

## Capítulo II

# Teorías de Corrupción

### Introducción

La corrupción en el ámbito mundial se ha convertido en un tema de gran importancia en los últimos diez años, reconocido como uno de los principales obstáculos para el desarrollo positivo de los países. La corrupción es un problema que afecta de forma directa o indirecta a cada individuo con matices y formas muy distintas. Como señaló Peter Egens Pedersen, Auditor General del Banco de Desarrollo Asiático en septiembre 2002, durante su conferencia en Acapulco, México.

Corruption undermines the development, poverty reduction and common good of countries. Corruption reduces or even reverses economic growth. It steals resources from education and health. It rewards the incompetent and the dishonest. It penalizes enterprising and honest citizens. It aggravates political and economic inequalities. It deprives ordinary people of responsive and even-handed public administration.<sup>1</sup>

La palabra corrupción proviene del latín *corrumpere*, lo cual significa corromper, deteriorar, aniquilar y sobornar.<sup>2</sup> La corrupción política es definida por Transparency International, principal Organización No Gubernamental (NGO) Anticorrupción, como, “el abuso de poder en beneficio privado.”<sup>3</sup> De igual forma señala que: “corruption involves behavior on the part

---

<sup>1</sup> Peter Egens Pedersen, “Capacity Building and Fighting Corruption in Developed and Developing Countries,” *FIDIC FORUM*, Acapulco México (30 de septiembre de 2002 [citado el 7 de julio de 2003]). Documento también disponible en <http://www1.fidic.org/conference/2002/talks/monday/ppedersen.pdf>

<sup>2</sup> Margarete Pray, *Internationale Kommunikationskulturen* (2001 [citado el 2 de junio de 2003]): disponible en <http://www.payer.de/kommkulturen/kultur083.htm#2>

<sup>3</sup> Transparency International, “Información adicional sobre el índice de percepción de corrupción” (2002 [citado el 7 de julio de 2003]): disponible en <http://www.transparency.org/cpi/2001/qanda.es.html>

of officials in the public sector, whether politicians or civil servants, in which they improperly and unlawfully enrich themselves, or those close to them, by the misuse of the public power entrusted to them.”<sup>4</sup>

Existen muchas formas de corrupción, pero para nuestro caso de estudio nos referiremos a la corrupción política y administrativa, la cual involucra a los políticos o servidores públicos que venden la corrupción a un individuo o empresa para su beneficio. Nye define la corrupción política como:

[A political act is corrupt when it] deviates from the formal duties of a public role (elective or appointive) because of private regarding (personal, close family, private clique) wealth or status gains; or violates rules against the exercise of certain types of private-regarding influence.<sup>5</sup>

La corrupción es un fenómeno esparcido no únicamente en los países en transición o en vías de desarrollo, sino es un fenómeno presente aún dentro de los sistemas democráticos más fuertes y legítimos. Los países de Europa Oriental, se han enfocado en la creación de democracias y un mercado liberal, sin embargo, la corrupción es un fenómeno presente dentro del sistema político que ha llegado a tomar grandes y nuevas dimensiones. Para entender el desarrollo de la corrupción existente en los países llamados en transición, incluyendo a la República Checa, es necesario reconocer que existen condiciones e incentivos que permiten a los servidores públicos realizar actos ilícitos con el fin de enriquecerse. A continuación estableceremos las principales teorías de corrupción que aplican a los países de pasado comunista y por lo tanto a la República Checa.

---

<sup>4</sup> Asian Development Bank, “Anticorruption Policies” (2003 [citado el 15 de julio de 2003]): disponible en <http://www.adb.org/Documents/Policies/Anticorruption/anticorrupt300.asp?p=policies>

<sup>5</sup> J.S. Nye, “Corruption and Political Development: A Cost-Benefits Analysis,” *American Political Science Review* 61, no. 2 (Junio 1967): 419. La segunda parte de la definición es tomada por el autor de: Edward C. Banfield, *Political Influence*, (Glencoe, Ill:Free Press, 1961), 315.

Primero se hablará de la Aproximación Institucional, la cual plantea que la debilidad o falta de instituciones crean una ventana para la corrupción, ya que no existen medidas para controlarla o las leyes son tan ambiguas que se pueden interpretar o desfigurar dependiendo del caso y del individuo. Como segundo punto, se explicará la teoría Funcionalista, la cual señala que el fenómeno de la corrupción está determinado por el grado de desarrollo político o económico y los cambios que conlleva la transición de principios tradicionales a los de una nueva estructura moderna del país, en donde dicha estructura aún no ha sido asimilada correctamente por la sociedad.

La Aproximación Política Económica señala que el individuo como ser racional, en todo momento, realiza una comparación costo-beneficio. En el caso de la corrupción, ésta se extiende dentro del sistema, ya que para los individuos el costo de una acción ilícita es más bajo que el beneficio económico que se puede obtener al realizar dicha acción. Por último se analizarán las ideas de Donatella della Porta,<sup>♦</sup> quien señala que la corrupción surge cuando la política empieza a atraer a individuos que desean y pueden sacar provecho personal de los recursos públicos, es decir, cuando el político 'ideológico' es suplantado por el político de 'negocios.'

## Teoría Institucional

La corrupción política se ha expandido y desarrollado de forma más exitosa en los países en vías de desarrollo y los países ex comunistas de la Unión Soviética. Un hecho que relaciona a todos estos países es su falta de instituciones o la debilidad de las mismas. Douglass North señala que: “[A]n institution is characterized by its capacity to delimit choices and its

possession of enforcement mechanisms.”<sup>6</sup>. Levi y Schweers llegan a reestructurar la definición de forma más sencilla, al señalar que el conjunto de instituciones son las reglas o leyes que regulan o guían nuestro comportamiento<sup>7</sup>. Por lo tanto, las instituciones son todas las reglas que controlan nuestro comportamiento, formal o informal, establecido conscientemente. Una de las partes esenciales de las instituciones que en estas definiciones no es establecida, pero se sobreentiende, es su característica de duración, ya que es esto la que las hace tan difíciles de transformar o cambiar. Como señala Robert Keohane, para ser institucionalizadas, las reglas deben de ser perdurables. “When we ask whether X is an institution, we ask whether we can identify persistent sets of rules that constrain activity, shape expectations, and prescribe roles.”<sup>8</sup>

La Aproximación Institucional señala que la falta o debilidad de las instituciones proporciona oportunidades o incentivos para comportarnos corruptamente. “In every level of the bureaucracy you will find different kinds of power. If the power is not limited, it may be used wrong... To see that power is not being used to benefit yourself, it has to be limited.”<sup>9</sup> Por lo tanto en países con mucha corrupción podemos encontrar algunas o muy pocas instituciones de apoyo. Al mismo tiempo, la corrupción se desarrolla entre los funcionarios públicos cuando los intereses individuales se contraponen a los de sus deberes con la comunidad. Aakre nos lo señala así:

---

♦ Donatella della Porta es profesora de Políticas Locales en la Facultad de Ciencias Políticas de la Universidad de Florencia, Italia. Sus principales campos de investigación son los movimientos sociales, la violencia política, el terrorismo, la corrupción, el orden público y la policía.

