

## Conclusión

Las teorías analizadas en el capítulo dos, nos han ayudado a lo largo de esta tesis para ser capaces de crear nuestra propia perspectiva, al analizarlas podemos observar los puntos débiles de cada una de ellas, al mismo tiempo, nos hemos apoyado en algunas de ellas, específicamente en la teoría institucional y la teoría económica política para lograr entender las causas de porqué los individuos caen en acciones ilícitas en los distintos contextos. A continuación se establecerá la relación entre las distintas teorías estudiadas y nuestro caso de estudio.

La aproximación institucional señala que el comportamiento debe ser controlado y orientado por reglas claras y estables, y adecuadamente implementadas. Desde esta perspectiva desviaciones se explican a partir de problemas de concepción de reglas (ambigüedad) de inconsistencia (aplicación desigual o inconsistente) y de falta de fiscalización o penalización de infracción, *enforcement mechanisms*. Sin embargo, esta teoría no reconoce que las instituciones mismas pueden generar presiones como las que he identificado cuyos efectos sociales y políticos solo pueden atenuarse con mayores presiones. Esto es porque esta teoría supone que las reglas siempre son ventajosas para los individuos en el largo plazo, y que las pérdidas que imponen cumplir la ley siempre a la larga son rebasadas por las ganancias de cumplir con ella. Esta es una certidumbre con la que el político difícilmente suele contar, debido al rol que desempeña. Perder una elección siempre es desastroso y el institucionalismo no tiene como conciliar este hecho. En el contexto en el que se desempeña el político, no importa tanto quien gana, pero que las instituciones sean respetadas, es decir que quien gane lo haga de forma legítima.

El enfoque de esta tesis descansa considerablemente en los supuestos de conducta humana de economía política. Es enteramente racional para los políticos incurrir en actos de

corrupción si los costos de hacerlo son menos que los beneficios. Así mismo, esta tesis asume que la democracia es un bien público que la acción racional de los políticos puede poner en riesgo o deteriorar. Consecuentemente deben crearse sanciones a tal grado que resulte irracional para el político contemplar la posibilidad de incurrir en actos de corrupción.

Esta tesis destaca también que los beneficios de denunciar la corrupción deben exceder los costos para que los medios y la oposición contribuyan a disminuir los costos. Pero no asigna esta motivación a los jueces ni tampoco a los profesionales del periodismo investigativo. Estos siempre enfrentan riesgos en su intento de contrarrestar la corrupción que hacen inciertos los beneficios del cumplimiento de sus funciones en una democracia. A éstos la democracia les demanda simplemente cumplir con su deber de manera imparcial y objetiva. Este es el llamado que tienen dentro de la democracia y muchos atienden a ese llamado de manera íntegra. Esta tesis asume que el sentido del deber puede predominar en algunos individuos sobre cálculos costo-beneficio, pero que esto difícilmente se da con aquellos que se dedican a la política.

La teoría funcionalista supone que la implementación imparcial y sostenida de nuevas leyes puede con el paso del tiempo hacer que estas gocen de la aceptación con la que en el pasado contaban las tradicionales. El escenario de desastre que enfrentan los políticos en cada elección es difícil que llegue a tornarse como algo inexorable con el paso del tiempo, la derrota siempre será una desgracia para los políticos que no podrán enfrentar con gracia. Ésta es una nueva regla que no podrá ser asimilada como tradición. Esta teoría señala que una función disfuncional será eliminada del sistema después de un tiempo, cuando las nuevas reglas sean asimiladas. Por ejemplo la disfunción de caer en la corrupción para realizar procesos en el área de concursos o en el proceso de privatización después de un tiempo cesara, una vez que las nuevas reglas sean asimiladas. Sin embargo, la disfunción de recibir

financiamiento ilegítimo de campaña para tener una mayor probabilidad de ganar las elecciones es una constante que permanece dentro del sistema y no desaparecerá, como hemos sido capaces de observar en los casos de Alemania o Gran Bretaña.

Por último, en relación con la perspectiva de Della Porta pienso que en el momento de enfrentar la incertidumbre electoral los políticos ideológicos y los de negocios tenderán a comportarse exactamente de la misma manera. No hay nada en el político ideológico que haga asimilar estoicamente la derrota electoral y que por tanto lo pudiera disuadir de evitarla. Ambos tipos de políticos pierden mucho, y puede que sea mucho más pesado para el político ideológico perderlo todo ante una derrota que para el político de negocios.

## La República Checa

Es una realidad que la corrupción política en la República Checa en los últimos años ha aumentado, no se ha podido controlar el problema correctamente y con seguridad no será eliminada del sistema en su proceso democrático. Como principal conclusión se debe señalar que la República Checa, así como los estados en transición sustituirán la corrupción política practicada en el periodo comunista, de reciprocidades y tráfico de influencias, por una corrupción democrática, alentada por las exigencias de competencia política.

Los instrumentos básicos y necesarios para que sea posible controlar el fenómeno de la corrupción en países democráticos de forma eficiente se dividen en: fuertes partidos políticos, un poder judicial independiente, diversidad en los medios de comunicación e instituciones, llamados comités o comisiones en contra de la corrupción. En la República Checa tenemos un contexto en donde las instituciones anticorrupción, aunque se han creado no han sido concebidas ni mucho menos facultadas, para actuar de manera eficaz. En la actualidad, sigue

existiendo un espacio abierto para interpretar la ley, se han firmado importantes acuerdos multilaterales en contra de la corrupción, que no se han implementado correctamente y creado organismos para combatirla que se han visto envueltos en distintos escándalos. El programa de *Clean Hands*, implementado en 1998, ha sido severamente criticado por los partidos opositores y medios de comunicación debido a su limitado desempeño.

The legitimacy and transparency of this campaign have been questioned when it was announced that the composition of the Investigation Committee would be secret. The campaign itself has produced less than 50 cases so far, with the former Finance Minister being the subject of one of them. It was admitted to be a failure and terminated in early part of 2000.<sup>1</sup>

La situación de los partidos políticos que comparten el poder dentro del sistema político checo dejan mucho que desear. El *Acuerdo de Oposición* de 1997 al 2000 unió a los más fuertes partidos y supuestos enemigos políticos, CSSD y ODS, creando una especie de asociación delictuosa entre la coalición gobernante y la coalición opositora, la cual está sustentada por partidos pequeños y débiles.<sup>2</sup> La función de la oposición en toda democracia es la de presionar al gobierno, buscar errores y señalar sus faltas, como hemos visto principalmente en el caso de Gran Bretaña, sin embargo, dicha situación en el contexto checo ha resultado muy difícil debido a la debilidad de sus partidos y la deferencia mutua que se obsequian los partidos que comparten el poder.

Al mismo tiempo, el acuerdo ha provocado una hegemonía permanente por ambos partidos dentro del poder. Jeffrey F. Jordan, señala que en este triste matrimonio de enemigos políticos, los dos partidos parecen haber crecido en una arena política pública de acusaciones,

---

<sup>1</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 (20 de marzo de 2004[citado el 17 de octubre de 2003]): disponible en <http://www.cerge.cuni.cz/pdf/wp/Wp171.pdf>

<sup>2</sup> Michael Kraus, "The Czech Republic's First Decade," *Journal of Democracy* 13, no. 2 (Abril 2003): 57.

mientras que en privado cada uno voltea para no ver los errores del otro.<sup>3</sup> Existe una clara cooperación y falta de transparencia política de parte de ambos partidos que hace sumamente difícil el implementar efectivamente las medidas anticorrupción.

Sin embargo, no todo está perdido, en el año 2000, los partidos pequeños parecieron superar sus diferencias formando una coalición de cuatro partidos, denominada *Quad*, formada por KDU-CSL, US, incluyendo al ODA y el partido Neoliberal de Unión Democrática. “The Quad proved quite effective in November 2000, scoring a decisive victory in the Senate elections at the expense of the Accord parties, who lost control of the upper house. As a result, the Quad could block any efforts to change the constitution in the Senate.”<sup>4</sup> Al mismo tiempo, la frustración política que se vive en la República Checa debido a la alianza entre Zeman y Klaus también ha llevado a los medios de comunicación y la sociedad civil a realizar diversas manifestaciones exponiendo la corrupción existente dentro del sistema de gobierno.

