega, O., Stumberg, R., y Andrecka, M. (2016). *Public Procurement and Human Rights: A Survey of Twenty Jurisdictions*. En: C. M. O'Brien, N. V. Meulen, & A. Mehra (Eds.), *Public Procurement and Human Rights: A Survey of Twenty Jurisdictions* (pp. 1-101). International Learning Lab on Public Procurement and Human Rights.

McDonald, E., Jenkins, M. y Fitzgerald, J. (2021). *Defying Exclusion Stories and Insights on the Links between Discrimination and Corruption*. Equal Rights Trust y Transparency International.

ONU (2017). *The negative impact of corruption on the enjoyment of human rights*. Human Rights Council Thirty-fifth session.

Pliscoff, C. (2019). *Ethics and Public Administration in Latin America*. En: Farazmand, A. (eds) *Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance*. Springer, Cham.

Tobías, M. (2022). *Integridad, Ética y Corrupción en la Política Ambiental*. Colección de Documentos de la Red Federal de Estudios Multidisciplinarios sobre Integridad y Corrupción. Oficina Anticorrupción.

William, W. (2008). *Anti-policy and anti-politics: Critical reflections on certain schemes to govern bad things*. *European Journal of Cultural Studies*.



# **TERCERA PARTE**

**Las políticas de  
integridad como  
políticas públicas.  
Desafíos y nuevas  
miradas**

## Capítulo 8

### Guaridas fiscales, flujos financieros ilícitos y corrupción<sup>79</sup>

Alejandro Gaggero

#### Resumen

El documento analiza las principales características de las llamadas “guaridas fiscales”, el lugar que ocupan en las estrategias de elusión y evasión impositiva de las grandes empresas y las consecuencias que tienen para el desarrollo socioeconómico de países como la Argentina. Para ello, estudia la importancia de las empresas offshore en la estructura de los grandes grupos empresariales en la actualidad. El trabajo muestra que las guaridas son un componente central en la corrupción en la etapa actual del capitalismo, no sólo por su lugar en la arquitectura financiera vinculada con el pago de sobornos, sino porque permiten escapar a los más ricos de las obligaciones que sí cumple el resto de los ciudadanos, generando mayor desigualdad y socavando la confianza en las instituciones democráticas. Como cierre, se presentan algunas de las principales iniciativas que se están aplicando o debatiendo con el objetivo de moderar el perjuicio causado por las guaridas.

#### Palabras clave

Guaridas fiscales - flujos financieros ilícitos - corrupción

---

<sup>79</sup> El presente capítulo constituye una re-edición del documento homónimo, publicado como parte de la [Colección de Documentos de la Red EMIC](#) de la Oficina Anticorrupción y financiado por el proyecto ARG/16/019 “Cooperación para la implementación de políticas de transparencia y control de la corrupción aplicados en conjunto en gobiernos provinciales” del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.



## **Introducción: las guaridas fiscales como el polo oculto de la corrupción**

En el imaginario popular las guaridas fiscales suelen ser asociadas a islas paradisíacas donde los delincuentes recurren para esconder su botín. Hasta hace poco tiempo el término en inglés *tax haven* era mal traducido como “paraíso fiscal”, alimentando esa imagen que las asemejaba a islas del tesoro, aunque en lugar de piratas se tratara de narcotraficantes, políticos corruptos o empresarios escondiendo su botín. Sin embargo, estudios académicos y de organizaciones de la sociedad civil muestran que el problema es mucho más complejo, ya que las guaridas fiscales están vinculadas con la conformación de una nueva arquitectura financiera mundial, en la que pasaron a ocupar un rol central en la elusión y evasión fiscal de las grandes empresas transnacionales.

La creación de firmas en distritos de baja o nula tributación les ha permitido a las grandes corporaciones eludir el pago de impuestos, privando a los estados –especialmente a los más pobres- de recursos que podrían ser destinados al desarrollo económico y social. En esta operatoria las protagonistas son las empresas *offshore*, denominadas *empresas cáscara*, que no realizan ningún proceso productivo, sino que tienen por función mantener participaciones en empresas en espacios extraterritoriales, otorgar y recibir préstamos, o funcionar como intermediarios comerciales.

En la mayoría de los casos se trata de un código postal o de una oficina registrada en edificios corporativos donde tienen sede firmas de servicios empresariales. Como veremos más adelante, estas firmas son un parte central en la expansión del abuso fiscal corporativo, que se basa en el desajuste entre la ubicación de la actividad económica real de las empresas y el lugar donde declaran sus ganancias con fines tributarios.

Para tener una idea de la magnitud del daño que provocan este tipo de prácticas opacas, hacia el año 2021 las pérdidas fiscales en todo el mundo como consecuencia del abuso fiscal transfronterizo por parte de empresas multinacionales y de personas que ocultan activos, fue de 483 mil millones de dólares, según las estimaciones de la Global Alliance for Tax Justice y Tax Justice Network (Global Alliance for Tax Justice et Al., 2021). En el caso específico de Argentina, el mismo informe señala que el Estado deja de recaudar entre U\$S 1.200 millones y U\$S 2.400 millones cada año.

Las guaridas fiscales no implican necesariamente la comisión de un delito, pero los estudios disponibles muestran que el grueso de los capitales que circulan por ellas corresponden a *flujos financieros ilícitos*, es decir a movimientos de excedente de un país a otro que ha sido ganado, transferido o utilizado de manera ilegal (CEPAL, 2017: 9) y cuya principal fuente es la actividad comercial fraudulenta de grandes corporaciones.

Un ejemplo, no muy presente en los debates públicos, es el de la *manipulación de los precios de transferencia*. Las empresas multinacionales forman parte de grandes grupos económicos, con empresas productoras en países como Argentina y firmas en guaridas fiscales que utilizan como supuestos intermediarios comerciales o proveedoras de servicios. Esto les permite manipular los precios de operaciones –reales o ficticias– entre empresas del mismo grupo, con el objetivo de reducir las ganancias de las empresas radicadas en países como Argentina y aumentarlas en las que operan en distritos de baja o nula tributación.

La utilización de las guaridas fiscales no se restringe al universo de las firmas transnacionales, lo cual vuelve todavía más grave el problema. Durante las últimas décadas los grandes grupos económicos locales latinoamericanos se han internacionalizado tanto a nivel productivo como financiero, incorporando en sus estructuras corporativas empresas situadas en distritos de baja tributación<sup>80</sup>.

Asimismo, el diseño de esta arquitectura financiera con eje en compañías *offshore* ha adquirido un papel central en los pagos de sobornos de empresarios a funcionarios públicos a nivel global. La opacidad que ofrecen las guaridas fiscales resulta fundamental para ocultar fondos destinados a actividades ilícitas o producto de actos ilegales. El secreto que ofrecen esos distritos respecto a la titularidad de una entidad legal permite que, en caso de que las autoridades descubran que una empresa estuvo participando en hechos de corrupción, las personas físicas involucradas se mantengan a salvo al no poder ser identificados.

Sin embargo, la importancia de las guaridas fiscales en la corrupción global no se restringe al pago de sobornos. Tal como muestra el trabajo de Sebastián Pereyra publicado en esta

---

<sup>80</sup> Los Grupos Económicos son conjuntos de empresas legalmente independientes ligadas por lazos formales de propiedad y que operan en distintos sectores de actividad. Son un tipo de organización del gran capital que ha tenido un rol destacado en la economía mundial durante los últimos cuarenta años, especialmente importante en los países periféricos, donde se expandió en paralelo a los procesos de industrialización tardía (Amsden, 1989; Leff, 1979).

colección<sup>81</sup>, el fenómeno suele ser asociado por los organismos internacionales a decisiones individuales de funcionarios que se aprovechan del poder público para obtener beneficio individual. Estas conceptualizaciones suelen derivar en una idea bastante estrecha de la corrupción, asociándola exclusivamente a los sobornos recibidos por los políticos e ignorando el rol del sector privado y a los demás actores que lo facilitan.

Existen conceptualizaciones más amplias de la corrupción, que resaltan su carácter sistémico. Tax Justice Network la define como el socavamiento de la confianza pública en la integridad de las reglas, sistemas e instituciones que promueven el interés general. Siguiendo esta idea, el abuso fiscal por parte de las grandes corporaciones privadas sin duda tiende a erosionar la confianza en las instituciones públicas, ya que pone en evidencia que los más ricos cuentan con herramientas para escapar de las regulaciones que deberían alcanzar a todos los ciudadanos. ¿Cómo instalar una cultura cívica que proteja el bien común cuando los más poderosos pueden escapar de las normas básicas? ¿Qué diferencia hay en la integridad entre un empresario que paga un soborno a un funcionario para acceder a beneficios fiscales, de otro que paga a una empresa financiera para crear una estructura offshore que le permita eludir el pago de impuestos?

En el imaginario popular las guaridas fiscales suelen ser asociadas a islas paradisíacas donde los delincuentes recurren para esconder su botín. Sin embargo, estudios académicos y de organizaciones de la sociedad civil muestran que el problema es mucho más complejo, ya que las guaridas fiscales están vinculadas con la conformación de una nueva arquitectura financiera mundial, en la que pasaron a ocupar un rol central en la elusión y evasión fiscal de las grandes empresas transnacionales.

La creación de firmas en distritos de baja o nula tributación (las llamadas empresas offshore) les ha permitido a las grandes corporaciones eludir el pago de impuestos, privando a los estados de recursos que podrían ser destinados al desarrollo económico y social.

## 1. ¿Paraísos o guaridas?

Una guarida fiscal es una jurisdicción –un Estado nacional o subnacional- que deliberadamente crea una legislación para facilitar que los no residentes en su territorio realicen transacciones

---

<sup>81</sup> Sobre el tema, consultar el capítulo “Usos y significados de la corrupción”, de Sebastián Pereyra.

con el fin de evitar el pago de impuestos o la aplicación de normas en sus países de origen, ofreciendo una pantalla legal que esconde a los beneficiarios efectivos de esas transacciones (Arribas Haro, 2011).

De las distintas definiciones que circulan en el mundo académico y político encontramos dos características centrales para identificar una guarida fiscal: las bajas o nulas tasas impositivas y el secretismo financiero. La primera es bien conocida: estos distritos establecen regímenes tributarios especiales que minimizan el pago de tributos a la renta, en relación con los países de origen. Un dato importante es que las guaridas excluyen explícitamente a sus residentes de los beneficios, lo que constituye una admisión tácita de los efectos nocivos que generan.

Pero tan o más importante que los bajos gravámenes es la confidencialidad y secretismo que implica una guarida fiscal. Estos distritos establecen sistemas opacos que permiten esconder la identidad de los propietarios de las empresas que allí se radican, y suelen rechazar o limitar el intercambio de información con los países que son perjudicados por su accionar.

Las guaridas ofrecen secreto respecto a la tenencia o propiedad de activos, por ejemplo a través del secreto bancario, o limitando la cooperación con países que reclaman esa información. Pero también aseguran el anonimato de manera indirecta permitiendo a los individuos esconder su identidad detrás de empresas legales en las que ellos no figuran como propietarios, pero controlan a través de terceros.

La normativa de esas jurisdicciones puede permitir, por ejemplo, la figura de un testafierro, llamado técnicamente *nominee shareholder*, o accionista nominal (Knobel, 2016). En otros casos se habilita la posibilidad de que la empresa sea controlada por individuos no identificados con acciones al portador, o se permite no registrar las transferencias de participaciones accionarias posteriores a la creación de la firma<sup>82</sup>. De esta forma, si se descubre que una empresa participó en una actividad ilegal –por ejemplo narcotráfico, corrupción, terrorismo o evasión fiscal– los individuos que la controlan podrían evitar ser identificados.

Sin embargo los usuarios más importantes de las guaridas fiscales no son bandas criminales o políticos corruptos del tercer mundo, sino grandes empresas multinacionales que aprovechan

---

<sup>82</sup> Las acciones al portador pueden transferirse sin que se firme un contrato o se registre el nombre del propietario en un registro oficial, lo que asegura el anonimato del titular.

su normativa para la elusión fiscal y evitar ser vinculadas con la comisión de delitos (CEPAL, 2017).

Como veremos más adelante, la operatoria en las guaridas fiscales les permite a las grandes empresas eludir o directamente evadir el pago de impuestos a través de distintos mecanismos, por ejemplo simulando intercambios comerciales entre empresas del mismo grupo sin ningún sentido en términos productivos, o pagando por servicios ficticios<sup>83</sup>.

### **¿Qué distritos son considerados guaridas fiscales?**

No existe consenso internacional en la definición y clasificación de las guaridas fiscales, con listados de distintos organismos que cambian a lo largo del tiempo. El último listado elaborado por la Unión Europea de países no cooperantes, por ejemplo, está compuesto por Samoa Americana, Fiyi, Guam, Palaos, Panamá, Samoa, Trinidad y Tobago, Islas Vírgenes de los Estados Unidos y Vanuatu.

Sin embargo, organizaciones de la sociedad civil suelen elaborar listados con criterios más inclusivos, que muestran la importancia que juegan algunos países centrales como guaridas fiscales. Por ejemplo, en la última edición del Financial Secrecy Index de Tax Justice Network -un exhaustivo ranking con los países de mayor secretismo financiero-, los 5 países que lideraban ese índice eran Estados Unidos, Suiza, Singapur, Hong Kong y Luxemburgo. Una parte de las más importantes guaridas fiscales se encuentran bajo soberanía inglesa, como por ejemplo las Islas Vírgenes, Caimán y Bermudas, entre otras. Algo similar sucede con Estados Unidos, donde se ubican las guaridas de Delaware y Nevada.

El Índice de Paraísos Fiscales Corporativos denominó como “eje de la elusión fiscal” a la telaraña conformada por Reino Unido, Países Bajos, Luxemburgo y Suiza, por su papel a la hora de permitir la mayor parte del abuso fiscal mundial. La Red para la Justicia Fiscal estimó que para 2021 esos países eran responsables del 46 por ciento de los riesgos de abuso fiscal corporativo mundial.

A nivel sudamericano, Uruguay juega un rol relevante como guarida fiscal. La Unión Europea viene sumando al país en su “lista gris”, junto a Bahamas, Bermuda, Jamaica y Seychelles,

---

<sup>83</sup> La elusión fiscal busca minimizar el pago de impuestos aprovechando los resquicios que deja la normativa vigente. Es diferente a la evasión fiscal, que implica ilícitos que están penados por la ley.

entre otras. Se trata de distritos que incumplen los estándares europeos en materia de transparencia e información fiscal pero que prometieron modificar su legislación. Como se verá más adelante, Uruguay es muy importante para la elusión impositiva de las grandes empresas argentinas debido al rol de las “empresas cáscara” radicadas allí.

### **Guaridas fiscales y trabas al desarrollo**

Las guaridas tienen un rol central en uno de los principales problemas de la economía latinoamericana: la fuga de capitales. Este fenómeno puede definirse como la salida de capitales de residentes de un país, originada en el intento de escapar de regulaciones estatales o de los efectos de políticas públicas (Epstein, 2005). Si bien no toda la fuga es necesariamente ilegal, la evidencia muestra que su principal fuente son los flujos financieros ilícitos, vinculados a algún tipo de evasión impositiva, y que los principales protagonistas son grandes empresas transnacionales.

Desde la década de 1970 la fuga de capitales ha constituido una restricción estructural para el desarrollo económico latinoamericano, principalmente por tres motivos. En primer lugar, se trata de un flujo de capitales que deja de ser invertido en el país de origen y, por lo tanto, no incrementa su capacidad productiva ni su fortaleza financiera. Las secuelas se agravan por el hecho de que las principales perjudicadas por el fenómeno son economías no desarrolladas, que suelen enfrentar dificultades para aumentar sus niveles de inversión. Por lo tanto, la fuga también incrementa las necesidades de endeudamiento en el exterior de estos países y los costos derivados de hacerlo.

Por otro lado, como la mayoría de los capitales fugados están vinculados a la evasión impositiva, esto implica una menor recaudación por parte del Estado y un deterioro de la situación fiscal local.

En tercer lugar, la fuga de capitales tiende a agravar la desigualdad en la distribución del ingreso, ya que la fuga de capitales hacia guaridas fiscales es protagonizada por los sectores más ricos de la sociedad, que no pagan la carga tributaria que les correspondería. Esto atenta contra la posibilidad de que los gobiernos implementen políticas sociales que apunten a mejorar la situación de los sectores de menores ingresos. En Argentina la importancia de la fuga de capitales –mayor que en otros países de la región– se vio potenciada debido a los

episodios crónicos de restricción externa –escasez de divisas– durante la segunda mitad del siglo XX.

Una guarida fiscal es una jurisdicción –un Estado nacional o subnacional– que deliberadamente crea una legislación para facilitar que los no residentes en su territorio realicen transacciones con el fin de evitar el pago de impuestos o la aplicación de normas en sus países de origen, ofreciendo una pantalla legal que esconde a los beneficiarios efectivos de esas transacciones (Arribas Haro, 2011).

Dos son las características centrales para identificar una guarida fiscal: las bajas o nulas tasas impositivas y el secretismo financiero. Además, las guaridas tienen un rol central en uno de los principales problemas de la economía latinoamericana: la fuga de capitales, pues la salida de estos capitales se origina (en gran medida) en el intento de escapar de regulaciones estatales o de los efectos de políticas públicas por parte de las grandes empresas transnacionales.

## **2. ¿Cómo las grandes empresas utilizan las guaridas fiscales?**

Comprender la estructura de las grandes corporaciones empresarias es muy importante para analizar la función que cumple cada una de las firmas que componen un mismo grupo económico. Durante las últimas décadas se profundizó la tendencia a la internacionalización de las grandes compañías, tanto en la dimensión productiva como financiera.

Las firmas nacionales y multinacionales reorganizaron su estructura corporativa para aprovechar los beneficios asociados a la internacionalización que proveen las guaridas fiscales. Las grandes corporaciones cuentan con una ingeniería que incluye mecanismos que les permiten la elusión y evasión fiscal, a través de la transferencia de activos al exterior, simulando flujos asociados al desarrollo del negocio.

Las cáscaras son utilizadas para eludir o directamente evadir el pago de impuestos en los países donde se genera el excedente económico a través de la realización de operaciones financieras y comerciales que no tienen ninguna función en el proceso productivo y que, en la mayoría de los casos, son meros registros contables.

Siguiendo a Grondona (2014), los principales mecanismos a través de los cuales las firmas pueden minimizar el pago de tributos y desviar utilidades al exterior son:

- a.** Triangulaciones, subfacturación de exportaciones y sobrefacturación de importaciones. Las empresas pueden utilizar entidades localizadas en guaridas fiscales como intermediarias en sus operaciones con clientes finales vinculados o no vinculados. La subfacturación de exportaciones, por ejemplo, le permite a un grupo transnacional reducir artificialmente los ingresos de una filial local, evitando tanto el pago de impuestos como el ingreso de divisas a ese país.
- b.** Intangibles. Este último concepto es definido por la OECD como algo que no es un activo físico ni un activo financiero; que es capaz de ser adueñado o controlado para ser utilizado en actividades comerciales: marca, identidad corporativa, patentes, entre otros. Es usual que las filiales de multinacionales le paguen por el uso de esos intangibles a otra empresa del mismo grupo situado en una guarida fiscal. La fijación del precio de éstos puede constituir otra forma encubierta de remitir utilidades y eludir el pago de impuestos.
- c.** Prestación de servicios de comercialización o logística desde el exterior. Las filiales de multinacionales suelen pagar por servicios prestados por la casa matriz u otra firma controlada, cuyo precio debería determinarse como si las firmas fueran entidades independientes. Sin embargo, la fijación de un precio superior suele utilizarse como forma de reducir las ganancias en las filiales.
- d.** Endeudamiento con la casa matriz. La simulación de créditos por parte de las filiales locales es un mecanismo que suele utilizarse para transferir utilidades a otras firmas controladas por la misma empresa transnacional, en concepto de pago de intereses. Más allá de la posibilidad que tienen las firmas de simular los préstamos, otro mecanismo radica en la fijación de tasas de interés superiores a las del mercado.
- e.** Servicios intragrupo. La maniobra consiste en localizar “una serie de prestaciones de servicio (de difícil verificación y valoración, cuando no lisa y llanamente ficticios) para el resto del grupo en un principal, al que el resto de las filiales del grupo enviarán pagos en retribución por servicios prestados” (Grondona, 2014: 49).



- f. Compra-venta de empresas en forma intra-grupo. Una de las formas de transferir riqueza e ingresos al exterior lo constituye la compra-venta de empresas entre partes relacionadas, operaciones que podrían tener múltiples objetivos. Por un lado, el grupo podría pretender una reestructuración del holding con el fin de realizar el control del mismo desde cáscaras en países de baja tributación. Esto le permitiría transferir riqueza e ingresos justificadas por la relación de propiedad (léase giros de dividendos, honorarios, etc.).

Buena parte de estas maniobras son ilegales y son el principal componente de los *flujos financieros ilícitos* que pasan por las guaridas fiscales. Sin embargo la detección y sanción de estas prácticas es sumamente compleja y requiere de un sector público con recursos humanos y técnicos especializados en estos temas. América Latina tiene enormes dificultades para enfrentar eficazmente este desafío.

La utilización de una estructura corporativa offshore era una práctica asociada tradicionalmente a las grandes empresas transnacionales. Sin embargo, en las últimas décadas los procesos de globalización y financiarización de la economía han expandido esta problemática a un conjunto de actores mucho más amplio, incluyendo a grupos empresarios locales e incluso a medianas empresas.

Por ejemplo, durante las últimas tres décadas la cúpula empresarial argentina ha experimentado, en paralelo, procesos de internacionalización y extranjerización, que tuvieron fuertes implicancias en la dinámica de la fuga de capitales.

Por un lado, un número relativamente acotado de grandes grupos económicos incrementó notablemente su presencia en el extranjero, principalmente a través de compras de empresas competidoras, transformándose en actores de peso en sus actividades a nivel mundial, como Techint, Vicentin o Arcor. Estos procesos fueron acompañados de reestructuraciones corporativas que dejaron a las empresas locales como eslabones de una red global, cuyo control último pasó a depender formalmente de firmas localizadas en guaridas fiscales.

Una de las razones centrales de esta relocalización del centro financiero de los grupos consiste en los beneficios impositivos que esos países ofrecen a las empresas holding, al no gravar las utilidades de las firmas subsidiarias que operan fuera de sus fronteras, entre otras ventajas.