<sup>6</sup> Margaret Levi, “A Logic of Institutional Change,” en Karen Schweers y Margaret Levi (eds.), *The Limits of Rational Choice*, (Chicago: University of Chicago Press, 1990), 403.

<sup>7</sup> Levi, “A Logic of Institutional Change,” 403.

<sup>8</sup> Robert O. Keohane, “International Institutions: Two Approaches,” *International Studies Quarterly* 32, no. 4 (December 1988):384.

<sup>9</sup> Kari Aakre, “The Four Theories of Corruption,” *Korupsjon i et Internasjonalt Perspektiv* (1998 [citado el 14 de julio de 2003]): disponible en <http://fag.hia.no/kurs/sivok/in4500/The%20four%20theories%20on%20corruption%20Aakre.doc>

Politicians and public officials in general are supposed to act on behalf of the society, while the goal of the capitalistic system is personal profit. When the private and the public sector interacts, there will be a contradiction of values that may result in corruption. Politicians will have to deal with business-interests because an efficient economy is necessary to survive politically. Corruption arises when the politician's private interest interferes with the official interests.<sup>10</sup>

En la mayoría de los países en desarrollo y países con un pasado comunista el sector público es grande y extenso. Una burocracia lenta e ineficiente crea los incentivos necesarios para que los compradores del servicio no sigan las reglas con el objeto de acelerar el proceso o saltárselo. Al mismo tiempo, la idea de recibir sobornos y aumentar sus ingresos provoca que los funcionarios públicos no realicen esfuerzo alguno para realizar el trabajo de forma eficiente o como parte de sus obligaciones.

Uno de los muchos ejemplos de que los funcionarios públicos no desean proceder de acuerdo a la ley es la grabación del presidente de Ucrania, Leonid Kuchman, hecha pública en el 2001. El presidente señala que “Everybody who works for us should pay money for his *krisha*,”<sup>\*11</sup> al referirse a las presiones que deben ejercerse sobre los banqueros para que paguen su protección. Dicho ejemplo señala que los beneficios económicos para los servidores públicos son mayores si no se cumplen las reglas.

Con el objeto de prevenir que el poder político sea utilizado de forma negativa y que la corrupción crezca, la teoría institucional señala que la gente tiene que ser capaz de expresarse por medio de procesos democráticos. La competencia política entre los partidos le da a los votantes una opción, de igual forma, la libertad de expresión a través de la prensa y otros medios de comunicación ayudan a controlar el fenómeno. “In all three cases – media, groups, individuals – there is the problem of fear. If government officials or their unofficial allies

---

<sup>10</sup> Aakre, “The Four Theories of Corruption.”

\* *Krisha*, palabra rusa que significa techo.

intimidate and harass those who speak out, formal structures of accountability will be meaningless.”<sup>12</sup> Al mismo tiempo, si las estructuras políticas no están funcionando, dicha situación provoca que la sociedad civil al igual que las empresas caigan en la corrupción para agilizar sus procesos burocráticos y los funcionarios públicos no teman ser acusados por acciones ilícitas.

En la actualidad la mayoría de los países tienen leyes para abandonar la corrupción o programas para combatirla, sin embargo, la forma en que trabajan o actúan no ha sido determinada claramente o efectiva. Vaida Markuckaite señala en su estudio sobre Lituania.

The judicial system, including policy, prosecuting magistracy, courts of justice, Special Investigation Service, Department of State Security and other acting judicial institutions are created to fight corruption. Unfortunately all of them may also easily yield to corruption because it is impossible to avoid individual decision-making and other conditions creating a possibility to corrupt. That's why we should rely upon traditional fighting corruption methods: leavings of civil servants, strict rules and control. And we should not forget that the clearness of procedures, precise and simplicity might eminently decrease the possibility to corrupt.<sup>13</sup>

Sin embargo, un cambio en las estructuras domesticas no es suficiente, Kofi Annan ha reiterado en varias ocasiones que se debe de consolidar el consenso que existe actualmente para apoyar los mecanismos, las políticas y las instituciones con el objeto de crear un acuerdo internacional contra la corrupción. Además ha señalado que el crear normas para la repatriación de fondos transferidos ilegalmente , sería un paso enorme en el camino correcto.<sup>14</sup>

---

<sup>11</sup> Stephan Handelman, “Thieves in Power: The New Challenge of Corruption,” *Nations in Transit* (Washington, D.C.: Freedom House, 2002), 46.

<sup>12</sup> Susan Rose-Ackerman, “Trust, Honesty and Corruption: Theories and Survey Evidence from Post-Socialist Societies,” *Collegium Budapest* (24-25 de mayo de 2001):24. Documento también disponible en: [www.colbud.hu/honesty-trust/rose/pub01.PDF](http://www.colbud.hu/honesty-trust/rose/pub01.PDF)

<sup>13</sup> Vaida Markuckaite, “Political Corruption in Baltic States: Lithuanian Case,” *10<sup>th</sup> International Anti-corruption Conference*, Praga, República Checa (7-11 de octubre de 2001). Documento también disponible en: <http://www.10iacc.org/>

<sup>14</sup> Héctor Charry Samper, “For a Global Approach to fight Corruption: Colombia’s Steps Toward Transparency,” *Forum on Crime and Society* 2, no.1 (Diciembre 2002):149. También disponible en: *United Nations, Office on Drugs and Crime*, [www.unodc.org/pdf/crime/publications/global\\_approach.pdf](http://www.unodc.org/pdf/crime/publications/global_approach.pdf)