Los medios de comunicación han jugado un papel muy importante en la lucha contra la corrupción dentro de la República Checa y se encuentran en el camino correcto. Así como en las democracias consolidadas ha sido la prensa la causante de las caídas de gobiernos, perdidas de elecciones o puestos políticos, la prensa checa fue la responsable de la caída del gobierno de Klaus en 1997 y quien ha sacado a la luz la mayoría de los escándalos de corrupción política. Sin embargo, existe una fuerte relación de amiguismo entre la prensa y los políticos como es el caso de Klaus y Motlik. Asimismo, existen aún grandes conflictos de interés y preocupación con respecto a la concentración de los medios de comunicación. Por ejemplo:

---

<sup>3</sup> Jeffrey M. Jordan, “Patronage and Corruption in the Czech Republic,” *SAIS Review* 22, no. 2 (Verano–Otoño 2002):29.

<sup>4</sup> Kraus, “The Czech Republic’s First Decade,” 58.

“*Mlada Fronta Dnes* and *Lidove Noviny*, two of the four most serious national papers, share the same owner. Practically all regional dailies are also owned by a single investor.”<sup>5</sup>

La constitución checa entró en vigor en 1992 estableciendo una buena estructura de pesos y contrapesos entre las tres ramas del gobierno. El artículo 81 señala que el poder judicial debe ser ejercido en nombre de la república por cortes independientes. Mientras que el artículo 82 establece la independencia de los jueces y que la oficina judicial debe ser incompatible con las oficinas del presidente de la república y miembros de parlamento o cualquier oficina de administración pública.<sup>6</sup>

Sin embargo, aunque el sistema judicial es bastante independiente, aún es necesaria una reforma. En 2001, el programa *European Union Accession Monitoring* señaló en su reporte sobre los estados de Europa del Este que es necesaria una efectiva separación de poderes entre el poder ejecutivo y el judicial. Estableciendo que aún entre los países candidatos más exitosos como la República Checa, existe una continua e inapropiada interferencia por parte del ejecutivo para lograr una real independencia y responsabilidad del poder judicial.<sup>7</sup>

In most of the accession countries, the executive (through the Ministry of Justice but also often through the Finance Ministry) retains an inordinate degree of control over the peripheral activities of judges and the judiciary – administration, management, career path, and budget – which gives it opportunities for improper, if indirect, influence over judges.<sup>8</sup>

---

<sup>5</sup>Martin Weiss, *Nations in Transit: Czech Republic* (Washington, D.C.: Freedom House, 2003), 227.

<sup>6</sup>Parliament of the Czech Republic, “Constitution of the Czech Republic 1992, emended in 1997” [citado el 20 de marzo de 2004]: disponible en <http://www.psp.cz/cgi-bin/eng/docs/laws/constitution.html>

<sup>7</sup>Timothy William Waters, “The Capacity for Independence: Putting Judicial Administrative Capacity on the Reform Agenda,” *Open Society Institute: EU Accession Monitoring Program* (Abril 2002[citado el 20 de marzo de 2004]): disponible en [http://www.eumap.org/library/datab/Documents/1020179248.0/.asp\\_id\\_511](http://www.eumap.org/library/datab/Documents/1020179248.0/.asp_id_511)

<sup>8</sup>Waters, “The Capacity for Independence.”

El mismo programa de la Unión Europea declaró que para limitar el poder del ejecutivo es necesaria una reforma constitucional, crear una conciencia pública de la importancia del sistema e incluso aumentar el perfil de la profesión. Como ya hemos establecido, el crear un sistema judicial capaz de llevar a cabo sus propios asuntos es de suma importancia para el desarrollo de la República Checa hacia una democracia con las estructuras necesarias para la lucha contra la corrupción dentro del sistema.