En los siguientes apartados se analiza el rol de la estructura *offshore* de dos actores protagónicos de la elite empresaria local: Techint y Vicentin. El primero es el principal grupo económico de origen local y uno de los pocos ejemplos locales de internacionalización exitosa luego de la apertura de la economía argentina que se produjo en la década de 1990: Techint es hoy líder mundial en la producción de tubos sin costura para la industria petrolera. En paralelo a su internacionalización productiva estableció una compleja estructura corporativa en la cual las guaridas fiscales tienen un rol protagónico.

Vicentin, por su parte, fue uno de los grupos agroindustriales que más creció en las década de 1990 y 2000, pero recientemente experimentó una crisis y actualmente es protagonista de uno de los concursos de acreedores más importantes de la historia económica argentina. A partir de las causas judiciales abiertas ha salido a la luz la estructura offshore montada por el grupo.

### **Las guaridas fiscales en la estructura de Techint**

Techint es el grupo local que durante las últimas tres décadas protagonizó el proceso de internacionalización más exitoso, transformándose en uno de los principales productores globales de tubos sin costura y en líder regional en el mercado de aceros planos.

No sólo se expandió productivamente en el exterior, sino que también llevó adelante una reestructuración corporativa que dejó a las empresas locales como eslabones de una red global, cuyo control último pasó a depender formalmente de firmas localizadas en guaridas fiscales. Techint localizó a esos *holdings* (propietarios del resto de las empresas del grupo) en Luxemburgo, creando Tenaris para consolidar a las fabricantes de tubos sin costura, y el holding Ternium para las de aceros planos.

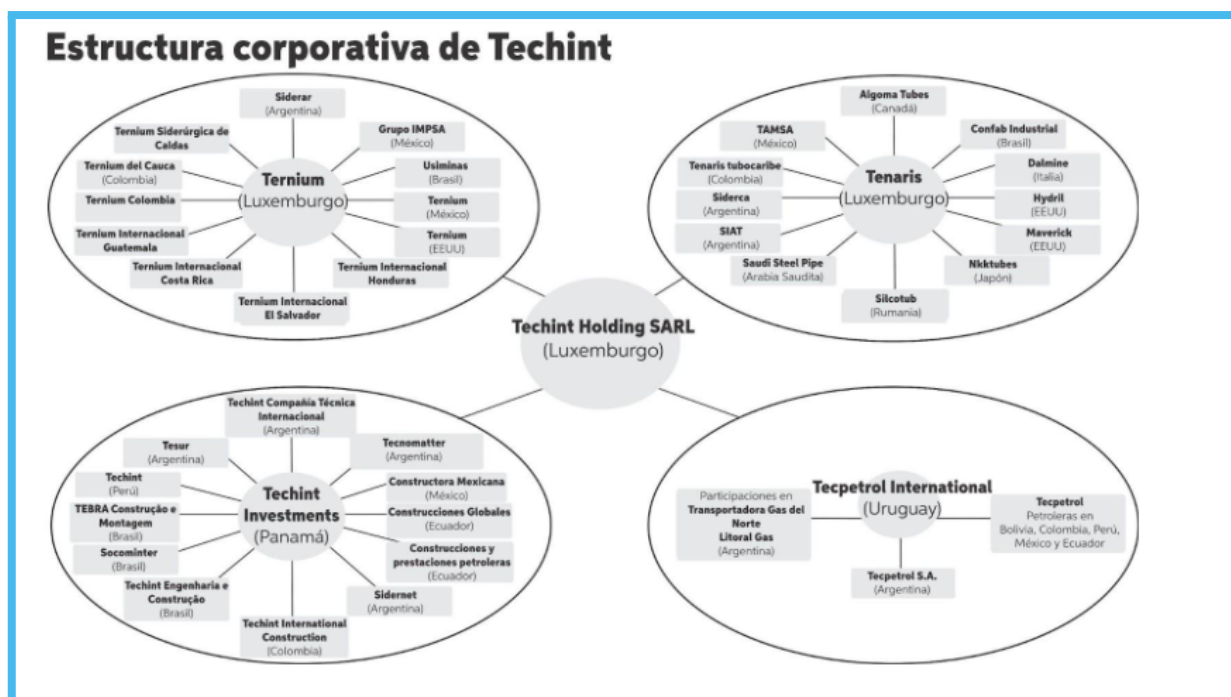


Gráfico N°1. Flujos comerciales intra-firma del grupo Techint

Fuente: Gaggero y Zanotti (2022b)

La expansión internacional del grupo derivó en una estructura similar a la de otras empresas transnacionales, potenciando problemáticas tradicionalmente asociadas a éstas.

Entre las consecuencias que este proceso trajo sobre los flujos de salida de capitales, se destacan la posibilidad de manipular los precios de transferencia en las transacciones de bienes y servicios entre empresas del grupo situadas en países diferentes. Cabe señalar que uno de los aspectos de la reestructuración fue la localización de empresas de comercialización y logística en países distintos a donde están ubicadas las plantas de producción, tratándose en general de distritos con regímenes tributarios favorables, como por ejemplo Uruguay.

Esta “división del trabajo” entre países al interior del grupo facilita la manipulación de los precios de transferencia, aumentando los costos en las filiales radicadas en jurisdicciones de alta tributación relativa –como Argentina- e incrementando los ingresos de las que se encuentran en países con baja o nulas tasas impositivas.

La internacionalización de Techint también afectó la realización y retribución de sus actividades de Investigación y Desarrollo en Argentina, ya que no sólo comenzó a desarrollar innovaciones en centros de otros países, sino que los patentamientos desarrollados por

técnicos locales quedaron en manos de empresas localizadas en guaridas fiscales, facilitando de esta forma la remisión encubierta de utilidades bajo la forma de pago de regalías.

El grupo creó una importante estructura offshore en Uruguay con empresas cáscara, a pesar de que no tiene actividad productiva relevante allí. Estas firmas facturaron en 2021 más de U\$S 7 mil millones, una cifra equivalente al 13% del PBI de ese país y una ganancia de casi U\$S 500 millones (Gaggero y Zanotti, 2022b).

Gracias a las normas impositivas uruguayas, la tasa efectiva del impuesto a la renta comprende únicamente el 0,75% de las utilidades, mientras que en Argentina el impuesto a las ganancias es del 35%. Eso explica en parte la funcionalidad de estas estructuras que permiten minimizar el pago de gravámenes. Las cáscaras uruguayas abonaron impuestos (incluyendo el impuesto a la renta, entre otros) por el 0,3% de su facturación y el 3,2% de las ganancias antes de impuestos para el año 2021.

### **El desdoblamiento de Vicentin en Uruguay**

Vicentin nació en 1929 como una pequeña acopiadora de algodón en Reconquista, en el Norte de la provincia de Santa Fe. En las siguientes décadas se transformó en una de las principales productoras y exportadoras de aceite, con sus principales fábricas y puertos propios cerca de la ciudad de Rosario. Luego de la crisis del modelo de Convertibilidad Vicentin SAIC compró empresas vinculadas con otras actividades, como frigoríficos, bodegas, y fabricantes de productos alimenticios de consumo masivo.

Pero a partir de 2013 el grupo inició una transformación de su estructura corporativa con la creación de una serie de empresas en Uruguay, que durante los siguientes años fueron adquiriendo una parte de los activos que había adquirido anteriormente. La pieza clave de este “desdoblamiento” fue Vicentin Family Group (VFG), una cáscara con sede en Montevideo y con los mismos accionistas, que fue “comprando” empresas que hasta ese momento le pertenecían a Vicentin SAIC .



Gráfico N°2. Estructura offshore de Vicentín Family Group

Fuente: Gaggero y Zanotti (2022)

La estructura offshore fue adquiriendo activos que antes estaban en manos de Vicentín SAIC e incorporando otros durante el proceso de diversificación, generando una verdadera “estructura paralela” con sede formal en Uruguay. A partir de ese momento, fueron piezas centrales en la arquitectura financiera de Vicentín, otorgando y solicitando importantes créditos a otras firmas del grupo, y funcionando como intermediarios comerciales en las exportaciones del grupo.

Las cáscaras creadas permitieron centralizar una serie de transacciones intra-firma comerciales y financieras. Dentro de las primeras, la Sucursal en Uruguay tuvo un papel fundamental como

intermediario comercial entre Vicentin SAIC y las grandes empresas comercializadoras internacionales (ver Gráfico 3). De esta forma, el grupo tuvo la posibilidad de manipular los precios de transferencia en el comercio exterior. Además, realizó múltiples operaciones financieras con partes relacionadas que le otorgaron ingresos financieros y simuló operaciones como si se tratara de una empresa que produce algún bien o servicio necesario para la producción.

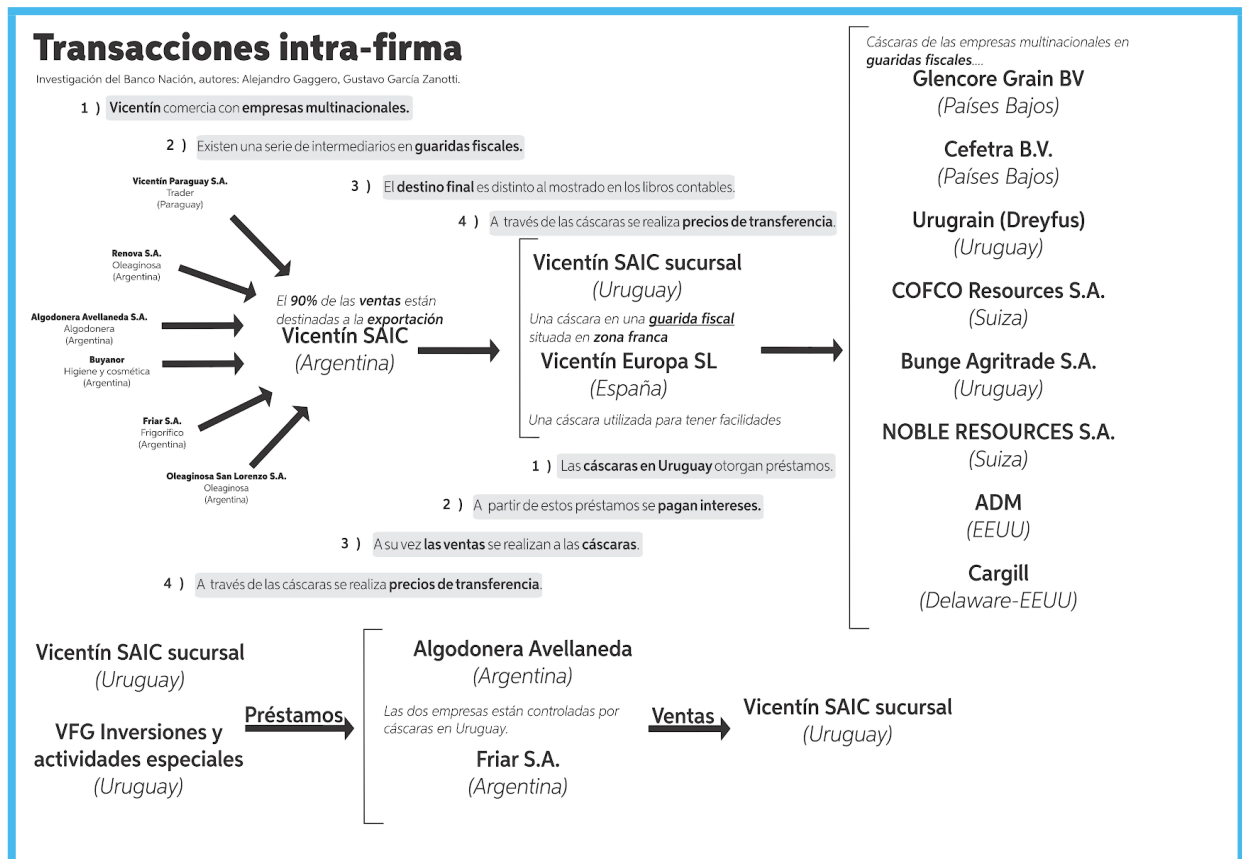


Gráfico N°3. Flujos comerciales intra-firma del grupo Vicentin

Fuente: Gaggero y Zanotti (2022)

Por último, el desdoblamiento de la estructura corporativa les permitió a los accionistas vender las participaciones de algunas de las principales empresas del grupo -como Renova y Friar- luego de que Vicentin SAIC entrara en concurso de acreedores, ya que ésta última formalmente ya no era la propietaria.

Entre los principales mecanismos a través de los cuales las firmas pueden minimizar el pago de tributos y desviar utilidades al exterior, se encuentran: triangulaciones, subfacturación de exportaciones y sobrefacturación de importaciones; uso de intangibles; prestación de servicios de comercialización o logística desde el exterior; endeudamiento con la casa matriz; servicios intragrupo, entre otros.

Estos mecanismos permiten a las grandes corporaciones la elusión y evasión fiscal, a través de la transferencia de activos al exterior, simulando flujos asociados al desarrollo del negocio.

### **3. El rol de las guaridas en el pago de sobornos**

Como se mencionó al inicio de este artículo, la corrupción debe ser entendida como un problema mucho más amplio que el mero pago de sobornos a funcionarios públicos. Sin embargo, incluso si nos ceñimos a esta última definición, las guaridas fiscales también tienen un papel protagónico en la actualidad, ya que permiten tanto pagar como esconder esos sobornos. Las grandes corporaciones que hacen pagos indebidos a funcionarios cuentan con una ingeniería financiera que les permite transferir dinero simulando adquirir bienes o servicios, utilizando distintas empresas cáscara en guaridas fiscales.

La producción académica abordó dicha cuestión analizando especialmente el caso de países de África y de la ex Unión Soviética, utilizando el concepto cleptocracia, que hace referencia a la captura del Estado en países ricos en recursos naturales por parte de élites políticas corruptas. Sin embargo, dichas élites no solo controlan el aparato estatal y las actividades económicas, sino que también forman parte de una extensa red de actores e instituciones internacionales que les permiten ocultar sus ingresos y mantener a salvo su reputación.

Esta red de intermediarios incluye banqueros, agentes inmobiliarios, contadores, abogados y gestores de patrimonio, siendo las finanzas *offshore* el mecanismo central por el que esta riqueza se vuelve opaca. Las posibilidades abiertas por la offshorización y la creación de empresas fantasmas son las principales innovaciones institucionales. Los políticos y funcionarios de los países centrales también ocupan un lugar importante en esta estructura

por medio de la aplicación selectiva y parcial de los marcos regulatorios destinados a bloquear fondos ilícitos<sup>84</sup>.

Algunos trabajos analizan el rol de intermediarias que estas firmas juegan, conectando los ámbitos de lo legal y lo ilegal. Jancsics (2017, 2018) sostiene que las empresas cáscara pueden clasificarse mediante 2 dimensiones: la ubicación de la compañía (offshore vs onshore) y su forma de operar (empresas ficticias vivas frente a vacías). Al interior de la primera dimensión, mientras que las firmas offshore son utilizadas para operar en paraísos fiscales, las de carácter doméstico u onshore son utilizadas mayormente por parte de empresas para incidir en el financiamiento de los partidos políticos resguardando su identidad y vinculación con éstos.

En las principales investigaciones periodísticas y judiciales internacionales sobre corrupción las empresas offshore tienen un papel protagónico. Por ejemplo, en mayo de 2015 el mundo del fútbol se vio impactado por una serie de detenciones cinematográficas: siete dirigentes de la FIFA fueron arrestados en un lujoso hotel de Zurich a raíz de una investigación sobre el pago de sobornos, realizada por la justicia norteamericana.

Entre los involucrados en este proceso se encontraban tres empresarios argentinos, a quienes se acusó de haber pagado a la Conmebol para obtener los derechos de televisión de la Copa América de 2015, 2019 y 2023. Luego de una filtración de información pudo reconstruirse que uno de los implicados transfirió más de U\$S 370 millones a través de una compleja red de empresas cáscara en distintas guaridas fiscales, diseñada con la ayuda del estudio panameño Mosack Fonseca.

Otro ejemplo es el de la constructora brasileña Odebrecht, que utilizó más de 20 empresas offshore para pagar casi U\$S 800 millones de dólares en 10 países de América Latina desde 2001. Solamente a través de Klienfeld, una firma constituida en el paraíso fiscal de Antigua, se pagaron más de 200 millones de dólares. En buena parte de las operaciones los políticos corruptos recibían el dinero en cuentas bancarias de Andorra que también estaban a nombre de empresas situadas en guaridas fiscales.

El protagonismo de las guaridas fiscales en el pago de sobornos es tan evidente que los principales organismos internacionales han puesto su foco allí. Recientemente la ONU publicó

---

<sup>84</sup> Sobre este tema, cabe destacar las investigaciones de Cooley et al. (2018) y Cooley y Heathershaw (2018).



el documento “La posición común de las Naciones Unidas para abordar la corrupción global”, donde se destaca el alcance internacional de las “modernas redes de corrupción que operan a través de una serie de entidades del sector privado y profesiones, incluidas las instituciones financieras, empresas fantasmas y facilitadores como contadores, abogados, o agentes inmobiliarios que utilizan tecnología avanzada para desviar y lavar niveles incalculables de activos criminales, la mayoría de los cuales nunca han sido recuperados por los Estados” (ONU, 2021:3).

Estados Unidos también publicó hace poco su estrategia anti-corrupción, en la cual identifica a los flujos financieros ilícitos como uno de los principales problemas a resolver. Uno de los objetivos estratégicos es luchar contra la evasión impositiva vinculada a los centros offshore y sus facilitadores. “Si bien se piensa que los delitos fiscales son diferentes a la corrupción, los dos están a menudo interconectados”, dice el documento (White House, 2021).

Las guaridas fiscales tienen un papel protagónico en la actualidad, ya que permiten tanto pagar como esconder el pago de sobornos a funcionarios públicos por parte de empresarios de grandes firmas.

Estas empresas cuentan con una ingeniería financiera que les permite transferir dinero simulando adquirir bienes o servicios, en la que interviene una extensa red de actores e instituciones internacionales que incluye banqueros, agentes inmobiliarios, contadores, abogados y gestores de patrimonio.

#### **4. Propuestas en debate para enfrentar a las guaridas fiscales**

En 2016 se dieron a conocer los resultados de una investigación periodística realizada en base a una enorme filtración de datos confidenciales de la firma de abogados panameños Mossack Fonseca. La difusión de millones de documentos y correos electrónicos de una de los principales facilitadores del mundo *offshore* permitió mostrar con detalle la operatoria de las guaridas fiscales y su magnitud. En los documentos aparecieron involucradas importantes figuras políticas, como el círculo íntimo de Vladimir Putin, el actual presidente de Ucrania Vladimir Zelensky y el ex presidente de Argentina, Mauricio Macri.

La investigación –conocida como Panamá Papers- visibilizó el problema de las guaridas fiscales y a partir de allí se multiplicaron los debates sobre cómo enfrentarlas, incluso en los países centrales y los principales organismos internacionales<sup>85</sup>. Cuestiones como el intercambio automático de información financiera entre países, registros públicos sobre propiedad de activos financieros o la base imponible consolidada común del impuesto sobre sociedades (BICIS) en la Unión Europea son una muestra de esto.

Durante esos años también creció la producción académica sobre las guaridas e iniciativas para regularlas. Un ejemplo fue el libro *La riqueza oculta de las naciones*, de Gabriel Zucman. Su propuesta incluye tres puntos: en primer lugar, la creación de un registro público internacional de la riqueza financiera; en segundo lugar, instaurar un conjunto de sanciones que sean proporcionales a los costos que para los países significa la existencia de los paraísos fiscales, y, en tercer lugar, modificar el mecanismo de cobro de impuestos a las multinacionales, pasando a un impuesto sobre los beneficios consolidados a nivel internacional de las corporaciones.

Pero los avances más significativos a nivel de los organismos internacionales se dieron desde 2018, cuando la OCDE y el G20 comenzaron a trabajar en una propuesta unificada para gravar la economía digital, así como en una propuesta para combatir la erosión de la base imponible y el desvío de utilidades por parte de las grandes empresas multinacionales.

En julio de 2021 se logró un primer acuerdo dentro del Marco Inclusivo del G20/OCDE que incluye un impuesto mínimo a las empresas multinacionales cuyos ingresos superen los 750 millones de euros<sup>86</sup>. La propuesta establece un sistema impositivo coordinado para garantizar que los grandes grupos multinacionales paguen este impuesto mínimo sobre los ingresos obtenidos en cada una de las jurisdicciones en las que operan. Se creará un “impuesto complementario” que gravará los beneficios obtenidos en cualquier jurisdicción en la que la tasa impositiva sea inferior al 15%.

---

<sup>85</sup> Panamá Papers fue la investigación más influyente, pero no la única que se produjo en esos años. También cabe recordar a los Luxemburgo Leaks (2014), Bahamas Leaks (2016) y los Pandora Papers (2021). En el primero de los casos, se trató de una investigación que dio cuenta de diferentes maniobras realizadas por grandes empresas internacionales, Apple, Pepsi, Amazon, Volkswagen o Itaú para evadir el pago de impuestos.

<sup>86</sup> La declaración sobre el acuerdo puede leerse [aquí](#).

La medida busca frenar la “competencia a la baja” en el impuesto a las ganancias entre los países y neutralizar el efecto nocivo de las guaridas fiscales. El acuerdo ha abierto un debate en torno a la efectividad que tendrán las medidas propuestas, con críticas de ambos polos del mapa político.

En Argentina también se vienen desarrollando políticas con el objetivo de moderar el daño que generan las guaridas fiscales en distintos ámbitos. Por un lado, la Administración Federal de Ingresos Públicos realiza intercambios automáticos de información sobre inversiones financieras con distritos cooperantes. A través de esos mecanismos logró cobrar \$600 millones de impuestos evadidos entre 2020 y 2022.

En ese lapso el organismo estableció un registro de beneficiarios finales para sociedades y fideicomisos, creó un régimen de información sobre planificaciones fiscales, estableció pautas para explotar los datos y amplió la red de convenios de intercambio de información.

Por otro lado, la Oficina Anticorrupción elaboró un proyecto de Ley de Integridad y Ética Pública, que incluye la prohibición de que los funcionarios públicos mantengan posiciones patrimoniales offshore, bajo la forma de sociedades, cuentas o giros patrimoniales en plazas no colaborativas. Asimismo, existen otros proyectos legislativos presentados con el objetivo de limitar la utilización de guaridas fiscales por parte de empresas proveedoras del Estado o que reciban ayudas con fondos públicos.

La investigación periodística conocida como Panamá Papers visibilizó en 2016 el problema de las guaridas fiscales. A partir de allí, se multiplicaron los debates sobre cómo enfrentarlas, tanto al interior de los países como en el ámbito de los organismos internacionales.

En línea con estos debates, en Argentina se empezaron a desarrollar intercambios automáticos de información sobre inversiones financieras con distritos cooperantes. A través de esos mecanismos, la AFIP logró cobrar millones de pesos en impuestos evadidos entre 2020 y 2022.

Otras iniciativas han sido la creación de un registro de beneficiarios finales para sociedades y fideicomisos, un régimen de información sobre planificaciones fiscales, la fijación de pautas para explotar los datos y la ampliación de la red de convenios de intercambio de información.

## **Reflexiones finales**

En este documento señalamos que las guaridas fiscales ocupan un lugar central en la arquitectura financiera internacional y son utilizadas principalmente por las grandes empresas transnacionales para minimizar el pago de impuestos. La operatoria a través de estos distritos –tanto mediante maniobras legales como ilegales– genera una pérdida de ingresos muy relevante para los estados, disminuyendo los recursos disponibles para llevar adelante políticas que mejoren las condiciones de vida de la población.

Hasta hace poco los principales cuestionamientos de las guaridas fiscales se dirigían a su vínculo con el crimen organizado, el narcotráfico, el terrorismo y el pago de sobornos. Hoy está claro que el principal perjuicio para el bien común proviene de las posibilidades que brinda a los más ricos del mundo de ejercer el abuso fiscal.

La creación de *empresas cáscara* les permite a las grandes corporaciones aumentar artificialmente las ganancias en distritos de baja tributación y disminuirlas en los países donde efectivamente producen. Estas prácticas no sólo son usuales en las grandes empresas transnacionales, sino que en las últimas décadas los grupos económicos de los países periféricos también han creado estructuras *offshore* para minimizar el pago de impuestos.

La magnitud que alcanzó la operatoria a través de guaridas fiscales representa un desafío hoy para las democracias del mundo. El abuso fiscal por parte de las grandes corporaciones privadas erosiona la confianza en las instituciones públicas, evidenciando que los más ricos pueden escapar de las regulaciones que deberían alcanzar a todos los ciudadanos.

Desde hace unos años se han incrementado las propuestas de políticas tendientes a regular la operatoria que las grandes empresas realizan a través de guaridas fiscales. Todavía hay que esperar para poder evaluar el alcance y la eficacia de estas iniciativas.

## BIBLIOGRAFÍA

- Amsden, A. (1989). *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*. Oxford University Press.
- Arribas Haro, C. (2011). “Los mercados financieros internacionales y su desregulación: competencia fiscal”, *Revista Cuadernos de Formación, Colaboración I/II*. Volumen 12/2011.
- CEPA-FES (2022). *Estructura corporativa y riqueza en la argentina: Dieciséis casos de configuración empresarial y valorización comercial durante la pandemia*.
- CEPAL (2017). *Flujos financieros ilícitos en América Latina y el Caribe, Series de la CEPAL*.
- Cooley, A., y Heathershaw, J. (2018). *Dictators without borders: Power and money in Central Asia*. Yale University Press.
- Cooley, A., Heathershaw, J., y Sharman, J. C. (2018). *Laundering Cash, White Washing Reputations*. *Journal of Democracy*, 29(1), 39-53. <https://doi.org/10.1353/jod.2018.0003>
- Epstein, G. (2005). *Capital flight and capital controls in developing countries*, *Political Economy Research Institute*, pp. 343.
- Gaggero, A. y Zanotti, G. (2022): “La internacionalización empresaria como facilitadora de la fuga de capitales: el caso del grupo Vicentin”, *Revista Pampa*, en prensa.
- Gaggero, A. y Zanotti, G. (2022b): *Gasoducto al paraíso: la estructura offshore del grupo Techint en Uruguay*, *Friedrich Ebert Stiftung Argentina*.
- Global Alliance for Tax Justice, Psi, y Tax Justice Network (2021). [Estado de la justicia fiscal 2021](#).
- Grondona, V. (2014), “La manipulación de los ‘precios de transferencia’ y la fuga de capitales en Argentina, 2014”, *Ola Financiera* 8(20), 175-196.
- Jancsics, D. (2017). *Offshoring at home? Domestic use of shell companies for corruption*. *Public integrity*, 19(1), 4-21.
- Jancsics, D. (2018). *Shell companies and government corruption*. En A. Farazmand (Ed.), *Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance* (pp. 4-21). Springer International Publishing.
- Knobel, A. (2016). “Paraísos fiscales: ¿enemigos o aliados del “capitalismo serio”?”, *Nueva Sociedad*, julio de 2016.
- Leff, N. (1979). “Entrepreneurship and economic development: the problem revisited”, *Journal of Economic Literature*, Vol. 17, N° 1, pp. 46-64.
- ONU (2021): [The UN common position to address global corruption - towards UNGASS 2021](#).
- Pereyra, S. (2022). “[Usos y significados de la corrupción](#)”, *Oficina Anticorrupción y PNUD*.
- Shaxson, N. (2014). *Las Islas del tesoro: Los paraísos fiscales y los hombres que se robaron el mundo*. Fondo de cultura económica de Argentina.
- White House (2021). [United States Strategy on Counter Corruption](#).
- Zucman, G. (2016). *The hidden wealth of nations: The scourge of tax havens* (Paperback edition). The University of Chicago Press.

## Capítulo 9

# Cuando el interés privado vulnera la decisión pública. La importancia de regular los conflictos de intereses y la captura de la decisión estatal

Paula Canelo, Alejandro Dulitzky y María Cecilia Lascurain

### Resumen

El presente capítulo presenta un panorama del fenómeno del conflicto de intereses y su posible relación con otras dos problemáticas: la captura de la decisión pública y la “puerta giratoria”. Se propone una mirada particular sobre la temática que tiene que ver con enfatizar el abordaje *sistémico* sobre estos problemas, en línea con el enfoque preventivo y multidimensional que se ha impulsado desde la Oficina Anticorrupción. El capítulo se compone de tres partes. En la primera, se exponen los principales aspectos de lo que se denomina “perspectiva sistémica”. Además, se identifica brevemente el estado de los estudios sobre esta temática para el caso de América Latina. En la segunda parte, se desarrolla el modo en el que los conflictos de intereses y la puerta giratoria favorecen la captura de políticas y se ilustra esta situación a partir de la captura de la política energética en Argentina, en particular, en el ámbito del Ministerio de Energía y Minería de la Nación entre 2015 y 2019. En la tercera parte, se exponen los principales aspectos del Monitoreo de Actividades Públicas y Privadas Anteriores y Posteriores a la función pública (MAPPAP), una iniciativa destinada a regular y monitorear la entrada y salida de funcionarias y funcionarios a los cargos públicos con el fin de detectar vínculos con el sector privado que pudieran afectar el interés público. Finalmente, se sintetizan estas reflexiones en el apartado de conclusiones.

### Palabras clave

Conflictos de intereses - puerta giratoria - captura del estado - Argentina

## Introducción

La interacción entre funcionarios y funcionarias de gobierno e individuos y entidades provenientes del sector privado-empresarial constituye un fenómeno de larga data en los países capitalistas occidentales. Estas interacciones adoptaron un gran dinamismo y frecuencia desde el último cuarto del siglo XX y, entrado el siglo XXI, redundaron en la eclosión de crisis económicas, financieras, políticas y sociales de envergadura.

Un ejemplo paradigmático de esto último lo constituye la crisis financiera de Lehman Brothers del año 2008, cuyo origen estuvo dado por la conformación de una estructura de relaciones -en gran medida- espurias, ilegales e ilegítimas entre hombres y mujeres del mundo de las grandes corporaciones financieras y las instituciones estatales (Subsecretaría de Fortalecimiento Institucional, Secretaría de Gestión y Empleo Público, Jefatura de Gabinete de Ministros, 2021).

En efecto, las relaciones de influencia indebida desde el sector privado sobre el sector público pueden tener consecuencias devastadoras sobre las sociedades en las que estos vínculos se desarrollan, alimentando un círculo vicioso entre la desigualdad social (que eleva el riesgo de captura en la formulación de las políticas públicas) y los fenómenos de conflictos de intereses y captura estatal (que reproducen y exacerbaban la inequidad y erosionan la legitimidad de las instituciones democráticas) [OCDE, 2005, 2009 y 2018].

En el presente capítulo presentamos un panorama del fenómeno del conflicto de intereses y su posible relación con otras dos problemáticas: la captura de la decisión pública y la “puerta giratoria”. No pretendemos aquí hacer un tratamiento exhaustivo y profundo del tema, pues este ya ha sido analizado por una vasta literatura.<sup>87</sup> Menos ambiciosamente, buscamos presentar una mirada particular de la temática, que tiene que ver con enfatizar el abordaje *sistémico* sobre estos problemas, en línea con el enfoque que se ha elaborado para reflexionar sobre el fenómeno de la corrupción (Astarita, 2021).

Precisamente, como desarrollaremos más adelante, el tratamiento de los problemas de captura y conflictos de intereses no puede ser abordado ni desde un enfoque meramente normativo-jurídico, ni desde la mirada *rational-choice* de costos y beneficios individuales. Es

---

<sup>87</sup> Detallamos, sin embargo, un estado del arte sobre estos temas en el próximo apartado.

necesario, por el contrario, un encuadre que contemple el sistema de relaciones de poder que dan marco y atraviesan estas prácticas trascendiendo la conducta individual.

El capítulo se compone de tres partes. En la primera, exponemos los principales aspectos de lo que denominamos “perspectiva sistémica” y los ilustramos con algunos ejemplos.<sup>88</sup> Además, identificamos brevemente el estado de los estudios sobre esta temática para el caso de América Latina.

En la segunda parte, desarrollamos el modo en el que los conflictos de intereses y la puerta giratoria favorecen la captura de políticas e ilustramos esta situación a partir de la captura de la política energética en Argentina, en particular, en el ámbito del Ministerio de Energía y Minería de la Nación entre 2015 y 2019. El ejemplo muestra con claridad el modo en el que individuos y grupos empresariales influyeron indebidamente en la política pública del sector, a través de la ocupación de los más altos cargos ministeriales y del diseño e implementación de políticas.

En la tercera parte, exponemos los principales aspectos del Monitoreo de Actividades Públicas y Privadas Anteriores y Posteriores a la función pública (MAPPAP), una iniciativa destinada a regular y monitorear la entrada y salida de funcionarias y funcionarios a los cargos públicos, con el fin de detectar vínculos con el sector privado que pudieran afectar el interés público, como así también a democratizar esta información poniéndola a disposición de toda la ciudadanía. Finalmente, sintetizamos estas reflexiones en el apartado de conclusiones.

## **1. Conflictos de intereses: perspectiva sistémica y principales estudios empíricos en la región**

La corrupción parece estar en todas partes, a pesar de las múltiples leyes, reglas, directrices e instituciones destinadas a aumentar la transparencia del gobierno y castigar la influencia indebida. Esto se debe a que la corrupción se considera un delito individual y no una tendencia sistémica. Necesitamos alejarnos del enfoque de las 'manzanas podridas', en el que la corrupción existe solo porque hay personas corruptas en el cargo, y mirar la estructura en la que están incrustadas estas elites corruptas (Camila Vergara, Tax Justice Network, noviembre de 2020).

---

<sup>88</sup> En la reflexión sobre la necesidad de imprimir una mirada “sistémica” a la elaboración de políticas preventivas de los conflictos de intereses, no podemos dejar de mencionar los aportes, diálogos y sugerencias de Natalia Torres y Luis Villanueva, expresivos del enfoque que ha tenido la Oficina Anticorrupción desde el año 2020 sobre estos temas.



La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) sostiene, en su *Estudio sobre Integridad en Argentina*, la necesidad de “impulsar un cambio sistémico” (OCDE, 2019: 3) en temas de integridad y anticorrupción. Allí, el organismo recomienda abordar estos problemas desde un enfoque “estratégico” y “nacional”. ¿Qué significa esto? Que las cuestiones relativas a la corrupción y la integridad ya no pueden ser tratadas de manera aislada o desde la unilateralidad de una disciplina o enfoque. Es necesario “ampliar” la perspectiva, situando estas temáticas en su vinculación con otras, tales como el género, el ambiente, la salud, la educación, las finanzas, etc. (Serra, en este volumen).

Esta premisa, que puede parecer plausible y fácilmente aceptada, no ha sido sin embargo el modo en el que se encararon usualmente estos problemas, ni en la Argentina, ni a nivel global. Precisamente, desde hace algunos años se vienen discutiendo los enfoques “juridicistas” y “economicistas” en el tratamiento de la corrupción y su reconceptualización en tanto que fenómeno “complejo, multidimensional e históricamente situado” (Astarita, 2021: 7). Asimismo, se han replanteado los sentidos semánticos, los usos políticos y el carácter histórico que ha asumido la corrupción a lo largo de diversos periodos de tiempo (Pereyra, en este volumen; Ferreyra, Garcilazo y Pereyra, en este volumen).

En sintonía con estas reflexiones, el problema de los *conflictos de intereses*, la *puerta giratoria* y la *captura de la decisión pública* (tres formas bajo las cuales se despliegan los vínculos público-privados en los Estados capitalistas modernos) también empezó a ser abordado desde nuevos enfoques. Tanto desde el ámbito de los organismos internacionales (OCDE, 2005, 2009 y 2018), como desde los estudios académicos, estos fenómenos comenzaron a atraer la atención de las y los investigadores, tanto por su creciente expansión como por el desarrollo de dinámicas cada vez más complejas y diversas.

Siguiendo estas inquietudes, presentamos a continuación los principales rasgos de un abordaje “sistémico” sobre los vínculos y la circulación público-privada para detallar, luego, cuál es el estado del arte sobre la temática en la región.

#### **a. Conflictos de intereses, puerta giratoria y captura: un abordaje sistémico**

Como mencionamos en la introducción, desde hace algunos años se vienen replanteando las formas de comprender y abordar el fenómeno de la corrupción y su contraparte, las políticas de integridad y transparencia. Nuevos enfoques plantean la necesidad de tratar el problema

de la corrupción desde sus múltiples y diversas manifestaciones, según el espacio y el tiempo en el que ocurren (Astarita, 2021).

Además, estudiosos llaman la atención sobre la importancia de entender estos fenómenos en tanto que “intercambios” o relaciones sociales que involucran prácticas corruptas, y no hechos individuales y aislados de un funcionario en una oficina pública (Pereyra, en este volumen). Esto permite, por lo tanto, atender a la variedad de actores implicados en los intercambios corruptos, sean del ámbito público o privado, de las altas esferas de poder o de las “burocracias de calle” en contacto directo con la ciudadanía.

En este marco, la confrontación que puede ocurrir (de hecho, muy frecuentemente) entre intereses públicos y privados a la hora de tomar decisiones públicas, también debe ser encarada desde nuevas lentes. Así como para entender la corrupción el paradigma hegemónico sobredeterminó la mirada económica (Astarita, 2021), en el tema de los conflictos de intereses, en particular, y los vínculos público-privados, en general, ha predominado fuertemente el *abordaje jurídico-normativo*. En efecto, la mayoría de los manuales y guías para comprender y regular estos fenómenos (nacionales e internacionales) tienen como contenido principal detalladas descripciones sobre normativa, leyes, decretos y reglamentos que regulan la temática.

Ahora bien, y más allá del sesgo juricista, los documentos que indagan en los problemas de conflictos de intereses, puerta giratoria y captura tienen una idéntica *mirada individualista*, que toma como objeto de análisis la conducta particular de funcionarias y funcionarios (o, en algunos casos, de ciertos empresarios o empresas) y el modo en que esta se aleja de (o se acerca a) las normas establecidas.<sup>89</sup>

Sin desconocer la necesidad de contemplar los marcos normativos y legales del fenómeno, consideramos fundamental ampliar la perspectiva incorporando otras dimensiones que posibiliten pensar soluciones más integrales. Esto, además, permite diseñar e implementar

---

<sup>89</sup> Un documento que se diferencia de estos enfoques (tal vez, porque el objeto de estudio así lo requiere) es el de la OCDE (2018) “Contra la captura de políticas públicas”. Aquí, la mirada no está puesta en el análisis de la normativa para guiar la conducta individual, sino que hay un claro abordaje en clave de *actores colectivos* (“la política energética”, las “redes de captores”, “el cabildeo estándar”, los “monopolios”, etc.), y las recomendaciones para impedir la captura se plantean a nivel sectorial, social y/u organizacional.

acciones de prevención más allá de las sanciones que puedan ejecutarse cuando se transgrede una norma.

¿Qué entendemos, entonces, por abordaje “*sistémico*” para pensar conflictos de intereses, puertas giratorias y captura del Estado? En primer lugar, ubicar estos fenómenos en el marco de las *relaciones sociales capitalistas* en las cuales el Estado (corporizado en sus burocracias y agentes de gobierno) interviene como garante de su existencia y reproducción (O’Donell, 1978). Ello implica, a su vez, reconocer dos aspectos.

Por un lado, que las relaciones entre hombres y mujeres del ámbito de los negocios y de las agencias gubernamentales no son algo anómalo ni patológico, sino “el resultado de las redes de relaciones que se desarrollan entre el gobierno y las principales empresas en la mayoría de los países capitalistas” (Castellani y Dulitzky, 2018). Y, por otro lado, que constituyen relaciones de poder (influencia) que practican las élites o grupos dominantes sobre individuos, grupos o comunidades dominadas.

En este sentido, un gran aporte al conocimiento de los fenómenos de conflictos de intereses, puerta giratoria y captura ha provenido de la sociología de las elites, un campo de estudios en creciente consolidación en los últimos años, no sólo en Argentina sino en gran parte de la región.

En efecto, el análisis de la trayectoria laboral, educativa, política o profesional de personas provenientes del ámbito de las grandes compañías o corporaciones empresarias (las denominadas “élites económicas” o “corporativas”) ha permitido identificar las dinámicas de ocupación de diversos espacios estatales, el ingreso y posterior egreso de altos cargos públicos y, más en general, el fenómeno de circulación recurrente entre el sector público y el privado que han practicado muchos de estos individuos.

Así, se ha podido advertir, por ejemplo, de qué forma ciertos individuos pertenecientes a grandes empresas (accionistas, representantes, autoridades) han ocupado altos cargos en la administración estatal, en muchos casos en áreas vinculadas directamente con las actividades que desarrollan en su ámbito privado, como práctica habitual para, desde el Estado, favorecer a su sector de pertenencia en desmedro del interés público. Y cómo esta circulación (desde el sector privado al público, y desde el público nuevamente al privado) les ha permitido migrar

información, contactos, *know how*, etc., desde el sector público a sus empresas de origen, favoreciendo la posterior realización de negocios y obtención de diversos beneficios privados.

En segundo lugar, el abordaje sistémico supone adoptar una *perspectiva histórica* en el tratamiento de estos temas. La identificación de continuidades a lo largo del tiempo, o de cambios (más o menos profundos) entre distintos periodos históricos, permite poner en contexto, por ejemplo, el despliegue de políticas públicas que pudieron haber sido capturadas por intereses de sectores económicos específicos a lo largo de un tiempo, o rastrear el recorrido de personas que alternan en su trayectoria socio-profesional la presencia en ámbitos públicos y privados.

Para mencionar solo un ejemplo, durante los años noventa se desarrolló un importante movimiento de puerta giratoria en el marco de las reformas neoliberales (Castellani y Dulitzky, 2018), en especial, en las áreas de política económica y en el control del sistema financiero local. Mientras tanto, en el gobierno de la alianza Cambiemos (durante el que se diseñaron e implementaron importantes reformas pro-mercado) se observó un escenario de alta circulación público-privada, entre otras, en las áreas económico-financieras, donde se evidenciaron numerosas situaciones de conflictos de intereses y de captura estatal (Canelo y Castellani, 2017a; Canelo, Castellani y Gentile, 2018).

En tercer lugar, el enfoque sistémico contempla una *perspectiva de derechos humanos*.<sup>90</sup> Los conflictos de intereses o la captura de la decisión pública pueden tener efectos sociales de envergadura, generando una distribución de costos y beneficios que favorece la concentración de la riqueza en manos de unos pocos privilegiados y el aumento de la desigualdad social (OCDE, 2018). En este sentido, se vuelve indispensable para el control de la influencia ilegal o ilegítima del sector privado sobre el público-estatal, y para el diseño de políticas preventivas inclusivas y transparentes, considerar el impacto diferenciado que tienen estas prácticas alejadas de la integridad sobre las poblaciones más vulnerables.<sup>91</sup>

---

<sup>90</sup> Sobre el aporte del enfoque de derechos humanos a los temas de corrupción e integridad, ver los trabajos de Gruenberg y Serra en este volumen.

<sup>91</sup> El funcionamiento de la puerta giratoria y la captura estatal en el área de la política financiera (a través de mecanismos de toma de deuda con organismos internacionales) constituye, tal vez, un ejemplo extremo del desvío de recursos públicos hacia sectores del gran empresariado que compromete el desarrollo de políticas distributivas y progresivas en términos sociales. Otro caso es el de la política energética cuando, al ser capturada por empresarios y compañías del sector, no sólo genera una distribución de costos y beneficios perjudicial para la población (a través, por ejemplo, del aumento desmesurado de las tarifas eléctricas) sino que, en general, este tipo de reformas regresivas se suelen realizar impidiendo u obstaculizando la participación ciudadana.

En suma, una perspectiva que identifique el sistema de poder y de relaciones que atraviesa los vínculos público-privados permite advertir los efectos que tienen no sólo sobre quienes los protagonizan (y sus allegados), sino también sobre comunidades o grupos sociales vulnerables.

Cuando un ministerio, organismo o agencia regulatoria estatal queda a cargo de personas provenientes del sector privado, hay una mayor probabilidad de que este organismo se vuelva más permeable a las demandas del lobby sectorial o empresarial, pudiendo incluso convertirse en políticas públicas favorables al sector (Gormley, 1979; Cohen, 1986).

Esto implica que puede actuarse en favor de un sector económico (en detrimento de otros sectores y/o del bienestar general), no sólo por la voluntad e intenciones individuales del funcionario o funcionaria de beneficiar a personas o empresas vinculadas con su trayectoria laboral anterior sino, fundamentalmente, a partir de la institucionalización de esos intereses en proyectos, políticas o programas diseñados, implementados y gestionados desde el propio Estado.

Un abordaje “sistémico” de los conflictos de intereses, puerta giratoria y captura estatal:

- Los ubica en el marco de relaciones sociales de poder
- Incluye una perspectiva histórica
- Contempla el enfoque de derechos humanos

## **b. ¿Qué sabemos sobre la interacción público-privada en América Latina?**

El estudio de las diferentes formas de articulación entre el mundo empresarial y el Estado es una preocupación que trasciende los límites de la academia y constituye una temática fundamental para todos aquellos que se interesan por la democracia y sus desafíos. No es una novedad que la riqueza constituya una de las principales vías de acceso al poder político; de allí que los análisis sobre las relaciones entre economía y política hayan ocupado, desde los orígenes mismos del capitalismo, un lugar central en las ciencias sociales.

Las corrientes de estudios que resaltan la “influencia excesiva” de los intereses económicos y los abusos de poder tienen una gran importancia en América Latina. Si antes eran las familias ilustres y la oligarquía terrateniente las que ocupaban el centro de los debates, ahora el foco está puesto en el poder económico asociado a las grandes empresas y las formas de influencia sobre el poder político que se derivan de las nuevas relaciones entre el Estado y el mundo de los negocios.

En particular, estas problemáticas han cobrado gran relevancia durante la última década a partir de la emergencia, en distintos países del continente, de gobiernos conservadores con una fuerte impronta empresarial, tales como Sebastián Piñera en Chile, Pedro Kuczynski en Perú y Mauricio Macri en Argentina.

Al poner la mirada en los mecanismos que utilizan los grupos de poder para ejercer influencia sobre aquellos encargados de tomar las decisiones sobre políticas públicas, las teorías sobre “captura del Estado” resultan particularmente útiles a la hora de analizar las relaciones entre elite económica y Estado. Concretamente nos referimos a prácticas tales como el *lobby empresarial*, la *intervención pública en medios de comunicación* (también conocida como *outside lobbying*) y la *puerta giratoria de entrada*.

Las teorías sobre “captura del Estado” han cobrado una gran relevancia durante los últimos años a partir de diferentes trabajos empíricos en distintos lugares del mundo (Castellani & Dulitzky, 2018; Crabtree & Durand, 2017; Dulitzky, 2020; González-Bustamante, 2013; Novaro, 2019; Wolff, 2015) y el impulso de importantes organismos internacionales como OXFAM y CLACSO (Cañete Alonso, 2017). Más allá de algunos matices, los estudios inscriptos en esta corriente comparten un interés común por indagar en los procesos o situaciones donde una elite influyente, en particular la económica, desarrolla una relación colusiva con las elites políticas en varios niveles (local, regional, nacional) y en diversas instancias del Estado (organismos regulatorios, ministerios, secretarías, entre otros) (Durand, 2017). En general, los trabajos suelen considerar tres variables principales a la hora de analizar la existencia de una captura democrática.

En primer lugar, los recursos estructurales (por ejemplo, una posición monopólica en mercado determinado) y/o institucionales (la presencia de directivos con elevado capital político, el control sobre medios masivos de comunicación, entre tantos otros) que hacen posible o

facilitan situaciones de captura. En términos de Fairfield (2015), se trata de las capacidades que tienen los miembros de la elite económica para desplegar acciones políticas deliberadas.

En segundo término, los contextos políticos que resultan más propicios para la aparición de este tipo de situaciones. En otras palabras, esta variable sugiere que las elites económicas movilizan sus mecanismos de influencia cuando las condiciones del sistema político disminuyen el costo de realizar este tipo de prácticas (por ejemplo, los períodos electorarios).

Esto se asemeja a aquello que Tarrow (1997) denominó la “estructura de las oportunidades políticas”. Tributario de los estudios sobre el *rational choice* y las teorías de la movilización de recursos, este concepto resulta ideal a la hora de analizar las circunstancias políticas que propician la aparición de acciones políticas por parte de un grupo social determinado. Tanto es así que el mismo ha sido recuperado tanto para estudiar a los sectores populares y sus formas de protesta (Bonnet, 2007; Farinetti, 1999), como a los empresarios y sus repertorios de acción colectiva (Beltrán, 2012; Dossi & Lissin, 2011; Fairfield, 2015; Offerlé, 2009).

Sobre este punto, en trabajos previos (Dulitzky, 2019, 2020) pudimos advertir, en relación con las empresas multinacionales, que durante los años kirchneristas los períodos de mayor apertura al diálogo entre el gobierno y las empresas registraron un mayor despliegue de acciones políticas por parte de estas últimas que las etapas de mayor tensión y conflicto.

En última instancia, los diferentes estudios ponen el foco en los distintos tipos de mecanismos de captura implementados por la elite. En general, la literatura internacional se ha focalizado en cuatro principales: el *lobby empresarial*, la *puerta giratoria*, la *movilización de la opinión pública* y el *financiamiento privado de campañas electorales*.

El *lobby empresarial* se trata de la influencia directa que ejercen las empresas o las asociaciones empresariales sobre los funcionarios públicos o los legisladores a través de los pedidos formales de audiencia pública, o los encuentros informales en eventos o en los pasillos de alguna institución (Baumgartner et al., 2009).

La *puerta giratoria*, por su parte, es una expresión que se utiliza para describir un tipo particular de circulación público-privada caracterizado por la ocupación sucesiva de altos cargos en el sector público y en el privado (OECD, 2009; Transparency International, 2010). Ese

flujo puede darse en varias direcciones: a) altos directivos del sector privado que acceden a puestos relevantes en el sector público (puerta giratoria de entrada); b) altos funcionarios que, al dejar su cargo, son contratados en el sector privado para ocupar cargos directivos (puerta giratoria de salida); o c) individuos que van ocupando altos cargos en el sector privado y el sector público alternativamente.

La *movilización de la opinión pública* es una de las prácticas más comunes que realizan las empresas para incidir de forma indirecta sobre las decisiones de políticos y funcionarios, fundamentalmente a través de las intervenciones públicas en medios masivos de comunicación: opiniones generales sobre el contexto económico y político, opiniones de apoyo o rechazo a una medida concreta, propuestas sobre políticas públicas, solicitadas, etc. (Dür & Mateo, 2013; Tresch & Fischer, 2015).

En cuanto al *financiamiento privado de campañas electorales*, numerosos estudios señalan que son dos los objetivos que persigue una empresa al implementar este tipo de práctica: por un lado, contribuir a que el candidato de su preferencia gane las elecciones; por otro, condicionar sus decisiones futuras de política pública una vez en el poder.

A diferencia de los EEUU, en la mayoría de los países de América Latina los requisitos de declaración de información, cuando existen, son débilmente exigidos, ocasionando una escasez de información confiable y de calidad (Schneider & Karcher, 2012).

En el ámbito académico existen diferencias regionales notables respecto al interés en el estudio de los mecanismos de captura democrática. Nadie podría negar que el predominio en los EEUU de los estudios que focalizan en el lobby empresarial (Baumgartner et al., 2009, 2009; Drutman, 2015; LaPira & Thomas, 2014) y en los aportes de empresas privadas a las campañas presidenciales (Hansen & Mitchel, 2000; Hillman & Hitt, 1999; Schuler & Rehbein, 1997) responde fundamentalmente al hecho de que esas prácticas se encuentran histórica e institucionalmente arraigadas a la cultura política de ese país. Existen, además, fuentes oficiales de fácil acceso público que reducen considerablemente los esfuerzos para reconstruir y analizar dichas prácticas.

En Europa ocurre algo similar, en particular con los estudios sobre el lobby parlamentario (Culpepper, 2011; Laurens, 2015; Michel, 2005; Woll, 2006). Esto evidencia que, en general, los



esfuerzos por controlar una actividad se corresponden con una profusa información sobre la misma.

En América Latina el panorama es bien diferente. Las prácticas vinculadas con el *lobby* empresarial se encuentran mucho menos reglamentadas que en Europa y los EEUU (Diniz & Boschi, 2004; Schneider, 2004). El financiamiento de campañas electorales está sujeto a un escrutinio público mucho menor, y los datos disponibles no suelen estar centralizados en un organismo oficial, sino que se encuentran dispersos por distintas organizaciones gubernamentales y civiles que se ocupan de reconstruirlos (Freille & Soffieti, 2017; Njaim, 2005; Schneider, 2010).

En síntesis, la escasez de fuentes sistemáticas que permitan reconstruir de forma confiable la trayectoria de este tipo de prácticas, sumada a la reticencia que muestran muchos actores económicos a visibilizar sus actividades políticas, hicieron que las investigaciones con base en América Latina debieran concentrarse en el estudio de las acciones derivadas de canales de influencia menos formales (y relevadas en general a partir de entrevistas o información de prensa) como las redes sociales de las empresas con el poder político (Lazzarini, 2011; Lluch, 2018; Novaro, 2019; Salas-Porras, 2000), la realización de negocios espurios entre empresas y Estado (Castellani, 2009; Notcheff, 1994; Schneider, 2004), o los intentos de condicionar la opinión pública a través de intervenciones en diferentes medios de comunicación (Heredia & Gaillardou, 2017; Undurraga, 2016).

La excepción, quizás, sean los estudios recientes sobre “puerta giratoria” en países como la Argentina y Chile que, basados en una exhaustiva reconstrucción de las trayectorias profesionales de funcionarios públicos y dirigentes empresariales, permitieron dar cuenta de forma empírica de la relevancia que tuvo este fenómeno en administraciones como la de Piñera en Chile (Maillet et al., 2016), o Mauricio Macri (Canelo & Castellani, 2017) y Carlos Menem (Castellani & Dulitzky, 2018) en Argentina.

## **2. Cuando los conflictos de intereses se convierten en captura estatal. El caso del Ministerio de Energía y Minería durante el gobierno de Cambiemos**

Habiendo definido el enfoque sistémico para el abordaje de las relaciones público-privadas entre personas ubicadas en la cúspide de la pirámide social y estatal, en este apartado

ilustraremos el modo en el que los conflictos de intereses pueden convertirse en captura del Estado.

Repasemos nuevamente algunos aspectos clave de estos conceptos. Los conflictos de intereses no constituyen necesariamente un delito (OCDE, 2005) pero deben identificarse, regularse y gestionarse adecuadamente para evitar que se produzcan ilícitos o daños de gravedad -materiales y/o simbólicos- en las instituciones estatales, con consecuencias negativas sobre la sociedad.<sup>92</sup> Por su parte, la puerta giratoria (*revolving door*) describe el flujo de personas que ocupan altos cargos en el sector público y en el privado en distintos momentos de sus trayectorias laborales (OCDE, 2009).

Ahora bien, pese a que la puerta giratoria es un fenómeno propio del capitalismo moderno que ocurre en la mayoría de los países del mundo, constituye una situación agravada de conflictos de intereses. Esto es así porque la posibilidad (real, potencial o aparente) de que surja una confrontación entre intereses públicos y privados no es aislada u ocasional sino que permanece *cada vez* que una persona “entra” y “sale” del sector público hacia el privado a lo largo de su trayectoria.<sup>93</sup>

A su vez, la intensidad de la puerta giratoria favorece la configuración de escenarios propicios para la captura estatal. Esto ocurre cuando las áreas del gobierno (con sus respectivas políticas públicas) son colonizadas por grupos que -a través de sucesivas entradas y salidas al ámbito estatal- establecen vínculos de confianza más duraderos con los tomadores de decisión y adquieren mayor conocimiento de las agencias del Estado para influir en la elaboración de políticas (OCDE, 2018).<sup>94</sup>

### **Objeto de la confrontación público privada**

---

<sup>92</sup> La OCDE define al conflicto de intereses como “un conflicto entre la misión pública y los intereses privados de un empleado público, cuando éste tiene intereses a título privado que podrían afectar a la forma en que cumple con sus obligaciones y responsabilidades” (2005: 13).

<sup>93</sup> Sobre el tema de los conflictos de intereses, debemos destacar nuevamente el aporte y la mirada desde la Oficina Anticorrupción y, en particular, de su actual Director Nacional de Ética Pública, Dr. Leopoldo Giupponi.

<sup>94</sup> Se conoce como “captura de políticas” al “proceso mediante el cual las decisiones de política pública se desvían constante y sistemáticamente desde el interés público hacia intereses particulares de personas o grupos específicos” (OCDE, 2018: 11).

<b>Conflicto de intereses</b>	Una <i>situación específica</i> de confrontación público-privada
<b>Puerta giratoria</b>	<i>Repetidas situaciones</i> de confrontación público-privada
<b>Captura de la decisión estatal</b>	Captura de todo/parte de un <i>ciclo de política pública</i>

Podemos ilustrar rápidamente la conexión existente entre estas tres formas de vinculación público-privada a partir del caso del Ministerio de Energía y Minería (MEyM) de Argentina entre los años 2015 y 2019.

Según algunos estudios, este organismo constituyó “el caso más flagrante de ‘puerta giratoria’ en el gabinete nacional y [fue] el que, por ende, present[ó] más riesgos de conflictos de interés y captura de la decisión estatal” (Canelo y Castellani, 2017b: 11).

Los datos relevados indican que en el gabinete inicial de esta cartera (es decir, quienes asumieron en el momento en el que comenzó la presidencia de Mauricio Macri) casi la mitad (7/18) de los individuos que ocupaban altos cargos directivos (ministro, secretarios/as y subsecretarios/as) tenían un puesto de alta gerencia en el sector privado *inmediatamente antes* de asumir el cargo público; todos ellos, provenientes de empresas del sector energético (Shell, Panamerican Energy, Axxion Energy, etc.). En algunos casos, ocupaban los máximos cargos en la dirección de las empresas de las que provenían (Canelo y Castellani, 2017b). Es decir que todos fueron casos directos de puerta giratoria.

Por su parte, de los 11 funcionarios y funcionarias restantes, 10 se habían desempeñado en importantes consultoras, estudios jurídicos o compañías constructoras relacionadas directamente con empresas del sector energético.

En el gabinete nacional de mitad de mandato (año 2018) de Mauricio Macri esta tendencia se agudizó (Canelo, Castellani y Gentile, 2018): se elevó la presencia de ex CEOs, creció la cantidad de funcionarias y funcionarios con trayectorias previas exclusivamente desarrolladas en el sector privado y el peso de los casos directos de *puerta giratoria* casi *duplicó* los del gabinete inicial (pasaron de representar el 22% al 38%). En este último punto, el MEyM fue el gabinete

que más casos de puerta giratoria poseía, pasando de 7 casos en el inicio del gobierno a 12 en la mitad del mismo.<sup>95</sup>

La importante cantidad de altos empresarios y empresarias en puestos de jerarquía en la administración pública condujo a un proceso progresivo de captura de la política del sector energético, que se plasmó en el diseño e implementación de políticas públicas que respondían a los intereses históricos del lobby energético. Algunas, incluso, aplicadas a pocos días de asumir los cargos públicos.<sup>96</sup>

En el siguiente cuadro, ilustramos con algunos ejemplos la relación directa que existió entre demandas sectoriales y políticas públicas entre 2015 y 2019:

---

<sup>95</sup> A nivel individual, el nombre más resonante y expresivo de los casos de puerta giratoria es el del ministro del área, Juan José Aranguren, que venía de ejercer como presidente de la filial argentina y vicepresidente de Suministros para América Latina a nivel mundial de la empresa Royal Dutch Shell (Canelo y Castellani, 2017b). Como se muestra en el cuadro que sigue, la empresa fue beneficiada en numerosos aspectos por la política energética durante estos años.

<sup>96</sup> Además de Energía y Minería, varias fueron las áreas del Estado capturadas por sectores privados durante el gobierno de Cambiemos. Por ejemplo, sobre captura de la política agraria, ver García (2019); sobre el área educativa, Castellani (2019); y sobre la obra pública, Sotelo Maciel (2018).

<b>Demandas históricas del lobby energético</b>	<b>Políticas públicas capturadas</b>
<b>1) Desregulación productiva</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Disolución de la Comisión de Planificación y Coordinación Estratégica del Plan Nacional de Inversiones Hidrocarburíferas. Decreto 272/2015.</li> <li>✓ Disolución de la Unidad de Renegociación y Análisis de Contratos (energía y servicios públicos). Decreto 367/2016.</li> <li>✓ Desregulación completa del mercado de gas para las industrias medianas y grandes.</li> </ul>
<b>2) Desregulación de precios y tarifas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Incremento tarifario en el transporte y la distribución de la electricidad (“tarifazos”), vía declaración de la Emergencia Eléctrica Nacional. Decreto 134/2015.</li> <li>✓ Establecimiento del acuerdo petrolero “barril criollo” para llevar el precio interno a su paridad de importación (precio internacional).</li> <li>✓ Incremento del precio interno del gas natural en boca de pozo, y traslado del incremento a la demanda: residencial, comercios y PyMES, GNC, usinas para generación eléctrica. Resolución 34/2016.</li> <li>✓ Dolarización del costo de gas natural en el Punto de Ingreso al Sistema de Transporte (PIST), lo que implicó un incremento de las tarifas que pagan los usuarios.</li> </ul>
<b>3) Eliminación, disminución o reorientación de subsidios</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Reducción de subsidios a la generación eléctrica (vía declaración de la Emergencia Eléctrica Nacional).</li> <li>✓ Reducción de los subsidios de gas cercana a los \$40.000 millones anuales (que se pagaban vía Plan Gas I y Plan Gas II).<sup>97</sup></li> <li>✓ Reorientación de los subsidios desde Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF, empresa estatal) hacia Grupos Económicos Locales (Plan Gas III).<sup>98</sup></li> </ul>

<sup>97</sup> Los planes Gas I y II (Resolución 1/2013 y 60/ 2013, respectivamente) tuvieron por objetivo reducir la brecha existente entre la producción y el consumo de gas natural mediante incentivos a las empresas para que incrementaran su producción en el corto plazo, y estímulos a la inversión en exploración y explotación que permitieran recuperar reservas a mediano y largo plazo. Nota: “Gas Natural. Regímenes de promoción para la explotación de hidrocarburos: Plan Gas y Plan Gas II”, <https://www.marval.com/publicacion/gas-natural-regimenes-de-promocion-para-la-explotacion-de-hidrocarburos-plan-gas-y-plan-gas-ii-11768>.

<sup>98</sup> Desde 2018, se reorientaron los subsidios a la producción de gas natural no convencional hacia empresas privadas con una marcada caída de la participación de YPF; concretamente, hacia Grupos Económicos Locales (Tecpetrol, CGC y Pampa Energía). Esto trajo como consecuencia la reducción a la mitad de las inversiones en YPF entre 2015 y 2018 (Barrera, 2021).

<p><b>4) Apertura comercial</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Liberación de las importaciones de petróleo crudo para ampliar el margen de rentabilidad de las principales refinadoras (Shell, entre ellas) que obtuvieron así el crudo más barato que en el mercado interno.</li> <li>✓ Importaciones de GNL desde Chile a través de British Gas (que pertenece a Shell internacional) y la francesa Suez (demandante de Argentina ante el CIADI).</li> <li>✓ Plan Gas III-Resolución 46/2017: proyectos de inversión para extracción no convencional en Vaca Muerta (Neuquén), que permitieron el ingreso a empresas sin registros en esta actividad, entre ellas, Shell.</li> </ul>
<p><b>5) Libre disponibilidad de divisas</b></p>	<p>Eliminación del artículo 1 del Decreto 2581/64 que obligaba a ingresar al país y negociar en el mercado único de cambio dentro de los plazos que establezca la reglamentación pertinente “el contravalor en divisas de la exportación de productos nacionales”. Decreto 893/2017.</p>
<p><b>6) Otros</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Condonación de las deudas de las distribuidoras eléctricas contraídas con CAMMESA (de mayoría accionaria estatal) por la falta de pago de energía eléctrica que comercializan por un monto total de \$19.000.</li> <li>✓ Ayuda económica transitoria por \$3.500 millones a distribuir entre las 9 distribuidoras de gas para cubrir sus costos, debido a las demoras en la implementación de los ajustes tarifarios por causa judicial.</li> </ul>

*Fuente: elaboración propia en base a Canelo y Castellani (2017b) y Barrera (2021).*

El panorama descrito nos permite realizar algunas observaciones. En primer lugar, resulta evidente que no alcanza con analizar casos individuales y aislados de configuración de posibles conflictos de intereses. La intensidad de la puerta giratoria desplegada en esta cartera en particular durante este periodo requiere un abordaje de conjunto, que apunte no a la situación particular de algún funcionario o funcionaria (y su posible incumplimiento de las normas relativas a la ética pública y/o a las incompatibilidades entre cargos y funciones públicas y/o privadas), sino a la gestión íntegra de toda un área estatal (la energética y minera, en este caso) puesta al servicio de los intereses particulares de un sector empresario particular.

Es por esto que, ante la magnitud de los perjuicios al bien común causados por un escenario de captura del Estado de estas características, se vuelve imperioso pensar y diseñar políticas preventivas a futuro que impidan la configuración de situaciones similares (sin desconocer, por

cierto, las sanciones administrativas y/o penales que les pudieran corresponder a los funcionarios involucrados y a sus empresas).

En segundo lugar, un abordaje sistémico de estos problemas permite realizar análisis comparativos en el mediano y largo plazo. Así, por ejemplo, podemos identificar continuidades y diferencias entre dos escenarios de intensa puerta giratoria y captura de la decisión pública relacionados con contextos de aplicación de reformas estructurales: el de las presidencias de Carlos Menem (1989-1999) y el del gobierno de Cambiemos.

En ambos casos (y probablemente en muchos otros que no citamos aquí), las elites económicas que ingresaban a cargos de gobierno lo hacían en las áreas del Estado dedicadas a regular el sector de actividad del cual provenían (Canelo y Castellani, 2017a; Castellani y Dulitzky, 2018). Su interés pareció enfocarse más en influir en la política pública a partir de la toma de cargos estatales, como parte de una estrategia de las compañías o de las corporaciones empresariales de las que provenían, que en decisiones destinadas al crecimiento profesional de cada empresario o empresaria.

Al mismo tiempo, es posible advertir algunas diferencias entre ambas experiencias. Durante los gobiernos de Menem, las áreas objeto de captura fueron, fundamentalmente, las de economía y finanzas a través de la ejecución de privatizaciones de empresas públicas y de liberalización del sistema financiero, entre otras reformas de corte neoliberal (Castellani y Dulitzky, 2018).

Durante el gobierno de Cambiemos, por su parte, la captura “desbordó” a otras áreas, además de las tradicionales como economía y finanzas. La colonización de “CEOs” en cargos públicos se extendió, como mencionamos antes, a los ámbitos de educación, agroindustria, producción, obras públicas y modernización e, incluso, a áreas estrictamente “políticas”, como la Jefatura de Gabinete de Ministros y las Secretarías de la Presidencia (Canelo y Castellani, 2017a).

De esta comparación surge un dato muy elocuente: el de la profundización del fenómeno en un contexto de ausencia de políticas de prevención y seguimiento, y de debilidad del marco normativo existente.