Para que la gente siga las leyes, éstas deben de ser justas y seguir las normas de la sociedad. En todas las sociedades existe un sistema de instituciones que regulan el comportamiento de los individuos. En los países con altos niveles de corrupción se observa que las instituciones que combaten dicho fenómeno se encuentran débiles o ni siquiera existen. En el caso de la zona de Europa del Este: “The critical point is to put laws into practice. The political elite and officials who benefit from corruption will only take anticorruption efforts seriously when these efforts start yielding concrete cases.”<sup>15</sup>

### *Instituciones en la República Checa.*

Dentro del estado Checo, los jueces son independientes y únicamente la ley tiene la capacidad de limitarlos, lo cual provoca que no puedan ser influenciados en la toma de decisiones por diversos grupos de interés y cuenten con su completa independencia. Al mismo tiempo, el gobierno ha mostrado interés en la lucha contra la corrupción creando el programa *Clean Hands* y ratificando la convención: Combatiendo Sobornos de Oficiales Públicos en Transacciones Empresariales de la Organización de Cooperación Económica y Desarrollo (OECD) en enero de 2000.<sup>16</sup>

Aunque el término *corrupción* no es definido como una ofensa en la legislación criminal de la República Checa, la legislación actual es considerada por el gobierno como efectiva y suficiente para combatir la corrupción. Entre las más importantes leyes que combaten la corrupción dentro del Código Criminal se encuentran: la Sec. 160 Aceptación de

---

<sup>15</sup> George Vickers, Mark Schmitt y Lolita Cigane, “Is Corruption Universal,” *Soros Foundation’s Network News* (Verano-Otoño 2003):18.

<sup>16</sup> Lízal Lubomír y Evzen Kocenda, “The Paradox of Czech Crusaders: Will They Ever Learn the Corruption Lesson? Corruption and Anticorruption in the Czech Republic,” *CERGE-EI Doctoral Studies in Economics: Research in Transition Economies*, 18 (10 de agosto de 2003[citado el 20 de marzo de 2003]): disponible en <http://www.cerge.cuni.cz/pdf/wp/Wp171.pdf>

sobornos, Sec. 161 Sobornos y Sec. 162 Sobornos indirectos.<sup>17</sup> De igual forma, existen leyes que prevén y luchan contra la corrupción administrativa, Sec. 158 Abuso de poder por parte de un funcionario público, Sec. 157 Frustración de una tarea por la negligencia de un funcionario público y Sec. 128 (a) (c) Manipulación fraudulenta de ofertas y subastas públicas.<sup>18</sup>

Sin embargo, la debilidad de las instituciones ha sido una característica clara dentro del sistema checo en su primera década. La falta de la adecuada legislación hasta 1995 y la ausencia de una ley de libertad de información hasta el año 2000, creó la oportunidad para que los oficiales divulgaran nada. Además, las primeras elecciones del senado dentro del parlamento no se realizaron hasta 1996.<sup>19</sup>

Al mismo tiempo, aunque existe una legislación que permite la persecución dentro del sector privado a causa de sobornos, debe de ser posible demostrar el daño a los intereses públicos, además el Código Criminal no penaliza el soborno dentro del sector privado.<sup>20</sup> De igual forma, la inmunidad de la que gozan los miembros del parlamento, el presidente y los jueces crea un sistema en donde el condenar por corrupción a dichos funcionarios públicos es casi imposible.

Aunque la mayoría de los jueces son imparciales y justos, el funcionamiento del poder judicial no es considerado satisfactorio. Entre las quejas más comunes están la incoherencia de los juicios y los retardos administrativos. El gobierno parece pensar que un mayor poder por parte del ejecutivo sobre las cortes es la solución. Además, “reaching consensus on judicial

---

<sup>17</sup> Council of Europe, “First Evaluation Round: Evaluation Report on the Czech Republic,” *GRECO Group of States Against Corruption* (28 de marzo de 2003):4.

<sup>18</sup> Council of Europe, “First Evaluation Round,” 5.

<sup>19</sup> Michael Kraus, “The Czech Republic’s First Decade,” *Journal of Democracy* 14, no. 2 (Abril 2003):51.

<sup>20</sup> Open Society Institute, “Corruption and Anti-corruption Policy in the Czech Republic,” *EU Accession Monitoring program: Corruption and Anti-corruption Policy*, 2002, 151.



reforms has been difficult. A minister of justice resigned in 2000 after Parliament rejected his reform proposal.”<sup>21</sup>

### *Marco Legislativo en el Área de Concursos*

La corrupción se filtró dentro del sistema principalmente debido a que existe un espacio abierto para interpretar la ley y a que las leyes aún siguen siendo modificadas antes de que la sociedad llegue a aceptarlas. Por ejemplo:

Until 1999, the Criminal Code did not define the concept of a bribe, and it was often difficult to distinguish a bribe from a commission. Amendments to the Criminal Code passed in 1999 [Act no. 69/1999]...The same amendments also increased penalties for bribery and extended the bribery provisions to apply to foreign public officials.<sup>22</sup>

Al mismo tiempo, la estructura legal de la administración pública es totalmente inadecuada, ejemplo de ello es la legislación sobre concurso, la cual aunque es relativamente avanzada, permite que el gobierno asigne contratos sin una oferta. Además de que la falta de supervisión ha permitido una situación de continua corrupción. El sistema de concursos es regulado por el Acta de Contratos Públicos número 199 creada en 1994, y enmendado en 1996, 1998 y 2000.

The Act applies to all State organizations and legal entities established by the State that receive funds from the State budget, utilities, companies that carry out exploration for oil or other fuels, airport and harbour administrators, health insurance companies and any contract wholly or partly financed from public funds.<sup>23</sup>

Los contratos públicos son llevados a cabo por una comisión establecida por la autoridad máxima de contratos. Los miembros de la comisión no deben tener ninguna relación con el

---

<sup>21</sup> Martin Weiss, *Nations in Transit: Czech Republic* (Washington, D.C.: Freedom House, 2003), 227.

<sup>22</sup> Open Society Institute, “Corruption and Anti-corruption Policy in the Czech Republic,” 151.