Como segunda conclusión se debe señalar que en el contexto de la República Checa, la lucha contra la corrupción no es camino fácil. Existen importantes fallas que crean barreras para su control como es la ineficacia de un poder judicial independiente y la implementación correcta de instrumentos anticorrupción. Sin embargo, aunque existe un gran monopolio de los medios de comunicación, las noticias y escándalos políticos siguen saliendo a la luz. La sociedad civil no está conforme con el gobierno y los partidos políticos han buscado la forma de canalizar esta inconformidad ante el sistema y crear cambios.

### Los negocios sucios de la competencia política

En la República Checa los escándalos de financiamiento de partido han quedado atrás, fue la década de 1990, la que se caracterizó por estar impregnada de ellos. Las normas para recolectar fondos han cambiado proveyendo a los partidos de suficiente dinero para llevar a cabo sus campañas. Se supone que los cambios han disminuido la dependencia por parte de los partidos de fuentes ilícitas de capital, consecuentemente, la corrupción en esta área es ahora mínima. Las transformaciones se llevaron a cabo después del colapso del gobierno de Vaclav Klaus en 1997.<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> Weiss, *Nations in Transit: Czech Republic*, 235.

En la actualidad, el *Acta de Partidos Políticos* señala que existen cuatro fuentes de financiamiento político, las cuales se dividen en: contribuciones de la sociedad civil o miembros del partido, que representan una muy pequeña proporción, donaciones grandes, préstamos bancarios y subsidios por parte del estado, siendo los subsidios la más importante fuente de contribución para los partidos en la actualidad<sup>10</sup>

Until recently, Czech law allowed virtually unlimited donations to political parties, not only from private entities but even from those in which the State itself holds an interest, although donations from the latter were prohibited by a Government directive in 1998. The only limitation on donations was a duty to state the source of every donation exceeding €3,333.<sup>11</sup>

El acta sobre partidos políticos, enmendada en julio de 2000 señala que las donaciones de más de 1,667 euros, únicamente pueden ser aceptadas por medio de un recibo escrito, el cual es sometido a las autoridades hacendarias antes de que el dinero pueda ser transferido. Los partidos pueden recibir un máximo de 1.3 millones de euros anuales en donaciones, la identidad de los donantes debe ser publicada, sin importar la cantidad donada, los partidos deben someter reportes específicos anuales, incluyendo sus gastos, además las contribuciones por parte de los miembros del partido no pueden exceder 1,667 euros anuales. Un importante mecanismo para controlar el financiamiento político consiste en que si un partido viola las reglas establecidas, debe de regresar la cantidad de la donación al donante o al estado, en caso de que el donador no pueda ser identificado.<sup>12</sup>

La República Checa ha llevado a cabo un exitoso proceso de reforma en términos legislativos y administrativos en un espacio de tiempo bastante reducido, el *Acta sobre*

---

<sup>10</sup> Open Society Institute, "Corruption and Anti-corruption Policy in the Czech Republic," *EU Accession Monitoring program: Corruption and Anti-corruption Policy*, 2002, 171.

<sup>11</sup> Open Society Institute, "Corruption and Anti-corruption Policy in the Czech Republic," 171.

<sup>12</sup> Open Society Institute, "Corruption and Anti-corruption Policy in the Czech Republic," 171.



*Partidos Políticos* es un importante paso para controlar el problema y mecanismo para limitar las acciones corruptivas. Los distintos especialistas de la situación checa nos señalan que la corrupción en el área de financiamiento de partidos y campaña es ahora mínima, sin embargo, como hemos visto en los casos de Italia, Alemania y el Reino Unido, el capital nunca es suficiente.

En la política de las democracias el partido que gasta más es el que gana más, y mientras más ricas sean las democracias, mayores son los costos de la competencia política y por ende el costo de una campaña política. En todas las democracias, se llevan a cabo negocios sucios para la competencia política, lo cual nos lleva a señalar como tercera conclusión que aunque en la República Checa los partidos reciben dinero público, éste difícilmente puede ser considerado como suficiente.

### Corrupción democrática

La última conclusión señala que dentro de la corrupción democrática los actores políticos son únicamente sensibles a los incentivos anticorrupción cuando estos constituyan medios relevantes para avanzar sus objetivos políticos y en el caso de los empresarios, sus objetivos económicos. Es decir cuando al reportar una acción ilícita desacreditan al partido en poder o a la oposición para ganar mayor número de votos.