Otro elemento que diferencia ambos escenarios es que, durante los años noventa, las personas provenientes del ámbito empresarial asumían, en su mayoría, cargos intermedios en la estructura estatal (secretarías, subsecretarías o asesorías, con la excepción del área financiera) que conllevaban, no obstante, grandes poderes decisorios (Castellani y Dulitzky, 2018). Mientras tanto, con Cambiemos, empresarios y empresarias pasaron a ocupar cargos en la cúspide misma de la jerarquía estatal (por ejemplo, en los ministerios de Energía y Minería, Modernización, Agricultura y Finanzas).

Otra diferencia entre ambas experiencias se observa en el grado de exposición pública que adoptaron los miembros de las elites económicas durante el macrismo: al conducir áreas estatales desde los puestos de mayor jerarquía, asumían una exposición pública que no tuvieron los CEOs que participaron de la política durante el gobierno de Menem (ibídem.).

En tercer lugar, una perspectiva sistémica da cuenta de los efectos que tienen las situaciones de conflictos de intereses o captura estatal no sólo sobre los individuos que protagonizan estas prácticas sino sobre la sociedad en su conjunto. El caso del ministerio de Energía y Minería es muy elocuente al respecto.

La política de liberalización de la actividad energética y de desregulación de precios y tarifas (funcional a los intereses del lobby energético) tuvo un impacto directo en el acceso de la población a los servicios públicos de gas y electricidad. Como indica Mariano Barrera, “en pesos corrientes, durante la gestión de Mauricio Macri el precio del gas aumentó 12 veces (...) y tuvo un impacto equivalente en la factura de un hogar tipo, que subió 20 veces su importe” (2021: 175); y en cuanto a la electricidad, según el mismo autor, “las tarifas en el Área Metropolitana de Buenos Aires aumentaron 29 veces [y así] el precio de la energía pasó de cubrir el 14% del costo (diciembre de 2015) al 60% (a finales de 2019)” (ibídem.).

Todo esto, en un marco de descoordinación de las políticas macroeconómica y sectorial, pues de una primera etapa de quita de subsidios energéticos se pasó a una segunda en la cual (tras la crisis de fuga de capitales y devaluación de abril-agosto de 2018), se decidió mantener los subsidios para que los aumentos de precios no fueran mayores. En ese escenario, tanto el Estado como las personas usuarias de los servicios energéticos se vieron perjudicados, mientras que las empresas fueron las más beneficiadas (ibídem.).



### **3. Iniciativas de regulación integral de los conflictos de intereses: el Monitoreo de Actividades Públicas y Privadas Anteriores y Posteriores a la función pública**

Para las políticas anticorrupción en general, y para la regulación de los conflictos de intereses, puerta giratoria y captura, en particular, es central diagnosticar y prevenir la ocurrencia de estas situaciones, además de abordar su faz punitiva.

En este último apartado describimos brevemente una iniciativa pensada y desarrollada a tal efecto. Se trata del “Monitoreo de Actividades Públicas y Privadas Anteriores y Posteriores” (MAPPAP) a la función pública, una política de integridad preventiva orientada a registrar, según establece la Resolución 7/2022, los “antecedentes, vínculos e intereses privados de las personas que ingresan a altos cargos en el Estado Nacional -hasta TRES (3) años antes de asumir el cargo-, así como también de actividades realizadas por estas personas al egreso de la función pública -hasta UN (1) año posterior al cese de funciones-, para el cotejo y verificación del cumplimiento de las normas pre y post empleo público, con mecanismos de control ciudadano y transparencia activa”.

El propósito de este diseño es, por lo tanto, ejercer un control de la “puerta giratoria” entre individuos del sector público y privado y evitar, así, la configuración de conflictos de intereses o de procesos más amplios y graves de captura estatal.<sup>99</sup>

Como toda política de integridad, el MAPPAP tiene una faceta de transparencia activa y de participación ciudadana. La iniciativa busca realzar el componente democrático que se debe preservar en toda política pública, a partir del acceso libre por parte de toda la ciudadanía a las declaraciones juradas de funcionarios y funcionarios de alto rango del Poder Ejecutivo Nacional.

Así, va a permitir hacer más transparentes los vínculos previos y posteriores de los y las funcionarias públicas y posibilitar el control de los organismos públicos y de las organizaciones de la sociedad civil respecto de la legalidad de las acciones de dichos funcionarios y funcionarias.

---

<sup>99</sup> El MAPPAP inició su operatividad en octubre de 2022, razón por la cual es una política que se encuentra en pleno desarrollo.

El MAPPAP pretende, por lo tanto, comenzar a cubrir un vacío de política en lo referido al control y registro de las interacciones público-privadas en el nivel del gobierno nacional. La identificación de las trayectorias “pre” empleo estatal son, en este proyecto, tan relevantes como las “post” empleo, pues se vuelve fundamental identificar el recorrido que funcionarios y funcionarias prosiguen una vez abandonada la función pública. En este sentido, el MAPPAP busca abarcar el movimiento completo de la puerta giratoria, registrando “hacia atrás” y “hacia adelante” las trayectorias profesionales.<sup>100</sup>

Otro aspecto relevante de esta política tiene que ver con el registro histórico. Al constituir una base de datos que se actualiza periódicamente a partir de la presentación regular de las declaraciones juradas de cargos anteriores y posteriores por parte de funcionarios y funcionarias, permitirá -a medida que avance su implementación- establecer e identificar un seguimiento de las personas que entran y salen de la función pública a lo largo del tiempo. Esto permitirá detectar recorridos comunes, redes y espacios de circulación entre el sector público y privado, como así también rupturas y cambios más o menos relevantes entre diferentes periodos de tiempo.

## **Conclusiones**

Cualquier política de prevención de la corrupción y de promoción de la integridad y la transparencia debe contemplar, desde nuestra mirada, tres aspectos básicos que componen lo que hemos denominado una perspectiva “sistémica”.

Uno, identificar las relaciones sociales de poder que atraviesan a los vínculos que se tejen no sólo dentro de los aparatos estatales sino, especialmente, entre éstos y el sector privado. Es indispensable abordar los problemas de la integridad y la ética no como un hecho aislado en el que están involucrados individuos particulares sino como producto de la configuración de una trama de relaciones de poder e influencia desde grupos y sectores dominantes hacia sectores que son dominados. Para abordar los fenómenos de conflictos de intereses, puerta giratoria y captura democrática, esta perspectiva se vuelve particularmente productiva.

---

<sup>100</sup> En este aspecto, el MAPPAP constituye una propuesta más integral de abordaje del problema de los conflictos de intereses y la puerta giratoria que otras ya existentes en otros países pues, en su mayoría, los registros publican la trayectoria posterior al empleo público; por ejemplo, el [Portal de Transparencia](#) del Gobierno de España.

Dos, la mirada histórica es clave. Los fenómenos sociales no surgen “espontáneamente” ni son completamente novedosos. En la mayoría de los casos, se configuran y sedimentan a lo largo del tiempo, adoptando matices, facetas y características que se componen de una mezcla entre “lo nuevo” y “lo viejo”. En este sentido, es fundamental que las políticas públicas de prevención -y, en particular, las políticas de integridad- logren una continuidad en el tiempo que trascienda los cambios de coyuntura vinculados a las gestiones gubernamentales.

Tercero, el enfoque de derechos humanos. La importancia de abordar las cuestiones de ética y transparencia pública contemplando el impacto diferenciado que las faltas a estos valores públicos tienen sobre diversas poblaciones vulnerables, se ha vuelto un eje de consenso y acuerdo en la agenda internacional sobre estos temas. Las consecuencias sociales y económicas de extrema gravedad y regresividad sobre las comunidades y grupos desfavorecidos generadas a partir de procesos como los de la captura estatal, deben llamar a la responsabilidad pública y política de los agentes estatales en pos de bregar por el bien común y de operar como actores de regulación y sanción frente a intereses particulares de personas y grupos poderosos.

Para finalizar, creemos que -como toda política pública- la condición de éxito de cualquier iniciativa de integridad y transparencia tiene al menos dos requisitos. Primero, su sostenimiento en el tiempo, condición para que logre alcanzar su máximo desarrollo y resultar así de utilidad no sólo para la gestión de turno sino también para administraciones posteriores. Y segundo, que contribuya a restituir lo que debería ser reconocido como una capacidad estatal clave, más aún, como una precondition para cualquier capacidad estatal: la restitución de la confianza de la ciudadanía en sus propios representantes en el Estado. La necesidad de restituir esta confianza atraviesa todas las gestiones, se trata ni más ni menos que un problema estructural: el de la falta de legitimidad de las acciones del Estado, problema que sin dudas tiene en su centro la desconfianza hacia funcionarios y funcionarias. Sin esta capacidad estatal clave, la de la reconstrucción de la confianza, no habrá solución posible para construir una sociedad más justa e igualitaria.

## BIBLIOGRAFÍA

Astarita, M. (2021). Lineamientos sobre corrupción e integridad: hacia un nuevo enfoque preventivo. CUIINAP. Año 2.

Aplin, J., & Hegarty, H. (1980). Political Influence: Strategies Employed by Organizations to Impact Legislation in Business and Economic Matters. *The Academy of Management Journal*, 23(3), 438-450.

Barrera, M. (2021). Vaca Muerta: ¿del déficit al superávit productivo y externo? La evolución de las políticas hidrocarburíferas y sus resultados en las últimas dos décadas. En Wainer, A. *¿Por qué siempre faltan dólares? Las causas estructurales de la restricción externa en la economía argentina del siglo XXI*. Cap. 5, pp. 157-192.

Baumgartner, F., Berry, J., Hojnacki, M., Kimball, D., & Leech, B. (2009). *Lobbying and Policy Change. Who Wins, Who Loses, and Why*. The University of Chicago Press.

Canelo, P. y A. Castellani (2017a). Perfil sociológico de los miembros del gabinete inicial del presidente Mauricio Macri. Informe de Investigación N°1 del Observatorio de las Elites del CITRA. Buenos Aires: CITRA.

Beltrán, G. (2012). Las prácticas del poder. Discusiones en torno al problema de la acción política empresaria. *Apuntes: Revista de Ciencias Sociales*, 39(70), 69-101.

Beyers, J. (2004). Voice and Access: Political Practices of European Interest Associations. *European Union Politics*, 5(2), 211-240.

Bonnet, A. (2007). *La hegemonía menemista: El neoconservadurismo en Argentina, 1989-2001*. Prometeo.

Canelo, P. y A. Castellani (2017b). Puerta giratoria, conflictos de interés y captura de la decisión estatal en el gobierno de Macri. El caso del Ministerio de Energía y Minería de la Nación. Informe de Investigación N°2 del Observatorio de las Elites del CITRA. Buenos Aires: CITRA.

Canelo, Paula; Ana Castellani y Julia Gentile (2018): "El gobierno de los CEOs. Equivalencia entre élites económicas y políticas en el gabinete de Mauricio Macri (2015-2018)". En *Voces en el Fénix*, Año 8, N°73, Noviembre de 2018, págs.: 93-97.

Cañete Alonso, R. (2017). *Democracias capturadas: El gobierno de unos pocos*. OXFAM-CLACSO.

Castellani, A. (2008). Ámbitos privilegiados de acumulación. Notas para el análisis del caso argentino (1976-1989). *Apuntes de Investigación del CECYP*, 14, 139-158.

Castellani, A. (2009). *Estado, empresas y empresarios. La construcción de ámbitos privilegiados de acumulación entre 1966 y 1989*. Prometeo.

Castellani, A. (Ed.). (2016). Radiografía de la elite económica argentina. Estructura y organización en los años noventa. Buenos Aires: Unsam Edita.

Castellani, A. (2019). ¿Qué hay detrás de las fundaciones y ONGs educativas? las redes de influencia público-privadas en torno a la educación. Argentina (2015-2018). Informe de Investigación N° 6 del Observatorio de las Elites del CITRA. Buenos Aires: CITRA.

Castellani, A. y Dullitzky, A. (2018). The Reverse Revolving Door: Participation of Economic Elites in the Public Sector during the 1990s in Argentina, *Latin American Business Review*, DOI: 10.1080/10978526.2018.1479641.

Castellani, A., & Gaggero, A. (2017). La relación entre el Estado y la élite económica. En A. Pucciarelli & A. Castellani (Eds.), *Los años del kirchmerismo. La disputa hegemónica tras la crisis neoliberal*. Siglo XXI.

Cohen, J. (1986). The Dynamics of the 'Revolving Door' on the FCC. *American Journal of Political Science*, Vol. 30, N°4, pp. 689-708.

Crabtree, J., & Durand, F. (2017). *Peru. Elite Power and Political Capture*. Zed Books.

Culpepper, P. (2011). *Quiet Politics and Business Power. Corporate Control in Europe and Japan*. Cambridge University Press.

Diniz, E., & Boschi, R. (2004). *Empresarios, intereses e mercado: Dilemas do desenvolvimento no Brasil*. Editora UFMG.

Dossi, M., & Lissin, L. (2011). La acción empresarial organizada: Propuesta de abordaje para el estudio del empresariado. *Revista Mexicana de Sociología*, 73(3), 415-443.

Drutman, L. (2015). *The Business of America Is Lobbying: How Corporations Became Politicized and Politics Became More Corporate*. Oxford University Press.

Dulitzky, A. (2015). La extranjerización económica y su impacto en la organización de la Elite Empresaria Transnacional de la Argentina (1989-2001)". *Cuadernos del CENDES*, 88, 121-149.

Dulitzky, A. (2016a). Carreras directivas e internacionalización de las elites. El caso de los dirigentes de empresas transnacionales en la Argentina del último cuarto del siglo XX. *Trabajo y Sociedad*, 26, 171-192.

Dulitzky, A. (2016b). Locales versus globales: Empresas extranjeras y perfiles directivos en Argentina (1976-2001). *Política. Revista de Ciencia Política*, 54(1), 123-156.

Dulitzky, A. (2018a). La organización colectiva de las empresas extranjeras en Argentina (2003-2015). *Revista SAAP*, 12(2), 249-279.

Dulitzky, A. (2018b). *Las empresas multinacionales en la política local. Actores, relaciones y acciones políticas (Argentina, 2003-2015)*. [Tesis de Doctorado en Ciencias Sociales]. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.

Dulitzky, A. (2019). Del consenso a la discordia: Estado y empresas multinacionales en la era kirchnerista (Argentina, 2003-2015). *Temas y Debates*, 23(38), 93-118.

Dulitzky, A. (2020). Entre el pasillo y la tribuna. La acción política de las empresas multinacionales en Argentina (2003-2015). *Canadian Journal of Latin American and Caribbean Studies*, 45(3), 1-20.

Dür, A., & Mateo, G. (2013). Gaining access or going public? Interest group strategies in five European countries: Gaining access or going public? *European Journal of Political Research*, 52(5), 660-686.

Durand, F. (2017). Las multilatinas y la captura corporativa del Estado. *Nueva Sociedad*.

Fairfield, T. (2015). *Private Wealth and Public Revenue in Latin America. Business Power and Tax Politics*. Cambridge University Press.

Farinetti, M. (1999). ¿Qué queda del “movimiento obrero”? Las formas del reclamo laboral en la nueva democracia argentina. *Trabajo y Sociedad*, 1(1), 4-45.

Ferreira, S., Garcilazo, R. y Pereyra, S. (2023). La corrupción en perspectiva histórica: los usos políticos de la acusación de corrupción en Argentina. En AAVV, *La corrupción en mirada progresista: Perspectiva histórica, federal y multidimensional*. Oficina Anticorrupción.

Freille, S., & Soffieti, P. (2017, al 5 de agosto de). *Explorando los canales formales de influencia política: Financiamiento de campañas, audiencias y licitaciones en Argentina, 2015-2016*. XIII Congreso Nacional de Ciencia Política, UTDT, Buenos Aires.

García, A. (2019). Gobernar, (es) capturar y colonizar: tercer ciclo de neoliberalización en la política agraria argentina. *Semestre Económico*, 22 (52), Julio-septiembre de 2019, pp. 75-95.

González-Bustamante, B. (2013). Factores de acceso y permanencia de la élite política gubernamental en Chile (1990-2010). *Política. Revista de Ciencia Política*, 51(1), 119-153.

Gormley, William (1979). “A test of the revolving door hypothesis on the FCC”. *American Journal of Political Science*, 23, pp. 665-683.

Gruenberg, C. (2023). Corrupción, patriarcado y derechos humanos: el género del poder. En AAVV, *La corrupción en mirada progresista: Perspectiva histórica, federal y multidimensional*. Oficina Anticorrupción.

Hansen, W., & Mitchel, N. (2000). Disaggregating and Explaining Corporate Political Activity: Domestic and Foreign Corporations in National Politics. *American Political Science Review*, 94, 891-903.

Heredia, M. (2005). La Sociología en las alturas. Aproximaciones al estudio de las clases/elites dominantes en la Argentina. *Apuntes de Investigación del CECYP*, 9(10), 103-126.

Heredia, M., & Gaillardou, F. (2017). El debate económico. Del consenso a la antinomia. En A. Pucciarelli & A. Castellani (Eds.), *Los años del kirchnerismo. La disputa hegemónica tras la crisis del orden neoliberal*. Siglo XXI.

Hillman, A., & Hitt, M. (1999). Corporate Political Strategy Formulation: A Model of Approach, Participation, and Strategy Decisions. *The Academy of Management Review*, 24(4), 825-842.

LaPira, T., & Thomas, H. (2014). Revolving Door Lobbyists and Interest Representation. *Interest Groups and Advocacy*, 3(1), 4-29.

Laurens, S. (2015). *Les courtiers du capitalisme. Milieux d'affaires et bureaucrates a Bruxelles*. Agone.

Lazzarini, S. (2011). *Capitalismo de laços: Os donos do Brasil e suas conexões*. Elsevier.

Lluch, A. (2018). La elite del capitalismo nacional: Grandes empresas familiares y redes corporativas. *Voces en el Fénix*, 73.

Maillet, A., González-Bustamante, B., & Olivares, A. (2016). *¿Puerta giratoria? Análisis de la circulación público-privada en Chile (2000-2014)*. Serie Documentos de Trabajo PNUD-Desigualdad.

Michel, H. (Ed.). (2005). *Lobbyistes et lobbying de l'Union européenne: Trajectoires, formations et pratiques des représentants d'intérêts*. Presses universitaires de Strasbourg.

Mills, C. W. (1956). *The Power Elite*. Oxford University Press.

Njaim, H. (2005). El financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales en los países andinos: Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela. En K. Sample & D. Zovatto (Eds.), *Democracia en la Región Andina: Los telones de fondo*. International Institute for Democracy and Electoral Assistance.

Notcheff, H. (1994). Los senderos perdidos del desarrollo. Elite económica y restricciones al desarrollo en la Argentina. En D. Azpiazu & H. Notcheff (Eds.), *El desarrollo económico ausente. Restricciones al desarrollo, neoconservadorismo y elite económica en Argentina*. FLACSO.

Novaro, M. (2019). *Dinero y Poder. Las difíciles relaciones entre empresarios y políticos en la Argentina*. Edhasa.

OCDE (2005). *Managing Conflict of Interest in the Public Sector: A Toolkit*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264018242-en>.

Tercera parte: Las políticas de integridad como políticas públicas. Desafíos y nuevas miradas

OCDE (2009). *Revolving doors, accountability and transparency. Emerging regulatory concerns and policy solutions in the financial crisis*. Paris: Organisation for Economic Co-Operation and Development.

OCDE (2018). *Contra la captura de políticas públicas: Integridad en la toma de decisiones públicas*, Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública, OECD Publishing, Paris. <https://doi.org/10.1787/9789264306769-es>.

OCDE (2019). *Estudio sobre Integridad en Argentina. Resultados y recomendaciones*. <https://www.oecd.org/gov/ethics/estudio-integridad-en-argentina-folleto.pdf>

O' Donell, G. (1978). Apuntes para una teoría del Estado. *Revista Mexicana de Sociología*. Vol. 40, No. 4, Estado y Clases Sociales en América Latina (2) (Oct. - Dec., 1978), pp. 1157-1199.

Pereyra, S. (2023). Usos y significados de la corrupción. En AAVV, *La corrupción en mirada progresista: Perspectiva histórica, federal y multidimensional*. Oficina Anticorrupción.

Offerlé, M. (2009). *Sociologie des organisations patronales*. La Découverte.

Salas-Porras, A. (2000). ¿Hacia un nuevo mecenazgo político? Democracia y participación electoral de los grandes empresarios en México. *Estudios Sociológicos*, 18(52), 53-84.

Schneider, B. R. (2004). *Business Politics and the State in Twentieth-Century Latin America*. Cambridge University Press.

Schneider, B. R. (2010). Business Politics in Latin America: Patterns of Fragmentation and Centralization. En D. Coen, W. Grant, & G. Wilson (Eds.), *The Oxford Handbook of Business and Government*. Oxford University Press.

Schneider, B. R., & Karcher, S. (2012). La política de las empresas en Latinoamérica: Investigando sus estructuras, preferencias e influencia. *Apuntes: Revista de Ciencias Sociales*, 39(70), 7-28.

Schuler, D., & Rehbein, K. (1997). The Filtering Role of the Firm in Corporate Political Involvement. *Business & Society*, 36(2), 116-139.

Sidicaro, R. (1993). *La política mirada desde arriba: Las ideas del diario La Nación, 1909-1989*. Sudamericana.

Serra, F. (2023). Cruzando fronteras: corrupción, derechos humanos y política pública. En AAVV, *La corrupción en mirada progresista: Perspectiva histórica, federal y multidimensional*. Oficina Anticorrupción.

Sotelo Maciel, A. (2018). Participación Público Privada. Riesgo fiscal y captura de la obra pública. En García Delgado, D., Ruiz del Ferrier, C. y de Anchorena, B. (comps.): *Elites y captura del Estado: control y regulación en el neoliberalismo tardío*. FLACSO Argentina.



## Nuevos enfoques de la corrupción: Perspectiva histórica, federal y multidimensional

Subsecretaría de Fortalecimiento Institucional, Secretaría de Gestión y Empleo Público, Jefatura de Gabinete de Ministros (2021). Un nuevo enfoque en integridad y transparencia. Fortalecer las capacidades estatales frente a la captura de la decisión pública. Colección Fortalecimiento Institucional: Construyendo capacidades para un Estado presente. Buenos Aires: Subsecretaría de Fortalecimiento Institucional. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/jefatura/gestion-y-empleo-publico/fortalecimiento-institucional/recursos-de-la-ssfi/coleccion>

Tarrow, S. (1997). *El poder en movimiento. Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*. Alianza Editorial.

Transparency International. (2010). *Regulating the Revolving Door* (Núm. 6). Transparency International.

Tresch, A., & Fischer, M. (2015). In search of political influence: Outside lobbying behaviour and media coverage of social movements, interest groups and political parties in six Western European countries. *International Political Science Review*, 36(4), 355–372.

Undurraga, T. (2016). Business, politics and ideology: Neoliberalism and capitalist class formation in Argentina and Chile (1990 – 2014). *Política. Revista de Ciencia Política*, 54(2), 177–210.

Villarruel, J. (1995). A propósito de la nación y de La Nación. *Estudios Sociales. Revista Universitaria Semestral*, 5(9), 159–163.

Wolff, J. (2015). Business Power and the Politics of Postneoliberalism: Relations Between Governments and Economic Elites in Bolivia and Ecuador. *Latina American Politics and Society*, 58(2), 124–147.

Woll, C. (2006). Lobbying in the European Union: From Sui Generis to a Comparative Perspective. *Journal of European Public Policy*, 13(3), 456–470.

## Capítulo 10

### ¿Es posible medir la corrupción?

#### Un esbozo de nuevas perspectivas para informar políticas de integridad: análisis de redes de relaciones<sup>101</sup>

Pablo Soffietti

#### Resumen

En este trabajo proponemos identificar ejes de debate para avanzar en la tarea de medir la corrupción. Para ello, en primer lugar, se repasarán las distintas acepciones sobre el concepto de corrupción, su alcance y cómo abordar su medición; en segundo lugar, y en términos de recuperar esfuerzos previos en el camino de dimensionar la corrupción, se realizarán consideraciones sobre el Índice de Percepción de Corrupción, elaborado y publicado por Transparencia Internacional, siendo una de las herramientas más difundidas en la medición de este fenómeno. Se analizarán críticamente sus objetivos, su metodología y sus principales limitaciones, como punto de partida para repensar sus alcances prácticos y políticos. Por último, se pondrá foco en nuevas maneras de abordar la medición de la corrupción, desde herramientas que permitan capturar dimensiones más específicas, con énfasis en el contexto histórico e institucional. Así, desarrollaremos un acercamiento al análisis de las relaciones entre el sector público y el sector privado o empresarial (principalmente), utilizando la metodología de análisis de redes de actores. Este nuevo acercamiento nos permitirá observar la forma en la que se organizan las relaciones entre actores cuando se vinculan con el Estado, entendiendo que, si bien esto no implica una medición directa de actos de corrupción, sí permite trazar un mapa de actores clave y elaborar insumos que permitan desarrollar políticas de integridad y monitoreo.

#### Palabras clave

Redes de influencia - medición de corrupción - aportes de campaña - lobbying

---

<sup>101</sup> El presente capítulo constituye una re-edición del documento homónimo, publicado como parte de la [Colección de Documentos de la Red EMIC](#) de la Oficina Anticorrupción y financiado por el proyecto ARG/16/019 "Cooperación para la implementación de políticas de transparencia y control de la corrupción aplicados en conjunto en gobiernos provinciales" del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

## Introducción

Si la corrupción es un fenómeno ilegal y por naturaleza oculto, ¿es posible medirlo? La respuesta parece ser negativa, y en el caso de poder hacerlo seguramente dimensionar “cuánta corrupción hay” en un momento determinado presentaría grandes desafíos.

Sin embargo, más allá de esta particularidad, sí existen mediciones de la corrupción que intentan saltar esta principal característica del fenómeno. Son mediciones que se centran en la parte “observable” del fenómeno.

En este trabajo vamos a abordar las discusiones sobre estas mediciones. Intentaremos abarcar las metodologías comúnmente utilizadas, sus ventajas, sus principales limitaciones y sus efectos prácticos en términos sociales y políticos. Especialmente nos centraremos en el Índice de Percepción de la Corrupción elaborado por la organización Transparencia Internacional, el mecanismo más difundido a nivel mundial.

A partir de ello, avanzaremos en una propuesta metodológica alternativa para acercarnos al fenómeno, o al menos a algunas de sus manifestaciones, desde una definición de corrupción más amplia y situada.

Es importante aclarar desde el inicio que elaborar una propuesta que tenga en cuenta en su diseño las complejidades múltiples que la corrupción lleva en sí misma, implicará una renuncia tanto obvia como fundamental: no todas las metodologías y las técnicas para llevar adelante mediciones serán pertinentes para todos los casos y contextos.

Esto refiere a que se debe abandonar la pretensión de una explicación única y universal, dimensionando “la corrupción” como un fenómeno unívoco y común para todos los contextos, para reemplazarlo por una mirada que permita avanzar en una comprensión situada, e incluso centrada sólo en alguno de sus aspectos. Se trata de pasar de una medición con pretensión de universalidad, a muchas mediciones, de diferentes dimensiones y en diferentes contextos.

Entendemos que esta cuestión ya ha sido planteada en la literatura con anterioridad y parece a esta altura una obviedad la imposibilidad de obtener un “valor de corrupción”. Sin embargo, como veremos más adelante, en los ambientes no académicos estas prácticas tienen una

enorme repercusión con fuerte incidencia en el discurso político, público y en la creación de sentido al respecto en las sociedades.

Esta renuncia no implica la imposibilidad de comparar casos, evaluar gobiernos y realizar seguimientos de procesos políticos en sociedades distintas, sino que para hacerlo se debe tener en cuenta como un factor fundamental a la hora de encarar esta tarea, qué tipo de información estamos construyendo, con qué finalidad y especialmente qué significado tiene eso para un determinado contexto social y político.

En otras palabras, es posible medir, por ejemplo, una determinada dimensión de la corrupción en un contexto en dos momentos diferentes, compararlos y determinar si hubo o no avances en relación a dicha dimensión; lo que no parece pertinente, según veremos más adelante, es reducir el fenómeno corrupción a un número en una escala y compararlo en distintos contextos, donde el significado que adquieren estas prácticas suele cambiar radicalmente.

Lo que planteamos desde aquí es, entonces, abordar el fenómeno desde alguna de sus dimensiones y propiciar el desarrollo de diversas herramientas metodológicas para aplicarlas, respetando la particularidad y la historicidad de este fenómeno, con el fin de obtener información sustantiva que permita informar políticas de integridad, prevención y seguimiento de actos corruptos.

Para ello, luego de un repaso por las mediciones actuales, propondremos un enfoque metodológico basado en el análisis de redes de actores, y sus relaciones con el Estado, como mecanismo de trazar un mapa de seguimiento de procesos como por ejemplo: contrataciones públicas, aportes de campaña, audiencias de gestión de intereses, etc.

Para esto, este trabajo se estructura de la siguiente manera: en primer lugar, se hará un repaso de las diferentes formas en las que se ha abordado la medición de la corrupción; en segundo lugar, nos centraremos en analizar una de las iniciativas más difundidas en esta materia: el Índice de Percepción de la Corrupción realizado por Transparencia Internacional; en tercer lugar, avanzaremos en la propuesta de un abordaje metodológico para analizar la vinculación del sector público y privado (como espacio donde puedan desarrollarse potenciales prácticas corruptas) por medio del análisis de redes.

## **Un punto de inicio para la discusión. Corrupción: ¿qué abarca este fenómeno? ¿podemos medirlo?**

Llegar a una definición consensuada sobre la corrupción en la literatura especializada no ha sido una tarea sencilla. Se han presentado distintas perspectivas y definiciones, con las consecuentes implicancias que delimitar una temática de esta naturaleza llevan aparejadas: el alcance del fenómeno, los sectores a los que abarca, los actores que están involucrados, los tipos de intercambio que se incluyen, las maneras en las que se manifiesta, etc.

Esta situación lleva a que no exista una definición exhaustiva y universalmente aceptada de lo que implica el fenómeno “corrupción”. Disciplinas como la ciencia política, la sociología o la economía, han realizado diferentes aportes desde sus propias perspectivas.

A su vez, a la complejidad teórica se le suma la complejidad política: trazar una línea entre lo que es corrupto y lo que no lo es, tiene implicancias directas sobre las prácticas políticas y la relación entre la sociedad con lo político. Esto ha sido especialmente importante en países en vías de desarrollo, puntualmente hacia el sur del Ecuador y en el hemisferio oriental, en donde mediciones de corrupción han desatado crisis políticas internas, como veremos más adelante.

Esta imposibilidad de llegar a una definición unívoca ha sido remarcada por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (2008), al señalar que el término “corrupción” se ha aplicado a tantas opiniones y prácticas que resulta difícil definir el concepto. Con el fin de promover uniformidad y coherencia en el significado, organizaciones como el Banco Mundial, Transparencia Internacional o el PNUD entienden por corrupción “el abuso de la administración pública en beneficio propio” (PNUD, 2008: 13).

Pereyra (2022) por su parte sostiene que:

*“(...) queda claro que la corrupción no es un fenómeno particular y específico, sino que en el mejor de los casos se trata de un problema que incluye una variedad y diversidad de fenómenos diferentes. Los intercambios corruptos pueden tener formas y alcances muy variados y el tipo y variedad de los intercambios que vuelven a la corrupción un problema para nuestras sociedades cambia a lo largo del tiempo e incluso pueden ser materia de controversia en un momento determinado. Es importante darle profundidad histórica y contextual al término corrupción para entender mejor sus significados y usos*

*y el modo en que estos se transforman a lo largo del tiempo y el espacio” (Pereyra, 2022: 7).*

Astarita (2021: 7) plantea algo similar al sostener que “la corrupción es un fenómeno complejo, multidimensional e históricamente situado”, y que no se manifiesta de manera homogénea, no puede ser interpretado de manera unívoca.

Si este fenómeno es tan complejo y difícil de delimitar ¿cómo abordar su medición desde el desconocimiento de su alcance?

Partiendo desde estas perspectivas, medir la corrupción pareciera un acto casi imposible. Sumado a la dificultad de definir a la corrupción está el problema de medir algo que desde su misma concepción es oculto. Los hechos corruptos no se pueden observar de manera directa, y si se pudiera, difícilmente se podría obtener información empírica concreta para probarlos. Todo esto ha llevado a que exista un progreso limitado en las iniciativas para la medición de la corrupción, tal como señala Echebarría (2007).

Sin embargo, lo dicho hasta acá nos permite partir desde un punto no menor que puede ser la base de las propuestas de medición de aquí en adelante: al ser la corrupción un fenómeno complejo, multidimensional e históricamente situado, difícilmente pueda ser abarcada por herramientas y metodologías únicas, que reduzcan los resultados a un indicador que muestre cuán corrupta o no es la unidad observada, ya que estaría pasando por alto estas características constitutivas del fenómeno.

Las definiciones exhaustivas de corrupción no permiten avanzar en el entendimiento de las particularidades sectoriales, históricas, de identificación de sentidos claves o incluso de actores relevantes que no cuadran en los términos tradicionales de corrupción. De allí que sea necesario ampliar el abanico de técnicas, metodologías y abordajes del fenómeno para contar con la mayor cantidad de información posible, desde diferentes perspectivas, para comprender y eventualmente explicar este fenómeno.

## **Un repaso sobre algunas formas de medir la corrupción**

Si se trata de un fenómeno tan complejo, la pregunta que sigue es si es factible abordar la medición de la corrupción y por qué se debería encarar esta tarea. El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2008) aporta una respuesta alentadora: sí se puede medir la corrupción y sí existen diferentes abordajes que permiten hacerlo. Aunque lo hace con claras advertencias: en primer lugar, deben utilizarse múltiples fuentes de datos cuantitativos y análisis cualitativos. Esto, sumado a estudios de casos particulares que puedan abarcar la corrupción en el ámbito nacional, local y de manera sectorial. A su vez, en segundo lugar, ninguna fuente de datos o herramienta tiene la capacidad en sí misma de ofrecer una medición definitiva.

El organismo agrega un factor clave más que, como se verá más adelante, lo diferencia del resto de las opciones de medición: “las mediciones para combatir la corrupción que no aclaran qué debe corregirse no tienen mucho sentido” (PNUD, 2008: 3), por lo que todo esfuerzo de dimensionar este fenómeno en cualquiera de sus manifestaciones, debería servir a un plan de acción para mejorar la situación que se está identificando en la medición.

Desde estas perspectivas, la medición de la corrupción permitirá saber hacia dónde avanzar en políticas de integridad, identificar los sectores, los actores y las prácticas sobre las que prestar mayor atención, y evaluar si las medidas que se toman en sentido preventivo son efectivas o no, ampliando el campo de la buena gobernanza. Esto, nuevamente, descarta de plano la posibilidad de medir el fenómeno desde una sola dimensión, al menos si el objetivo está puesto en buscar acciones concretas que mitiguen el fenómeno.

La medición de la corrupción se ha basado primordialmente hasta el momento en mecanismos centrados en la percepción o en la incidencia real, que se detallarán en adelante. Lo cierto es que cada uno de estos esfuerzos se han centrado en una comprensión de su propio concepto de "corrupción", por lo que es muy difícil lograr una comparación transversal de los resultados de estas iniciativas.

Esto dio lugar a un debate a nivel mundial y a esfuerzos por acercarse a mediciones desde esta perspectiva que ve a la corrupción como un fenómeno multidimensional e históricamente

situado, descartando la idea de intentar homogeneizar un fenómeno complejo y sin atender a las particularidades sociales, políticas e históricas de cada lugar en la que se mide.

Desde mediados de los '90 comenzaron a proliferar visiones economicistas del problema, centrando sus investigaciones en medición de opiniones y percepciones como manera de expresar la corrupción. Según Heller (2009: 10), estos estudios, a su vez, intentaron “explorar las correlaciones y la causalidad entre la corrupción y distintas variables dependientes tales como el crecimiento económico y la inversión extranjera directa”.

En este plano se destacaron iniciativas como: el Índice de Percepción de la Corrupción (Transparencia Internacional, 2022), el Índice de Fuentes de Soborno (Transparencia Internacional, 2009), el Barómetro Global de la Corrupción para América Latina y el Caribe (Transparencia Internacional, 2019), International Country Risk Guide (ICRG), las Encuestas sobre el Entorno Empresarial y el Desempeño de las Empresas (BEEPS).

Estos han sido los que se conocen como indicadores de primera generación, basados en datos procedentes de encuestas (en la mayoría de los casos encuestas de percepción), con un alto grado de agregación (calificando con una “nota” el grado de corrupción de un país, y generando rankings entre ellos) y tratando del mismo modo el fenómeno en todo el planeta.

Si bien estas iniciativas permitieron, por un lado, poner sobre la mesa la discusión alrededor de este fenómeno y, por el otro, abarcar una escala importante de países, tienen un valor limitado para extraer conclusiones sobre instituciones en particular, y más aún, para plantear caminos de políticas de integridad que permitan abordar el fenómeno y mitigarlo. A su vez, la limitación que presenta reducir en un número comparable internacionalmente un fenómeno de esta naturaleza parece, a esta altura, una obviedad.

Como destacamos, la mayoría de las mediciones parten de encuestas de percepción. Sin embargo, este mecanismo tiene deficiencias para comprender este fenómeno, y el PNUD (2008) se encargó de señalarlo, poniendo reparos en la utilización de indicadores subjetivos para la medición de la corrupción. Hay cuatro aspectos que pueden derivar en inconvenientes:

- En primer lugar, los indicadores subjetivos se basan en percepciones y quizás no sean fiables para evaluar tendencias y cambios a largo plazo, ya que difícilmente captan las



mejoras en la calidad del sistema de integridad público de un país y el rendimiento en la lucha contra la corrupción.

- En segundo lugar, los indicadores basados en percepciones manifiestan a menudo falta de credibilidad por la ausencia de hechos de jure y el abismo entre las realidades de facto que viven las personas.
- Tercero, los indicadores más subjetivos reflejan mayormente las percepciones de la élite empresarial, que no siempre coinciden con las opiniones de los que no son empresarios y de los ciudadanos de a pie.
- Cuarto, estos índices tienden a medir opiniones sobre resultados de gobernabilidad y corrupción, en lugar de las causas. (PNUD, 2008: 25).

Si bien estas iniciativas ayudaron a poner sobre la mesa la necesidad de avanzar en la medición de la corrupción aportando una mirada a escala global, en la actualidad existen fuertes críticas sobre la utilidad como indicadores de los niveles reales de corrupción.

## **El Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional**

Según postula Transparencia Internacional (2022), “desde su creación en 1995, el Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) se ha convertido en el principal indicador global de la corrupción en el sector público”<sup>102</sup>.

Efectivamente, este indicador es uno de los más difundidos a nivel internacional, y se basa en calificar a 180 países de todo el mundo basándose en la percepción de la corrupción en el sector público. Este estudio toma datos de 13 fuentes externas a la organización Transparencia Internacional (TI), entre las que se encuentran el Banco Mundial, el Foro Económico Mundial, empresas privadas especializadas en análisis de riesgo, firmas de consultoría, comités de expertos y otras. En base a la información recolectada se construye una puntuación que refleja las opiniones de especialistas y empresarios mediante un índice que varía de 0 a 100, siendo 100 el nivel menos corrupto y 0 el más corrupto.

---

<sup>102</sup> “El índice de percepción de la corrupción 2022 revela escasos avances contra la corrupción en un contexto mundial cada vez más violento”, *Transparencia Internacional*, 31 de enero de 2023. Disponible en <https://www.transparency.org/es/press/2022-corruption-perceptions-index-reveals-scant-progress-against-corruption-as-world-becomes-more-violent>.

Sumado a las reservas que se desarrollaron anteriormente sobre los indicadores que pretenden reducir la medición de la corrupción a un solo valor, así como las limitaciones de las mediciones de percepciones, se han desarrollado en los últimos años una serie de críticas que ponen en jaque la utilidad e incluso la validez de esta herramienta puntual.

Las críticas abarcan diferentes aspectos que desarrollaremos en adelante:

### **1. ¿Cuáles son las percepciones que realmente importan?**

La primera crítica tiene que ver con las fuentes consultadas. Este índice utiliza fuentes primarias (entrevistas a ejecutivos, empresarios de primer nivel y funcionarios públicos de alta jerarquía), por lo que Toyos (2021: 16) señala que “es factible que los resultados del índice reproduzcan las opiniones de este grupo minoritario antes que una percepción socialmente compartida” de la corrupción.

En este sentido, las puntuaciones que se otorgan a los diferentes países no estarían midiendo la corrupción en sí, sino que simplemente muestran las opiniones (percepciones) de *personas ligadas en su mayoría a los negocios*, sobre su idea de lo que ocurre en los diferentes países.

El PNUD (2009) ha señalado al respecto que las medidas que recogen las percepciones de los empresarios occidentales (ya sea sobre sobornos o transacciones comerciales), son excesivamente vagas y no resultan de utilidad para encarar análisis serios sobre fenómenos de corrupción. Philp (2016: 67) se suma a esta crítica señalando que existe un problema de pertinencia en la elección de los encuestados: este sesgo de selección quizás explique por qué los países del Sur y del Este obtienen por lo general peores resultados que los países del Norte y del Oeste.

### **2. Resultados contradictorios entre mediciones de la misma organización.**

Otra de las críticas es señalada por Pereyra (2022), y tiene que ver con discrepancias y falta de correspondencia entre distintas fuentes de datos. Específicamente, el autor señala las contradicciones entre el CPI y el Barómetro Global de la Corrupción (también medido por Transparencia Internacional):

*“En 2020, Argentina se ubicaba en el puesto 78, mientras que Chile (...) se ubica en el 25. ¿Argentina es un país mucho más corrupto que Chile? Desde este punto de vista sí, pero la información sólo da una pauta de la percepción. (...) el Barómetro Global de la Corrupción, (...) para 2017 indica que, mientras que en la Argentina un promedio del 13% de los encuestados reconocía haber pagado un soborno en los últimos doce (...), en Chile esa proporción se ubicaba en el 18%”* (Pereyra, 2022: 21).

Así, las percepciones (en este caso representadas en “hombres de negocios occidentales”) no necesariamente tienen que ver con las prácticas (de hecho, difieren y se contradicen), por lo que podría calificarse a un país como más o menos corrupto según la voluntad (e incluso la conveniencia) de quien construye la herramienta de medición.

### **3. La cuestión de “la nota”**

Como tercera crítica, se señalan problemas relativos a la escala utilizada. El Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) emplea una escala (en principio de 0 a 10 puntos, que luego pasó de 0 a 100), en una serie de indicadores diferentes. En este punto coincide con Heywood (2014), en que este tipo de escala sugiere una precisión en la medición que es forzada:

*“por el hecho de que la clasificación se presenta en forma de tabla clasificatoria, aunque, dado que el número de países incluidos en cada IPC varía, la posición en la tabla puede verse influida simplemente por el número de países incluidos en un año determinado”.* (Heywood, P. M. 2014: 140)

### **4. La estrechez de las fuentes**

En cuarto lugar, Philp (2016) señala la incapacidad de estos estudios de integrar más fuentes más allá de las de percepción que ya utilizan. Sostiene que sería viable, por ejemplo, incluir cifras de los procesos judiciales por actividades corruptas para ofrecer una visión más compleja del problema de la corrupción dentro de cada Estado.

### **5. ¿Cuál es la utilidad de medir el IPC?**

En quinto lugar, surgen críticas respecto a la utilidad de esta herramienta: se evalúa la corrupción, pero la medición al ser tan amplia e inespecífica, no permite convertir este diagnóstico en soluciones para combatir el fenómeno. Es decir, es muy difícil, sino imposible,

tomar medidas concretas contra la corrupción a partir de este índice, de lo que surge el interrogante sobre la utilidad para el desarrollo de políticas de integridad.

