

CAUSAS Y EFECTOS DE LA CORRUPCIÓN EN LAS SOCIEDADES DEMOCRÁTICAS¹

Causes and effects of corruption in democratic societies

POR: JAVIER MIRANZO DÍAZ

*Investigador Contratado Predoctoral
Universidad de Castilla-La Mancha (España)
Javier.miranzo@uclm.es*

RESUMEN: La corrupción ha sido, a lo largo de la historia, uno de los grandes males a los que han tenido que hacer frente las diferentes formas de Estado que han tenido lugar en Europa. Durante las primeras décadas de estudio de la corrupción, las causas de su existencia se atribuyeron esencialmente a la existencia de regímenes autoritarios, a algunos sistemas políticos concretos como los comunistas, o a un escaso desarrollo de la sociedad. Hoy en día, no obstante, la doctrina parece coincidir sobre el carácter malicioso de la corrupción, así como sobre su existencia en todo tipo de sistemas y regímenes políticos. Y sin embargo, las causas y los efectos de este fenómeno distan aún de ser claros. En el presente trabajo tratamos de realizar una aproximación a las raíces y al impacto que las prácticas corruptas tienen en las actuales sociedades democráticas occidentales, intentando aportar nuevo conocimiento y claridad a una materia altamente compleja y todavía oscura como son las relaciones de causalidad de los actos corruptos, de manera que pueda servir de base hacia el desarrollo de las nuevas políticas anticorrupción, que van adquiriendo cada vez un papel más relevante en legislaciones nacionales e internacionales.

PALABRAS CLAVE: corrupción, causas, consecuencias, democracia.

ABSTRACT: Corruption has been, throughout History, one of the greatest maladies European States had to deal with. It was first argued that corruption existed just (or mainly) in both left and right authoritarian regimes – fascists and communists – or in underdeveloped societies. The doctrine agrees nowadays on the damaging nature of corruption and its presence in every kind of legal and political system. However, the causes and effects of corruption are far from being clear. In the present paper we undertake a comprehensive approach to the roots and impact of corruption in modern western democratic societies, trying to shed some light on a still obscure and complex phenomenon as are causal relationships on corrupt practices. The findings of the paper can be of help for future developments on anti-corruption and sectoral legislation, which are acquiring an each time more important role in both domestic and international political agenda.

¹ * Recibido para publicación: 24 de septiembre de 2017.
Enviado para evaluación externa: 26 de septiembre de 2017.
Recibida evaluación externa positiva: 20 de octubre de 2017.
Aceptado para publicación: 20 de diciembre de 2017.

KEYWORDS: corruption, causes, consequences, democracy.

SUMARIO: I.- INTRODUCCIÓN. II.- LAS CAUSAS DE LA CORRUPCIÓN. 1.- LAS CAUSAS SUBJETIVAS O PSICOLÓGICAS DE LA CORRUPCIÓN. A) *Sensación de impunidad*. B) *El fortalecimiento moral de actitudes individualistas y pérdida de confianza en la función pública*. C) *La envidia*. D) *Imitación o aprendizaje*. E) *Irracionalidad*. 2.- CAUSAS DE CARÁCTER OBJETIVO O EXTERNO AL SUJETO. A) *La debilidad de los marcos legales*. B) *La debilidad de los procedimientos y mecanismos institucionales*. C) *Banalización del cargo público*. D) *Baja profesionalización del sector público*. E) *Falta de independencia de los gestores y organismos de control*. F) *Descentralización del gasto público*. G) *El monopolio en la toma de decisiones y la discrecionalidad*. H) *La oscuridad de los canales de comunicación entre sector público y privado*. I) *La globalización de la economía*. III.- LAS CONSECUENCIAS DE LA CORRUPCIÓN EN LAS SOCIEDADES DEMOCRÁTICAS. 1.- EFECTOS SOBRE LA DEMOCRACIA Y EL SISTEMA POLÍTICO. 2.- EL IMPACTO ECONÓMICO DE LA CORRUPCIÓN. IV.- CONCLUSIONES.

I.- INTRODUCCIÓN

La corrupción es un fenómeno tan antiguo en la historia de la humanidad como la propia civilización². Estudios arqueológicos han revelado la existencia de archivos asirios de más de 3.400 años de antigüedad en los que se puede apreciar una lista de los nombres de los empleados que aceptaban sobornos, y existen evidencias de que la primera legislación anticorrupción existente fue promulgada por el Faraón Horemheb entre los años 1342 y 1324 a.C., en la que se tipificaba como delito el acto en el que el juez aceptaba dinero de un litigante en detrimento del otro³. Por su parte, la Biblia contiene numerosas referencias a casos de corrupción en fragmentos como el del Libro de los Reyes. Desde entonces, encontramos referencias a delitos de corrupción en todas las civilizaciones occidentales y en todas las épocas históricas hasta la fecha.

Ya en la antigua Grecia, *es un hecho histórico innegable, del que se hacen eco los grandes filósofos clásicos, que entre los elementos que propician los grandes cambios políticos se halla siempre el fenómeno de la corrupción*⁴, y en la República Romana el fenómeno continuó siendo uno de los principales problemas del Imperio y una de las principales preocupaciones del legislador, aprobándose un buen número de leyes que castigaban delitos relacionados con la corrupción que aún existen hoy en día, como el cohecho, la concusión, la prevaricación etc.⁵. El peso trascendental que jugaba en el

² HOLMES, L. *Corruption: A Very Short Introduction*. Oxford: Oxford University Press. 2015. p.1

³ MARTIN, A.T. “The Development of International Bribery Law”. En *Natural Resources & Environment*. Edit: American Bar Association, 1999. Vol. 14, No. 2, pp. 95-102. p. 95

⁴ CUBILLO RODRÍGUEZ, C. “Hacia una teoría general sobre la corrupción en la vida pública”. En: *Revista Española de Control Externo*. Volumen 4. N°11. 2002. pp. 37-70. p. 39

⁵ Es el caso de la *Lex Calpurnia* (149 a.C.), aprobada por Gayo Graco, que impuso penas en materia de corrupción electoral y de concusión, entre otras, si bien éstas consistían en la restitución de las cantidades

estado y en la política romana la idea de *res pública* se tradujo en el uso de un concepto de corrupción considerablemente parecido al utilizado hoy en día.

Durante la Edad Media el concepto de *res pública* se debilita, y con él el de corrupción, si bien es cierto que hacia la baja Edad Media y el Renacimiento, pensadores como Santo Tomás de Aquino o Dante Alighieri hacen referencia en sus escritos políticos a la tiranía – siendo la relación de este concepto con el de corrupción evidente –, llegando a afirmar que: *quienes se equivocan han de ser tratados como tiranos, que no observan el Derecho público para el bien común, sino que procuran desviarlo para el suyo propio....*⁶

Posteriormente, Hobbes, Locke, Pascal y otros grandes pensadores ponen de manifiesto cómo la corrupción estaba presente en las sociedades modernas de los diferentes países europeos.⁷

La corrupción, por tanto ha estado presente en nuestras sociedades, con diferente intensidad y diversos matices, a lo largo de prácticamente toda la historia. Y sin embargo, en materia legislativa, los acontecimientos históricos anteriormente señalados han provocado que no haya sido hasta bien entrado el siglo XX cuando se ha puesto el foco en este problema por parte de las políticas nacionales, regionales e internacionales.

La aparición tardía de una conciencia anticorrupción en occidente se debió en gran parte, al menos en lo que respecta al siglo XX, a la existencia de la opinión generalizada de que la corrupción era un problema de países subdesarrollados, regímenes autoritarios y demás formas de gobierno no democráticos. Y es que Durante el siglo XX los principales casos de corrupción a nivel mundial se han dado relacionados con los numerosos sistemas totalitarios o dictatoriales⁸. En la Italia fascista, la Unión Soviética o China, así como en el resto de numerosos regímenes de esta tipología en África, Asia, y en menor medida, América Latina, fueron numerosos los escándalos que ponían de

sustraídas, y que introduce la *quaestio perpetua de repetundis*, unos tribunales permanentes para el enjuiciamiento de los delitos cometidos. Posteriormente aparecieron otra serie de leyes y normas de vital importancia relacionadas que abordaban la problemática de la corrupción de un modo u otro, otorgándole, al igual que sucedía con la ley mencionada en el párrafo anterior, una importancia capital al crimen de la concusión o cobro de impuestos de manera ilegal: como es el caso de: la *Lex Acilia repetundarum* o la *Lex Sempronia* (123 a.C.), *Lex Servilia Caepio* (106 a.C., que reintroduce las *quaestio perpetua de repetundis*), la *Lex Livia Iudiciaria* (91 a.C.), o la última ley republicana aprobada en materia anticorrupción, la *Lex Iulia*. En este sentido, véanse: SÁNCHEZ FRANCO, A. *El delito de la concusión: cobro ilegal de impuestos*. México: O.G.S Editores, 2001. pp.5-6; y BARBATI, S. “Gli studi sulla cittadinanza romana prima e dopo le ricerche di Giorgio Luraschi”. *Rivista di Diritto Romano* - XII – 2012. p.6 y ss.

⁶ KELSEN, H. *La teoría del Estado de Dante Alighieri*. Oviedo : KRK, 2007. En p.214; Además, cabe señalar que el propio Dante otorga una gran importancia a la corrupción en su *Divina Comedia*, en la que en el infierno hay reservado un lugar para los dirigentes corruptos.

⁷ CUBILLO RODRÍGUEZ, C. “Hacia una teoría...” Op. Cit. en p. 45; LOCKE, J. *Two Treatises of Government*. Edited by Peter Laslett. New York: Mentor Books, New American Library, 1965. En Second Treatise, párrafo 143; PASCAL, B. *Apology for Religion*. Cambridge: Cambridge University Press, 1942. pp. 64 y 83

⁸ MEYER, L. “La Corrupción”. En: *Diario La Reforma: Argentina Ciudadana*. México, 16 de marzo del año 2000. [consulta el 15-04-2016]. Disponible en: http://www.lorenzomeyer.com.mx/www/lo_mas_reciente.php?id=989

manifiesto una corrupción sistémica fuertemente arraigada en el sistema público⁹. El gran número de casos de corrupción detectados en dichos tipos de gobierno provocó los primeros avances en materia anticorrupción fueran destinados a solventar el problema en dichos países, no siendo hasta la década de los 90 cuando las internacionales y nacionales comenzaron a regular los casos de corrupción en la propia sociedad occidental democrática.

Así, las primeras leyes anticorrupción de occidente fueron aprobadas bien entrada la segunda mitad del siglo XX, siendo los EEUU los pioneros en la materia con la aprobación en 1977 del Foreign Corrupt Practises Act (FCPA), que tuvo serias dificultades para su aplicación en el comercio internacional debido a la falta de medidas similares en los países de su entorno y en la comunidad internacional, no sólo porque era incapaz por sí solo de hacer frente a la corrupción global (el FCPA regulaba la corrupción en la actividad de empresas estadounidenses en el extranjero, para evitar sobornos a gobiernos extranjeros), sino porque lejos de ser beneficiosa para los intereses de EEUU, resultó ampliamente dañina para las empresas norteamericanas que pretendían afrontar negocios en el exterior al situarlas en una posición de desventaja con respecto a las empresas del resto de países. Sin embargo, supuso el germen de la política anticorrupción actual ya que, además de suponer un primera norma que inspiraría a buena parte de las normas anticorrupción que vendrían en los próximos años, las señaladas dificultades para su implementación propiciaron que EEUU presionara a la OCDE hacia la elaboración de una norma anticorrupción de carácter internacional que facilitara la aplicación efectiva del FCPA sin que esto supusiera pérdidas patrimoniales para el país.

No obstante, a pesar de los intereses estadounidenses, no sería hasta la década de los 90 cuando la corrupción comenzó a posicionarse como una de las prioridades dentro de la comunidad internacional. Así, habría que esperar hasta el 17 de diciembre de 1997 (aunque no entraría en vigor hasta el 15 de febrero de 1999) para que la OCDE aprobara la *Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales*, que fue durante algunos años el documento legal anticorrupción vinculante de carácter internacional con mayor ámbito de aplicación¹⁰.

Algunos años antes (1993) se había fundado Transparencia Internacional, la primera y única organización internacional dirigida a lucha contra la corrupción, y que publica anualmente importantes informes como el *Índice de Percepción de la Corrupción*, el *Barómetro Global de la Corrupción*, el *Índice de Fuentes del Soborno*, o el *Informe Global sobre la Corrupción*.

Por su parte, y ya a nivel regional, el Consejo de Europa creó en 1994, en Malta, el Grupo Multidisciplinar sobre la Corrupción, a partir de cuyos trabajos en 1999 se

⁹ Para el caso de China, véase MEYER, L. “La Corrupción..” *Op. Cit.* en p.4

¹⁰ FABIÁN CAPARRÓS, E.A. “La corrupción de los servidores públicos extranjeros e internacionales (anotaciones para un derecho penal globalizado)”. En RODRÍGUEZ GARCÍA, N. y FABIÁN CAPARRÓS, E.A. *La corrupción en un mundo globalizado: análisis interdisciplinar*. Edit. Ratio Legis. Salamanca. 2004. pp. 227-229. En p. 227

aprobaron dos Convenciones: el 27 de enero la Convención penal contra la corrupción, y el 4 de noviembre la Convención europea sobre Derecho Civil contra la corrupción. Y prácticamente de manera simultánea se creó el Grupo de Estados contra la corrupción (GRECO), cuya formación se autorizó a través de una Resolución del Comité de Ministros del Consejo de Europa en el año 1998, y que se configura como un instrumento clave para la correcta implementación de ambas convenciones mencionadas en el párrafo anterior.

Sin embargo, habría que esperar hasta el siglo XXI para la aprobación del referente internacional y primer instrumento realmente global para prevenir y luchar contra la corrupción: la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción (CNUCC), que tras un proceso de elaboración que comenzó en el año 2000, fue finalmente aprobada el 31 de octubre de 2003, siendo firmada inicialmente por 95 países¹¹. Ésta, a pesar de las limitaciones a las que se enfrentaba por su propia naturaleza de regulación internacional, como son la soberanía de los Estados, las diferencias legales, socioculturales y políticas entre los diferentes Estados Parte, etc., pronto se configuró como un instrumento armonizador, funcional, eficaz y efectivo, que tiene en cuenta las múltiples facetas del fenómeno de la corrupción y que establece un lenguaje y unas guías comunes para la homogeneización de la legislación internacional sobre el tema¹², estableciendo un equilibrio entre las indispensables medidas de prevención y las no menos necesarias medidas de retribución del delito a través de la tipificación de conductas irregulares¹³.

II. LAS CAUSAS DE LA CORRUPCIÓN

La corrupción es un fenómeno complejo y de difícil análisis debido, por un lado, a las dificultades para su identificación como consecuencia de la incertidumbre sobre su conceptualización y a su carácter cambiante dependiendo de la zona geográfica, y por otro de su carácter encubierto y subterráneo. Y sus causas, al igual que ocurre con otros aspectos del fenómeno, son múltiples, esquivas y resbaladizas. Tal es la complejidad del problema que, como hemos visto, éste hunde sus raíces profundamente en la historia y en la sociedad, lo que a menudo ha provocado que se achaque la existencia de corrupción a la propia idiosincrasia humana, caracterizada por un individualismo radical que busca el enriquecimiento a cualquier precio¹⁴. Sin embargo, esta afirmación se antoja en exceso pesimista e incluso simplista, ya que las causas de la corrupción, aún complejas, pueden ser rastreadas hasta dibujar un mapa teórico de los cimientos de la corrupción.

¹¹ ARGANDOÑA, A. “La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción y su impacto sobre las empresas internacionales”. Edit. IESE Business School – Universidad de Navarra, 2006. Pág.4 Disponible en: <http://www.iese.edu/research/pdfs/DI-0656.pdf>

¹² ARGANDOÑA, A. “La Convención de...” Op. Cit. p. 5

¹³ NÚÑEZ GARCÍA-SAUICO, A. “La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción”. En RODRÍGUEZ GARCÍA, N. y FABIÁN CAPARRÓS, E.A. *La corrupción en un mundo globalizado: análisis interdisciplinar*. Edit. Ratio Legis. Salamanca. 2004. pp. 13 y 14

¹⁴ SIMANCAS SIMANCAS, R. “El precio de la corrupción”. En *Temas para el Debate*. Nº183. 2010 pp. 19-22 en p. 20

KLITGAARD trató de simplificar las causas de la corrupción a través de la creación de su ya famosa fórmula: $C = M+D-A$ ¹⁵. En la cual C = corrupción, M = monopolio de las decisiones, D = discrecionalidad y A = rendición de cuentas (*accountability*). Según esta fórmula, por tanto, habrá una mayor corrupción cuanto más concentrado esté el poder decisorio, más discrecionalidad tenga, y menores y más ineficientes sean los controles de dichas decisiones.

La fórmula de KLITGAARD, que ha contado con gran aceptación por parte de la doctrina, nos sirve para formarnos un concepto general de los elementos que provocan la corrupción. Pero lo cierto es que las circunstancias y causas que ayudan al nacimiento de la corrupción en un individuo y en una sociedad son mucho más complejas de lo que pudiera parecer, ya que influyen múltiples factores, como el contexto en el que se toman las decisiones, los procesos psicológicos de los individuos inmersos en la irregularidad, el nivel de discrecionalidad de encargados de tomar decisiones en materia de contratación, los estándares de transparencia del sistema, los protocolos de control del gasto y de conducta de los trabajadores públicos, etc.¹⁶ En este sentido, como afirma el profesor VILLORIA MENDIETA, *la corrupción hunde sus raíces de forma ramificada y profunda, además de ser fruto de patologías sociales y económicas – institucionalizadas o informalmente– que dan vida a su capacidad de destrucción*¹⁷.

1.- LAS CAUSAS SUBJETIVAS O PSICOLÓGICAS DE LA CORRUPCIÓN

Los orígenes de las conductas corruptas distan de ser únicamente económicos o políticos, y se adentran en los terrenos de la vanidad, el egoísmo, la satisfacción personal, el ansia de poder o incluso el reconocimiento social¹⁸. No debemos olvidar, en este sentido, que la corrupción es un comportamiento (y uno intensamente humano), por lo se pueden atisbar principios de comportamiento marcadamente psicológicos que podrían aplicarse también al resto de conductas humanas¹⁹.

A) Sensación de impunidad

En primer lugar, la corrupción es un comportamiento de riesgo²⁰. Y este riesgo se debe a que dicha conducta no siempre obtiene el resultado esperado para el que la lleva a

¹⁵ KLITGAARD, R. “International Cooperation Against Corruption”. En *Finance and Development*. March 1998. p. 1

¹⁶ *Ibidem*.

¹⁷ VILLORIA MENDIETA, M. e IZQUIERDO SÁNCHEZ, A. *Ética Pública y Buen Gobierno: regenerando la democracia y luchando contra la corrupción desde el servicio público*. Madrid: Tecnos, 2016. p.263

¹⁸ DE CASTRO PANOEIRO, C. “Corrupción, transparencia gubernamental y derecho de acceso a la información: un análisis comparativo de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información brasileña.”. Trabajo Trabajo de Fin de Máster en Corrupción y Estado de Derecho. Curso 2013-2014. Salamanca: Universidad de Salamanca, Posgrado “Estado de Derecho y Buen Gobierno. p. 33 [consulta el 1-05-2016]. Disponible en: <http://gredos.usal.es/xmlui/handle/10366/123466>

¹⁹ FERNÁNDEZ RÍOS, L. *Psicología de la Corrupción y los Corruptos*. Santiago de Compostela: Grupo Editorial Universitario, 1999. p. 165

²⁰ ROSE-ACKERMAN, S. and PALIFKA, B.J. *Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform*. Cambridge: Cambridge University Press, 2016. p. 96

cabo²¹. Los factores que influyen en el riesgo que puede incurrir, o percibir, un empleado público dispuesto a delinquir son múltiples y variados: restricciones legales, controles internos y externos, la posibilidad a ser delatado por compañeros u otras personas parte del proceso, etc.

Uno de los detonantes de los actos corruptos en este sentido, y más concretamente de la elevada tasa de reiteración por parte de los trabajadores que alguna vez cometen este tipo de irregularidades, es precisamente un sentimiento fortalecido de impunidad. La decisión de ejercer de forma corrupta en una determinada situación tiene sin duda un gran aspecto probabilístico. Así, el corrupto tiene generalmente la impresión de estar por encima de las leyes, las instituciones, y el resto de elementos de control del estado; piensa, en otras palabras, que su destino económico y penal depende únicamente de él mismo y del resto de personas de su círculo corrupto, a quienes concibe con un poder superior a cualquier organismo público.

Este sentimiento de impunidad se da con una mayor frecuencia en aquellos entornos en los que la corrupción está notablemente extendida, pues los controles, sanciones y detenciones en estos casos son menos comunes, y sin embargo el problema es menos habitual en aquellos otros contextos en los que la corrupción es un fenómeno aislado, en los que la percepción de peligro al realizar un acto corrupto aumenta²².

La sensación de impunidad puede ser alimentada por diversos factores legales, entre los que se encuentra, además de la falta de control efectivo y trabas previas a la corrupción, situaciones como la no restitución de los fondos o bienes extraídos a través de corrupción, la confirmación o no anulación de los efectos jurídicos derivados de los actos inmersos en corrupción, etc.²³

B) El fortalecimiento moral de actitudes individualistas y pérdida de confianza en la función pública

De carácter psicológico, sociológico y moral, se trata de la aparición en los funcionarios públicos, altos cargos y políticos de diferente nivel jerárquico, de talentos individualistas y consumistas, que se convierten en preponderantes por encima de los valores éticos, honestidad, responsabilidad, o el sentido de interés público y de la Administración como salvaguarda de los derechos e intereses de los ciudadanos²⁴. Esto lleva a un sentimiento patrimonialista o de propiedad privada sobre los recursos

²¹ FERNÁNDEZ RÍOS, L. *Psicología de la... Op. Cit.* en p. 169

²² JAIN, A.K. "Corruption: a review". En: *Journal of Economic Surveys*. 15, 1, 2001. pp. 71-120. p. 83. [consulta 2-04-2016]. Disponible en: <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/1467-6419.00133/epdf>

²³ Véase MALEM SEÑA, J.F. "La corrupción. Algunas consideraciones conceptuales y contextuales". *Revista Vasca de Administración Pública*. núm. 104-II. Enero-Abril 2016. pp.25-41 en pp. 33-34; o, en general la obra AYMERICH CANO, C. *Un problema pendiente: La anulación de los contratos administrativos afectados por actos de corrupción*. España: Thomson Reuters Aranzadi, 2015.

²⁴ *La Corrupción: características y consecuencias en la República Dominicana*. Participación Ciudadana. Programa de Transparencia de la Gestión Pública. Marzo 2003. Pág. 4 [consulta el 15/01/2017] Disponible en: [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/3496ADACB0EE54FF05257E0E00741B97/\\$FILE/06_La_corrupcion.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/3496ADACB0EE54FF05257E0E00741B97/$FILE/06_La_corrupcion.pdf)

públicos. Estas conductas individualistas, según determinadas teorías psicológicas y sociológicas, encuentran su origen en el seno del alma humana, y han recibido diferentes nombres desde economía: el principio de las necesidades infinitas y unos recursos escasos²⁵, el afán de lucro, o la tendencia a enriquecerse²⁶.

Estos comportamientos, de origen humano, pueden ser alimentados hacia una pérdida de los principios morales de la Administración Pública y de la sociedad²⁷. Así, en los actos corruptos, se olvidan aspectos básicos del funcionamiento del Estado, como el carácter instrumental del dinero y de las riquezas, que en origen no son –o debieran ser– sino una herramienta al servicio de la sociedad para conseguir el bienestar y la felicidad plena, tanto a nivel individual como colectivo²⁸. El dinero se convierte para estos sujetos en el único fin, y los medios quedan relegados a un lugar secundario.

Este bajo desarrollo moral de los sujetos corrompidos limita su capacidad de actuar siguiendo principios universales²⁹, y hace aflorar los instintos esenciales individualistas y egoístas anteriormente mencionados. Se observa, en definitiva, la debilitación del sentido de pertenencia a una comunidad, a un Estado y un Poder Público, del que cuestionan su utilidad, lo que provoca que afloren en el político o empleado público razonamientos y comportamientos primarios o primitivos.

Así, se observa una falta de compromiso y de identificación con las instituciones, favoreciendo del otro lado una concepción individualista de la situación, que induce a aprovecharse de las coyunturas y debilidades del sistema en favor del beneficio individual hasta el punto de que conductas que pudieran llevar aparejada la comisión de actos corruptos sean aceptadas como normales por el sujeto e incluso por el entorno profesional que le rodea³⁰.

C) La envidia

Estrechamente ligado con lo anterior, en el proceso psicológico que da lugar a actos de corrupción por parte de un individuo, puede llegar a jugar un papel muy importante la envidia³¹. Ésta, entendida como el *proceso de comparación social que conduce a los sujetos a compararse con otros y a tratar de conseguir, a través de cualquier medio (por ilícito que sea), igual o mayor riqueza y poder que los demás*³², produce sentimientos negativos relacionados con la codicia, ambición desmedida, etc., que contribuyen a conducir al sujeto a una acción corrupta.

²⁵ Véase NEEF, M.M. *Desarrollo a escala humana: Conceptos, aplicaciones y reflexiones*, Barcelona, Icaria Editorial, 1986.

²⁶ Véase WEBER, M. *La ética protestante y el espíritu del capitalismo*. Barcelona: Península, 1992.

²⁷ RODRÍGUEZ ARANA, J. *Ética Institucional: Mercado “Versus” Función Pública*. Madrid: Dykinson y Escuela Gallega de Administración Pública, 1996. p. 231

²⁸ *Ibidem*.

²⁹ VILLORIA MENDIETA, M. e IZQUIERDO SÁNCHEZ, A. *Ética Pública y...* Op. Cit en p. 264

³⁰ JAIN, A.K. “Corruption: a review...”. Op. Cit. en p. 83

³¹ FERNÁNDEZ RÍOS, L. *Psicología de la...* Op. Cit. en pp. 191

³² *Ibidem*.

De esta forma, el sentimiento individualista y consumista anteriormente mencionado se ve alimentado por otro que actúa de manera transversal, que es la envidia hacia los demás. Se trata de una constante comparación con el entorno que fomenta que los individuos, en su afán por poseer más cosas que sus prójimos, se vuelvan cada vez más ambiciosos y avariciosos, actuando de manera embustera y sombría y ocultando las verdaderas intenciones de sus acciones.

D) Imitación o aprendizaje

De manera histórica, el ser humano se ha valido de la observación y la imitación de los elementos de su entorno para su propia evolución. Así, a través de la observación activa de lo que hacen otras personas, de las habilidades de los animales, e incluso del comportamiento de fenómenos meteorológicos, el ser humano ha adquirido su grado de desarrollo actual.

Este proceso, denominado “aprendizaje observacional” o aprendizaje “cognoscitivo-social”³³, puede aplicarse también al fenómeno de la corrupción. Para los empleados públicos que llegan a un nuevo puesto de trabajo, o los dirigentes políticos que pretenden escalar dentro de una organización, es natural observar el comportamiento de otros sujetos, de forma que si su entorno laboral se comporta de manera corrupta, puede verse estimulado a imitarles en su comportamiento, adquiriendo nuevos patrones de comportamiento.

Pero, lo que es más, el comportamiento de un individuo motivado por un aprendizaje observacional puede tener un efecto inhibitor o desinhibidor sobre la conducta corrupta³⁴, de manera que facilita a los potenciales corruptos a dar el paso hacia una corrupción real.

De este modo, se produce una estimulación ambiental, que en ocasiones puede confundirse o complementarse con cierta presión social o laboral para realizar acciones corruptas bajo amenaza de ciertas represalias, que pueden ser especialmente evidentes en aquellos entornos decisionales en los que la corrupción se encuentra ampliamente extendida como práctica común. Y es que, como afirmó Karl MARX, *no es la conciencia de los hombres la que determina la realidad; por el contrario, la realidad social es la que determina su conciencia*³⁵.

E) Irracionalidad

³³ FERNÁNDEZ RÍOS, L. *Psicología de la... Op. Cit.* en pp. 184

³⁴ BANDURA, A. *Pensamiento y acción. Fundamentos sociales.* Barcelona: Martínez Roca, 1987.

³⁵ MARX, K. *El Capital: Contribución a la crítica de la economía política.* Madrid: Alberto editor, Corazón, 1976. p.37; En este mismo sentido, para ahondar en las implicaciones del entorno y del carácter “contagioso” de la corrupción, remitimos a las interesantes reflexiones de DONG en su tesis doctoral: DONG, B. “Causes and Consequences of Corruption”. Thesis presented in fulfilment of the requirements for the degree of Doctor of Philosophy in Economics. School of Economics and Finance Faculty of Business Queensland University of Technology, 2011. p. 100 y ss.

La doctrina del estudio de la psicología se encuentra dividida en el debate sobre si el ser humano es un ser racional que actúa en determinadas circunstancias, debido a –por así decirlo– “fallos del sistema”, de manera irracional, o por el contrario la irracionalidad forma parte inherente de la propia naturaleza humana³⁶.

Sea como fuere, lo que es claro es que diferentes factores irracionales como *los intereses personales, las motivaciones del momento, la pasión por poseer cada vez más, el deseo irracional de tener más que los demás y llegar a ser “el más rico de la tumba”, el ansia casi ilimitada de poder, el poner trampas a lo que puedan conseguir los demás (a nivel de posesión de bienes materiales o inmateriales, por ejemplo, un elevado status social), el considerar que el fin justifica los medios, etc., hacen que en los seres humanos surjan comportamientos inesperados, improbables y, por tanto, irracionales e ilógicos*³⁷.

Y es que la corrupción, en multitud de ocasiones, responde, en cuanto al causante psicológico se refiere, a un mero acto de irracionalidad. Y esto independientemente de que los medios que se utilizan para conseguir los fines deshonestos estén minuciosamente estudiados de la manera más racional posible con el fin de evitar repercusiones negativas en el futuro. Podríamos afirmar, pues, que la corrupción es un acto racional y consciente –pues se planifica concienzudamente para evitar represalias– originado por motivaciones irracionales.

2. CAUSAS DE CARÁCTER OBJETIVO O EXTERNO AL SUJETO

A) La debilidad de los marcos legales

La fortaleza del marco normativo en el que actúa la corrupción es un factor esencial para conseguir la erradicación de la misma de la Administración Pública en general y de los contratos públicos en particular. Y en este sentido, es evidente que las prácticas corruptas tienden a desarrollarse en mayor número y con mayor facilidad en aquellos sistemas legislativos que regulan de manera laxa e indefinida aquellas situaciones que son consideradas como actos de corrupción³⁸. Un sistema normativo débilmente construido posibilita, e incluso favorece, los comportamientos irregulares³⁹. Por ello, un marco normativo que sancione y tipifique claramente los actos de corrupción es esencial para tratar de erradicar la corrupción, generando un ambiente preventivo adecuado con determinadas medidas concretas.

La debilidad de los marcos legales se visualiza especialmente en la ineficacia de los sistemas punitivos y sancionadores. Y es que, *para que el derecho penal cumpla con sus funciones preventivas debe tener la suficiente capacidad motivante como para disuadir a quienes están dispuestos a afectar los bienes que el legislador considera dignos de ser protegidos*⁴⁰. De otra forma, se difunde una idea de debilidad legislativa

³⁶ FERNÁNDEZ RÍOS, L. *Psicología de la...* Op. Cit. en pp. 170 y ss.

³⁷ *Ibid.* en pp. 173

³⁸ *La Corrupción: características y...* Op. Cit.

³⁹ SIMANCAS SIMANCAS, R. “El precio...” Op. Cit. en p. 20

⁴⁰ MALEM SEÑA, J.F. “La corrupción. Algunas...” Op. Cit. en p.31

que hace que los ciudadanos juzguen que para conseguir sus objetivos deben abandonar la legalidad vigente y transitar caminos “informales” paralelos.

B) La debilidad de los procedimientos y mecanismos institucionales

Al hilo del apartado anterior, aunque un Estado cuente con exhaustivas leyes administrativas y penales para sancionar y prevenir la corrupción, éstas no cumplirán de manera efectiva con su labor si no se cuenta con unos procedimientos fuertes y completos, basados en los principios de publicidad y transparencia, que permitan asegurar que las leyes anticorrupción son respetadas, así como mecanismos institucionales eficientes de control, monitoreo y buena gobernanza⁴¹.

Y es que en efecto, las prácticas corruptas proliferan en los ambientes institucionalmente débiles, vulnerables a los vaivenes políticos y que dificultan el control de las actuaciones públicas en materia de contratación pública⁴². Algunos autores han señalado recientemente cómo factores dimensionales y organizativos del Gobierno pueden incidir en la aparición de corrupción a través de un debilitamiento institucional, encontrando mayor facilidad para su aparición en Gobiernos centralizados de gran tamaño que favorecen la burocratización del sistema.⁴³ Sin embargo, no es el tamaño de la estructura gubernamental lo que determina la corrupción, sino la manera en la que dicha estructura es utilizada.⁴⁴ Un ejemplo positivo de la consecución de una fortaleza institucional ha sido hasta fechas recientes la implementación de las Asociaciones Público Privadas (APPs) en América Latina y el Caribe durante las últimas décadas. Tras numerosos fracasos en este tipo de colaboraciones durante las décadas de los ochenta, los países de la región tomaron cuenta de los errores cometidos, que tuvieron como consecuencias, entre otros, un determinado número de casos de corrupción, inflación de los precios, debido a falta de transparencia y actividades irregulares en los contratos, y conjuntamente con la ayuda del Banco Mundial y el Banco Interamericano para el Desarrollo (BID), abordaron una reforma y un plan de desarrollo del sistema legal e institucional hacia un marco apropiado para la contratación pública, donde uno de los pilares básicos señalados –incluso podríamos decir el principal– para una correcta implementación de las APPs ha sido el de establecer un marco institucional transparente, predecible y legítimo, apoyado por autoridades competentes y con suficientes recursos⁴⁵. Esta política de creación de un

⁴¹ La Corrupción: características y consecuencias en la República Dominicana. Participación Ciudadana. Programa de Transparencia de la Gestión Pública. Marzo 2003. Pág. 4 [consulta el 12-04-2016]. Disponible en: [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/3496ADACB0EE54FF05257E0E00741B97/\\$FILE/06_La_corrupcion.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/3496ADACB0EE54FF05257E0E00741B97/$FILE/06_La_corrupcion.pdf)

⁴² VILLORIA MENDIETA, M. e IZQUIERDO SÁNCHEZ, A. *Ética Pública y...* Op. Cit en p. 299-300

⁴³ GOEL, R.K. y NELSON, M.A. “Causes of corruption: History, geography and government”. *Journal of Policy Modeling*, n32, 2010. pp. 433–447; sobre la indecencia de las instituciones, su formación histórica, sus decisiones políticas y actuaciones y su efecto en el devenir de los Estados, véase ACEMOGLU, D. y ROBINSON, J.A. *Why nations fail: the origins of power, prosperity and pverty*. New York: Crown, 2012.

⁴⁴ GOEL, R.K. y NELSON, M.A. “Causes of corruption...” Op. Cit. en p. 443

⁴⁵ FARQUHARSON, E., TORRES DE MÄSTLE, C., YESCOMBE E.R., y ENCINAS, J. *How to Engage with the Private Sector in Public-Private Partnerships in Emerging Markets*. Wasington: Public-Private Infrastructure Advisory Facility and The Wolrd Bank, 2011. pp. 15-27.

sistema de instituciones y procedimientos fuerte, con mecanismos de control, transparencia y seguridad jurídica suficientes, se ha traducido en la mayor parte de los casos en un desarrollo notable del mercado de contratos públicos y una reducción de los casos de corrupción.

No obstante, es requisito indispensable asegurarse que la fortaleza institucional es real y no un mero simbolismo político. Y para ello, también, sirve como ejemplo la contratación pública iberoamericana reciente. Así, en contraposición a lo afirmado en el párrafo anterior, conviene mencionar el caso de la oficina Anticorrupción en la República Argentina, que fue creada por el expresidente Carlos Menem, cuyo gobierno padeció altísimos niveles de corrupción, o el más reciente “caso Odebrecht”, que no ha parado de salpicar las portadas internacionales desde que en junio de 2015, la policía brasileña encargada de investigar la trama corrupta de la petrolera estatal Petrobras arrestaba, en su lujosa casa de São Paulo, a uno de los empresarios más poderosos de Brasil, Marcelo Odebrecht. Desde entonces, las investigaciones y las confesiones de los acusados han destapado una trama de corrupción de enormes dimensiones que salpica a varios de los países que se consideraban más avanzados en fortaleza de las instituciones y seguridad jurídica en los negocios como Brasil, México, Perú, Colombia o Argentina⁴⁶.

C) Banalización del cargo público

En las últimas décadas se ha vivido una banalización del cargo público que sólo en los últimos tiempos se está tratando de combatir con políticas de sensibilización. La función pública, otrora valorada como uno de los mejores puestos laborales con los más nobles fines, ha sido desprestigiada hasta ser incluso objeto de mofa social⁴⁷. Lo que en otro tiempo fueron puestos reservados para las más aptas, cultas, justas y moralmente respetables personas de nuestra sociedad, hoy se consideran ocupados por masas de gente cuyo único anhelo es ocupar un cargo público para guardar sus bolsillos.

La cuestionable reputación del sector público, y especialmente de la clase política que lo dirige, unida a los salarios modestos de los funcionarios públicos en comparación con las posibilidades que ofrece el sector privado⁴⁸, empujan a ciertos trabajadores públicos a infravalorar su propia función pública al servicio de los intereses generales, lo que contribuye a que en ciertas ocasiones la tentación del empleado público de corromperse

⁴⁶ JIMÉNEZ BARCA, A. “Qué es el ‘caso Odebrecht’ y cómo afecta a cada país de América Latina”. Artículo publicado en el diario *El País* el 9 de febrero de 2017. [consultado el 20 de febrero de 2017] Disponible en:

http://internacional.elpais.com/internacional/2017/02/08/actualidad/1486547703_321746.html

⁴⁷ BAUTISTA, O.D. “La ética en la gestión pública: fundamentos, estado de la cuestión y proceso para la implementación de un sistema ético integral en los gobiernos”. Dirigida por Agustín E. Ferraro. Memoria para optar al grado de doctor. Universidad Complutense de Madrid. Madrid, 2007. p. 215

⁴⁸ PIGA, G. “A fighting chance against corruption in public procurement?” En ROSE-ACKERMAN, S. y SOREIDE, T. *International Handbook on the Economics of Corruption, Volume Two*. Massachusetts: Edward Elgar, 2011. pp. 141-181 en pp. 149-153; and ROSE-ACKERMAN, S. and PALIFKA, B.J. *Corruption and Government:... Op. Cit.* en p. 96. No obstante, la precariedad de los salarios como causa de corrupción ha sido únicamente aceptada parcialmente por la doctrina. Véase: BAUTISTA, O.D. “La ética en...” *Op. Cit.* en pp. 230

supere en la balanza decisoria al escaso reconocimiento económico, social y personal que pudiera derivar de un comportamiento ético en línea con los códigos de conducta sociales e institucionales.

D) Baja profesionalización del sector público

La baja profesionalización de los encargados de diseñar, dirigir y participar en un contrato público u otros procedimientos administrativos es una de las mayores puertas hacia la corrupción⁴⁹. Se manifiesta esencialmente por dos vías o causas.

La primera de ellas es la politización de los procedimientos decisorios y de actuación de la Administración. Y es que, efectivamente, la clase política no dispone generalmente de los conocimientos específicos sobre la gestión pública que se requieren en procesos administrativos complejos como la contratación pública, y adicionalmente tienden a padecer una mayor exposición a los conflictos de intereses, viéndose afectados con mayor facilidad por intereses partidistas o particulares. Al politizar las decisiones dentro de dichos ámbitos, se desplaza a los profesionales públicos cualificados, que podrían actuar de manera más eficiente y objetiva sin la contaminación ideológica de las presiones del partido y con los conocimientos específicos en la materia.

Una segunda causa es la falta de medios técnicos o humanos, en las pequeñas entidades públicas, que dificulta la consecución de una verdadera especialización en un vasto –y cada vez más inabarcable en su totalidad– derecho administrativo. La falta de medios hace que los funcionarios o empleados públicos en cuestión no tengan capacidad para especializarse en una materia, al tiempo que se reduce el número de personas encargadas de gestionar los procedimientos. Esto facilita, por un lado, la participación de las clases políticas de manera directa, y por otro, la práctica de sobornos, favores, etc., debido a la facilidad para detectar el centro de decisión en el desarrollo de un procedimiento –al existir menos participantes, basta el sobornar una o dos personas en las que el poder decisorio se encuentra centralizado.

La existencia de un cuerpo administrativo de profesionales públicos, con carácter de permanencia, constituye uno de los mejores medios para la prevención de la corrupción⁵⁰. Especialmente en ámbitos de riesgo como la contratación pública, se debe evolucionar hasta convertirlos en un sectores especializados dentro de la Administración y los entes adjudicadores, de forma que estén alejados de decisiones políticas y regidos y formados por individuos especialistas desde el mayor número de perspectivas posibles: legal, económica, técnica, etc. Para ello, es necesario despoltizar las decisiones y contar con profesionales con una alta especialización y profesionalización en la materia.

E) Falta de independencia de los gestores y organismos de control

⁴⁹ KILTGAARD, R. “Corrupción Normal y Corrupción Sistémica”. Banco Interamericano de Desarrollo. Abril, 2009. p. 4. [consulta el 05-04-2016] Disponible en: <https://publications.iadb.org/handle/11319/1345>

⁵⁰ VILLORIA MENDIETA, .M. e IZQUIERDO SÁNCHEZ, A. *Ética Pública y... Op. Cit.* en p. 274

Determinados sistemas o formas de organización, marcadamente jerárquicas o dependientes de un poder político, pueden provocar en los gestores públicos una excesiva dependencia de sus órganos superiores, especialmente de los altos cargos políticos. De esta forma, las amenazas de cese, traslado, o degradación dentro de la entidad pueden ser utilizadas por los altos cargo de la Administración para intervenir en el procedimiento sin necesidad de formar oficialmente parte del mismo, generando una gran inseguridad jurídica e inestabilidad en los gestores públicos.

Pero este tipo de dependencia no sólo afecta a los gestores, sino que es especialmente grave en tanto en cuanto puede condicionar gravemente los controles realizados por figuras internas a la Administración, como son el interventor o el secretario en el caso de las Administraciones locales, encargados de evaluar con carácter previo determinadas actividades de la entidad. La falta de independencia de estos organismos ha generado numerosas críticas por parte de la doctrina y los profesionales del sector, pues alimenta el problema de la teoría de las “manzanas podridas”, según la cual una sola persona corrupta puede desembocar, debido esencialmente a la falta de independencia del resto de individuos participantes en el procedimiento, en una entidad corrupta, llena de “manzanas podridas”.

Directamente relacionado con lo anterior, podemos señalar que, en ocasiones, también la falta de medios en cuanto al control y seguridad del procedimiento de contratación, suponen un grave contratiempo en la lucha contra la corrupción⁵¹. Dentro de esta falta de medios, nos estamos refiriendo por un lado a la falta de medios técnicos y humanos, que pueden dificultar las tareas de intervención y auditoría, así como las obligaciones de transparencia y publicidad; pero por otro, a la falta de mecanismos legales que doten de claridad y de herramientas a los diferentes actores dentro del proceso de contratación, y que faciliten una actuación íntegra de los mismos y un control efectivo, y no únicamente formal, de las actuaciones de las entidades públicas.

F) Descentralización del gasto público

En España, en Europa, y en el resto del mundo, se está asistiendo en los últimos tiempos a una tendencia generalizada – a pesar de la oleada de remunicipalización ocasionada por la crisis económica⁵² – hacia la privatización y descentralización de la gestión política, democrática y económica, que afecta también a la gestión de fondos públicos, de manera que el poder decisorio de la función pública se encuentra, especialmente en materia de contratos públicos, cada vez más diseminado en multitud de entidades adjudicadoras de diferente tamaño, que son las encargadas de adjudicar los contratos y distribuir el gasto público, asimilándose más a un modelo empresarial que a la tradicional línea jerárquica de la Administración⁵³.

⁵¹ SIMANCAS SIMANCAS, R. “El precio...” *Op. Cit.* en p. 20

⁵² GIMENO FELIÚ, J.M. “La remunicipalización de servicios públicos locales: la necesaria depuración de conceptos y los condicionantes jurídicos desde la óptica del derecho europeo”. *QDL Cuadernos de Derecho Local*, n43, 2017. pp. 31-78

⁵³ BAUTISTA, O.D. “La ética en ...” *Op. Cit.* en pp. 224-225

La descentralización de la Administración Pública, al igual que sucede con el resto de los sectores políticos, trae consigo beneficios e inconvenientes. Por un lado se produce un beneficio al acercar la gestión pública al ciudadano; que se traduce en un proceso decisorio más preciso en relación a las necesidades concretas y las posibles particularidades del contrato en cuestión. Pero, por otro, se crean nuevos incentivos e intereses generales localistas, que crean una situación de contrato de agencia en la que el agente (el poder adjudicador), puede diferir en sus intereses de aquellos del principal (el Estado, la CCAA, otras Administraciones Públicas, etc.) y que pueden dar lugar a conflictos de intereses contrapuestos.

Por otro lado, la descentralización de la Administración Pública genera a su vez una “pérdida de control” de la actividad de los poderes adjudicadores –debido a la dificultad que para el control de la actividad pública supone la multiplicación de entidades a las que fiscalizar. Y no debemos olvidar que la materialización del “riesgo de abuso” en casos reales de corrupción dependerá, en gran medida, del poder y la capacidad para controlar y monitorear las decisiones del agente⁵⁴.

A nuestro juicio, es evidente que, aunque pueda tener otros aspectos ventajosos, *el dividendo económico de la descentralización se puede perder cuando hay una rendición de cuentas insuficiente a nivel local, redes de patronazgo y una sociedad civil débil, sobre todo porque los responsables locales tienen una mayor discrecionalidad y mayores oportunidades de ser esclavos de los intereses de las élites locales*⁵⁵. La deslocalización política impone, en definitiva, una nueva situación en la que se dificulta, al menos con los mecanismos tradicionales, el control de la Administración en general y de los poderes adjudicadores en particular, ya que, en muchas ocasiones, nuevas formas jurídicas, para empresas de capital público o entidades similares, implican que se haga especialmente difícil su control efectivo al no estar sometidas a las mismas obligaciones que el resto de la Administración Pública en materia de transparencia, publicidad y garantías en su procedimiento⁵⁶.

G) El monopolio en la toma de decisiones y la discrecionalidad

Si asumimos que para el desarrollo de corrupción debe existir un abuso de poder, éste aflorará especialmente en aquellas organizaciones y entidades públicas en las que se otorguen poderes monopolísticos en la toma de decisiones a un servidor público⁵⁷. Así, a una mayor concentración de poder, mayor riesgo de corrupción. Una concentración de poder envuelve una alta discrecionalidad en las decisiones y un verdadero poder de manipulación del procedimiento, lo que unido a la dificultad de los órganos de control de realizar un control efectivo debido a la anteriormente mencionada dispersión de los

⁵⁴ BARDHAM, P. and MOOKHERJEE, D. “Decentralization, corruption and government accountability”. En ROSE-ACKERMAN, S (edit.). *International Handbook on the Economics of Corruption*. Northampton (EEUU): Eduard Elgard Publishing, 2006. pp.161-188 p. 164

⁵⁵ VILLORIA MENDIETA, .M. e IZQUIERDO SÁNCHEZ, A. *Ética Pública y...* Op. Cit. en p. 81

⁵⁶ SIMANCAS SIMANCAS, R. “El precio...” Op. Cit. en p. 20; véase también VILLORIA MENDIETA, M. “Las causas de la corrupción” En *Temas para el Debate*. Nº183. 2010, pp. 36-38 en p. 37

⁵⁷ VILLORIA MENDIETA, .M. e IZQUIERDO SÁNCHEZ, A. *Ética Pública y...* Op. Cit. en p. 279

entes públicos, siembra un caldo de cultivo perfecto para la proliferación de actitudes corruptas, favoritismos, etc. Al igual que ocurre en otros ámbitos del Derecho Público – partiendo del propio Derecho Constitucional y las teorías del Estado, en las que la división de poderes actúa como pieza central del control del poder – en derecho administrativo y en contratación pública, una efectiva “separación de poderes” y una división de las funciones dentro del procedimiento actúan como un mecanismo esencial para la prevención de abusos.

H) La oscuridad de los canales de comunicación entre sector público y privado

La relación entre los poderes públicos y el sector privado es un punto delicado en la configuración de todas las ramas del Derecho Administrativo y especialmente en aquellos sectores, como la contratación pública, en los que la reciprocidad entre las dos esferas es muy marcada. La necesaria interacción entre ambos ámbitos, cuya frontera en ocasiones es más difusa de lo que podría parecer, puede generar tramas corruptas si no se realiza con las suficientes garantías jurídicas.

En este sentido, algunos elementos como el exceso de canales “informales” de comunicación entre los gestores administrativos y las empresas privadas, o el traslado de determinadas informaciones al sector privado, como los integrantes de la mesa de contratación o los nombres de las empresas competidoras en los procedimientos de contratación pública, pueden favorecer el nacimiento de lazos corruptos entre ambas esferas⁵⁸. Por ello es importante conseguir unos canales de comunicación seguros, transparentes y ágiles, que no dejen de lado la necesidad de eficiencia de las actuaciones públicas; si bien es cierto que, como afirman los profesores RODRÍGUEZ-ARANA y DOBEL, es posible que todos los mecanismos legales que intenten interponerse puedan resultar estériles si no se toman medidas para fortalecer una ética pública que esté fuertemente arraigada a la integridad personal del gestor⁵⁹.

I) La globalización de la economía

Es de sobra conocido el proceso globalizador en el que nuestra sociedad está inmersa desde hace ya varias décadas, con un marco en el que la desaparición progresiva de las fronteras ha supuesto en los últimos años un incremento del libre comercio, lo que a su vez ha condicionado especialmente el funcionamiento de la economía y la política. Hoy en día los enormes avances tecnológicos han provocado que los intercambios comerciales se hayan expandido e internacionalizado, de forma que un operador económico puede participar en una licitación celebrada en prácticamente cualquier país del mundo. Es indudable que este fenómeno globalizador ha presentado evidentes mejoras para las sociedades humanas, pero también que ha agravado, acrecentado o facilitado algunos fenómenos delictivos, sentando unas condiciones más fértiles para su proliferación; es el caso, por ejemplo, de la corrupción⁶⁰.

⁵⁸ DE CASTRO PANOEIRO, C. “Corrupción, transparencia gubernamental...” *Op. Cit.* en p. 35

⁵⁹ RODRÍGUEZ ARANA, J. *Ética Institucional: Mercado...* *Op. Cit.* en p. 233; DOBEL, P. “Integrity in the Public Service”. *Public Administration Review*, n50(3), pp. 354-366

⁶⁰ Véase: CASTRESANA FERNÁNDEZ, C. “Corrupción, globalización y delincuencia organizada”. En. RODRÍGUEZ GARCÍA, N. y FABIÁN CAPARRÓS, E.A. *La corrupción en un mundo globalizado:*

Y es que, tal y como afirma GONZÁLEZ GARCÍA, la globalización ha tenido un claro impacto en el funcionamiento de los Estados. En primer lugar, ha disminuido la capacidad soberana de los Estados para intervenir y tomar decisiones sobre actividades que afectan a su territorio, ya que novedosas formas organizativas hacen harto difícil alcanzar todas las variables de un problema que se manifiesta en un punto determinado, pero que tienen orígenes múltiples. Y de igual manera, la globalización ha dado lugar a un soberano supraestatal difuso, que toma las decisiones con carácter previo y al margen del propio Gobierno de la Nación e impide a éste salirse del cauce, imposibilitando a los Estados tomar decisiones eficaces si éstas se desvían de lo ya marcado por el soberano supraestatal⁶¹. Así, las decisiones internacionales se “desdemocratizan”, virando hacia un gobierno global tecnocrático.

Aunque la relación de la globalización con el fenómeno de la corrupción, tal y como expone ATTILA, no es lineal⁶² y presenta enormes complicaciones para su estudio, lo cierto es que sí que puede determinarse cierta relación entre ambos fenómenos. Ahora bien, según ATTILA, mientras la globalización social y económica favorece la corrupción, la globalización política la dificulta⁶³, algo que avalaría la utilidad de las actividades llevadas a cabo durante los últimos lustros por parte de las diferentes organizaciones internacionales, facilitando una cooperación política y una homogeneización jurídica entre los diferentes Estados.

En los contratos públicos, esta situación provoca relaciones económicas, políticas y contractuales en las que están inmersos distintos sistemas legales, con diferentes procedimientos y garantías para asegurar la integridad, lo que deriva, en ocasiones, en la aparición de lagunas, imprecisiones regulatorias, y otras situaciones que facilitan la aparición de actividades corruptas⁶⁴. Y es que, como ha ocurrido históricamente, el Derecho evoluciona de manera más lenta que la sociedad, y la globalización de las medidas y garantías legales para la lucha contra la corrupción ha tenido lugar en unas menores dimensiones que la del resto de la sociedad, produciendo una situación de diversidad de los sistemas administrativos y de ineficiencia de los mecanismos de cooperación entre los distintos países⁶⁵. En este sentido, los mayores índices de

análisis interdisciplinar. Salamanca: Ratio Legis, 2004. pp. 213-226. En p. 213 ; y RODRÍGUEZ GARCÍA, N. “La necesaria flexibilización del concepto del concepto de soberanía en pro del control judicial de la corrupción”. En RODRÍGUEZ GARCÍA, N. y FABIÁN CAPARRÓS, E.A. *La corrupción en un mundo globalizado: análisis interdisciplinar*. Edit. Ratio Legis. Salamanca. 2004. p. 241-275. p. 242.

⁶¹ GONZÁLEZ GARCÍA, J.V. “Globalización económica, políticas públicas, política pública”. En GONZÁLEZ GARCÍA, J.V. *Globalización Económica y Estado*. HG Editores, 2015. ; véase, sobre la noción de soberano estatal difuso, CAPELLA, J.R., *Fruta prohibida. Una aproximación histórico-teórica al estudio del derecho y del estado*. Madrid: Trotta, 1997. p. 260

⁶² ATTILA, J. “Globalization and corruption”. En TEXEIRA, A.A.C., PIMENTA, C., MAIA, A. and MOREIRA, J.A. *Corruption, Economic Growth and Globalization*. Nueva York: Routledge, 2016. pp. 40-54 en pp. 52-53

⁶³ *Ibidem*.

⁶⁴ VILLORIA, M. “Las causas de...” *Op. Cit.* en p. 37

⁶⁵ RODRÍGUEZ GARCÍA, N. “La necesaria flexibilización del concepto del concepto de soberanía en pro del control judicial de la corrupción”. En RODRÍGUEZ GARCÍA, N. y FABIÁN CAPARRÓS, E.A.

corrupción internacional pueden situarse probablemente en las décadas de los ochenta y noventa, en las que las políticas neoliberales expansionistas comenzaron a aplicarse sin la garantía de una ética pública internacional y una mínima regulación marco en la materia⁶⁶. Y así, aunque es cierto que se han realizado grandes esfuerzos para conseguir un consenso global que homogenice los esfuerzos en la lucha contra la corrupción, en búsqueda de lo que se ha denominado Derecho Administrativo Global, la verdad es que el fenómeno de la globalización, con la caída de las fronteras, el desarrollo tecnológico, la preeminencia de la economía y las relaciones internacionales, sigue constituyendo un campo de abono para la corrupción⁶⁷.

En este mismo sentido, la globalización ha supuesto también una mayor libertad en la circulación de capitales. A pesar de las ventajas que esta situación pueda generar, especialmente en cuanto a la mayor competencia y concurrencia en los concursos públicos facilitada por el fomento de circulación de mercancías y servicios, lo cierto es que ha provocado también que instrumentos de la corrupción, como los “paraísos fiscales”, sean igualmente accesibles a cualquier persona, física o jurídica, desde cualquier lugar del Globo. Una herramienta de cuestionable utilidad que hace no muchos años se encontraba al alcance de unos pocos privilegiados, pero que hoy en día goza de una posibilidad de acceso general, al menos desde los países desarrollados, con la consiguiente merma en la tributación satisfecha por el sujeto, y el riesgo del desconocimiento del origen de los capitales allí depositados⁶⁸.

Se debe perseguir, por tanto, la creación de una política anticorrupción global, y una legislación anticorrupción global, pues un fenómeno universal no se puede combatir de manera local y fragmentada. Como afirmó Bill CLINTON, parece elemental que no podemos tener un sistema de comercio globalizado sin una política económica global, una política sanitaria global, una política educacional global, una política medioambiental global y una política de seguridad global⁶⁹. Es decir, que en una contratación pública globalizada, debemos tener medios legales y políticos globales para hacer frente de manera efectiva a la corrupción que deriva de dicha actividad, en lo que se ha denominado transnacionalización del campo jurídico⁷⁰.

II.- LAS CONSECUENCIAS DE LA CORRUPCIÓN EN LAS SOCIEDADES DEMOCRÁTICAS

Aunque la comunidad internacional, como veremos, y en muchos casos la propia legislación nacional, no ha dado especial tratamiento al problema de la corrupción hasta hace relativamente poco tiempo, lo cierto es que la corrupción ha tenido siempre

La corrupción en un mundo globalizado: análisis interdisciplinar. Salamanca: Ratio Legis. 2004, pp. 241-275 en p. 243

⁶⁶ BAUTISTA, O.D. “La ética en ...” *Op. Cit.* en p. 224-225

⁶⁷ *Ibid.* en p. 242

⁶⁸ CASTRESANA FERNÁNDEZ, C. “Corrupción, globalización y...” *Op. Cit.* en p. 214

⁶⁹ CLINTON, B. “World without walls”. En *The Guardian*. Versión Digital. 26 de enero de 2002. Consultado el 29 de febrero de 2016. [consulta el 2-04-2016] Disponible en: <http://www.theguardian.com/education/2002/jan/26/socialsciences.highereducation>

⁷⁰ RODRÍGUEZ GARCÍA, N. “La necesaria flexibilización...” *Op. Cit.* en p. 242.

importantes implicaciones en el desarrollo de la Historia, y puede tener nefastas consecuencias incluso para aquellos gobiernos que la practican⁷¹. