

LA CORRUPCIÓN DESDE UNA PERSPECTIVA CRIMINOLÓGICA: UN ESTUDIO DE SUS CAUSAS DESDE LAS TEORÍAS DE LAS ACTIVIDADES RUTINARIAS Y DE LA ELECCIÓN RACIONAL¹

ISIDORO BLANCO CORDERO²
Universidad de Vigo

I. INTRODUCCIÓN

DURANTE AÑOS la corrupción³ ha constituido uno de los temas de investigación de los criminólogos⁴. En la actualidad, sin embargo, el interés por este fenómeno delictivo se ha desplazado de la Criminología a las ciencias económicas, en cuyo ámbito se han elaborado numerosos estudios sobre

¹ El presente trabajo se enmarca dentro del proyecto de investigación PGIDT-01PX119701 de la Xunta de Galicia titulado *Aspectos dogmáticos y criminológicos en las nuevas formas de defraudación y corrupción en las sociedades complejas*, cuyo director principal es el profesor Dr. D. Javier de Vicente Remesal.

² Agradezco al profesor Dr. Stephen Cox, del *Department of Criminology and Criminal Justice* de la *Central Connecticut State University* (Connecticut, Estados Unidos), la ayuda prestada con motivo de mi estancia en dicha Universidad, durante la cual se realizó esta investigación.

³ No constituye objeto de nuestro trabajo ofrecer una definición de «corrupción» desde un punto de vista criminológico. Este no coincide con el concepto jurídico de corrupción, sino que es más amplio dado que incluye comportamientos reconducibles a diversos delitos contra la Administración Pública contenidos en el Código penal, como el cohecho, la prevaricación, el tráfico de influencias, la malversación de caudales públicos, los fraudes y exacciones ilegales o la corrupción en las transacciones comerciales internacionales. Cfr. GARRIDO, Vicente; STANGELAND, Per y REDONDO, Santiago, *Principios de Criminología*, 2ª edición, Valencia, 2001, p. 69, ofrece un repaso de la tipificación penal de la corrupción.

Este trabajo se centra en el estudio de la corrupción en el sector público, y no en la denominada corrupción en el sector privado; sobre esta cuestión DE LA CUESTA ARZAMENDI, José Luis y BLANCO CORDERO, Isidoro, «La criminalización de la corrupción en el sector privado: ¿una asignatura pendiente del Derecho penal español?», en *La ciencia del Derecho penal ante el nuevo siglo. Libro Homenaje al Prof. Dr. José Cerezo Mir*, Madrid, 2002, pp. 257-290.

⁴ Cfr. GRABOSKY, Peter y LARMOUR, Peter, «Public Sector Corruption and its Control», *Australian Institute of Criminology, trends & issues in crime and criminal justice*, n.º 143, enero de 2000, pp. 1-6, p. 3.

la corrupción. Pues bien, la presente contribución, que presentamos para rendir homenaje a la figura y obra de Alessandro Baratta, pretende reactivar el interés criminológico —escaso en la literatura española— por este fenómeno. En concreto, ofrece una visión de las causas de la corrupción, integrándolas en un modelo criminológico que toma como referencia algunas teorías elaboradas en el marco de la parte general de la Criminología. Si bien es habitual encontrar en la literatura especializada estudios empíricos sobre los efectos de la corrupción, no son frecuentes los análisis empíricos de sus causas⁵. Ambas caras de la misma moneda —las causas y los efectos— son imprescindibles para desarrollar programas dirigidos a prevenir este fenómeno. Esta contribución constituye, en esta línea, un primer paso hacia el objetivo más ambicioso de articular programas de prevención de la corrupción⁶. Precisamente este objetivo requiere detectar las causas que motivan los comportamientos corruptos, e integrarlas en un modelo que ofrezca una visión de conjunto de las mismas.

La corrupción no tiene su origen en una sola causa. Confluyen en ella multitud de factores, de toda índole, individuales, sociales, económicos, etc.⁷. Desde la economía, disciplina que en los momentos actuales examina en profundidad este fenómeno, se han desarrollado diversos modelos que tratan de explicar los comportamientos corruptos en el sector público. Los análisis fundamentales proceden de dos importantes escuelas de economía: la escuela de la opción racional (*rational choice*) y la nueva economía institucional (*new institutional economics*). En el marco de la primera se ha desarrollado la idea de que la corrupción es consecuencia de la búsqueda de rentas económicas por parte de los funcionarios públicos (*rent-seeking theory*)⁸. La corrupción es considerada como una forma de captación o caza de rentas, como una forma de autoenriquecimiento⁹. En el marco de la segunda se ha ideado el modelo principal-agente.

⁵ Cfr. GONZALEZ DE ASIS, María, «La corrupción internacional. Un examen empírico de sus causas», *Gestión y análisis de políticas públicas*, n.º 10, 1927, pp. 3-18, p. 3.

⁶ DEIG, Alan, «Dealing with corruption: the next steps», *Crime, Law & Social Change*, 29, 1998, pp. 99-112, alude a la necesidad de conectar la teoría con la práctica a la hora de implementar políticas y estrategias anticorrupción.

⁷ HUBERTS, L. W. J. C., «What can be done against public corruption and fraud: Expert views on strategies to protect public integrity», *Crime, Law & Social Change*, 29, 1998, pp. 209-224, p. 216, ofrece datos sobre la importancia de las causas de la corrupción pública.

⁸ La teoría de la búsqueda de rentas (*rent-seeking theory*) ha sido uno de los instrumentos fundamentales desarrollados desde la economía para explicar la corrupción y sus causas estructurales. Sus principales exponentes son Gordon Tullock y Anne Krueger, quienes aludían en sus respectivos trabajos a los grupos de personas que logran capturar rentas de la acción del Gobierno o de otras instituciones públicas y privadas. Los *rent-seekers* o cazadores de rentas ejercen presión sobre los gobiernos para que intervengan para dar respuesta a posibles distorsiones del mercado, y aprovechan esta situación para obtener rentas que no obtendrían de actuar abiertamente en el mercado. Las principales fuentes de estos cazadores de rentas son los subsidios, cuotas, tarifas especiales, etc. Cfr. TULLOCK, Gordon, «The Welfare Costs of Tariffs, Monopolies and Effects», *Western Economic Journal*, 1, 1967, pp. 224-232; KRUEGER, Anne, «The Political Economy of the Rent-Seeking Society», *American Economic Review*, 64, 1974, pp. 291-303.

⁹ Cfr. una perspectiva crítica en LAMBSBORFF, Johan Graf, «Corruption and rent-seeking», *Public Choice*, 113, 2002, pp. 97-115; COLUMBATO, Enrico, «Discretionary Power, Rent-Seeking and

LA CORRUPCIÓN DESDE UNA PERSPECTIVA CRIMINOLÓGICA

Se interpreta la corrupción como una transacción en la que un sujeto al por un contrato abusa de su poder discrecional para vender a un tercero y servicios que no le pertenecen. Dicho de otro modo, existe corrupción cuando un individuo obligado por un contrato viola los términos de tal contrato con fines privados¹⁰. La corrupción, sería, por lo tanto, un incumplimiento contractual¹¹.

El hecho de que nuestro trabajo tenga por objeto de estudio las causas de la corrupción no significa que estemos realizando una Criminología etiológica, fijada exclusivamente en el individuo delincuente y en las causas de su comportamiento (teorías de la criminalidad). Como es sabido, las modernas corrientes criminológicas superan aquellas que consideran que el comportamiento criminal es el resultado de unas características fijas de la personalidad del delincuente. Más bien ofrecemos un modelo explicativo de este fenómeno basado en las teorías criminológicas más recientes, que explican de un modo amplio la delincuencia y sus interacciones con los mecanismos de control social¹². En las últimas décadas se está prestando gran atención a las cuestiones de índole situacional y a las oportunidades de cometer el delito, en concreto, a cómo influyen estas cuestiones en la elección y decisión del delincuente.

En esta línea, destacan los enfoques basados en la oportunidad de cometer un delito. Precisamente en materia de corrupción entendemos que juega un importante papel explicativo la teoría de las actividades rutinarias, también conocida como teoría de la oportunidad. Normalmente un delito, y en particular la corrupción, no se puede llevar a cabo si no existe una oportunidad. Lo problemático es detectar qué genera esta oportunidad, qué factores situacionales llevan a un sujeto a adoptar la decisión de cometer un delito¹³.

Y para ello es de gran utilidad la explicación elaborada por la teoría criminológica de la elección racional, que parte de la idea de que el delincuente es un ser racional. En efecto, como claramente han evidenciado Cornish y Clarke, la teoría de la elección racional afirma que determinados delitos se eligen y se cometen por unas razones específicas. La decisión de delinquir está influenciada

Corruption», publicado en *ICER Working paper* (www.icer.it), septiembre 2001, p. 9, afirma que en los países desarrollados el objetivo fundamental de la corrupción no es la creación de rentas, sino la extracción de rentas.

¹⁰ Cfr. COLUMBATO, «Discretionary Power, Rent-Seeking and Corruptions», op. cit., p. 1.

¹¹ Cfr. GROEMENDIJK, Nico, «A principal-agent model of corruption», *Crime, Law & Social Change*, 27, 1997, pp. 207-229, quien recurre al modelo principal-agente para estudiar la corrupción desde la perspectiva de la escuela de la economía neoinstitucional (*neo-institutional economics*), o nueva economía institucional. Según la teoría económica de la relación agente-principal, se interpreta la corrupción como una desviación de las acciones de los agentes de los intereses del principal. Quien actúa de forma corrupta incumple su contrato.

¹² Cfr. ampliamente GARRIDO, STANGELAND y REDONDO, *Principios de Criminología*, op. cit., pp. 392 y 33.

¹³ Cfr. GORTA, Angela, «Minimising corruption: Applying lessons from the crime prevention literature», *Crime, Law & Social Change*, 30, 1998, pp. 67-87, p. 69.

por las características tanto del delito como del delincuente y es producto de una interacción entre ambos¹⁴. Por eso es conveniente identificar qué particularidades delictivas y circunstancias son atractivas para específicos tipos de delinquentes¹⁵. a) Interesa examinar la perspectiva del delincuente para saber qué factores tiene en cuenta a la hora de decidir si emprende o no la comisión de un delito. Los individuos perciben las situaciones y las potenciales oportunidades de cometer el delito de modo diferente¹⁶. Lo que ocurre es que no existen estudios empíricos acerca de cómo perciben los delinquentes las situaciones y las oportunidades de cometer el delito¹⁷ y, en especial, la corrupción. b) Como acertadamente se destaca desde la teoría criminológica de la elección racional, la naturaleza del delito cometido es crucial para la explicación del mismo. Los motivos que llevan a decidir la comisión de un determinado delito son normalmente diferentes de los que guían la comisión de otros¹⁸. Esto significa que las razones que interveen a un sujeto a realizar comportamientos corruptos normalmente van a diferir de las que inspiran la comisión de otros delitos. Es más, como se ha evidenciado, en función del delito no sólo difieren las razones para cometerlo, sino también las formas de comisión¹⁹.

5. PRECISIONES CONCEPTUALES

5.1. Teoría de las actividades rutinarias (Theory of routine activities)

Como hemos señalado, para explicar las causas de la corrupción recurrimos en primer término a la teoría criminológica de las actividades rutinarias, formulada por Lawrence E. Cohen y Marcus Felson²⁰, también conocida como teoría de la oportunidad. Esta teoría surge inicialmente para explicar delitos de apoderamiento de cosas ajenas, aunque con posterioridad se ha utilizado para analizar otros delitos. Con ella se pretende explicar cómo la organización espacio-temporal de las actividades sociales en la vida moderna favorece que las personas con inclinaciones delictivas pasen al acto. En la versión inicial de Cohen y

Felson se afirma que la convergencia de tres factores interdependientes en el espacio y en el tiempo es lo que explica el aumento de la delincuencia: la existencia de delinquentes motivados para cometer delitos, la existencia de objetivos (targets)²¹ o víctimas apropiadas y la ausencia de protectores eficaces (capable guardian) contra el delito.

La probabilidad de convergencia en el espacio y en el tiempo de un delincuente motivado, objetivos apropiados y la ausencia de un protector eficaz (depende de la organización normal de la vida diaria). Las actividades rutinarias se desarrollan cuando la gente entra en contacto o interactúa de forma activa con otras personas de forma regular para satisfacer sus necesidades diarias. Las oportunidades de cometer un delito se encuentran en el curso de las actividades ordinarias de los objetivos apropiados, y resultan actualizadas cuando estas actividades rutinarias se encuentran con alguien dispuesto a cometer un delito, y en ausencia de un tercero que vigile. La aparición de una oportunidad no significa necesariamente que se produzca un delito, pero incrementa la probabilidad de que ocurra. Existe, por lo tanto, una interdependencia entre las actividades rutinarias no delictivas de las víctimas y las actividades y rutinas de los delinquentes. La estructura espacial y temporal de las actividades rutinarias legales juega un importante papel en la determinación de la ubicación, tipo y cantidad de actos ilegales que ocurren en una determinada comunidad o sociedad²².

Un delincuente motivado puede ser cualquier persona que tenga alguna razón para cometer un delito. Normalmente las razones por las que los delinquentes realizan actos delictivos son complejas y se encuentran interrelacionadas²³.

Un objetivo apropiado es cualquier persona o cosa que tengan probabilidades de ser atacados por el delincuente. Objetivo del delito pueden serlo una persona o una cosa cuya posición en el espacio y en el tiempo genere un mayor riesgo de ataque criminal (víctimas descuidadas, visibles, etc.). Normalmente

¹⁴ Cf. CORNISH, Derek B. y CLARKE, R. V., «Understanding crime displacement: An application of rational choice theory», *Criminology*, n.º 25, 1987, pp. 933-947, p. 935.

¹⁵ A las características de un delito que le hacen diferencialmente atractivo para sujetos particulares o grupos las denominan CORNISH y CLARKE, «Understanding crime displacement: An application of rational choice theory», *op. cit.*, p. 935, en inglés, *choice-structuring properties*.

¹⁶ Cf. GAROF, Thomas, «Crime displacement and situational prevention: Toward the development of some principles», *Canadian Journal of Criminology*, n.º 32, 1990, pp. 41-74.

¹⁷ Cf. GORTA, «Minimising corruption: Applying lessons from the crime prevention literature», *op. cit.*, p. 71.

¹⁸ Cf. CLARKE, Ronald V. y FELSON, Marcus, «Criminology, routine activity and rational choice», en CLARKE, R. V. y FELSON, M. (eds.), *Routine activity and rational choice*, New Brunswick (USA), 1993, pp. 1-14, p. 9.

¹⁹ Cf. GORTA, «Minimising corruption: Applying lessons from the crime prevention literature», *op. cit.*, p. 72.

²⁰ Cf. COHEN, Lawrence E. y FELSON, Marcus, «Social Change and Crime Rate Trends: A Routine Activity Approach», *American Sociological Review*, 44, 1979, pp. 588-608.

²¹ CLARKE y FELSON, «Criminology, Routine Activity, and Rational Choices», *op. cit.*, p. 2, emplean intencionadamente el término objetivo (target) para evitar las implicaciones morales de la palabra víctima, y para tratar exactamente igual a las personas y a las cosas, como objetos con una posición en el espacio y en el tiempo.

²² Cf. COHEN y FELSON, «Social Change and Crime Rate Trends: A Routine Activity Approach», *op. cit.*, pp. 588-608.

²³ Cf. CLARKE y FELSON, «Criminology, Routine Activity, and Rational Choice», *op. cit.*, p. 2. Con todo, Clarke y Felson destacan cómo su teoría pretende explicar el delito sin el recurso a las diversas teorías sobre las motivaciones criminales. Por su parte NAGIN, Daniel S. y PATERNOSTER, Raymond, «Enduring Individual Differences and Rational Choice Theories of Crime», en *Criminal Justice. Contemporary Literature in Theory and Practice*, Series Editors Marilyn McShane/Frank P. Williams III, New York-London, California State University-San Bernardino, Garland Publishing, Inc., 1997, pp. 303-314 (artículo publicado por vez primera en *Law & Society Review*, volume 27, Number 3, 1993, pp. 467-496), concluyen basándose en datos empíricos que en la explicación del delito concurren tanto factores de naturaleza situacional tales como los expuestos por la teoría de las actividades rutinarias, como factores individuales relativos a la tendencia a delinquir por falta de autocontrol.

(con cuatro) los elementos que influyen en el riesgo de ser objetivo de un ataque criminal, que se expresan con el término (VIVA) valor, inercia, visibilidad y acceso. El delincuente tiene en cuenta estas cuatro variables. Los delincuentes están solo interesados en los objetivos que ellos consideran (valioso), cualquiera que sea el motivo. Con el término inercia se alude al tamaño y al peso del objeto, que lo pueden hacer más o menos sugerente (especialmente en los delitos de apoderamiento). La visibilidad se refiere a lo expuesto y a la vista que se encuentra el objeto, lo cual lo puede hacer más apetecible. En cuanto al acceso, se alude especialmente a la localización de los bienes, que los hagan más accesibles al delincuente¹⁴.

En cuanto a la falta de protectores eficaces, éstos no son exclusivamente los policías¹⁵ o guardias de seguridad, sino cualquier persona que se encuentre en condiciones de protegerse a sí misma o a los demás. De hecho, Clarke y Felson apuntan que la persona que más probabilidades tiene de prevenir un delito no es un policía, sino más bien un vecino, un amigo, e incluso el propietario de la cosa que se pretende sustraer. Como dicen estos autores, el delincuente va a buscar un objetivo cuando no se encuentran presentes protectores eficaces. En el momento en el que esto sucede, se puede cometer un delito¹⁶. Dos factores presentes (delincuente y objetivo) y uno ausente (protector eficaz) generan la mejor situación para el delito.

En definitiva, para que suceda un delito —en especial de apoderamiento—¹⁷ un delincuente motivado debe encontrar un objetivo apropiado en ausencia de un protector eficaz. Esto significa que pueden aumentar los delitos sin necesidad de que haya más delincuentes, si hay más objetivos o si los delincuentes pueden acceder a los objetivos sin la presencia de protectores eficaces¹⁸.

¹⁴ Cfr. FELSON, Marcus y CLARKE, Ronald V., *Opportunity Makes the Thief. Practical theory for crime prevention*, Police Research Series, Paper 98, London, 1998, p. 5.

¹⁵ Con esto, dicen CLARKE y FELSON, «Criminology, Routine Activity, and Rational Choice», *op. cit.*, p. 3, que pretenden distanciar a la teoría de las actividades rutinarias del resto de la Criminología, que se centra en exceso en el estudio del sistema de justicia penal como explicación de la delincuencia.

¹⁶ CLARKE y FELSON, «Criminology, Routine Activity, and Rational Choice», *op. cit.*, p. 3.

¹⁷ FELSON, Marcus, «Routine Activities and Crime Prevention in The Developing Metropolis», en COIL, Suzette (ed.), *Criminological Theories. Bridging the Past to the Future*, United States of America, Sage Publications, 2002, pp. 297-304, p. 298, advierte que el razonamiento de esta teoría se puede aplicar a todos los delitos, aunque algunos precisan de elementos explicativos adicionales. Cfr. también FELSON, Marcus, «The Routine Activity Approach. A very Versatile Theory of Crime», en *Explaining Criminals and Crime. Essays in Contemporary Criminological Theory*, Raymond Paternoster/Routledge, Los Angeles, California, Roxbury Publishing Company, 2001, pp. 43-46, p. 45, donde expone que esta teoría ha sido utilizada para explicar delitos tales como el tráfico de drogas o delitos cometidos a través de las telecomunicaciones (intercepción de telecomunicaciones, vandalismo electrónico, fraude electrónico, terrorismo electrónico, blanqueo de capitales, etc.)

¹⁸ Cfr. FELSON y CLARKE, *Opportunity Makes the Thief. Practical theory for crime prevention*, *op. cit.*, p. 5. Esta explicación también implica que un cambio en la vida comunitaria puede entrañar cambios en el número de oportunidades de delito, sin que se produzca una modificación en la motivación criminal.

Se trata de una (teoría bien construida) que, si bien no sirve para explicar todas las formas de delincuencia, es especialmente adecuada para dar una visión de las causas de la corrupción¹⁹. Ya hemos indicado que es necesario adoptar una perspectiva que atienda el concreto delito para poder ofrecer una visión de sus causas. De hecho, esta teoría ha servido a muchos criminólogos para explicar delitos de apoderamiento, como por ejemplo, las sustracciones de vehículos de motor²⁰ o los robos de bancos²¹. Pero también se está utilizando para explicar el efecto preventivo o disuasor del empleo de mecanismos de naturaleza civil²², o para analizar los procesos de victimización²³. En lo sustancial consideramos que esta teoría puede servir para explicar la corrupción²⁴, si bien es evidente que este fenómeno criminal es diferente a los actos predatorios en los que hay contacto directo entre delincuente y víctima que pretende explicar dicha teoría²⁵.

2.2. Teoría de la elección racional

La teoría criminológica de la elección racional (*rational choice theory*), de corte marcadamente utilitarista, fue formulada en el trabajo de 1985 titulado *Crime and Human Nature*, de Wilson y Herrnstein²⁶, y en las obras de Clarke y Cornish de 1985 y 1986²⁷. En cierta medida esta teoría revitaliza las ideas de la escuela clásica, cuyos mayores representantes fueron Beccaria y Bentham, sus antecedentes más inmediatos pueden situarse en dos tendencias criminológicas

¹⁹ Cfr. GARRIDO, STANGELAND y REDONDO, *Principios de Criminología*, *op. cit.*, pp. 492-493, señalan cómo se trata ésta de una teoría correctamente formulada y construida, aunque dudan de su capacidad para explicar el fenómeno delictivo.

²⁰ Cfr. RICE, Kennon J. y SMITH, William R., «Socioecological models of automotive theft: integrating routine activity and social disorganization approaches», *Journal of Research in Crime and Delinquency*, vol. 39, nº 3, agosto 2002, pp. 304-316.

²¹ Cfr. WANG, John Z., «Bank Robberies by an Asian Gang: An Assessment of the Routine Activities Theory», *International Journal of Offender Therapy and Comparative Criminology*, 46 (5), 2002, pp. 555-568.

²² Cfr. BRUNET, James R., «Discouragement of Crime Through Civil Remedies: An Application of a Reformulated Routine Activities Theory», *Western Criminology Review*, 4 (1), 2002, pp. 68-79.

²³ Cfr. WITTEBROOD, Karin y NIPUWIBRYA, Paul, «Criminal victimization during one's life course: the effects of previous victimization and patterns of routine activities», *Journal of Research in Crime and Delinquency*, vol. 37, nº 1, febrero 2000, pp. 91-112.

²⁴ En esta línea, el Instituto Australiano de Criminología publicó en el año 2000 un estudio sobre la corrupción en el sector público, que explicaba sus causas con base en la teoría de las actividades rutinarias. Cfr. GRABOSKY y LARMOUR, «Public Sector Corruption and its Controls», *op. cit.*, p. 4.

²⁵ ANI, SUNG, Hung-Eng, «A convergence approach to the analysis of political corruption: A cross-national study», *Crime, Law & Social Change*, 38, 2002, pp. 117-160, p. 139.

²⁶ Cfr. WILSON, James Q. y HERRNSTEIN, Richard J., *Crime and Human Nature. The definitive study on the causes of crime*, New York, 1985.

²⁷ Cfr. CLARKE, Ronald V. y CORNISH, Derek B., «Modelling Offenders' Decisions: A Framework for Research and Policy», en TONRY, M. y MORRIS, N. (eds.), *Crime and Justice. An Annual Review of Research*, vol. 6, Chicago, 1985, pp. 147-183; CORNISH, Derek B. y CLARKE, Ronald V., «Introduction», en CORNISH, D. B. y CLARKE, R. V. (eds.), *The Reasoning Criminal: Rational Choice Perspectives on Offending*, New York, 1985, pp. 1-10.

importantes. La primera es la que surge de la aplicación de la teoría económica al delito, en concreto, de los análisis económico-matemáticos del delito realizados por Becker¹⁰, que ponen el acento en la explicación de la percepción por parte del delincuente de los riesgos que corre, de los esfuerzos que ha de realizar y de las recompensas que va a obtener. La segunda se sitúa en los trabajos sobre la prevención situacional del delito elaborados en la década de los años 1980¹¹, especialmente por Clarke, cuyo objetivo es bloquear las oportunidades de comisión del delito mediante cambios ambientales¹².

Con base en ambas tendencias se formula una teoría centrada en la toma de decisiones por parte del delincuente. Su principal idea es que el delito es el resultado de una elección racional; es un comportamiento intencional (*purposive behavior*), dirigido a beneficiar al delincuente de alguna manera. El delincuente persigue fines cuando comete un delito, pero también corre algunos riesgos, como el de ser detenido. El delincuente, por lo tanto, se encuentra ante una elección, y ha de optar. Pues bien, según esta teoría las personas actúan en función de las expectativas de beneficio que puedan obtener. En esa relación entre recompensas y riesgos, el sujeto optará por cometer un delito cuando los beneficios calculados sean mayores que los riesgos generados. Los beneficios que persigue el delincuente no solamente han de ser de carácter económico, sino también de otra naturaleza, emocional, obtener la aprobación de los amigos, sentir satisfacción por el ajuste de cuentas, etc. Lo mismo ocurre con los riesgos y castigos, que no solamente han de serlo de carácter material, sino que también pueden serlo la pérdida de su reputación, la desaprobación por parte de los espectadores de la acción, el temor a una venganza por parte de la víctima, etc.¹³

3. UN MODELO CRIMINOLÓGICO DE LAS CAUSAS DE LA CORRUPCIÓN: UNA INTEGRACIÓN DE LAS TEORÍAS DE LAS ACTIVIDADES RUTINARIAS Y DE LA ELECCIÓN RACIONAL

Desde su aparición hace más de veinte años, la teoría criminológica de las actividades rutinarias se ha convertido en una de las principales formas de explicar el delito, o más bien, determinados delitos. Entendemos que entre los

¹⁰ Cfr. el importante trabajo de BECKER, Gary S., «Crime and Punishment: An Economic Approach», *Journal of Political Economy*, 76, 1968, pp. 169-217.

¹¹ Cfr. CLARKE, Ronald V., «Situational' crime prevention: Theory and practice», *British Journal of Criminology*, vol. 20, 1980, pp. 136-147, ver también el posterior trabajo CLARKE, Ronald V., «Situational Crime Prevention», en *Building a Safer Society. Strategic Approaches to Crime Prevention*, edited by Michael Tonry and David P. Farrington, *Crime and Justice. A Review of Research*, volume 9, 1985, pp. 91-150.

¹² Cfr. VOLD, George B.; BERNARD, Thomas J. y SHIFFES, Jeffrey B., *Theoretical Criminology*, 5ª ed., New York-Oxford, Oxford University Press, 2002, pp. 203-204. Cfr. la obra NEWMAN, Graeme; CLARKE, Ronald V. y SHOHAM, S. Giora (eds.), *Rational Choice and Situational Crime Prevention: Theoretical Foundations*, Dartmouth, U.K., Ashgate, 1997.

¹³ Cfr. CLARKE, Ronald V. y CORNISH, Derek B., «Rational Choice», en *Explaining Criminals and Crime. Essays in Contemporary Criminological Theory*, Raymond Paternoster/Ronnet Bachmann, Los Angeles, California, Roxbury Publishing Company, 2001, pp. 23-42.

delitos que pueden ser explicados por esta teoría se encuentra la corrupción, sin embargo, esta teoría por sí sola no se muestra suficiente. En la Criminología se han realizado varios intentos de emparentar a la teoría de las actividades rutinarias con otras teorías explicativas del delito, como por ejemplo con la teoría de la elección racional, con las teorías de la prevención situacional, y con las teorías de la desorganización social¹⁴. Pues bien, para explicar los delitos de corrupción el matrimonio más adecuado, a nuestro juicio, es el que resulta de combinar la teoría de las actividades rutinarias y la de la elección racional¹⁵.

Han existido diversos intentos teóricos de conectar ambas teorías, siendo los más relevantes precisamente los que proceden de sus fundadores. En efecto, tanto Ronald V. Clarke como Marcus Felson han avanzado en su integración. Y es que ambas tienen mucho en común, dado que atribuyen un gran peso a los determinantes del crimen de naturaleza situacional. Además, reconocen la necesidad de realizar siempre una explicación de cada delito específico¹⁶.

En materia de corrupción, se puede partir de los parámetros de la teoría de las actividades rutinarias. Y lo primero que hay que apuntar es la dificultad de afirmar que ésta se produce en el marco de las rutinas diarias de los ciudadanos normales. En la rutina de los ciudadanos no se observan delitos de corrupción, al contrario de lo que ocurre con delitos de apoderamiento. Parece necesario, por tanto, superar esta afirmación de base de la teoría y adoptar una visión distinta. En efecto, sería posible admitir que los comportamientos corruptos se llevan a cabo, no tanto en el marco de las rutinas diarias de los ciudadanos, cuanto en el marco de las «rutinas institucionales del Estado». La forma en la que el Estado se organiza y actúa, especialmente en relación con el mercado, tiene una influencia decisiva en la creación de oportunidades de realizar actos corruptos. En este sentido, la actividad rutinaria se percibe en las actuaciones de los funcionarios que tienen contacto habitual con empresas y personas que realizan diaria y rutinariamente operaciones en el mercado.

Pues bien, superado este primer obstáculo, conforme a la teoría de las actividades rutinarias son tres los elementos esenciales que desempeñan un papel trascendental en la comisión de delitos de corrupción: la motivación, la oportunidad y la ausencia de protectores o controles eficaces.

3.1. Motivación

Una de las debilidades de la teoría de las actividades rutinarias es la indefinición del concepto de «delinuentes motivados», dado que no explica por qué

¹⁴ Así lo señala BRUNET, «Discouragement of Crime Through Civil Remedies: An Application of a Reformulated Routine Activities Theory», *op. cit.*, p. 68.

¹⁵ Cfr. CLARKE y FELSON, «Criminology, routine activity and rational choice», *op. cit.*, pp. 8-9, con un amplio cuadro de similitudes y diferencias entre ambas teorías.

¹⁶ Como acertadamente ha señalado SUNG, «A convergence approach to the analysis of political corruption: A cross-national study», *op. cit.*, p. 139.

algunas personas están motivadas para delinquir¹⁵. De hecho, cuando Clarke y Felson aluden a esta teoría apuntan que pretende explicar el delito sin recurrir a las diversas teorías sobre las motivaciones criminales¹⁶. P¹⁷ues bien, (tratando de salvar este obstáculo nuestro trabajo examina qué motiva al corrupto)¹⁸ a delinquir.

El estudio de la motivación remite directamente a cuestiones de índole puramente subjetiva, esto es, que dependen del concreto sujeto interviniente en la corrupción. Por eso, desde esta perspectiva individual la motivación puede variar de unos sujetos a otros. La determinación en particular de los motivos que mueven a un sujeto a realizar comportamientos corruptos obligaría a realizar un estudio psicológico de su personalidad. Esto supondría mantener una perspectiva psicológica de la motivación de la corrupción, basada en las características de la personalidad de cada sujeto corrupto. Sin embargo, entendemos que la motivación no se puede explicar exclusivamente desde una perspectiva puramente individual. La corrupción es un problema social¹⁹ se encuentra encajonada en la propia estructura social. Por eso, la motivación del corrupto se encuentra de alguna manera condicionada por el ambiente económico y el contexto institucional de un concreto país. De hecho, como ha señalado algún autor, la disposición a realizar comportamientos corruptos no es constante en un funcionario público, y puede variar en el tiempo en la misma persona en función del contexto en el que se encuentre²⁰. Se afirma que el funcionario responde a las fuerzas estructurales, culturales e institucionales que generan un sistema de oportunidades de corrupción. Las oportunidades de enriquecimiento ilícito mediante el abuso del poder público se convierten en poderosas tentaciones cuando se espera la obtención de un elevado soborno y existe un riesgo pequeño de ser físicamente detectado, socialmente estigmatizado o legalmente castigado²¹.

En cualquier caso, las motivaciones se han de estudiar por un lado desde la perspectiva individual del sujeto que lleva a cabo comportamientos corruptos, y, por otro, desde una perspectiva estructural o supraindividual, teniendo en cuenta las condiciones sociales y económicas que motivan a los corruptos.

a) Desde una perspectiva individual la motivación que mueve al corruptor y al corrupto suele ser simple: la obtención de beneficios personales. Esta motivación, dicen Grabosky y Larmour, es consecuencia de una característica humana ampliamente arraigada, o incluso universal: la avaricia. La avaricia del corrupto oscila en una línea que va desde la insaciable, que aparece en determinadas

¹⁵ Cfr. GARRIDO, STANGELAND y REDONDO, *Principios de Criminología*, op. cit., p. 401, donde exponen las críticas que recaen sobre la teoría de las actividades rutinarias, especialmente las relativas a la indefinición del concepto de «delincuente motivado».

¹⁶ Cfr. CLARKE y FELSON, «Criminology: Routine Activity, and Rational Choice», op. cit., p. 2.

¹⁷ Aludimos con este término tanto al corruptor como al corrupto.

¹⁸ Así SUNG, «A convergence approach to the analysis of political corruption: A cross-national study», op. cit., p. 141.

¹⁹ Así SUNG, «A convergence approach to the analysis of political corruption: A cross-national study», op. cit., p. 141.

personas (alude el estudio del Instituto Australiano de Criminología a los presidentes Marcos y Mobutu), hasta la ausencia total en aquellos funcionarios con una integridad impecable²². Esta motivación no necesariamente debe ser de carácter material. En ocasiones los beneficios que pretende el funcionario público son simplemente de naturaleza sexual, o la obtención de estatus y poder, más que beneficios económicos²³.