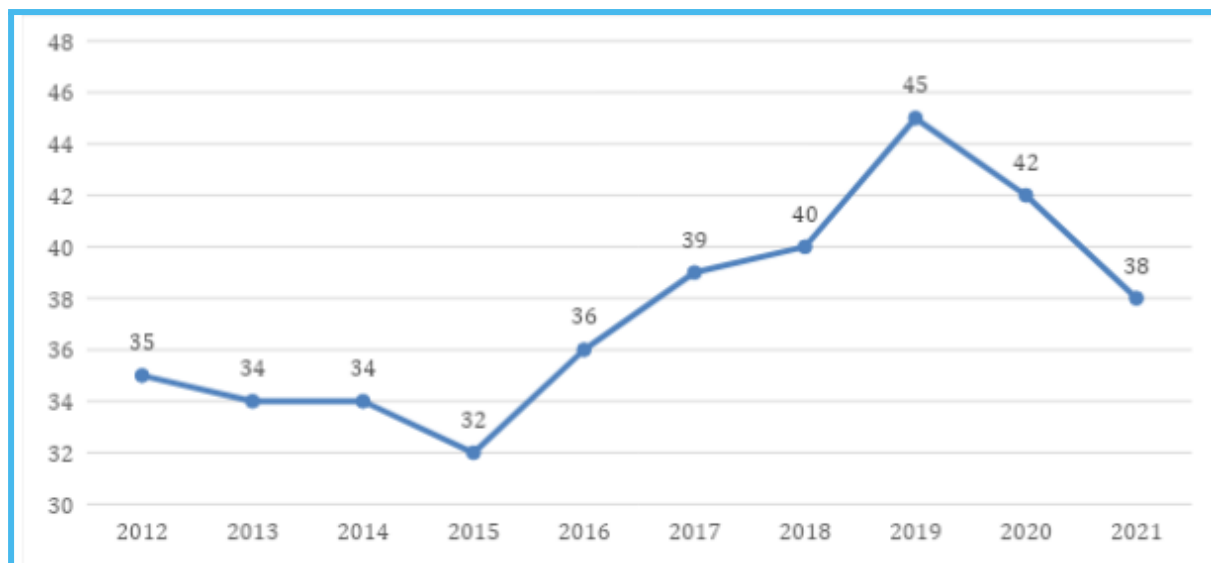
Más allá de estas apreciaciones (entre muchas otras que pueden recogerse de la literatura), no se conocen iniciativas para readecuar esta medición a la crítica internacional. De hecho, por más que en el ámbito académico se han desarrollado estas incisivas apreciaciones (incluso se ha recomendado que sería deseable dejar de publicar el IPC por sus imprecisiones y el impacto que genera sobre la comprensión de la problemática), en la práctica esta medición sigue teniendo un fuerte impacto político, especialmente en medios de comunicación y en la determinación de la agenda pública, como veremos a continuación.

### **La incidencia política del IPC**

El IPC logró posicionarse como la medida más consultada para medir la corrupción entre países, convirtiendo a Transparencia Internacional en un agente de referencia en la temática. Podría pensarse que aquí radica gran parte de su fortaleza y plena vigencia.

En efecto, desde su lanzamiento en 1995 no parece haber perdido lugar en la agenda pública y a los efectos que esto ha generado en los entornos políticos de diferentes países. Al respecto, Galtung (2006) señala que en 1996 el IPC contribuyó decisivamente a dar un cambio político en Pakistán, luego de que este país puntuara como el segundo peor del mundo en términos de corrupción, y la Primera Ministra Benazir Bhutto debiera renunciar por manifestaciones públicas que pidieron su destitución. El autor señala casos similares en Bolivia, Camerún e incluso Argentina, donde rescata declaraciones públicas de Carlos Menem en contra de esta medición por considerarla injusta.

Más recientemente, el 25 de enero de 2022 se dio a conocer su última medición. Allí, Argentina obtuvo un puntaje de 38, ubicándose en el puesto 96 sobre los 180 países medidos. Esto representó, según Transparencia Internacional, un deterioro de 4 puntos respecto a la medición anterior. En el siguiente gráfico se puede observar la trayectoria que tuvieron los resultados de la medición en los últimos años.



*Gráfico 1 Valores del IPC para Argentina 2012 – 2021 – Fuente: Transparencia Internacional.*

Si se analiza históricamente, hay tres tendencias identificables: descenso entre 2012 y 2015, un fuerte aumento entre 2015 y 2019; un deterioro desde 2019 en adelante. No pareciera ser casualidad que los movimientos en la puntuación coincidan con el signo político de los gobiernos de cada etapa, más aún si retomamos una de las principales críticas del índice, en donde se señala que se mide la percepción de las personas de negocios nórdicos y occidentales, con fuerte preferencia a las bajas regulaciones económicas y a la libre movilidad de capitales. La caída a partir del ciclo 2020 en adelante, podría estar relacionada con la crisis cambiaria iniciada en junio de 2018, el restablecimiento del control de capitales y el cambio del signo político a partir de diciembre de 2019.

Remarcamos anteriormente que este índice tiene una gran difusión, más allá de las limitaciones metodológicas que abordamos y que allí puede que resida su fortaleza. Para analizar esto, y el efecto de la publicación de este estudio en las agendas de discusión pública, realizamos el siguiente ejercicio: mediante un mecanismo de programación automatizado, se recogieron todas las menciones realizadas en internet entre el 20/12/2021 y el 15/02/2022, en torno a dos dimensiones:

- En relación con el Índice de Percepción de la Corrupción para Argentina.
- En relación con la discusión sobre corrupción política en general para Argentina.

En base a ello, se recabaron todas las menciones que hicieran referencia a estos temas en redes sociales: Instagram, Facebook y Twitter; así como en portales de internet y blogs. Para esto, el algoritmo utilizado para recoger los datos se basó en términos específicos como:

- para el IPC: “Índice de Percepción de la Corrupción para Argentina” “IPC Argentina” “Transparencia Internacional IPC Argentina”, etc.;
- para las discusiones sobre Corrupción en Argentina: “políticos corruptos”, “corrupción política en Argentina”, “chorros”, “políticos chorros” etc.

Todo esto circunscrito a las discusiones sobre Argentina. Este ejercicio simple da como resultado los siguientes gráficos que permiten ver el alcance de estas discusiones.

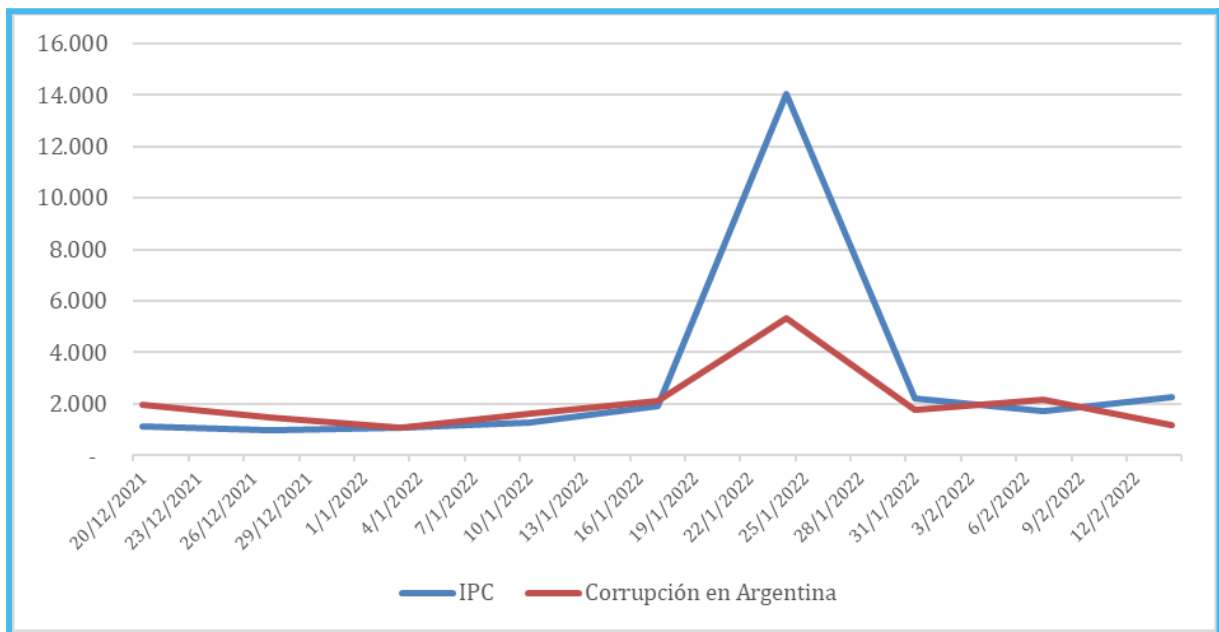


Gráfico 2 Cantidad de menciones sobre IPC y Corrupción en Argentina en el tiempo. Fuente: elaboración propia.

En el gráfico anterior puede observarse cómo las menciones relacionadas con el IPC se disparan haciendo pico el día 25 de enero, día de la publicación del informe, y que a su vez son correspondidas por un aumento paralelo en las discusiones en torno a la corrupción política en Argentina. Esto es: la difusión del índice parece tener una incidencia directa en el movimiento de la agenda pública sobre corrupción en Argentina cuando éste aparece en escena, formando parte de la agenda política y social. La publicación del índice genera de manera automática

una instalación de la discusión sobre la corrupción política en el debate.



Gráfico 3 Alcance de las discusiones sobre el IPC y la corrupción en Argentina en el tiempo.  
Fuente: elaboración propia.

Lo que se remarcó respecto a la cantidad de menciones toma mayor dimensión si se valora la discusión en cuanto a su alcance: esto es, cuántas veces las personas que habitan los medios digitales fueron alcanzadas por estos temas. Como puede observarse, para el caso del IPC el alcance de las discusiones llega a más de 100 millones, mientras que la discusión sobre corrupción en Argentina, copiando la tendencia luego de la publicación del informe, asciende a casi 20 millones. Esto es: la agenda de discusión digital sobre corrupción en Argentina se vio nutrida por un alcance de 20 millones de veces entre usuarios digitales.

El fenómeno adquiere mayor magnitud si se tiene en cuenta la repercusión en canales de televisión, radios y diarios impresos, que estos gráficos no están cuantificando. Sin embargo, por caso, a la fecha de la publicación de la última medición del índice de Transparencia Internacional, los principales portales de noticias de Argentina se hicieron eco del “empeoramiento” del país en este ranking en sus tapas: más allá del significado real de esa medición, la construcción de sentido avanza hacia la idea de que habitamos en un país más corrupto que antes, y que la tendencia sigue empeorando, por más sesgos que contengan las percepciones sobre las que se basan estos argumentos y más allá de cuál sea la metodología que se utiliza en su construcción.

Si hasta aquí nos preguntábamos la utilidad de esta herramienta de medición, podemos decir sin lugar a equivocarnos que radica en incidir en la agenda política y en el debate público. Ahora bien, esta incidencia puede acarrear serios inconvenientes para las sociedades en donde se difunden estos datos.

En primer lugar, instalando la idea de que existe un deterioro moral, cuando en realidad la estrechez de la medición no permite indicar nada parecido. Por otro lado, estas mediciones se convierten en un factor más de desprestigio de las instituciones y los sistemas políticos, desacreditando tanto a los gobiernos como a las instituciones, poniendo en juego la calidad democrática.

Como dijimos anteriormente, tanto definir la corrupción como medirla no son acciones políticamente neutras, por lo que si se decide avanzar en estos caminos se debe tener en claro qué efectos producirán estos trabajos, y si dichos efectos son compatibles con el fortalecimiento institucional y de la calidad democrática.

### **Nuevos acercamientos a las mediciones: la identificación de actores claves, sus relaciones y el desarrollo de una mirada situada**

Hasta aquí hemos repasado las distintas acepciones sobre corrupción y la manera en la que algunas iniciativas, de gran difusión, se han acercado a su medición. En este punto, y buscando un camino alternativo para avanzar en herramientas que permitan dimensionar mayores complejidades de este fenómeno, es importante rescatar el planteo del PNUD (2008) que aboga por el desarrollo de mediciones de segunda generación, evitando los intentos por medir la corrupción en sí misma, y enfocándose en analizar mecanismos para avanzar en políticas anticorrupción. Esto, con la finalidad de llegar a diagnósticos en profundidad más definidos, y que permitan ver el impacto de la corrupción en los distintos grupos sociales.

El PNUD señala como deseable que las mediciones sean desarrolladas por equipos y agentes nacionales y que se enfoquen en la utilidad de estas mediciones para avanzar en políticas de



integridad y mejor gobernanza. Esta estrategia busca contar con información contextualizada históricamente y a su vez crear condiciones de legitimación social de los organismos que las desarrollan. Esto último se vuelve central a la hora de disputar el sentido sobre lo que se consideran prácticas corruptas, especialmente cuando las miradas más simplistas (por caso, el IPC) cuentan con niveles de difusión social tan elevados y una alta capacidad de incidir en la agenda pública.

### **Hacia dónde mirar: el “sector privado” como foco**

En este camino es importante seleccionar de entre la multiplicidad de formas que puede adoptar la corrupción, al menos, a los actores protagonistas de las prácticas corruptas. Aquí existe cierto consenso en que uno de los actores presentes en las prácticas corruptas es el sector privado, los empresarios y/o las empresas en su interacción con el sector público.

La relación entre empresas-empresarios-negocios (business, según la literatura anglosajona), y el Estado ha sido ampliamente abordada, no solo desde la perspectiva de la corrupción en sí misma, sino desde la influencia que lo privado ejerce sobre lo público en aras de maximizar sus beneficios.

Un término muy frecuente en estos trabajos es el de las “inversiones en política” por parte de las empresas. Como se señalaba, si bien estos trabajos generalmente no forman parte de la literatura sobre “corrupción”, sí se refieren a un fenómeno muy similar: organizaciones del sector privado con fines de lucro invierten recursos en los gobiernos para generar influencia que redunde en resultados positivos, con el fin de maximizar sus beneficios particulares o cubrir sus intereses. Esto es: influir para que los recursos del Estado redunden en un bienestar particular por sobre el bienestar general.<sup>103</sup>

Tomando las acciones empresarias estructuradas en base a un abanico de opciones disponibles, Schneider (2010: 232) enumera un conjunto de repertorios a los que los empresarios pueden acudir para influir en política: presionar mediante asociaciones de

---

<sup>103</sup> Dentro de los estudios sobre la relación empresas y política y su repertorio de acciones, se encuentran los desarrollados por Dossi & Lissin (2011), Tirado (2006), Coen, Grant y Wilson (2010), entre otros. Especialmente enfocado en América Latina, resaltan los trabajos de Schneider (2010), que analiza la acción empresarial en base a un portfolio de inversiones donde las empresas distribuyen sus inversiones en política en diferentes actividades, para obtener el mayor retorno posible.

empresarios, la realización de lobbying, la intervención en políticas electorales, partidos y contribuciones de campaña, la utilización de redes personales para llegar a funcionarios de alto rango y las prácticas ilegales como el pago de sobornos (en su acepción corriente: corrupción). Este repertorio de acciones resulta interesante ya que nos permite identificar mecanismos por los que se da la interacción entre el sector público y los empresarios, más allá de la corrupción que, por su naturaleza, evita quedar registrada.

### **Identificar las relaciones: un camino para desenredar la madeja de la estructura de intereses**

Hemos comentado que los empresarios y las personas de negocios suelen ser protagonistas de hechos de corrupción, o de relaciones con el Estado para obtener beneficios particulares. Uno de los mecanismos señalados es, como dijimos siguiendo la literatura, la realización de aportes de campaña para luego obtener beneficios particulares si el candidato favorecido con los aportes resulta ganador.

Si bien el hecho de que un empresario realice aportes de campaña no significa en sí un acto corrupto, está habilitando una instancia de potencial intercambio de favores. Por lo tanto, se tomará aquí esta práctica como ejemplo de cómo se podría realizar un seguimiento de estos fenómenos como mecanismo para avanzar en políticas de prevención e integridad.

Una nueva aproximación metodológica que permitiría analizar las relaciones entre empresarios y política, es el análisis de redes de relaciones: identificar cómo se vinculan los empresarios entre sí y con las diferentes personas jurídicas, permitiría trazar un mapa para dar cuenta de entramados complejos, que el simple registro de, en este caso, los aportes de campañas individuales no demuestran.

Para analizar a los actores empresariales que interactúan con la política (en este caso mediante la realización de aportes de campaña) es necesario entonces adoptar una visión metodológica que permita identificar conexiones que no necesariamente están a la vista o no han sido declaradas de manera formal: ya sea porque la ley no lo permite, o porque no es necesario brindar esa información.

Por ejemplo, siguiendo el gráfico 4, que se presenta a continuación, una persona (A) que realiza un aporte de campaña a nombre personal, puede estar ligada a una o varias empresas u organizaciones con las que comparte intereses (empresa 1 y empresa 2).

Mientras que un análisis de los registros oficiales de aportes de campaña nos mostrará a las personas A y B como individuos aportantes no relacionados entre sí, un análisis de los vínculos entre actores que incluya a las empresas y a otros individuos, nos permite acercarnos a la estructura de relaciones e intereses, en ese caso, veríamos que tanto el individuo A como el individuo B, están relacionados entre sí a través de las empresas de las que forman parte.

Esta metodología de análisis de relaciones (redes), cobra relevancia para identificar conglomerados de personas y empresas que actúan en sentidos coordinados (por ejemplo, aportando al mismo partido político). Sin bien esto no determina que exista una práctica irregular, complejizar la información observada con estas estructuras no observadas en los registros individuales, permitiría acercar la lupa a las estructuras de relaciones subyacentes.

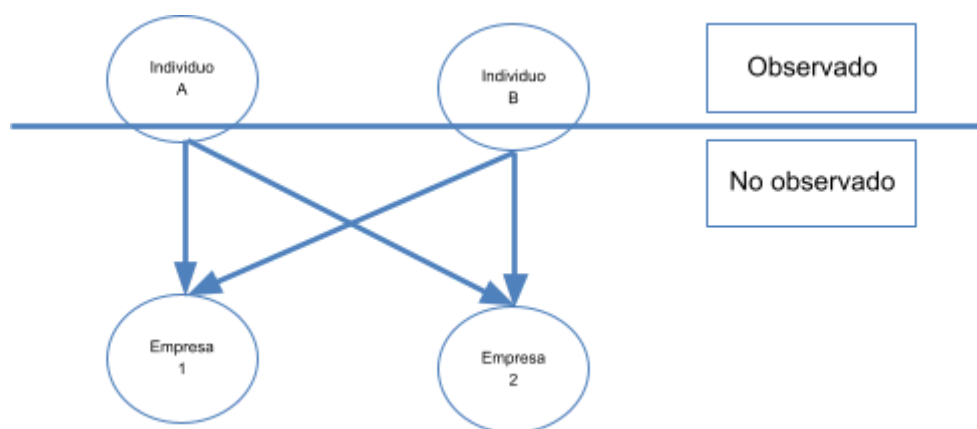


Gráfico 4: esquema de estructura de relaciones de influencias. Fuente: elaboración propia.

Teniendo en cuenta lo anterior, proponemos avanzar en un ejercicio: relacionar a las personas físicas y jurídicas que figuran en los registros de aportes de campaña, con aquellas personas físicas o jurídicas a las que están vinculadas directamente pero que no figuran en los registros de aportantes (dado que no realizaron aportes de dinero de manera directa), para identificar si existen estructuras más complejas detrás de estos aportes de campaña.

Si bien esta propuesta no es una medición de actos corruptos en sí misma, sí puede identificar un panorama de personas y empresas involucradas con el sector público, y por lo tanto que son plausibles de ser monitoreadas, sirviendo como puntapié inicial para luego indagar sobre estas estructuras y sus comportamientos con otros métodos de análisis.

A partir de esto, podrían surgir preguntas derivadas como: ¿las personas y empresas relacionadas entre sí, que realizaron aportes de campaña, reciben algún trato diferencial para ser recibidos por funcionarios públicos? ¿Tienen, en comparación con el resto de las empresas, mayores probabilidades de ser contratadas para proveer de bienes y/o servicios al Estado? ¿Tienen mayores probabilidades de acceder a puestos de gestión con poder decisión en temas sensibles?

Si se analiza solo el panorama “observado”, queda fuera del análisis una red de relaciones subyacentes en donde podría radicar la respuesta a las preguntas anteriores y a muchas otras. En este sentido, analizar a los actores en sus estructuras de redes y no en sus comportamientos individuales, proveería un conjunto de herramientas interesantes para informar políticas de integridad.

En otras palabras, la idea de estudiar estos actores empresariales en términos de su ubicación en las comunidades de las que forman parte (y no el resultado de sus acciones de influencia en sí mismo) permitiría mostrar si existen estructuras que actúan como marco estable de las acciones de influencia, y por lo tanto las potencien. Si estas estructuras existen, se podría plantear que la razón de su existencia se basa en su efectividad a la hora de influir en política, algo que podría estudiarse caso por caso.

### **A modo de ejemplo: la red de aportantes a la campaña presidencial 2019 y sus relaciones**

Scott (2000) resume los aspectos centrales de lo que se propone en este enfoque. En el análisis de redes sociales, los individuos son representados por puntos (nodos) y sus relaciones sociales son representados por líneas (vectores). Así, nos focalizamos en estudiar la estructura de las relaciones (vectores) que existen entre los actores sociales (nodos) para observar los patrones que presenta la red (estos pueden ser la distribución de vínculos por

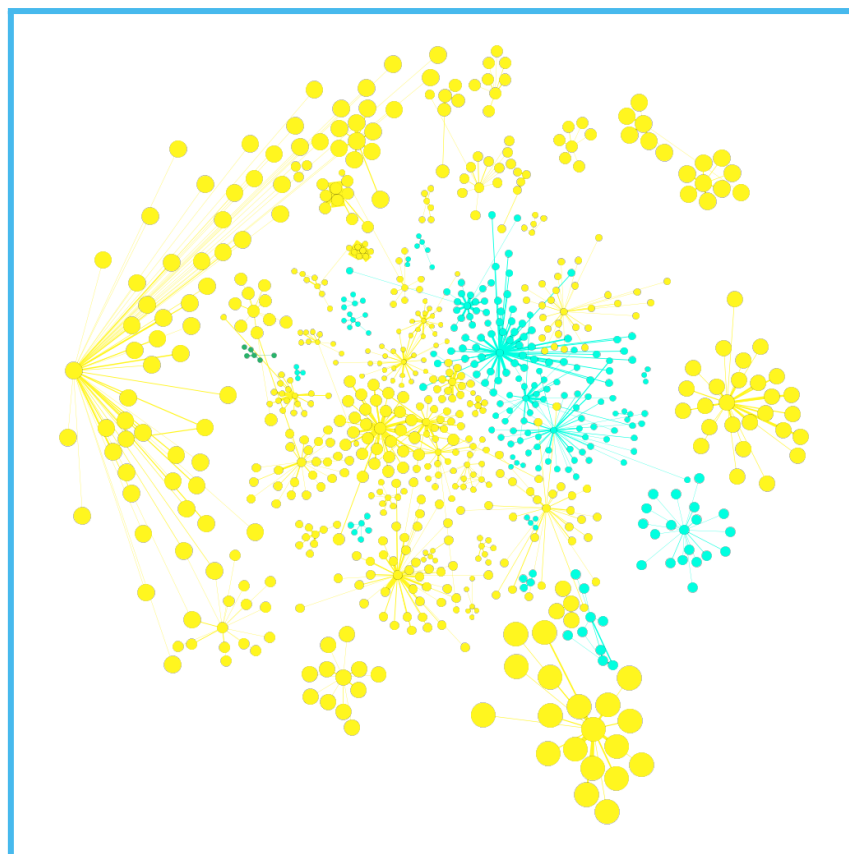
cada actor o nodo, la concentración de los nodos y los vínculos en determinadas partes de la red, la centralidad de los diferentes nodos, etc.).

Así, podemos obtener información de los individuos y de los grupos de individuos presentes en cada configuración de relaciones: básicamente, podemos trazar un mapa de los principales actores que realizaron aportes en la campaña presidencial del año 2019 y sus relaciones con otros actores que no figuran como aportantes.

Estas relaciones surgen de combinar la Base de datos de aportantes privados del año 2019 (Cámara Nacional Electoral, 2019) con la base de la Inspección General de Justicia (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Subsecretaría de Asuntos Registrales. Inspección General de Justicia, 2023) en donde se detallan las empresas, sus socios, administradores y autoridades. Si una persona que realizó un aporte de campaña en 2019 (nodo 1) está vinculada a una empresa (nodo 2), entonces aparecerá unida en el gráfico por un vector (flecha).

Con esta información se construyeron redes que vinculan a las personas físicas con las personas jurídicas pudiendo observar descriptivamente a los protagonistas, y detectando relaciones que, como se dijo, no son evidentes si se los analiza por separado.

Siguiendo esta idea, el gráfico siguiente muestra la estructura de relaciones entre los actores que realizaron influencia política de manera directa y sus vínculos con empresas que no figuran como aportantes pero de las cuáles forman parte.



*Gráfico 5: red de relaciones entre aportantes a la campaña presidencial del año 2019. Fuente: elaboración propia.*

El gráfico 5 muestra cómo se relacionan entre sí los aportantes a la campaña 2019. El color refiere al partido destinatario del aporte de campaña: amarillo son aportantes de Juntos por el Cambio, celeste son aportantes del Frente de Todos, y verde refiere a aportantes de otros partidos. El tamaño de los nodos es proporcional al monto aportado.

A partir de este gráfico, se puede identificar que, tal como se proponía anteriormente, las personas que aportan a la campaña no lo hacen de manera individual, sino que forman parte de un entramado de relaciones. Estas relaciones son un punto de partida muy importante para analizar cómo estas personas y empresas interactúan con el sector público en adelante.

Es decir, nos permitirá analizar, a través de las diferentes interconexiones, si existen tratamientos diferenciales por parte de la administración estatal para un nodo de la red que realizó un aporte de campaña de manera directa (figura en los registros de aportantes), o de manera indirecta (no figura en los registros de aportantes pero está ligado a un aportante -nodo- por un vector).

## ¿Existen comunidades de intereses?

Otro paso para profundizar el análisis es identificar si existen lazos o vínculos más fuertes o significativos al interior de esta red (entre los nodos y los vectores), y ver si existen clústers o comunidades de influencia. Esto es, analizar si existen nodos más relacionados entre sí que con otros nodos, conformando un subconjunto significativo de relaciones homogéneo entre sí y diferenciado del resto<sup>104</sup>.

Mediante este proceso se pueden diferenciar conexiones que pertenecen a una comunidad (nodos densamente conectados), de aquellas conexiones que son aleatorias, por más que se relacionen con los nodos de interés y muestra la fuera de la red. Esta estructura, a menudo llamada estructura comunitaria, o comunidad, describe cómo la red se divide en compartimentos en subredes, que representan relaciones significativas en el marco del fenómeno en estudio (Khokhar, 2015).

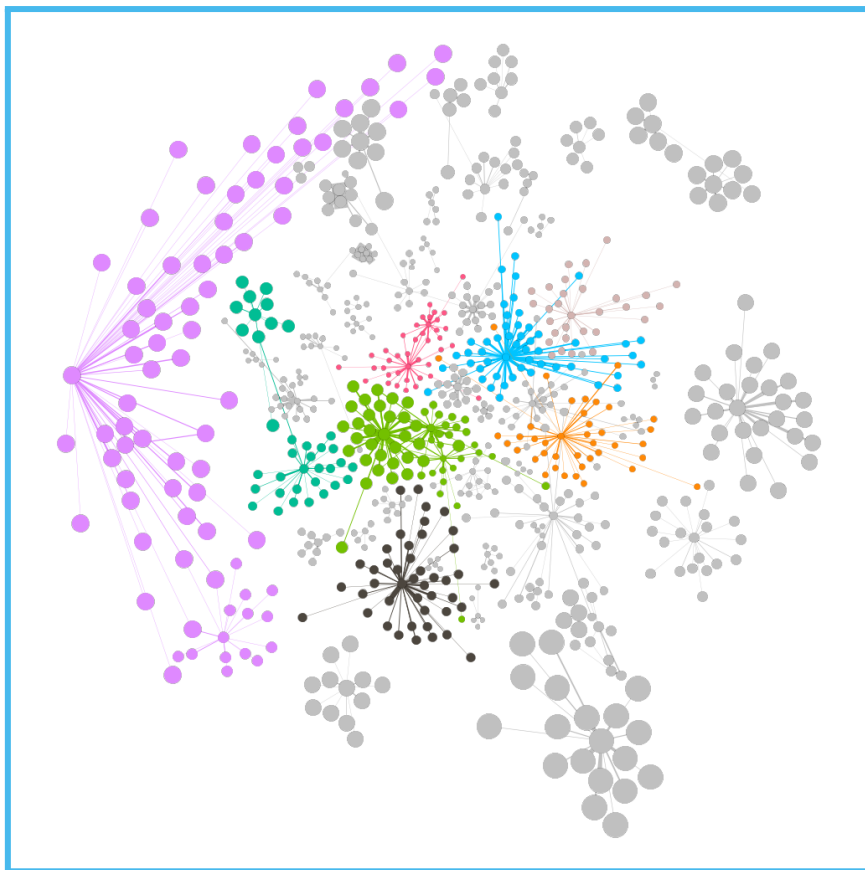
Identificar estas comunidades nos va a permitir encontrar grupos de personas que se relacionaron fuertemente entre sí a la hora de influir sobre la política, habiendo realizado aportes directos o indirectos a las campañas, en este caso como ejemplo, para la campaña presidencial de Argentina en 2019.

Este análisis refuerza la idea de que los actores que realizan aportes de campaña no lo hacen de manera aislada, sino que forman parte de una comunidad estructurada, con personas jerarquizadas y en el marco de clústers o grupos significativamente conectados entre sí y diferenciados del resto.

A continuación, en el gráfico 6 se pueden observar las diferentes comunidades de influencia, según los aportantes a la campaña presidencial 2019 en Argentina.

---

<sup>104</sup> Para esto, se utiliza el algoritmo planteado por Blondel, Guillaume, Lambiotte, & Lefebvre (2008), con el que analizaron la red de teléfonos de Bélgica, con más de dos millones de clientes y 118 millones de conexiones entre sí, permitiendo extraer estructuras de comunidades.



*Gráfico 6: comunidades de personas y empresas aportantes a la campaña presidencial del año 2019. Fuente: elaboración propia.*

En este gráfico, cada comunidad está representada por un color diferente. El color gris indica que no existen relaciones significativas entre los nodos (empresas o empresarios).

Para un análisis de estas comunidades en detalle, las maneras en que funcionan y si existiera o no coordinación o competencia entre comunidades (o al interior de ellas), es necesario un estudio pormenorizado de cada caso en particular. De todos modos, esta identificación (tanto de estructuras como de personas) puede ser una evidencia empírica importante para definir políticas de monitoreo sobre las relaciones entre las empresas y el sector público, entendiendo que relacionarse con alguno de estos actores implica relacionarse de manera indirecta con sus comunidades.

Un estudio sistemático de la evolución de estas comunidades, así como de la relación de sus miembros entre sí y con el sector público nacional, provincial y local, puede constituir un punto de partida importante para la medición de estas acciones de influencia que,



eventualmente, pueden implicar prácticas corruptas. A su vez, puede ser un insumo valioso para informar políticas de integridad y prevención de acciones potencialmente contrarias a la ética pública. Este análisis sería un punto de partida interesante para observar si, por ejemplo, pertenecer a una comunidad eleva las probabilidades de ganar una licitación pública, obtener una regulación favorable, obtener reuniones y tratamientos especiales por parte de funcionarios específicos, etc., en relación con empresas que no forman parte de esta comunidad.

### **Conclusiones: algunas ideas para repensar las mediciones de la corrupción**

Si bien esto se repite de manera permanente, es necesario remarcarlo: medir la corrupción no es una tarea sencilla, y para lograr este objetivo es necesario atender a los aprendizajes que, con el tiempo, se han ido desarrollando en esta materia.

En primer lugar, hay que destacar la imposibilidad de contar con una medición como síntesis de toda manifestación de actos corruptos. Esto es: pretender una “nota” de cuán corrupto es un sistema o una sociedad, choca de lleno con la imposibilidad teórica y metodológica de lograrlo, debido especialmente a la historicidad y a la multidimensionalidad del fenómeno.

En segundo lugar, y relacionado con el punto anterior, es necesario exigir que las mediciones que buscan cuantificar este fenómeno (ya sea derivando mediciones objetivas o subjetivas), expliciten de manera contundente la dimensión a la que se refieren y la metodología que utilizan. Caso contrario, dichas mediciones pueden tener efectos políticos y sociales negativos, en cuanto a que alimentan la desinformación y el descreimiento en los sistemas institucionales, deteriorando la calidad democrática.

En tercer lugar, subrayar lo que se viene remarcando desde organismos internacionales y la academia: medir la corrupción no puede ser un fin en sí mismo. Si vamos a encarar un proceso de medición, debemos tener en cuenta el objetivo para el que se está realizando esa acción y las recomendaciones de mejoras derivadas de ello. Es en vano encarar un proceso de medición de la corrupción que no señale los aspectos que se deben mejorar para avanzar en mejoras políticas e institucionales.

En cuarto lugar: es necesario avanzar en procesos creativos e innovadores tanto en términos conceptuales como metodológicos, para abarcar las distintas dimensiones de la corrupción. Si pensamos a la corrupción como un fenómeno situado social e históricamente, con diferentes manifestaciones según donde se observe, y que por ello también es dinámico y cambia al ritmo que cambian las formas en las que la sociedad se relaciona, es imprescindible pensar en herramientas más flexibles.

En este marco, se pueden adoptar diferentes estrategias. En este trabajo nos enfocamos en un sector estratégico (el sector empresarial), en un tipo de relaciones (aportes de campaña) y con una metodología específica: el análisis de redes de actores. Esto no permite medir la corrupción en sí misma, pero sí detectar actores que actúan en relaciones donde la corrupción podría estar presente.

En quinto lugar, y retomando lo que sostiene Pereyra (2022: 23), es necesario “volver a vincular las diferentes aristas de la agenda anticorrupción que actualmente se presentan desconectadas: la reforma judicial, la reforma política y la reforma de la administración pública”; en este caso, nos interesa señalar específicamente reformas que permitan el acceso a información pública que hoy se desconoce: ¿qué personas conforman los directorios de las empresas, especialmente las que contratan con el Estado? ¿Cuáles son las trayectorias de los funcionarios públicos en los poderes ejecutivo, legislativo y judicial? ¿Con quiénes (actores, instituciones, grupos de interés, etc.) interactúan los/as legisladores/as y jueces/zas?

La lista de temas a reformar es extensa, y naturalmente se irá ampliando a medida que las políticas de integridad vayan avanzando hacia un sistema multifacético que aborde la problemática integralmente. Es importante en este aspecto señalar los avances realizados desde la Oficina Anticorrupción, como el Registro de Integridad y Transparencia para Empresas y Entidades (RITE) y el Monitoreo de Actividades Privadas y Públicas Anteriores y Posteriores a la función pública (MAPPAP).<sup>105</sup>

---

<sup>105</sup> Sobre el RITE, consultar <https://www.rite.gob.ar/>. Y sobre el MAPPAP: <https://www.argentina.gob.ar/anticorrupcion/prevencion-de-los-conflictos-de-intereses/sistema-de-monitoreo-de-actividades>.

En sexto lugar: es preciso reconocer que la medición de la corrupción juega un papel importante en la disputa del sentido de este fenómeno. Si bien es una tarea a largo plazo, no debería descuidarse que las mediciones de la corrupción también se enfrentan en la arena discursiva, por lo que integrar herramientas de difusión lo más sencillas y amplias posibles a las mediciones que se realicen, es una cuestión estratégica para reforzar la legitimidad institucional.

Esto no es un tema menor si se tienen en cuenta los efectos prácticos de las mediciones de “valores de la corrupción” como el IPC sobre la agenda de discusión pública. En definitiva: no alcanza con solo medir, hay que disputar el sentido de la corrupción, y hay que disputar espacio en la agenda pública para instalar nuevas acepciones, relacionadas a los entornos particulares.

En definitiva, el camino en los nuevos métodos e indicadores para medir la corrupción puede comenzar renunciando a la pretensión de valores únicos cuantificables, para obtener respuestas de múltiples fuentes de datos, con metodologías diversas, que permitan monitorear y comparar situaciones en un mismo contexto a lo largo del tiempo, siempre con el objetivo de fortalecer a las políticas públicas de integridad y lucha contra la corrupción. La imposibilidad de ponerle número a la corrupción quizás sea una buena concesión para fortalecer y legitimar el quehacer público, demostrando sus esfuerzos de actuar en base a la integridad y la transparencia.

## BIBLIOGRAFÍA

Astarita, M. (2021). Lineamientos sobre corrupción e integridad: hacia un nuevo enfoque preventivo. Cuadernos del INAP (CUINAP), (65).

Blondel, V., Guillaume, J., Lambiotte, R., & Lefebvre, E. (2008). Fast unfolding of communities in large networks. *Journal of statistical mechanics: theory and experiment*, 10008.

Cámara Nacional Electoral (2019). Financiamientos de campañas. Elecciones nacionales 2011-2019. Aportes y contribuciones privadas para la campaña. <https://www.electoral.gov.ar/financiamiento/aportes-privados.php>

Echebarría, K. (2007). Corrupción: Un análisis a través de indicadores de gobernabilidad. Washington, BID, <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx>.

Galtung, F. (2006). Measuring the immeasurable: boundaries and functions of (macro) corruption indices. *Measuring corruption*, 101.

Heller, N. (2009). Definiendo y midiendo la corrupción. ¿De dónde venimos, dónde estamos ahora y qué importa para el futuro?. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (45), 5-30.

Heywood, P. M. (2014). Measuring corruption: perspectives, critiques and limits. In *Routledge handbook of political corruption* (pp. 136-153). Routledge.

Khokhar, D. (2015). *Gephi cookbook*. Packt Publishing Ltd.

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Subsecretaría de Asuntos Registrales. Inspección General de Justicia (2023). Entidades constituidas en la Inspección General de Justicia. IGJ - 2019 semestre 2. <http://datos.jus.gov.ar/dataset/entidades-constituidas-en-la-inspeccion-general-de-justicia-igj>

Pereyra, S. (2022). Usos y significados de la corrupción. Documento Número 3 de la Colección Red Federal EMIC (OA-PNUD).

Philp, M. (2016). Corruption definition and measurement. In *Measuring corruption* (pp. 61-72). Routledge.

Programa de Desarrollo de Naciones Unidas, PNUD (2008), Guía del usuario para medir la corrupción. Centro de Gobernabilidad de Oslo. Oslo, Noruega.

Scott, J. (2000). *Social Network Analysis. A Handbook*. Londo - Thousand Oaks - New Delhi: SAGE Publications.

Scott, J. (2011). Social network analysis: developments, advances, and prospects. *Social network analysis and mining*, 1(1), 21-26.

## Nuevos enfoques de la corrupción: Perspectiva histórica, federal y multidimensional

Toyos, F. (2021). Cuando las cosas no son lo que parecen: Acerca de los estudios sobre la corrupción y los índices de percepción de la corrupción. *Revista Pilquen*, 24(2), 13-23.

Transparencia Internacional (2022). El índice de percepción de la corrupción 2021 revela que los niveles de corrupción se han estancado en los últimos diez años, en medio de un entorno de abusos a los Derechos Humanos y deterioro de la democracia. Transparency International. <https://www.transparency.org/es/press/2021-corruption-perceptions-index-press-release>

Transparencia Internacional (2022). Corruption Perception Index.

## Acerca de las autorías

Los capítulos que componen este libro han sido escritos por investigadoras e investigadores miembros de la Red Federal de Estudios Multidisciplinarios sobre Integridad y Corrupción (Red EMIC), provenientes de diversas disciplinas y regiones del país, que se especializan en el estudio de temáticas vinculadas, en un sentido amplio, con el problema de la corrupción.

**Martín Astarita.** Licenciado en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Magíster en Economía Política con especialización en Economía Política Argentina en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Doctorando por la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA y docente universitario. Tanto desde el ámbito laboral como académico ha realizado y publicado diversas investigaciones vinculadas con la corrupción, los partidos políticos y el financiamiento de las campañas electorales.

**Sebastián Pereyra.** Licenciado en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires (UBA), Doctor en Sociología por la Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales (Francia). Investigador del CONICET y Profesor de Teoría Social en la Escuela Interdisciplinaria de Altos Estudios Sociales (EIDAES) de la Universidad Nacional de San Martín (UNSAM). Especialista en el estudio de problemas públicos y movimientos de protesta en la Argentina contemporánea.

**Silvana Ferreyra.** Licenciada, Profesora y Doctora en Historia por la Universidad Nacional de Mar del Plata (UNMDP). Investigadora del CONICET con sede en el Instituto de Humanidades y Ciencias Sociales (INHUS) del Centro de Estudios Históricos (CEHis) de la UNMDP. Docente en la materia Pensamiento Social Latinoamericano de la Facultad de Humanidades de la UNMDP. Se especializa en el estudio de los usos políticos de la acusación de corrupción en Argentina.

**Romina Garcilazo.** Profesora y Licenciada en Historia. Doctora en Humanidades y Artes (Mención Historia) por la Facultad de Humanidades y Artes de la Universidad Nacional de Rosario (UNR). Investigadora del CONICET con sede en la Facultad de Humanidades, Artes y Ciencias Sociales de la Universidad Autónoma de Entre Ríos (UADER). Docente en la cátedra Historia Argentina II en la Facultad de Humanidades y Artes (UNR).

**Christian Gruenberg.** Abogado por la Universidad de Buenos Aires (UBA) y maestro por la Escuela de Gobierno de la Universidad de Harvard. Como abogado anti patriarcal, su trabajo se focaliza en la deconstrucción de la masculinidad hegemónica con el objetivo de desnaturalizar el sesgo hetero-cis-patriarcal que atraviesa el diseño y la gestión de políticas públicas.

**Pilar Arcidiácono.** Licenciada en Ciencia Política, Magíster en Políticas Sociales y Doctora en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Investigadora del CONICET con sede en el Instituto Investigaciones Jurídicas y Sociales “Ambrosio L. Gioja”, de la Facultad de Derecho (UBA) y Profesora de Sociología Política en la Facultad de Ciencias Sociales (UBA). Su campo de estudio es el de las políticas sociales y su cruce con la sociología política.

**Luisina Perelmiter.** Licenciada en Sociología y Doctora en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Investigadora del CONICET y Profesora Adjunta de la Escuela Interdisciplinaria de Altos Estudios Sociales (EIDAES) de la Universidad Nacional de San Martín (UNSAM). Trabaja en el campo de la sociología política, en particular en el estudio de las burocracias del bienestar y las burocracias de calle.

**Melina Tobías.** Licenciada en Sociología y Doctora en Ciencias Sociales y Geografía por la Universidad de Buenos Aires (UBA) y la Universidad Paris III – Sorbonne Nouvelle. Investigadora del CONICET con sede en el Instituto de Investigaciones Gino Germani (UBA). Docente de la UBA y la Universidad Nacional de José C. Paz (UNPAZ). Sus investigaciones se focalizan en la política del agua metropolitana y los conflictos socioterritoriales desde una perspectiva centrada en la ecología política.

**Franco Nicolás Serra.** Abogado por la Universidad de San Andrés y candidato a MRes en Investigación Social en el Birkbeck College, Universidad de Londres. Actualmente es Investigador invitado del Centro de Estudios Postcoloniales del Departamento de Política y Relaciones Internacionales de Goldsmiths College de la Universidad de Londres. Trabaja en el campo de la investigación empírica de los derechos humanos, los estudios de corrupción y la teoría crítica.

**Alejandro Gaggero.** Licenciado en Sociología y Doctor en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires. Investigador del CONICET con sede en la Escuela de Altos Estudios Sociales de la Universidad Nacional de San Martín (UNSAM). Docente de grado y posgrado en la

UNSAM, UBA y la Universidad Nacional de Quilmes (UNQUI). Se especializa en temas de sociología económica y economía política, su principal línea de investigación analiza las transformaciones de los grandes grupos empresariales argentinos desde la restauración democrática hasta la actualidad.

**Paula Canelo.** Licenciada en Sociología por la Universidad de Buenos Aires, Magíster en Ciencia Política por la Escuela Interdisciplinaria de Altos Estudios Sociales de la Universidad Nacional de San Martín (EIDAES-UNSAM) y Doctora en Ciencias Sociales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO Argentina). Directora del Área de Estudios Políticos y Sociales de la FLACSO Argentina, Investigadora del CONICET con sede en el Instituto de Investigaciones Sociales de América Latina (IICSAL, FLACSO-CONICET) y Profesora Adjunta de la Carrera de Sociología de la Facultad de Ciencias Sociales (UBA). Se especializa en sociología de las élites políticas, en particular, en las élites políticas argentinas desde la última dictadura militar hasta la actualidad.

**Alejandro Dulitsky.** Licenciado en Sociología y Doctor en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Investigador del CONICET con sede en el Instituto de Problemas Nacionales de la Universidad de Lanús (IPN-UNLa-CONICET) y docente de la UNLa. Se especializa en el estudio de la relación entre las empresas y el Estado, así como en el análisis de la acción política empresarial organizada, en particular, de las grandes empresas extranjeras y las cámaras empresariales de la Argentina.

**María Cecilia Lascurain.** Licenciada y Profesora en Sociología (UBA), Magíster en Ciencia Política (UNSAM) y Doctora en Ciencias Sociales (UBA). Docente de la Facultad de Ciencias Sociales (UBA) e Investigadora del CONICET con sede en el Instituto de Humanidades y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional del Litoral.. Su campo de estudio es la política subnacional, en especial, el estudio del peronismo, y el análisis de las élites políticas en la era democrática.

**Pablo Soffiatti.** Licenciado en Ciencia Política e investigador en la Universidad Católica de Córdoba (UCC). Profesor Titular de Historia de los procesos políticos argentinos y latinoamericanos en la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales (UCC). Investiga sobre acciones de influencia de empresarios en el sector público argentino.



**oa** ● Oficina anticorrupción



**Argentina**  
Presidencia

ISBN 978-987-4017-54-3



9 789874 017543