Al mismo tiempo, parece ser que en las democracias consolidadas los costos políticos de incurrir en acciones ilícitas para el financiamiento de campaña no son lo suficientemente altos como para que el político lo piense dos veces. El beneficio de mantenerse en el poder pesa más que el de ser sorprendido. Sin embargo, dentro de este contexto no se pueden crear castigos más altos, ¿qué puede ser peor para un partido, perder las elecciones, la renuncia de

un funcionario público o el pago de costosas multas? Por lo tanto, si los castigos no pueden ser mayores y los funcionarios públicos en dicho contexto siguen realizando acciones ilícitas, esto sólo puede implicar que la corrupción dentro de los sistemas democráticos no dejará de existir, aunque pueda ser controlada hasta cierto punto.

En el caso de los países de democratización reciente el contexto es otro, los políticos incurren en acciones indebidas o ilícitas con fines personales o del partido sabiendo que el costo de dicha acción puede ser bajo, ya que pocos casos son resueltos o sacados a la luz. Es decir, en este contexto, los beneficios siguen siendo mayores que los costos. Sin embargo, ésta situación no parece que vaya a durar por mucho tiempo. El que los actos de corrupción salgan a la luz pública, el que la sociedad civil se sienta inconforme y que la oposición explote la corrupción para inflingir perdidas al partido en el gobierno, crean presión sobre el último para fortalecer la estructura anticorrupción.

Sin embargo, teniendo presente el caso italiano, se antoja improbable que la República Checa pueda darle consistencia y estabilidad a su estructura anticorrupción y esto principalmente por las serias limitaciones que sufre su poder judicial, el cual no es un contrapeso suficientemente fuerte para controlar u obligar a los miembros del parlamento y al ejecutivo a responder por sus acciones ilícitas. Han sido en su mayoría presiones exteriores o de la misma prensa y sociedad civil las causantes de cambios y reformas dentro del país.

Todavía más improbable se antoja la posibilidad de que se establezca una comisión legislativa para supervisar actividades e ingresos extraparlamentarios, así como registrar bienes patrimoniales. La democracia y las reformas económicas rindieron jugosos dividendos para los antaño disidentes del comunismo que accedieron al poder. Es difícil esperar que estén dispuestos a hacer sus fortunas susceptibles al escrutinio de sus colegas en el parlamento y

dada la cultura de deferencia entre la clase política, puede ser que una comisión legislativa simplemente refuerce la complicidad.

A lo mejor la nueva oposición en el senado podría estar dispuesta a dar lo que parece ser ‘el salto de la muerte’ en el proceso de construcción de estructuras anticorrupción. Éste es utilizar la oportunidad de acceso al poder para autoregularse, en lugar de utilizarlo para enriquecerse y obtener financiamiento adicional para futuras campañas. En la nueva democracia urgen actos heroicos de parte de su clase política. La primera generación de políticos de la democracia checa claramente declinó la oportunidad de autoregularse, manteniendo así algunas de las oportunidades de la corrupción y alentando su potencial desestabilizador. Los pasos pendientes de la conformación de una estructura anticorrupción efectiva son el fortalecimiento del poder judicial y la creación de una comisión legislativa que cumpla con los objetivos arriba señalados. Para cubrir estos pendientes, sólo cabe esperar que los pocos incentivos anticorrupción que ofrece el régimen sean explotados ampliamente por los medios de comunicación y los nuevos partidos de oposición. Si éstos lograran movilizar a la población y crear un fuerte apoyo público para cubrir los pendientes mencionados entonces el interés egoísta de los dueños de medios de comunicación y de los líderes de los nuevos partidos de oposición habrá hecho por la República Checa lo que el escaso sentido de responsabilidad pública de la primera generación de políticos le impidió lograr. Las posibilidades de mantener la corrupción a niveles marginales en las nuevas democracias parece depender de que sus políticos introduzcan incentivos institucionales que permitan que algunos actores políticos lleguen a tener un interés creado en la anticorrupción. Esto parece animar la operación relativamente exitosa de las estructuras anticorrupción de Alemania y Gran Bretaña.