En la Psicología se ha estudiado precisamente lo que motiva al corrupto. Entre otras teorías, se ha elaborado un modelo de responsabilidad individual de índole psicodinámica. Este modelo creado por psicoanalistas explica la corrupción desde el punto de vista de los motivos que guían al corrupto. En concreto, se entiende que la motivación es consecuencia de la necesidad que tienen todos los seres humanos de poseer y controlar cada vez más dinero. El ser humano pertenece a una especie que sabe que está condenada a morir, a envejecer, y busca seguridad en el dinero. La corrupción vendría a constituir, en definitiva, una negación de la vulnerabilidad²⁴. En realidad, en los corruptos se observan tres circunstancias trascendentales: un motivo, una oportunidad propicia y una habilidad para racionalizar y justificar²⁵ el hecho²⁶.

Pues bien, al margen de los análisis psicológicos, creemos que la motivación que mueve a los sujetos de la corrupción se puede explicar claramente desde la perspectiva de la elección racional. La corrupción es una infracción que se basa en cálculos racionales de expectativas de beneficio realizados por los infractores, que se produce en una situación de ausencia de un protector eficaz. Los corruptos son ciudadanos que persiguen objetivos, que tienen una jerarquía de preferencias y utilidades que ordenan en función de las posibilidades de su ambiente social. En la elección de su comportamiento proceden a realizar cálculos racionales de relación coste-beneficio, tratando en todo momento de maximizar ganancias²⁷.

²⁰ Cfr. GRABOSKY y LARMOUR, «Public Sector Corruption and its Control», op. cit., p. 2.

²¹ *Ibidem*, p. 3.

²² Cfr. ARDOUIN, Javier; BUSTOS, Claudio; GAYO, Rosa y JARPA, Mauricio, «Corrupción», en <http://www.udec.cl/ivalfaro/apsique/deli/corruptcion.html>, p. 8.

²³ En este sentido, el corrupto trata de engañar a los demás, y para ello comienza por engañarse a sí mismo. El corrupto es una persona que se miente a sí mismo, sin darse cuenta de ello dado que no quiere saber la verdad. Saberlo le causaría un dolor insoportable. Cfr. GONZÁLEZ-MALACHEVARRIA, Ángel, «Fraude, corrupción, corruptores y corruptos en la encrucijada legal y moral», Documento presentado al Panel de debate sobre corrupción durante el Primer Congreso Nacional de Auditoría Gubernamental, organizado por la Contraloría General de la República de Panamá, 12 y 13 de octubre de 1998, disponible en http://www.respondenet.com/spanish/auditoria/financiera/audi.../fraude_corruptcion_max.html, citando al criminólogo Donald Kressky, que realizó un estudio empírico sobre esta materia en la década de los 90, entrevistando a más de 100 condenados por fraude y estafa.

²⁴ Algunos psicoanalistas se remontan a la infancia para explicar el comportamiento del corrupto. En efecto, afirman que el corrupto es una persona que desde su infancia ha aprendido que para tener algo, tiene que comprarlo; cfr. ARDOUIN, Javier; BUSTOS, Claudio; GAYO, Rosa y JARPA, Mauricio, «Corrupción», en <http://www.udec.cl/ivalfaro/apsique/deli/corruptcion.html>, p. 3.

²⁵ Así, SUNG, «A convergence approach to the analysis of political corruption: A cross-national study», op. cit., pp. 139 y 141.

Una explicación del fenómeno de la corrupción fundamentada en la teoría de la elección racional ha de tomar como base las reglas de funcionamiento del mercado⁶⁵. La idea es que la corrupción es un bien ilícito que se compra y se vende de acuerdo con las condiciones del mercado, y que los intervinientes en tal mercado, los compradores y los vendedores de la corrupción, son seres humanos racionales que proceden a realizar transacciones ilícitas con la finalidad de maximizar oportunidades, y al mismo tiempo pretenden minimizar los costes que se derivan de ser detenidos y condenados, y la correlativa pérdida de reputación que ello conlleva⁶⁷.

En definitiva, la corrupción aparece como una elección racional⁶⁸. La cuestión reside en determinar qué es lo que hace que las personas, como seres humanos racionales, decidan actuar de una manera corrupta⁶⁹. Los estudios en materia de corrupción han evidenciado que la corrupción resulta condicionada por la existencia de multitud de variables. Entre ellas destaca, como venimos diciendo, la racionalidad en la actuación de los actores involucrados en el mercado de la corrupción. El vendedor (el corrupto) y el comprador de corrupción (el corruptor) llevan a cabo un intercambio ilegal para maximizar oportunidades y minimizar riesgos⁶⁹.

b) Pero también, como se ha indicado ya, en la motivación de los corruptos juegan una importancia trascendental factores de naturaleza estructural o supraindividual. Existen algunas condiciones sociales y económicas que pueden servir de incentivo para comportamientos corruptos⁶¹. Inciden especialmente en

⁶⁵ Seguimos en este punto la opinión de SAVONA, Ernesto U., «Beyond Criminal Law in Devising Anticorruption Policies: Lessons from the Italian Experience», *European Journal on Criminal Policy and Research*, vol. 3, n.º 2, 1995, pp. 21-37; SAVONA, Ernesto U., «The markets of corruption. A theoretical framework for understanding and reducing corruption», *Transcrime Working Paper* n.º 10, abril 1997. En el mismo sentido, ADAMOLI, Sabrina, «Combating Corruption», en *Five Issues in European Criminal Justice: Corruption, Women in the Criminal Justice System, Criminal Policy Indicators, Community Crime Prevention, and Computer Crime*. Proceedings of the VI European Colloquium on Crime and Criminal Policy, Helsinki 10-12 December 1998, edited by Matti Joutsen, Publication Series n.º 34, Helsinki, HEUNI, pp. 61-73, pp. 64 y 55.

⁶⁶ Seguimos en este punto a SAVONA, «Beyond Criminal Law in Devising Anticorruption Policies: Lessons from the Italian Experience», *op. cit.*, p. 21; SAVONA, «The markets of corruption. A theoretical framework for understanding and reducing corruption», *op. cit.*, p. 1; ADAMOLI, «Combating Corruption», *op. cit.*, p. 61.

⁶⁷ Cfr. SAVONA, «Beyond Criminal Law in Devising Anticorruption Policies: Lessons from the Italian Experience», *op. cit.*, p. 22; SAVONA, Ernesto U., «The markets of corruption. A theoretical framework for understanding and reducing corruption», *op. cit.*, p. 1; le sigue ADAMOLI, «Combating Corruption», *op. cit.*, p. 65.

⁶⁸ Cfr. ADAMOLI, «Combating Corruption», *op. cit.*, p. 65.

⁶⁹ Cfr. SAVONA, «Beyond Criminal Law in Devising Anticorruption Policies: Lessons from the Italian Experience», *op. cit.*, p. 23; SAVONA, «The markets of corruption. A theoretical framework for understanding and reducing corruption», *op. cit.*, p. 1.

⁷⁰ Seguimos en este punto la exposición de SUNG, «A convergence approach to the analysis of political corruption: A cross-national study», *op. cit.*, p. 141.

la decisión del corrupto de pasar al acto cuando tiene posibilidad de ello. Se ve aquí que el sujeto que actúa corruptamente es un ser racional que adopta una decisión racional.

Por ejemplo, situaciones de inestabilidad económica en el país pueden incentivar comportamientos corruptos. Es cierto que la corrupción está presente tanto en países desarrollados como en países pobres. Ahora bien, las sociedades que padecen una escasez de bienes básicos y en los que es fundamental el mercado negro para acceder a ellos, son las más proclives a tener elevados índices de corrupción, que llega a estar incluso institucionalizada⁶². Los reducidos mercados no sólo tienen una escasa circulación de bienes y servicios elementales, sino que también son más atractivos y vulnerables a la actuación discrecional del Estado⁶³. Afirma Sung que la intervención del Fondo Monetario Internacional (FMI) para ayudar a las economías inestables en ocasiones empeora este problema en algunos países. Casi siempre el FMI exige a los países en vías de desarrollo con importantes problemas económicos un control drástico de su déficit público como condición para la concesión de créditos. Esta exigencia obliga a los gobiernos a disminuir su personal y a recortar los programas públicos. Cuando los funcionarios públicos se encuentran con salarios estancados, retrasos en los pagos y disminución de la seguridad del trabajo, pueden verse motivados a actuar de forma corrupta⁶⁴.

La reducción del sector público que se ha producido como consecuencia de las crisis que han golpeado a algunos países, les ha llevado a prescindir de personal cualificado y a reducir costes recortando los salarios de los empleados públicos. Sobre todo en América Latina, en Europa del Este y en los países de la antigua Unión Soviética, las remuneraciones del personal público son muy bajas⁶⁵. Es habitual señalar que los bajos salarios de los funcionarios constituye un factor importante que incentiva los actos de corrupción. En efecto, si los salarios son muy bajos la corrupción deviene una estrategia de supervivencia⁶⁶. Sin embargo, no se ha comprobado empíricamente una correlación positiva entre salarios bajos y corrupción⁶⁷. Sí existen experiencias a nivel internacional que

⁶¹ Señalan GARRIDO, STANGELAND y REDONDO, *Principios de Criminología*, *op. cit.*, p. 659, que los países subdesarrollados tienen mayores índices de corrupción que los desarrollados. La excepción son los países exportadores de combustible, como Arabia Saudita, corrupta pese a no ser pobre.

⁶² SUNG, «A convergence approach to the analysis of political corruption: A cross-national study», *op. cit.*, p. 141.

⁶³ SUNG, «A convergence approach to the analysis of political corruption: A cross-national study», *op. cit.*, p. 141.

⁶⁴ ROSE-ACKERMAN, Susan, *La corrupción y los gobiernos. Causas, consecuencias y reforma*, Madrid, 2001, p. 99.

⁶⁵ Como acertadamente afirma ROSE-ACKERMAN, *La corrupción y los gobiernos. Causas, consecuencias y reforma*, *op. cit.*, p. 100.

⁶⁷ De hecho, un estudio de varios países ha evidenciado una asociación negativa entre los sueldos de los funcionarios y el nivel de corrupción; cfr. VAN RIJCKEGHEM, Caroline y WEDER, Beatrice, «Corruption and the Rate of Temptation: Do Low Wages in the Civil Service Cause Corruption?», Documento de trabajo 97/91, Washington DC, Fondo Monetario Internacional, 1997.

evidencian que un buen sistema de remuneraciones facilita la modernización del Estado y desincentiva la comisión de actos ilícitos.⁶⁸ Las posibilidades de obtención de sobresueldos que se abren a los funcionarios mal pagados pueden servir de aliciente para aceptar sobornos.⁶⁹ Es habitual aludir al ejemplo de Ghana, que en el año 1969 no podía pagar dignamente a sus funcionarios, hasta el punto de que su salario era tan bajo que con todo él no podían adquirir la comida necesaria para satisfacer una dieta equilibrada.⁷⁰

Un importante incentivo para la aceptación de sobornos por los funcionarios es la incertidumbre e inestabilidad de su cargo público. Si el sujeto es consciente de que va a ejercer el cargo por tiempo limitado, en términos de utilidad puede considerar muy rentable enriquecerse con prácticas corruptas durante dicho período.⁷¹

3.2. Oportunidad

La variable que más oportunidades genera de comisión de comportamientos corruptos es el poder discrecional del corrupto. Cuanto mayor es la discrecionalidad mayores son las probabilidades de que aparezca la corrupción. Otros factores que influyen en la aparición de oportunidades son el número de personas que pueden adoptar decisiones discrecionales, el grado de responsabilidad de estas personas por las decisiones adoptadas, o la existencia de procedimientos formales de control del poder discrecional.⁷² En la práctica se observa que el poder discrecional no está distribuido de forma igual entre los funcionarios públicos y autoridades. Hay funcionarios de bajo nivel que carecen de posibilidades de ofrecer servicios que puedan ser objeto de demanda y de pago ilegal, por lo que para ellos son mínimas las oportunidades de actuar de forma corrupta.⁷³

⁶⁸ ORREGO LARRAIN, Claudio, *Corrupción y Modernización del Estado*, Banco Interamericano de Desarrollo. Departamento de Desarrollo Sostenible. División de Estado, Gobernabilidad y Sociedad Civil, agosto 2000, p. 17.