<sup>23</sup> Open Society Institute, “Corruption and Anti-corruption Policy in the Czech Republic,” 175.

licitador. Sin embargo, no existe ningún mecanismo que regule o supervise los activos, las rentas y el tipo de vida de los miembros de la comisión. Todas las ofertas públicas deben de ser publicadas en el *Boletín Comercial* y desde que las enmiendas del Acta fueron aprobadas en 2002, en la hoja electrónica del gobierno<sup>♦</sup>. Los resultados deben de ser comunicados a todos los participantes, aunque no existe obligación alguna para publicar los resultados en ninguna forma.

La selección del ganador debe de estar basada en los documentos sobre la oferta proporcionados por los participantes del concurso, sin embargo, la ley no establece cual es el tipo de criterio con mayor peso para escoger al ganador. Este punto disminuye el papel de la ley sobre concursos y da mayor margen a los oficiales para escoger a los ganadores según sus deseos y puntos de vista. Lo que es más, la ley no previene a las instituciones públicas para establecer las leyes bajo las cuales pueden escoger al ganador. Dicho proceso deforma el mecanismo, logrando que únicamente el proveedor favorito cuente con los requerimientos establecidos por la institución, excluyendo a otro posible ganador. Ejemplo de ello fue el caso reciente de un gobernador regional que para la compra de autos creo especificaciones extremas con el objetivo de que únicamente un concursante pudiera calificar para ganar el concurso.<sup>24</sup>

Aunque no existe una evidencia real de corrupción dentro del sistema de concursos el número de condenas en dicha área por actos ilegales es mínimo; tres desde 1996. Estos datos no reflejan la realidad de la situación, al contrario, dichos datos únicamente revelan la poca capacidad que han tenido los monitoreos en el área para identificar el problema y la ineficacia de las leyes que regulan el sistema de concursos.

---

<sup>♦</sup> Para más información: Gobierno de la República Checa, "Ofertas públicas del gobierno checo," en: <http://www.centralni-adresa.cz/cadrEn/index.htm>

## Aproximación Funcionalista

La Aproximación Funcionalista afirma que la corrupción tiene sus raíces en el propio sistema, tratando de explicar así el surgimiento periódico de corrupción a lo largo de la historia. Señalando que el surgimiento del fenómeno está determinado por el grado de desarrollo político o económico y los cambios que conlleva, más que por una cultura política en concreto. “[F]unctions relate to the system’s goals, to the system’s maintaining an equilibrium, and to the system’s ability to interact with and adapt to changes within the environment.”<sup>25</sup> Por lo tanto, la hipótesis principal de dicha teoría es que la corrupción es una *disfunción funcional*, en donde se reemplazan unas normas viejas y obsoletas por otras nuevas que se adaptan a los cambios que se producen en otros subsistemas. Señalando que una vez cumplidas sus funciones políticas y económicas, la corrupción desaparecería.<sup>26</sup>

Samuel Huntington señala que la corrupción es un fenómeno más predominante en algunas culturas que en otras, pero en la mayoría de las culturas su dominio es mayor durante las fases más intensas de modernización, es decir cuando su modernización política y desarrollo político son débiles.<sup>27</sup> Las principales causas de éste auge durante el período de modernización son las siguientes.

Como primer punto, Huntington señala que la modernización conlleva cambios en los valores básicos de la sociedad. El conflicto entre las normas tradicionales y las nuevas o modernas crean las oportunidades para que los individuos justifiquen sus acciones. “[E]n una sociedad en vías de modernización, la corrupción, más que de la desviación respecto de las

---

<sup>24</sup> Jordan, “Patronage and Corruption in the Czech Republic,” 33.

<sup>25</sup> James Dougherty y Robert Pfaltzgraff, *Contending Theories of International Relations* (Nueva York: J.B. Lippincott Company, 1971), 113.

<sup>26</sup> Donatella della Porta, “Los actores de la corrupción: políticos de negocios en Italia,” *UNESCO* (citado el 10 de diciembre 2003): disponible en <http://www.unesco.org/issj/rics149/dellaporta149.htm>

<sup>27</sup> Samuel Huntington, *El orden político en las sociedades en cambio*, (Buenos Aires: Editorial Paidós, 1968), 63.

normas aceptadas, proviene en parte del hecho de que las normas aceptadas se apartan de las pautas establecidas de conducta.”<sup>28</sup>

Por lo tanto, la corrupción es una creación directa de los nuevos grupos políticos que han ascendido al poder. Dichos individuos conllevan el deseo de crear nuevas estructuras para cambiar el país, sin tomar en cuenta que la política modernizante está divorciada de las normas tradiciones, normas que ni la sociedad, ni ellos mismos han aprendido a aceptar, ya que son individuos que aún practican en la corrupción. Así nos lo señala Huntington: “la relación con la política no es definida por las normas tradicionales dominantes, en tanto que las pautas modernas aún no han sido aceptadas por los grupos dominantes de la sociedad.”<sup>29</sup> Por lo tanto, el rechazo de las viejas normas tiende a debilitar la legitimidad de todas.

Al mismo tiempo, la modernización también apoya la corrupción al crear nuevas fuentes de riqueza y poder, como puede ser el proceso de privatización. En los países en proceso de modernización, “la política se convierte en el camino a la riqueza, y las ambiciones y talentos emprendedores que no pueden encontrar lo que quieren en los negocios pueden hacerlo en la política.”<sup>30</sup> Por último, la modernización conlleva la expansión de la autoridad gubernamental y la multiplicación de las actividades subordinadas a la regulación del estado, entre las cuales destaca la creación de nuevas leyes. Toda ley deja a algún grupo en desventaja, convirtiéndose éste grupo en una fuente potencial de corrupción.<sup>31</sup>

Dicha teoría señala que desde el punto de vista de las motivaciones individuales, se podría afirmar que son sobre todo las condiciones para la modernización del sistema las que impulsan a los individuos a desviarse de las normas y actuar incorrectamente. Al mismo

---

<sup>28</sup> Huntington, *El orden político en las sociedades en cambio*, 64.

<sup>29</sup> Huntington, *El orden político en las sociedades en cambio*, 65.

<sup>30</sup> Huntington, *El orden político en las sociedades en cambio*, 69.

<sup>31</sup> Huntington, *El orden político en las sociedades en cambio*, 62.

tiempo, se llegó a pensar que la corrupción tenía un efecto positivo en algunas fases del desarrollo económico ya que permitía superar los obstáculos burocráticos. Dicha teoría ha sido severamente criticada por la aproximación política- económica de costo- beneficio ya que pretende que la corrupción desaparezca cuando ya no sea necesaria.<sup>32</sup>

### *Proceso de modernización en la República Checa*

Los países de Europa del Este han llevado a cabo transformaciones múltiples y simultáneas, la modernización ha sido no únicamente política, sino al mismo tiempo, económica, legal, ideológica y social. En el caso de la República Checa, las fronteras territoriales y la identidad de la población fueron redefinidas, al mismo tiempo que se crearon nuevas leyes, las cuales se han caracterizado por su ambigüedad.

El tomar las decisiones en periodos de transición, cuando las leyes no son adecuadas para los rápidos cambios del sistema, crea severas limitaciones para el sistema jurídico y por supuesto para los responsables de hacer cumplir la ley. La tradición jurídica checa en la toma de decisiones se concentra más en los aspectos formales del caso, en lugar de interpretar la ley, como se espera en la actualidad. Por ejemplo, en la República Checa, una gran cantidad de casos económico-legales que serían considerados como ilegales tanto en Europa como en los Estados Unidos, no son considerados por la legislación checa como conductas ilegales. “Therefore, the whole Czech stock market became almost worldwide infamous because of its lack of transparency, price manipulation and abuse of power by shareholders with majority stakes.”<sup>33</sup>

---

<sup>32</sup> Della Porta, “Los Actores de la corrupción: políticos de negocios en Italia.”

<sup>33</sup> Lubomír y Kocenda, “The Paradox of Czech Crusaders,” 6.

De igual forma, el proceso de modernización ha creado nuevas estructuras que apoyan el desarrollo de la corrupción, un ejemplo muy claro es el proceso de privatización de los bienes del estado y la emisión de licencias también por parte del estado. Dichos procesos crean las oportunidades para que los servidores públicos puedan demandar sobornos de agentes privados interesados en el concurso público. Como señalan Lubomír Lízal y Evzen Kocenda con respecto a la República Checa, “The procedure of licensing should be transparent, and if possible, single-criteria, or the selecting criteria of multi-criteria tender should be at least an integral part of the license provided.”<sup>34</sup> Sin embargo, la ambigüedad de las leyes, crea una ventana de oportunidad para la corrupción, ya que muchas veces no se especifican los requerimientos de forma clara, para la elección de los agentes que deben ganar el concurso.

### Aproximación Política- Económica

Dentro de Aproximación Política- Económica, la corrupción política es considerada como el resultado de un cálculo racional de costos y beneficios. “The assumption is that those who sell (the corrupted) and those who buy corruption (the corrupters) realize an illegal exchange in order to maximize opportunities and to minimize such costs as, for example, being caught, prosecuted and convicted and consequently losing reputation.”<sup>35</sup> Por lo tanto la cantidad de corrupción es determinada por las oportunidades menos el riesgo. Dicha aproximación coincide en que a los políticos y burócratas les interesa tanto el dinero como el poder y por eso tratan de lograr un punto de equilibrio entre los comportamientos adecuados para obtener dinero para ellos, y los necesarios para ser reelegidos o para conservar sus puestos de trabajo.

---

<sup>34</sup> Lubomír y Kocenda, “The Paradox of Czech Crusaders,” 8.

<sup>35</sup> Ernesto Savona, “The Markets of Corruption: A Theoretical Framework for Understanding and Reducing Corruption,” *UNICRI Seminar on Anticorruption Strategies for Central and Eastern European and CIS*, Budapest (7-12 de abril de 1997). Documento también disponible en: <http://www.jus.unitn.it/papers>

Partiendo de un comportamiento individual denominado por intereses materiales privados, estos estudios han descubierto que algunas variables pueden influir en los cálculos individuales de si es o no ventajoso participar en una transacción corrupta. Las variables establecidas tienden a aumentar de acuerdo al nivel de poder que tiene el vendedor (el político o empleado público), su nivel de responsabilidades, la posición del vendedor y el comprador en el mercado de corrupción (uno o varios compradores, uno o varios vendedores), la cantidad de regulaciones (el número de leyes y su claridad), y el valor de los derechos que el vendedor es capaz de colocar.<sup>36</sup>

Al igual que el poder del funcionario público, otra oportunidad de corrupción surge cuando la administración compra bienes y servicios del sector privado. Susan Rose-Ackerman señala que los pagos realizados de forma ilícita no son simples transferencias monetarias, al igual que los precios legales, ellos afectan el comportamiento tanto del comprador como del vendedor, además las oportunidades de corrupción dependen de la posición del comprador, por lo tanto del número de ellos que exista en el momento de la transacción.<sup>37</sup>

A continuación señalaremos dos de las categorías en donde existen fuertes incentivos económicos de corrupción política en los estados en transición analizados por Susan Rose-Ackerman:

- a) Pagos para obtener contratos mayores, concesiones y privatizar empresas: Dichos sobornos tienen como objetivo el preservar tanto la posición de las grandes empresas como la de los oficiales públicos de mayor importancia. En los estados pos-comunistas los casos más recientes se refieren al proceso de privatización de cada país. Éste es un

---

<sup>36</sup> Savona, "The Markets of Corruption."

<sup>37</sup> Rose-Ackerman, "The Economics of Corruption," *Journal of Public Economics* 4, no.3 (1975): 187.

esfuerzo masivo que produce alegatos o exposiciones de corrupción y contratos informales realizados por políticos de alto rango u oficiales públicos.<sup>38</sup>

- b) Compra de influencia política: Los sistemas políticos democráticos deben de encontrar la forma de financiar las campañas políticas sin apoyar la venta de políticos a los contribuidores. La mayor preocupación es el favoritismo, los grupos que donan fondos a los oficiales electos esperan ayuda en el proceso legislativo. Al mismo tiempo, los donantes pueden esperar un trato especial en sus problemas individuales ante la burocracia del país o en la privatización de las empresas y contratos públicos.<sup>39</sup> Rose-Ackerman también señala que los conflictos de interés son otro problema que debe de ser analizado.

Potential conflicts exist whenever a politician or a member of this or her family or staff has an ownership interest in a firm that does business with the government of that can benefit from state policy. No corrupt payoffs or campaigns donations may occur, but the risk of favoritism is the same. Politicians may seek to benefit business in which they have a financial interest. Conversely, they might use their influence in a private business to further their political careers.<sup>40</sup>

Tal vez a corto plazo dichas acciones no sean consideradas totalmente negativas, ya que el contrato puede ser dado a una empresa eficiente, sin embargo, dicha acción a largo plazo es destructiva ya que se expande por todo el sistema público. “Instead of a system based on democratic principles, the government is a structure of mutual favor giving that benefits those with the most resources and the most political power.”<sup>41</sup>

La Aproximación Político Económica ha sido severamente criticada, debido a que aunque cuenta con modelos lógico-deductivos analíticos de naturaleza económica con el postulado de que los individuos se comportan de manera racional y se orientan a sacar el

---

<sup>38</sup> Rose-Ackerman, “Trust, Honesty and Corruption,” 21.

<sup>39</sup> Rose-Ackerman, “Trust, Honesty and Corruption,” 22.

<sup>40</sup> Rose-Ackerman, “Trust, Honesty and Corruption,” 22.



máximo provecho, dicha teoría no es capaz de considerar adecuadamente la diversidad de las motivaciones individuales personales.<sup>42</sup>

En el contexto de la República Checa, la debilidad de las instituciones abre el espacio para que los funcionarios públicos acepten los sobornos. En las actividades burocráticas más bajas, como pueden ser los oficiales de tránsito, el costo de realizar una acción ilícita es mucho menor que el beneficio económico obtenido. De igual forma, la inmunidad de la que gozan el presidente, los miembros del parlamento y los jueces crea un contexto en donde es casi imposible el detenerlos por una acción corruptiva.

Sin embargo, el papel de los medios se ha vuelto crucial para la lucha contra la corrupción. La sociedad civil condena dichas acciones y los costos políticos pueden llegar a ser muy altos dentro de las esferas más altas. Ejemplo de ello es el colapso del gobierno de Vaclav Klaus en 1997. Debido a revelaciones de la prensa sobre el financiamiento del partido dentro de la Civic Democratic Party (ODS), Klaus fue forzado a renunciar como primer ministro treinta meses antes de que su gobierno finalizara.<sup>43</sup> Aunque ejemplos como éste no abundan, la libertad de los medios de comunicación checos es un arma importante para la lucha contra la corrupción.

## El Político de Negocios

Donatella della Porta en su artículo: *Los actores de la corrupción: políticos de negocios en Italia*, señala que lo que se necesita para determinar los incentivos de la corrupción es un análisis de la interacción entre los aspectos micro (individuales) y los macro (estructurales) del fenómeno. Cuando la corrupción contamina el sistema, las funciones desempeñadas, las

---

<sup>41</sup> Rose-Ackerman, "Trust, Honesty and Corruption," 23.

<sup>42</sup> Della Porta, "Los actores de la corrupción."

capacidades específicas activadas, y las motivaciones de la carrera política, se transforman. En estas situaciones, se difunde un tipo especial de funcionario público: el *político de negocios*. Así llamado por Pizzorno, de acuerdo a Della Porta, individuo que, “combina la mediación con los negocios (legales o ilegales), y, en general, la participación personal en actividades económicas, con la mediación política en el sentido tradicional.”<sup>44</sup> Dichos políticos pertenecen a la conocida definición de Weber,<sup>♦♦</sup> quien hace la diferencia entre los políticos que *viven para* la política y los políticos que *viven de la* política persiguiendo ventajas personales. Weber señala que:

There are two ways of making politics one's vocation: Either one lives 'for' politics or one lives 'off' politics... He who lives 'for' politics makes politics his life, in an internal sense. Either he enjoys the naked possession of the power he exerts, or he nourishes his inner balance and self-feeling by the consciousness that his life has *meaning* in the service of a 'cause'. In this internal sense, every sincere man who lives for a cause also lives off this cause. The distinction hence refers to a much more substantial aspect of the matter, namely, to the economic. He who strives to make politics a permanent *source or income* lives 'off' politics as a vocation, whereas he who does not do this live 'for' politics.<sup>45</sup>

La difusión de la corrupción está en interacción con la emergencia de una nueva clase política, los *políticos de negocios*. La crisis de los partidos de masas da lugar a que se suavicen las fronteras de la conducta ilegal, en esta situación una clase política motivada principalmente por cuestiones ideológicas ha sido sustituida por individuos que consideran la política básicamente como un negocio. Por lo tanto, Della Porta establece que la corrupción se

---

<sup>43</sup> Kraus, “The Czech Republic's First Decade,” 55.

<sup>44</sup> Della Porta, “Los actores de la corrupción.” Definición tomada por el autor de: A. Pizzorno, “La corruzione del sistema político,” *Lo scambio occulto*, (Boloña: Il Mulino, 1992), 24.

<sup>♦♦</sup> Para mayor información: Max Weber, *Politics as a Vocation* y Joseph Schumpeter, *Capitalism, Socialism and Democracy*.

<sup>45</sup> Max Weber, “Politics as a Vocation,” en H. H. Gerth y C. Wright Mills (Eds.), *From Max Weber: Essays in Sociology*, (Londres: Routledge, 1991), 84.

desarrolla cuando la política empieza a atraer principalmente a los individuos que pueden y quieren sacar provecho personal del control de los recursos públicos.<sup>46</sup>

### *Crisis de los Partidos de Masas*

Los estudios clásicos han descubierto las condiciones previas para el descenso de la ética o moralidad de los funcionarios públicos o políticos es el ascenso al poder de algunos grupos especiales. Robert Dahl en su libro *Who governs?*, ha estudiado las fases de la oligarquía♦♦♦ al pluralismo, es decir de la concentración de los recursos políticos a su dispersión.

En su estudio sobre New Haven, Dahl señala que en un principio los recursos se concentraban en la antigua oligarquía, en patrones familiares de sociedades jerárquicas. Las oficinas y puestos públicos se concentraban exclusivamente en manos de las familias patricias. “During the period of patrician government, typical mayor came from one of the established families of New Haven, went to Yale, was admitted to the bar, retained some connections with Yale, and spent most of his life in public affairs.”<sup>47</sup>

Con la extensión del voto, la industrialización, la emigración y el aumento de población el poder de los patricios disminuyó, aumentando el de los empresarios, ricos y bien poseionados en las empresas y la vida pública. Sin embargo la educación y la posición social permanecieron con los patricios y su pequeño grupo.<sup>48</sup> Al mismo tiempo: “[I]deas of equality and unlimited opportunity, stressed in the American ideology taught in schools and used on ceremonial occasions, often gave rise to expectations among immigrants.”<sup>49</sup>

---

<sup>46</sup> Della Porta, “Los Actores de la corrupción.”

♦♦♦ Oligarquía: gobierno de un estado ejercido por una pocas personas.

<sup>47</sup> Robert A. Dahl, *Who Governs?*, (New Heaven and London: Yale University Press, 1961),12.

<sup>48</sup> Dahl, *Who Governs?*, 33.

<sup>49</sup> Dahl, *Who Governs?*, 33.

La llegada de los plebeyos transformó el sistema político. “Political leaders and their ethnic followings combined to use the political system in order to eliminate the handicaps associated with ethnic identity rather than to reduce disadvantages stemming from the distribution of resources by the existing socioeconomic order.”<sup>50</sup> Della Porta señala que, el favoritismo de los políticos hacia sus grupos étnicos crea un clientelismo en donde unos venden sus favores, adquiridos por su puesto político y los otros sus votos, creándose con el tiempo un contexto corruptivo.<sup>51</sup> “Existe, pues, la corrupción de los pobres y la de los ricos. Unos intercambian poder político por dinero, los otros dinero por poder político. Pero en ambos casos se vende algo público (un voto, un puesto, una decisión) en beneficio personal.”<sup>52</sup> El caso de Europa Oriental, parece ser que respalda únicamente de manera parcial dicha hipótesis realizada sobre los Estados Unidos. Sin embargo, Della Porta nos señala que:

En especial los políticos de negocios parecen surgir en las épocas de transformación de los partidos políticos, sobre todo en la crisis de los partidos de masas. El auge de la corrupción no parece estar relacionado con la sustitución de una clase política burguesa por otra formada por las clases bajas sino más bien con la disminución de la influencia de una clase política (a menudo de orígenes obreros) con fuertes motivaciones ideológicas y la entrada en política de un grupo (procedente de clases medias) que considera que la política no es más que un negocio como otro cualquiera.<sup>53</sup>

Esta nueva clase política que no recuerda el proceso que su grupo tuvo que seguir, consolida su poder al ocupar cargos en donde son elegidos para servir como funcionarios públicos, cargos que son utilizados por los políticos de negocios para organizar sus carreras en torno a la apropiación o utilización privada de recursos públicos. Los políticos de los negocios, de hecho, se enriquecen personalmente por medio de sobornos y de la explotación de su poder

---

<sup>50</sup> Dahl, *Who Governs?*, 33.

<sup>51</sup> Della Porta, “Los Actores de la corrupción.”

<sup>52</sup> Huntington, *El orden político en las sociedades en cambio*, 65.

<sup>53</sup> Della Porta, “Los actores de la corrupción: políticos de negocios en Italia.”

político en otras actividades, sobre todo en las que ese poder les hacía estar en superioridad de condiciones con respecto a sus competidores. Al mismo tiempo, el dinero adquirido de forma ilícita se reinvierte en política, constituyendo un recurso contra otros políticos rivales dentro o fuera del partido.<sup>54</sup>

Max Weber, “championed the countervailing power of private capital, competitive party system and strong political leadership, all of which could prevent the domination of politics by state officials.”<sup>55</sup> Temiendo el proceso en donde los políticos que *viven para* la política iban a ser sustituidos por los políticos que *viven de la* política, siendo su principal preocupación para Della Porta el surgimiento de una burocracia racionalizada dentro del sistema administrativo.

### *Crisis de Partidos en la República Checa*

En el caso de Europa del Este y la República Checa podemos establecer que los patricios descritos previamente por Dahl, eran constituidos por el partido comunista, en donde un grupo pequeño de individuos tomaba las decisiones y concentraba el poder. Con la caída de la Unión Soviética, los ex-plebeyos toman el poder, sin embargo, no tarda mucho para que los grupos vayan surgiendo, no como grupos étnicos, pero si como grupos con distintas ideas de lo que el país debería de ser.

Jacek Bielasiak señala que los sistemas de partidos en los países pos-comunistas han atravesado tres fases en su proceso de desarrollo. Primero, se crea un sistema polarizado de partidos, en donde la ruptura política se da entre el antiguo régimen (los patricios) y la sociedad (los plebeyos). Segundo, después de que el partido comunista es derrotado, la

---

<sup>54</sup> Huntington, *El orden político en las sociedades en cambio*, 65.

<sup>55</sup> David Held, *Models of Democracy*, (Stanford: Stanford University Press, 1987), 160.

coalición anticomunista (los ex plebeyos) se ve fragmentada en grupos competitivos con diferentes ideas cada uno de cómo llevar a cabo la transición del país. Durante este periodo, no se ha desarrollado ningún interés económico entre el electorado, por lo tanto, no existe una lealtad de la ciudadanía para con los primeros partidos, y como consecuencia se da una fragmentación. Finalmente, los votantes se dan cuenta de su posición y sus intereses, eligiendo uno de los nuevos partidos, como el sistema electoral está integrado por partidos débiles, emerge un sistema pluralista.<sup>56</sup>

En el caso checo, en la fase inicial, los partidos Civic Forum y Public Against Violence se convirtieron en los principales grupos anticomunistas. Sin embargo, poco después de las elecciones de 1990, el escenario político se fragmentó. El ministro de Finanzas Vaclav Klaus, elegido como presidente del partido Civic Forum, favoreció la separación del partido y estableció un partido político de centro-derecha llamado el Civic Democratic Party (ODS). De igual forma, la fracción intelectual estableció el partido Civic Movement (OH) de corte social-liberal, otro grupo de centro-derecha surgió como la Civic Democratic Alliance (ODA), se formó el pequeño partido de Czechoslovak Social Democratic Party (CSSD), y finalmente, también se fundó el Christian Democratic Party (KDS).<sup>57</sup>

Como consecuencia, tanto el ODA como el ODS son partidos que apoyan las reformas de mercado liberales, y el CSSD es el único partido social democrático en la región que no es un partido comunista reformado. Por lo tanto, los partidos checos se asemejan más a los sistemas de partidos europeos y occidentales que ningún otro país de la zona. Vaclav Havel, es elegido presidente como individuo no partidista, quien está en contra de la división del país, la

---

<sup>56</sup> Steven Saxonberg, "A New Phase in Czech Politics," *Journal of Democracy* 10, no. 1 (1999): 97.

<sup>57</sup> Saxonberg, "A New Phase in Czech Politics," 97.

cual es apoyada por Klaus, quien logra el divorcio de terciopelo entre la República Checa y Eslovaquia.

Della Porta en su estudio sobre la corrupción en Italia desarrolla las fases del partido de la resistencia, el Partido Socialista Italiano, señalando que para 1970 ya se había producido una autentica ruptura generacional. “La resistencia fue sustituida por una nueva clase política socialista formada a la sombra de las primeras experiencias de gobierno, *personas con ánimo de enriquecimiento personal*.”<sup>58</sup> En el caso de la República Checa, puede ser que la ruptura se haya realizado a lo largo de una década, debido a la rapidez de la evolución en el cambio, el proceso de liberalización de la economía y la ruptura radical y definitiva con las antiguas instituciones socialistas. “[T]he Czechs led the way for postcommunist Europe in privatization and marketization in the first half of the 1990’s.”<sup>59</sup>

Durante este periodo, individuos con diferentes aproximaciones políticas surgen, individuos cuyas ideologías se dividen entre lo pragmático y la ética moral, entonces se puede señalar que los *políticos de negocios* surgen en el sistema político checo. Podemos señalar que Vaclav Havel es la personificación del líder carismático, frecuentemente encarcelado por sus convicciones, quien supo guiar al pueblo checo, unificándolo para lograr una democracia en su país. “Havel is a nonpartisan president not only because this is consistent with Czechoslovak tradition but, above all, because of his deep, longstanding personal convictions... He would, however, never renounce his intellectual roots.”<sup>60</sup>

Václav Klaus, por otro lado, es capaz de reconocer y utilizar dinero sucio, agresivo, seguro y tecnócrata, es un individuo sumamente pragmático. En una entrevista para la prensa Klaus declaró: “I do not know a method to distinguish dirty had clean money in practice; to do

---

<sup>58</sup> Della Porta, “Los actores de la corrupción: políticos de negocios en Italia.”

<sup>59</sup> Kraus, “The Czech Republic’s First Decade,” 51.

so would mean to cast doubts about the process of small privatization, I think it would not be a good decision.”<sup>61</sup>

El proceso de privatización y el sistema de concursos son áreas en donde el fenómeno de la corrupción es muy alto en el país. Sin embargo, para Klaus fue necesario: “to facilitate the transformation through positive actions, of which widespread privatization was the most important. It required the application of a specific mix of standard and unique types of privatization.”<sup>62</sup> Klaus podría caracterizar al *político de negocios*, ya que debido a sus acciones corruptivas, podemos señalar que los valores éticos e ideológicos de sus años anticomunistas han sido suplantados por su deseo de permanecer en el poder utilizando recursos o funciones públicas con fines privados.

El hacer una comparación entre ambos personajes, nos ayuda a entender las diferentes posiciones intelectuales de ambos, y sus vinculaciones o no vinculaciones para con el fenómeno de la corrupción. Como nos señala Petr Pithart:

Klaus is an eloquent and shrewd macroeconomist. It appears that he is also a “macrodemocrat” –that is, he treats democracy only in reference to its governmental aspect. Havel, on the other hand, has had,... a very superficial understanding of this fundamental aspect of democracy.<sup>63</sup>

## Conclusión

Los ciudadanos de Europa del Este se encuentran preocupados por la corrupción que viven sus países, aún cuando ellos también realicen actos ilícitos. Muchos se encuentran en contra de la corrupción y es vista como un fenómeno negativo par el desarrollo del país, sin embargo,

---

<sup>60</sup> Petr Pithart, “Václav Havel & Václav Klaus,” *Journal of Democracy* 7, no. 1 (Enero 1996):19.

<sup>61</sup> Lubomír y Kocenda, “The Paradox of Czech Crusaders,” 6.

<sup>62</sup> Pithart, “Václav Havel & Václav Klaus,” 13.

<sup>63</sup> Pithart, “Václav Havel & Václav Klaus,” 23.



también es aceptado por la población como parte de su cultura. En este capítulo hemos establecido respuestas para comprender los incentivos de los servidores públicos y políticos para aprovechar su puesto y poder con fines privados.

La Aproximación Institucional señala la debilidad de las instituciones como una fuente de corrupción, estructura que puede ser aplicada a la creciente corrupción en la República Checa, donde muchas veces las normas y leyes no han sido claramente definidas provocando que sean mal utilizadas. La Teoría Funcionalista señala que el conflicto entre las normas tradicionales y las nuevas o modernas crean las oportunidades para que los individuos justifiquen sus acciones. Por lo tanto, el romper con un pasado de estructuras comunistas y la creación de un nuevo estado ha creado las oportunidades políticas y económicas para que ciertas personas se enriquezcan. La Aproximación Política Económica señala que el individuo como ser racional realiza acciones ilícitas al hacer una comparación costo- beneficio, dicha situación puede ser aplicada en todo caso, al mismo tiempo, que puede hacernos comprender los altos índices de corrupción en el proceso de privatización y el sistema de concursos en la República Checa.

Por último las ideas de Donatella della Porta, nos pueden ayudar a comprender porqué los políticos cambian o se transforman, surgiendo los políticos de negocios, individuos que desean y pueden sacar provecho personal de los recursos públicos para su provecho. Al hacer la comparación entre Václav Havel y Václav Klaus, buscamos el señalar que existe en la actualidad una nueva generación de políticos checos que buscan, no únicamente el bien común de la sociedad; pero también enriquecerse y seguir formando parte del círculo de poder.

En conclusión podemos señalar que existen fallas estructurales y aspectos individuales que crean los incentivos para que la corrupción surja o crezca, sin embargo, aunque el gobierno puede crear nuevas instituciones y organismos para luchar contra el problema,

también se debe de crear una conciencia social apoyada por los medios de comunicación. Como Susan Rose-Ackerman nos señala: “Reform would then involve both making this information public and seeking strategies to reduce its incidence. Perceptions of the governments honesty and trustworthiness may not be accurate.”<sup>64</sup>

---

<sup>64</sup> Rose-Ackerman, “Trust, Honesty and Corruption,” 52.