⁶⁹ Cfr., por ejemplo, MALEM SENA, Jorge E., *La corrupción. Aspectos éticos, económicos, políticos y jurídicos*, Barcelona, 2002, p. 75; especialmente se plantea este problema en los países en desarrollo y en los países en transición, cfr. GRAY, Cheryl W. y KAUFMAN, Daniel, «Corrupción y desarrollo», *Finanzas & Desarrollo*, marzo de 1992, pp. 7-10, p. 9.

⁷⁰ Cfr., por ejemplo, MALEM SENA, *La corrupción. Aspectos éticos, económicos, políticos y jurídicos*, op. cit., p. 75.

⁷¹ Cfr. MALEM SENA, *La corrupción. Aspectos éticos, económicos, políticos y jurídicos*, op. cit., p. 77.

⁷² Cfr. SAVONA, «Beyond Criminal Law in Devising Anticorruption Policies: Lessons from the Italian Experience», op. cit., p. 23, alude a diversas variables: a) El nivel de poder discrecional del corrupto; b) de su grado de responsabilidad por las decisiones adoptadas; c) la posición del corrupto y del corruptor en el mercado de la corrupción; d) la existencia de una regulación jurídica; e) el valor de los derechos que el corrupto puede distribuir; en el mismo sentido, SAVONA, «The markets of corruption. A theoretical framework for understanding and reducing corruption», op. cit.; ANAGNOLI, «Combating Corruption», op. cit., p. 65.

⁷³ Cfr. GRABOSKY y LARMOUR, «Public Sector Corruption and its Control», op. cit., p. 3.

a) La discrecionalidad del corrupto es uno de los factores más importantes que determinan la existencia de corrupción.⁷⁴ A medida que aumenta el poder discrecional, también lo hacen las oportunidades de realizar comportamientos corruptos.⁷⁵ A mayor discrecionalidad menor posibilidad de controlar al funcionario, por lo que éste tiene mayores posibilidades de realizar hechos ilícitos.⁷⁶

En la génesis de oportunidades cumple una función esencial el papel que desempeña el Estado en la economía.⁷⁷ dado que ofrece mayores oportunidades para el ejercicio de poderes discrecionales.⁷⁸ En este sentido, es evidente que los monopolios del Estado generan muchas oportunidades de cometer hechos corruptos. Por ejemplo, en algunos países los gobiernos tienden a monopolizar la producción y distribución de bienes y servicios para infraestructuras, como el transporte ferroviario, las telecomunicaciones o la energía, mediante la creación de enormes empresas propiedad del Estado. En estas industrias el monopolio estatal reduce mucho la transparencia e incrementa las oportunidades de corrupción.⁷⁹ Lo mismo ocurre cuando el Estado monopoliza el consumo de ciertos bienes y servicios de gran valor. Por ejemplo, los grandes proyectos de infraestructura y los contratos de suministros⁸⁰ ofrecen muchas oportunidades de

⁷⁴ Cfr. SUNG, «A convergence approach to the analysis of political corruption: A cross-national study», op. cit., p. 141.

⁷⁵ Dado que el funcionario público puede distribuir los bienes y servicios a su disposición de manera que unos tengan más ventajas que otros, cfr. ANAGNOLI, «Combating Corruption», op. cit., p. 65.

⁷⁶ Así ORREGO LARRAIN, *Corrupción y Modernización del Estado*, op. cit., p. 22.

⁷⁷ SAVONA, «Beyond Criminal Law in Devising Anticorruption Policies: Lessons from the Italian Experience», op. cit., p. 10 y SAVONA, «The markets of corruption. A theoretical framework for understanding and reducing corruption», op. cit., p. 8, explica que la demanda de corrupción se puede ver influenciada por la ampliación de la intervención del Estado en actividades económicas que se observa en muchos países. Una de los efectos de esta intervención es la penetración de los partidos políticos en la administración de empresas estatales, lo que ha contaminado muchos sistemas políticos. Los directivos de las empresas estatales son nombrados por el Gobierno, no con base en criterios de aptitud, sino de acuerdo con criterios de lealtad política. Esto, como se ha indicado ya, genera un sistema obsoleto de empresas estatales que para subsistir tienen a los competidores deben recurrir a la corrupción.

⁷⁸ ORREGO LARRAIN, *Corrupción y Modernización del Estado*, op. cit., p. 22, destaca cómo la mayor injerencia del Estado en la economía y la gran discrecionalidad que ello genera no es sinónimo de corrupción, sino que es una circunstancia que crea oportunidades para que surjan comportamientos corruptos.

⁷⁹ Cfr. SUNG, «A convergence approach to the analysis of political corruption: A cross-national study», op. cit., p. 144.

⁸⁰ Se afirma reiteradamente en la literatura que las oportunidades más importantes de cometer actos corruptos se encuentran especialmente en los supuestos de concesión de licencias para una actividad económica. Si bien puede acceder a ellas un solicitante que reúne los requisitos exigidos por la Administración, ésta puede no concederle la licencia o tardar mucho tiempo en hacerlo debido a la existencia de un proceso burocrático cargado de innumerables papeles y etapas innecesarias, lo que lo convierte en muy lento y plagado de irregularidades. Esto puede llevar al solicitante a recurrir al pago de sobornos bien para conseguir la licencia, o bien para acortar el tiempo de concesión de la misma. Cfr. SAVONA, «Beyond Criminal Law in Devising Anticorruption Policies: Lessons from the Italian Experience», op. cit., p. 24.

comportamientos corruptos, dado que los funcionarios gozan de gran discrecionalidad para determinar las condiciones de contratación⁵¹. La ausencia de normas claras en materia de contratación y la falta de una mayor publicidad en las licitaciones son factores que favorecen la corrupción⁵². Una práctica frecuente consiste en incluir en los pliegos de condiciones requisitos que sólo pueden cumplir determinadas empresas licitadoras. De esta manera se está otorgando una situación de ventaja clara a estas empresas sobre las demás. Por ejemplo, un país africano incluyó entre los requisitos para conceder una licencia de telefonía que el equipo pudiera perdurar en un clima frío. Este inútil requisito en esta zona del mundo sólo lo cumplía un fabricante escandinavo de teléfonos⁵³. Esto es consecuencia de que se concede a determinados funcionarios encargados de las adquisiciones un gran poder discrecional. Siendo el Gobierno el contratista, las empresas que van a concurrir tienen razones para hacer pagos a funcionarios: a) para que la empresa sea incluida en la lista de ofertantes; o para excluir a otras; b) para obtener información confidencial; c) para que el funcionario que puede decidir establezca unas especificaciones técnicas que sólo pueda cumplir la empresa corruptora; o d) para ser directamente seleccionada como empresa contratista de antemano⁵⁴.

El fenómeno de la privatización de empresas públicas ofrece también muchas oportunidades de corrupción⁵⁵, casi siempre debido a la falta de transparencia⁵⁶. Quienes pretenden hacerse con la empresa a privatizar tenderán a pagar sobornos a los funcionarios de los altos niveles gubernamentales o a quienes forman parte de la autoridad privatizadora. Estos pagos pueden tener diversos objetivos, como por ejemplo, la inclusión de la empresa corruptora en la lista de ofertantes, o la restricción de la lista de postores⁵⁷. En definitiva, se puede

⁵¹ Cfr. MALEM SEÑA, *La corrupción. Aspectos éticos, económicos, políticos y jurídicos*, op. cit., p. 78, quien apunta que las licitaciones constituyen el «caldo de cultivo más fructífero» para las prácticas corruptas.

⁵² ORRÉGO LARRAÍN, *Corrupción y Modernización del Estado*, op. cit., p. 19.

⁵³ Ejemplo de ROSE-ACKERMAN, *La corrupción y los gobiernos. Causas, consecuencias y reforma*, op. cit., p. 19; también recoge este ejemplo MALEM SEÑA, *La corrupción. Aspectos éticos, económicos, políticos y jurídicos*, op. cit., p. 79.

⁵⁴ Cfr. ROSE-ACKERMAN, *La corrupción y los gobiernos. Causas, consecuencias y reforma*, op. cit., pp. 15 y 18.

⁵⁵ ROSE-ACKERMAN, *La corrupción y los gobiernos. Causas, consecuencias y reforma*, op. cit., p. 47, señala que la privatización ofrece tantos alicientes para la corrupción como los que surgen en el otorgamiento de contratos y concesiones.

⁵⁶ ORRÉGO LARRAÍN, *Corrupción y Modernización del Estado*, op. cit., p. 18.

⁵⁷ Pero, como señala Rose-Ackerman, los alicientes más importantes para la corrupción son principalmente tres: a) cuando se privatizan grandes empresas estatales suele existir una incertidumbre importante en diversos temas, como el valor de los activos de la empresa, los impuestos que va a pagar, etc., lo cual puede generar oportunidades para la corrupción, en la medida en que los favorecidos serán los que están en el círculo del corrupto, que suministrará información confidencial no accesible para el público en general; b) los funcionarios corruptos pueden informar al público en el sentido de que la empresa a privatizar es débil y deficitaria, e informan a los corruptos que la empresa en realidad es rentable; c) una empresa a privatizar es más valiosa si mantiene un poder monopolista. Todo esto puede motivar que el postor más eficaz no obtenga el control de la

concluir que la enorme discreción y la falta de transparencia con las que se llevan a cabo las privatizaciones constituyen un importante caldo de cultivo de la corrupción⁵⁸.

b) El número de personas involucradas en las decisiones discrecionales también desempeña un rol importante en el incremento de las decisiones corruptas. En este sentido, se puede hacer una distinción entre corrupción monopolística y corrupción competitiva. Cuando estamos ante una situación monopolística es evidente que la corrupción aumenta, dado que sólo existe un único decisor (o unos pocos) que ejerce su poder discrecional. Disminuyen las posibilidades de corrupción cuando ésta es competitiva, en el sentido de que son varias las personas que pueden adoptar una decisión⁵⁹.

Evidentemente el vendedor de corrupción (el funcionario corrupto) puede utilizar su poder discrecional para determinar los precios de la corrupción. En algunos casos puede subir los precios para aquellos de los que se espera que obtengan más beneficios, y bajar los precios para todos aquellos que están preparados para pagar un precio monopolístico por la corrupción⁶⁰.

c) Una variable de gran relevancia es la existencia de procedimientos de control del poder discrecional de los funcionarios públicos. De hecho, se puede afirmar que en el mercado de la corrupción, el valor de ésta aumenta cuando existen mayores controles formales de la discrecionalidad. Esto supone un aumento de los costes para el comprador y correlativamente un incremento de los beneficios para el vendedor de la corrupción. Ventajas que no solamente son de naturaleza económica, sino que los beneficios de la corrupción abarcan otro tipo de ventajas no económicas⁶¹.

En definitiva, cuando aumenta el poder discrecional también lo hacen las oportunidades de corrupción legal, mientras que la existencia de procedimientos formales de control y regulación del poder discrecional tiene como efecto un incremento del valor de la corrupción, dado que aumenta el costo para el

empresa privatizada, y si el corrupto que ha disfrutado de información privilegiada. Puede ocurrir que realmente quien obtenga la empresa privatizada sea la más eficaz, pero si ha recurrido a la corrupción el resultado será que el Estado va a recibir un precio muy bajo por dicha venta. Cfr. ROSE-ACKERMAN, *La corrupción y los gobiernos. Causas, consecuencias y reforma*, op. cit., p. 11.

⁵⁸ ORRÉGO LARRAÍN, *Corrupción y Modernización del Estado*, op. cit., p. 18.

⁵⁹ Cfr. SAVONA, «Beyond Criminal Law in Devising Anticorruption Policies: Lessons from the Italian Experience», op. cit., p. 25; en el mismo sentido, SAVONA, «The markets of corruption. A theoretical framework for understanding and reducing corruption», op. cit. Afirma Savona que, por ejemplo, la existencia de más de una fuerza de policía reduce tanto la probabilidad como la cuantía a pagar por la corrupción, dado que las organizaciones criminales están obligadas a comprar corrupción de todas las fuerzas de policía. ADAMOLI, «Combating Corruption», op. cit., p. 65.

⁶⁰ Cfr. SAVONA, «Beyond Criminal Law in Devising Anticorruption Policies: Lessons from the Italian Experience», op. cit., p. 25; en el mismo sentido, SAVONA, «The markets of corruption. A theoretical framework for understanding and reducing corruption», op. cit.

⁶¹ Cfr. ADAMOLI, «Combating Corruption», op. cit., p. 65.

comprador y se incrementan las oportunidades de corrupción disponibles para el vendedor²⁴.

Los economistas han estudiado la relación existente entre la existencia de monopolios gubernamentales y la corrupción²⁵. En este sentido, se alude a la fórmula que ideó Robert Klitgaard en 1988²⁶:

Corrupción = Monopolio + discreción - responsabilidad

Esta relación evidencia que habrá más posibilidad de que surjan comportamientos corruptos si la actividad en cuestión tiene carácter de monopolio, el funcionario tiene una gran discrecionalidad y su función se ejerce con poca responsabilidad.

Con base en esta fórmula Savona²⁷ ofrece una similar para explicar que la cantidad de corrupción se incrementa cuando la regulación monopolística y el poder discrecional aumentan y disminuye la responsabilidad. La cantidad de corrupción varía de acuerdo con las variaciones de los siguientes factores: la regulación monopolística (m), el poder discrecional (p) en la distribución de bienes y servicios, y la responsabilidad del decisor (r). La fórmula que utiliza es:

$$Cq = Cm + d - r$$

1.1. Los riesgos derivados de la comisión de un delito.

La falta de controles adecuados

Una de las variables principales que influyen en el mercado de la corrupción es el riesgo de ser descubierto como consecuencia de la existencia de guardianes o controles eficaces. Estos controles de los comportamientos corruptos pueden ser de naturaleza formal o informal.

1. En cuanto a los controles de naturaleza formal, tienen una importancia esencial los de índole jurídica. En concreto, aquellos de carácter administrativo y los de carácter penal.

a) La existencia de *controles administrativos* eficaces disuade de la comisión de actos corruptos. La intensidad de los controles en la Administración Pública

²⁴ Cf. SAVONA, «Beyond Criminal Law in Devising Anticorruption Policies: Lessons from the Italian Experience», *op. cit.*, p. 141 en el mismo sentido, SAVONA, «The markets of corruption. A theoretical framework for understanding and reducing corruption», *op. cit.*; ADAMOLI, «Combating Corruption», *op. cit.*, p. 61.

²⁵ Cf. GRABOVSKY y LARSEN, «Public Sector Corruption and its Controls», *op. cit.*, p. 1.
²⁶ Cf. h. en obra KLITGAARD, Robert, *Controlling Corruption*, Berkeley: University of California Press, 1988. KLITGAARD, Robert, «International Cooperation Against Corruption», *Finance & Development*, marzo 1988, pp. 1-6.

²⁷ Cf. SAVONA, «Beyond Criminal Law in Devising Anticorruption Policies: Lessons from the Italian Experience», *op. cit.*, p. 181 en el mismo sentido, SAVONA, «The markets of corruption. A theoretical framework for understanding and reducing corruption», *op. cit.*

varía de unos funcionarios a otros. Algunos funcionarios y algunas transacciones públicas están sometidos a unos controles muy estrictos. Ciertos procedimientos del sector público y la exigencia en algunos casos de auditorías hacen muy difícil el desvío de fondos públicos, y también su ocultación. En el otro extremo, se encuentran aquellos funcionarios cuya supervisión administrativa es mínima²⁸, lo que puede incrementar las probabilidades de comportamientos corruptos.

b) Un importante control de este fenómeno es el que ejerce la *normativa penal que sanciona la corrupción*. Normalmente los comportamientos corruptos constituyen delitos en las legislaciones penales nacionales²⁹, con lo que quien los comete corre una serie de riesgos³⁰. Con todo, es cierto que pese a existir una normativa penal que castiga los comportamientos corruptos, su eficacia es ciertamente cuestionable. Son tres esencialmente los motivos que limitan su eficacia: 1) La falta de independencia de los jueces, visible en algunos países. Y es que es necesario garantizar al juez su independencia, de manera que resulte protegida de posibles presiones políticas, económicas o administrativas, en caso de que decida sancionar a funcionarios corruptos, especialmente cuando son de alto nivel; 2) La ausencia de medios para investigar la corrupción. Es sabido que los delitos de corrupción son de muy difícil prueba, por eso es preciso contar con medios adecuados que permitan acreditar su presencia; 3) Los problemas para *absorber* algunos comportamientos corruptos en los tipos penales, debido esencialmente a las deficiencias de las legislaciones penales de algunos países³¹.

Al margen de esto, es habitual recurrir a la teoría económica de la criminalidad elaborada por Becker para explicar los comportamientos corruptos³². En su importante contribución de 1968, Becker utiliza el análisis económico para desarrollar políticas públicas y privadas dirigidas a combatir el comportamiento ilegal. Este análisis, como evidencia este autor, no es nuevo, sino que ya fue realizado en la Criminología de los siglos dieciocho y diecinueve por Beccaria y Bentham³³. Durante cientos de años se ha marginado este enfoque y este autor trata de resucitarlo con esta obra, de corte claramente económico-matemático. Becker parte de la idea de que una persona comete un delito si espera que el

²⁸ GRABOVSKY y LARSEN, «Public Sector Corruption and its Controls», *op. cit.*, p. 1.

²⁹ Se puede ver un ejemplo comparado en DE SOUSA, Luís, «Had responses to corruption: Penal standards and the repression of corruption in Britain, France and Portugal», *Crim. Law & Social Change*, 18, 1992, pp. 187-194.

³⁰ Cf. SAVONA, «Beyond Criminal Law in Devising Anticorruption Policies: Lessons from the Italian Experience», *op. cit.*, p. 171 en el mismo sentido, SAVONA, «The markets of corruption. A theoretical framework for understanding and reducing corruption», *op. cit.*; ADAMOLI, «Combating Corruption», *op. cit.*, p. 66.

³¹ ORRIGO LARRAUD, *Corrupción y Modernización del Estado*, *op. cit.*, pp. 11-14.

³² Cf. SAVONA, «Beyond Criminal Law in Devising Anticorruption Policies: Lessons from the Italian Experience», *op. cit.*, p. 181 en el mismo sentido, SAVONA, «The markets of corruption. A theoretical framework for understanding and reducing corruption», *op. cit.*; ADAMOLI, «Combating Corruption», *op. cit.*, p. 66.

³³ Cf. BECKER, «Crime and Punishment: An Economic Approach», *op. cit.*, p. 168.

beneficio que obtenga supere al beneficio que hubiese podido obtener utilizando su tiempo y recursos en otras actividades. Entiendo este autor que algunas personas cometen delitos, no porque su motivación básica sea distinta a la de las demás personas, sino porque los costes y beneficios son distintos¹⁰¹.

Este análisis económico es de gran utilidad para explicar la corrupción. Y es que, como es evidente, el Derecho penal influye en el comportamiento humano, al generar una serie de riesgos y costes para todos aquellos que practican actividades criminales. Esto puede suponer un desincentivo para los delincuentes¹⁰². En este sentido, los costes calculados por los delincuentes antes de cometer un delito de corrupción influyen en el nivel de corrupción de un país. Adamoli sostiene que estos costes pueden ser de dos tipos¹⁰³:

a) Costes objetivos (*objective costs*). En la elección racional del corrupto influye el riesgo de ser descubierto, detenido y sancionado penalmente.

b) Costes subjetivos (*subjective costs*). Se trata de costes de naturaleza subjetiva, esto es, remiten a valoraciones internas del sujeto, pero que pueden tener también una gran influencia sobre él. Estos costes subjetivos aluden al rechazo individual a la realización de comportamientos ilegales. La disposición a cometer un delito de corrupción depende de si la cultura o subcultura en la que está integrado el sujeto posee reglas morales que sancionen las ilegalidades políticas o burocráticas. Por eso son de gran importancia los costes que se derivan de la información y difusión de que un sujeto actúa de forma corrupta, costes que hacen referencia a la pérdida de reputación como consecuencia de la comisión de un delito de corrupción¹⁰⁴.

En definitiva, podemos afirmar que el volumen de acontecimientos corruptos y sus características depende, entre otras variables, tanto de las estrategias del Estado para investigar y sancionar estos hechos, como de la tolerancia que existe hacia las actividades ilegales en algunos grupos sociales o en la opinión pública en general¹⁰⁵.

Siguiendo el modelo económico de Becker, Savona afirma que el número de delitos cometidos por una persona está en función de la probabilidad de ser condenado, de la severidad de las penas, y de otras variables entre las que incluye los beneficios que se obtengan de las actividades legales e ilegales, variables

¹⁰¹ Cfr. BECKER, «Crime and Punishment: An Economic Approach», *op. cit.*, p. 176.

¹⁰² Cfr. ADAMOLI, «Combating Corruption», *op. cit.*, p. 66.

¹⁰³ Cfr. ADAMOLI, «Combating Corruption», *op. cit.*, p. 66.

¹⁰⁴ Cfr. ADAMOLI, «Combating Corruption», *op. cit.*, p. 66. Normalmente el delito de corrupción está conectado con actividades lícitas que suelen tener una valoración social positiva. Pues bien, parece existir una actitud de aceptación general hacia los comportamientos ilícitos dirigidos a asegurar el éxito empresarial. Por eso, el directivo de una empresa que corrompe a un funcionario se comporta de una doble manera: por un lado, cumple con las reglas generales del sistema en que se integra, pero al mismo tiempo viola reglas que interfieren con los objetivos de su empresa.

¹⁰⁵ Cfr. SUNG, «A convergence approach to the analysis of political corruption: A cross-national study», *op. cit.*, p. 146.

ambientales y variables conectadas a la disposición a cometer un acto ilegal¹⁰⁷. Esto lo expresa Savona de la siguiente manera:

$$O_j = O_j(p_j, f_j, u_j)$$

O_j alude al número de delitos cometidos por una persona en un determinado período, p_j es la probabilidad de ser condenado por cada delito, f_j es la pena a imponer por cada delito y u_j es una variable combinada que representa el resto de variables que influyen en la corrupción. Un incremento de p y de f , que es el precio del delito (por ejemplo, los costes de la pena para el corrupto) reduciría los beneficios esperados de la corrupción, que constituyen su incentivo fundamental, y consecuentemente llevaría a la reducción del número de delitos. Lo mismo ocurre con un incremento de los componentes que integran u_j , esto es, un incremento de los ingresos derivados del salario de un empleado, o un incremento en las recompensas laborales, o una mejor educación respecto al cumplimiento de la ley, pueden reducir los incentivos para emprender un comportamiento corrupto¹⁰⁸.

2. En cuanto a los controles informales son de gran importancia los que ejercen los medios de comunicación y la sociedad civil organizada.

a) Una forma de control fundamental de la corrupción en un sistema democrático es la que ejercen los medios de comunicación¹⁰⁹, que cumplen una importante función de información a los ciudadanos. Por eso, es necesario asegurar la existencia de una prensa libre e independiente. Los obstáculos a la libertad de información crean impunidad, por eso, la debilidad y escasa independencia de los medios de comunicación puede ser un factor que favorezca la corrupción. El periodismo de investigación puede traspasar los muros de la burocracia del Estado y dar transparencia a los procesos administrativos de decisión¹¹⁰. Cuando los medios no son independientes, cualquiera que sea el motivo (político, económico, etc.), se convierten en legitimadores de situaciones de corrupción, especialmente por omisión, esto es, por falta de denuncia o investigación. Con toda,

¹⁰⁷ Cfr. SAVONA, «Beyond Criminal Law in Devising Anticorruption Policies: Lessons from the Italian Experience», *op. cit.*, p. 17; en el mismo sentido, SAVONA, «The markets of corruption: A theoretical framework for understanding and reducing corruption», *op. cit.*

¹⁰⁸ Con base en el estudio de Becker, concluye Savona que asignando un valor medio a cada una de las variables p , f y u , se puede calcular la cuantía total de delitos en una determinada comunidad y su variabilidad de acuerdo con los factores en cuestión:

$$O = O(p, f, u)$$

Esto significa que por cada individuo, el número de delitos O cometidos en una determinada comunidad está inversamente correlacionado con p , f y u .

¹⁰⁹ BARLOW, Hugh D., *Introduction to Criminology*, 6ª ed., New York, HarperCollins College Publishers, Inc., p. 116, señala que la corrupción política se descubre primeramente mediante los esfuerzos de los periodistas.

¹¹⁰ Cfr. SUNG, «A convergence approach to the analysis of political corruption: A cross-national study», *op. cit.*, p. 146.

es cierto que la independencia de los medios puede verse obstaculizada por presiones gubernamentales, por ejemplo, represaliando a los periodistas disidentes. Desde los gobiernos se pueden emprender campañas contra periodistas o medios concretos dirigidas a difamarles, intimidarles y disuadirles de publicar informes que saquen a la luz actividades gubernamentales ilícitas¹¹¹. Por todo esto, es fundamental garantizar una prensa libre e independiente, para que pueda informar al público de las relaciones corruptas.

b) Por último, desempeña una labor fundamental en el control de la corrupción la existencia de una sociedad civil fuerte y organizada¹¹². Con la referencia a la sociedad civil se alude a la red de organizaciones voluntarias, no lucrativas, y a las asociaciones independientes que conectan al individuo con el orden económico y social en sentido amplio, sin mediación del Estado. La intervención cívica en los asuntos de la comunidad puede servir para controlar las prácticas corruptas y sacarlas a la luz. Un ejemplo de esto es el que ofrece *Transparencia Internacional*, organización que publica anualmente unos índices de corrupción por países. Estos índices de corrupción basados en encuestas realizadas en compañías internacionales, tienen una gran influencia internacional, y ejercen una presión enorme sobre los gobiernos que resultan mal valorados, que seguramente harán lo posible para mejorar su imagen.

3.4. Otras variables que influyen en la dinámica de motivaciones, oportunidades y riesgos

Ahora bien, es evidente que una teoría sobre el comportamiento corrupto que atienda exclusivamente a las oportunidades y a los riesgos de cometer un delito no comprende este fenómeno en toda su dimensión. Es preciso tener en cuenta también otros factores que inciden en la dinámica de la corrupción, factores sociales, económicos, culturales e incluso éticos¹¹³. Por eso, entendemos que existen otras variables que de alguna manera inciden en la relación expuesta entre motivos, oportunidades de corrupción y riesgos de cometer comportamientos corruptos.

1. Factores sociopolíticos. Desde la perspectiva política existe una relación negativa entre la corrupción y la estabilidad política¹¹⁴. Un sistema político

¹¹¹ Como acertadamente afirma SUNG, «A convergence approach to the analysis of political corruption: A cross-national study», *op. cit.*, p. 147.

¹¹² Como señala SUNG, «A convergence approach to the analysis of political corruption: A cross-national study», *op. cit.*, p. 146.

¹¹³ En este sentido BECK, Adrian y LPE, Rüdli, «Attitudes to corruption amongst Russian police officers and trainees», *Crime, Law & Social Change*, 38, 2002, pp. 357-372, p. 357.

¹¹⁴ Así GONZÁLEZ DE ASIS, «La corrupción internacional. Un examen empírico de sus causas», *op. cit.*, p. 5.

estable reduce la corrupción. Al contrario, la inestabilidad política incrementa la corrupción. De hecho, la corrupción aflora con más fuerza cuanto más inestable y débil es el Gobierno de un país¹¹⁵. En la estabilidad política de un país inciden una serie de variables que tienen impacto directo en los niveles de corrupción. Entre ellas cabe aludir al papel de los partidos políticos y al sistema de gobierno¹¹⁶.

a) El papel de los partidos políticos en un sistema democrático es fundamental¹¹⁷. Pero algunas prácticas de éstos pueden constituir el caldo de cultivo de comportamientos corruptos.

— Por ejemplo, las prácticas políticas clientelistas dirigidas a beneficiar a amigos y partidarios. Esto supone concebir el Estado como un botín que se reparte entre amigos y simpatizantes una vez que el partido alcanza el poder. Esta situación de nepotismo tiene su importancia especialmente en materia de selección de personal, cuando los funcionarios son seleccionados con criterios de pura amistad, sin fundamento en méritos y capacidades. Esto no sólo genera unos costos enormes en cuanto a la eficacia del Estado, sino que también es una fuente de corrupción¹¹⁸. En efecto, las prácticas corruptas se pueden ver favorecidas por formas arbitrarias de reclutamiento de los funcionarios públicos¹¹⁹. En Argentina, por ejemplo, se ha informado de que influyen las relaciones de parentesco, políticas o de amistad para la selección de los trabajadores públicos¹²⁰. Las consecuencias de estas prácticas irregulares son muy negativas.

¹¹⁵ En ocasiones se selecciona personal no cualificado para el trabajo al que se le asigna. Esto genera comportamientos ineficaces en la Administración.

¹¹⁶ Se puede producir también un efecto contagio, en la medida en que los funcionarios carentes de experiencia proclives a comportamientos corruptos pueden incitar a sus compañeros a la realización de prácticas corruptas.

¹¹⁷ La objetividad y neutralidad que han de guiar el funcionamiento de la Administración Pública quedan ciertamente empañadas cuando existen lazos

¹¹⁵ Variables que evidencian inestabilidad política son, por ejemplo, frecuentes cambios institucionales, o sociales, el terrorismo, o el acceso de la oposición al poder. Cfr. GONZÁLEZ DE ASIS, «La corrupción internacional. Un examen empírico de sus causas», *op. cit.*, p. 5.

¹¹⁶ Así ORREGO LARRAIN, *Corrupción y Modernización del Estado*, *op. cit.*, p. 11.

¹¹⁷ Un estudio de la corrupción desde la ciencia política, con abundante bibliografía, puede verse en BULL, Martin J. y NEWELL, James L., «New avenues in the study of political corruption», *Crime, Law & Social Change*, 27, 1997, pp. 169-183.

¹¹⁸ ORREGO LARRAIN, *Corrupción y Modernización del Estado*, *op. cit.*, p. 11.

¹¹⁹ Cfr., por ejemplo, MALEM SERA, *La corrupción. Aspectos éticos, económicos, políticos y jurídicos*, *op. cit.*, pp. 75-76.

¹²⁰ Cfr. MALEM SERA, *La corrupción. Aspectos éticos, económicos, políticos y jurídicos*, *op. cit.*, p. 74, quien alude a un informe realizado por la Oficina Anticorrupción del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la República Argentina. Dirección de Planificación de Políticas de Transparencia. *Estudio exploratorio sobre transparencia en la Administración Pública Argentina, 1998-1999*.

familiares, políticos o de amistad entre los funcionarios y aquellos que han influido en su reclutamiento¹¹⁴.

— El monopolio de los partidos políticos como intermediarios entre el ciudadano y el Estado es un importante factor a tener en cuenta. La ausencia de otros mecanismos efectivos de participación de los ciudadanos en la administración del Estado es muy pernicioso. La exclusividad de los partidos políticos en el ejercicio de tal función facilita el tráfico de influencias, la concesión de ayudas y proyectos con base en la adhesión política y, en definitiva, la politización de la Administración Pública¹¹⁵.

— Los crecientes costos de la vida política y de las campañas electorales pueden mover a los partidos y a los candidatos a realizar prácticas corruptas para obtener recursos económicos. El éxito de las campañas políticas actuales depende en gran medida del acceso a los medios de comunicación y del asesoramiento de especialistas en materia de comunicación. Esto puede mover a los partidos a financiarse de manera ilegal, desviando recursos públicos¹¹⁶ o aceptando dinero de empresas privadas.

b) La forma en la que se organiza un Estado, su sistema de gobierno, puede ser un factor a tener en cuenta. Influyen, por ejemplo, cuestiones tales como la falta de transparencia en la gestión pública. El secretismo en materia de informaciones públicas contribuye enormemente a la generación de prácticas corruptas. La falta de información sobre remuneraciones de altos cargos, sobre concursos públicos, sobre la existencia de presupuestos reservados, etc., constituye una fuente importante de corrupción¹¹⁷. Así, la ausencia de control administrativo sobre determinados bienes y servicios es un importante aliciente para la corrupción¹¹⁸. Tal puede ser el caso, por ejemplo, de los denominados «fondos reservados» cuyo control público ha sido durante muchos años nulo. Esto permite a los cargos públicos que administran dichos fondos, desviarlos hacia fines privados sin temor a consecuencias perjudiciales, debido a que no van a ser sometidos a fiscalización.

La falta de alternancia política lleva en sí misma el germen de la corrupción. La corrupción florece en un sistema de partido único. El mantenimiento en el poder de un partido político genera corrupción, ya sea por la falta de control, porque se acostumbra al poder o por la caída en tentaciones por parte de quienes defentan el poder durante mucho tiempo¹¹⁹. Por eso es fundamental asegurar la competencia política¹²⁰ y la alternancia en el poder.

¹¹⁴ Cfr. MALEM SEÑA, *La corrupción. Aspectos éticos, económicos, políticos y jurídicos*, op. cit., p. 76.

¹¹⁵ ORREGO LARRAIN, *Corrupción y Modernización del Estado*, op. cit., pp. 14-15.

¹¹⁶ ORREGO LARRAIN, *Corrupción y Modernización del Estado*, op. cit., pp. 14-15.

¹¹⁷ Cfr. MALEM SEÑA, *La corrupción. Aspectos éticos, económicos, políticos y jurídicos*, op. cit., p. 76.

¹¹⁸ ORREGO LARRAIN, *Corrupción y Modernización del Estado*, op. cit., p. 16.

¹¹⁹ ORREGO LARRAIN, *Corrupción y Modernización del Estado*, op. cit., p. 16.

¹²⁰ A. SUNG, «A convergence approach to the analysis of political corruption: A cross-national study», op. cit., p. 147.

2. *Variables culturales*¹²¹. Es habitual señalar que en la motivación de un sujeto para actuar de forma corrupta también inciden factores culturales¹²². Se apunta que el nivel de corrupción de un país resulta influido por los valores propios de la cultura de algunos pueblos¹²³. Esto supone afirmar que existen algunas culturas más corruptas que otras. Con todo, estas aseveraciones son cuestionadas y negadas en la actualidad, alegando que la mayoría de las formas de soborno son rechazadas en todas las culturas¹²⁴. Por ejemplo, hasta hace algunos años se apuntaba que la corrupción endémica que afectaba a Hong Kong era consecuencia de algunas características culturales, en particular del confucionismo y de la antigua costumbre de hacerse regalos en los lugares de trabajo, lo que favorecía ciertos tipos de corrupción. Pero en la actualidad Hong Kong constituye un ejemplo en la lucha contra la corrupción, no habiendo sido la cultura un impedimento para que sea así. De ello se deduce que hay otros factores más determinantes que los culturales¹²⁵.

3. Facilitan la corrupción algunos aspectos relativos a la cultura organizativa del lugar de trabajo del corrupto. Entre ellos se puede aludir a la existencia de mensajes confusos acerca de lo que es aceptable. Si en una organización no está claramente especificado qué es aceptable, existe un mayor margen para comportamientos desviados de los empleados, entre ellos la corrupción¹²⁶.

4. CONCLUSIONES

La corrupción es un problema social, económico y político¹²⁷ íntimamente ligado al ejercicio del poder, más concretamente, constituye un ejercicio

¹²¹ SUNG, «A convergence approach to the analysis of political corruption: A cross-national study», op. cit., p. 141.

¹²² SAVONA, «Beyond Criminal Law in Devising Anticorruption Policies. Lessons from the Italian Experience», op. cit., p. 31, alude a que las variables culturales desempeñan un importante papel en la generación de oportunidades para la corrupción, no tanto en materia de motivación.

¹²³ SAVONA, «Beyond Criminal Law in Devising Anticorruption Policies. Lessons from the Italian Experience», op. cit., p. 31.

¹²⁴ Cfr. ORREGO LARRAIN, *Corrupción y Modernización del Estado*, op. cit., p. 12.

¹²⁵ Cfr. ORREGO LARRAIN, *Corrupción y Modernización del Estado*, op. cit., p. 12.

¹²⁶ Así, GORTA, «Minimising corruption: Applying lessons from the crime prevention literature», op. cit., pp. 77 y 81. También se reconoce que las actitudes de los empleados hacia la corrupción pueden ser de gran relevancia para influir en los comportamientos, más incluso que las definiciones impuestas en la legislación laboral o en las normativas internas. También el ejemplo que se ofrece desde la dirección, supervisores y directivos, y la percepción que tiene el resto del personal de tal ejemplo se ha considerado que puede afectar a los comportamientos corruptos. Otros aspectos de la cultura organizativa y prácticas pueden facilitar el delito en el lugar de trabajo y el delito de corrupción, como violaciones o ignorancia rutinaria de los códigos de ética internos o profesionales, ausencia de procedimientos y políticas para tratar problemas éticos, falta de líneas claras de comunicación en la organización, o incluso alentar a la gente a dejar sus valores éticos en la puerta de la oficina.

¹²⁷ WILLIAMS, James W. y BEARE, Margaret E., «The business of bribery: Globalization, economic liberalization, and the 'problem' of corruption», *Crime, Law & Social Change*, 32, 2002, pp. 115 y 55, proponen que desde la Criminología se tenga en cuenta el fenómeno de la globalización y su incidencia en la corrupción.

desviado del poder¹⁰³. Esta desviación del poder se pone a la venta, lo que genera la aparición de un mercado de corrupción. En él intervienen personas racionales que actúan movidas por cálculos de expectativas de beneficios y costes que pueda generar dicho mercado, tratando siempre de obtener el máximo de ganancias. Existen determinados factores de naturaleza estructural que pueden incentivar a una persona a adoptar la decisión de actuar de forma corrupta, como por ejemplo situaciones de inestabilidad económica, los bajos salarios de los empleados públicos de un país, o la inestabilidad en el cargo. Pero la decisión calculada de actuar de forma corrupta depende de las oportunidades de obtener beneficios. Los niveles de corrupción se incrementan cuando se ponen en práctica políticas que aumentan el poder discrecional de los funcionarios o los monopolios gubernamentales en la economía. La ausencia de mecanismos de control, de guardianes eficaces, tanto formales como informales, determinará un incremento de las actividades corruptas. Esto puede deberse a la falta de una normativa administrativa y especialmente penal que sancione estos comportamientos, así como a su ineficacia por la ausencia de medios para investigar y sancionar estos comportamientos. Un control eficaz de la actividad pública requiere la existencia de una prensa libre, de unos jueces independientes y de la existencia de una oposición política. Podemos afirmar que en aquellos países en los que existen causas estructurales que motivan la comisión de delitos de corrupción, se articulan políticas gubernamentales que generan amplias oportunidades y faltan controles institucionales eficaces, existirá un elevado nivel de corrupción.

5. BIBLIOGRAFÍA

- ADAMOIA, Sabrina (1999): «Combating Corruption», en *Five Issues in European Criminal Justice: Corruption, Women in the Criminal Justice System, Criminal Policy Indicators, Community Crime Prevention, and Computer Crime*. Proceedings of the VI European Colloquium on Crime and Criminal Policy, Helsinki 10-12 December 1998, edited by Matti Joutsen, Publication Series N. 34, Helsinki, HEUNI, pp. 61-73.
- ALLDRIDGE, Peter (2001): «Reforming the criminal law of corruption», *Criminal Law Forum*, 11, pp. 287-322.
- ARDOUIN, Javier; BUSTOS, Claudio; GAYO, Rosa y JARPA, Mauricio: «Corrupción», en <http://www.udec.cl/~ivalfaro/apsique/deli/corruptcion.html>.
- BARLOW, Hugh D. (1993): *Introduction to Criminology*, 6ª ed., New York, Harpercollins College Publishers, Inc.
- BECK, Adrian y LEE, Ruth (2002): «Attitudes to corruption amongst Russian police officers and trainees», *Crime, Law & Social Change*, 38, pp. 357-372.
- BECKER, Gary S. (1968): «Crime and Punishment: An Economic Approach», *Journal of Political Economy*, 76, pp. 169-217.

¹⁰³ Como señala HUBERTS, «What can be done against public corruption and fraud: Expert views on strategies to protect public integrity», *op. cit.*, p. 214, causa común de la corrupción en los países ricos y en los pobres es el abuso de poder para objetivos privados.

- BRUNET, James R. (2002): «Discouragement of Crime Through Civil Remedies: An Application of a Reformulated Routine Activities Theory», *Western Criminology Review*, 4 (1), pp. 68-79.
- BULL, Martin J. y NEWELL, James L. (1997): «New avenues in the study of political corruption», *Crime, Law & Social Change*, 27, pp. 169-183.
- CARVAJAL, Raúl (1999): «Large-Scale Corruption: Definition, Causes, and Cures», *Systemic Practice and Action Research*, vol. 12, n.º 4, pp. 335-351.
- CLARKE, Ronald V. (1980): «'Situational' crime prevention: Theory and practice», *British Journal of Criminology*, vol. 20, pp. 136-147.
- (1995): «Situational Crime Prevention», en *Building a Safer Society. Strategic Approaches to Crime Prevention*, edited by Michael Tonry and David P. Farrington, *Crime and Justice. A Review of Research*, volume 19, pp. 91-150.
- CLARKE, Ronald V. y CORNISH, Derek B. (1985): «Modelling Offenders' Decisions: A Framework for Research and Policy», en TONRY, M. y MORRIS, N. (eds.): *Crime and Justice. An Annual Review of Research*, vol. 6, Chicago, pp. 147-185.
- CLARKE, Ronald V. y FELSON, Marcus (1993): «Criminology, routine activity and rational choice», en CLARKE, R. V. y FELSON, M. (eds.): *Routine activity and rational choice. Advances in Criminological Theory*, volume 5, New Brunswick (USA), pp. 1-14.
- COHEN, Lawrence E. y FELSON, Marcus (1979): «Social Change and Crime Rate Trends: A Routine Activity Approach», *American Sociological Review*, 44, pp. 588-608.
- COLOMBATTO, Enrico (2001): «Discretionary Power, Rent-Seeking and Corruption», publicado en *ICER Working paper* (www.icer.it), septiembre 2001.
- COLLIER, Michael W. (2002): «Explaining corruption: An institutional choice approach», *Crime, Law & Social Change*, 38, pp. 1-32.
- CORNISH, Derek B. y CLARKE, Ronald V. (1986): «Introduction», en CORNISH, D. B. y CLARKE, R. V. (eds.): *The Reasoning Criminal: Rational Choice Perspectives on Offending*, New York, pp. 1-16.
- (1987): «Understanding crime displacement: An application of rational choice theory», *Criminology*, n.º 25, pp. 933-947.
- DE LA CUESTA ARZAMENDI, José Luis y BLANCO CORDERO, Isidoro (2002): «La criminalización de la corrupción en el sector privado: ¿una asignatura pendiente del Derecho penal español?», en *La ciencia del Derecho penal ante el nuevo siglo. Libro Homenaje al Prof. Dr. José Cerezo Mir*, Madrid, pp. 257-290.
- DE SOUSA, Luís (2002): «Hard responses to corruption: Penal standards and the repression of corruption in Britain, France and Portugal», *Crime, Law & Social Change*, 38, pp. 267-294.
- DOIG, Alan (1998): «Dealing with corruption: the next steps», *Crime, Law & Social Change*, 29, pp. 99-112.
- DUYNE, Petrus van (1999): «Combating Corruption: Acts and Attitudes», en *Five Issues in European Criminal Justice: Corruption, Women in the Criminal Justice System, Criminal Policy Indicators, Community Crime Prevention, and Computer Crime*. Proceedings of the VI European Colloquium on Crime and Criminal Policy, Helsinki 10-12 December 1998, edited by Matti Joutsen, Publication Series N. 34, Helsinki, HEUNI, pp. 22-60.
- FABIÁN CAPARRÓS, Eduardo A. (coord.) (2000): *La corrupción: aspectos jurídicos y económicos*, Salamanca.
- FELSON, Marcus (2002): «Routine Activities and Crime Prevention in The Developing Metropolis», en COTE, Suzette (ed.): *Criminological Theories. Bridging the Past to the Future*, United States of America, Sage Publications, pp. 297-304.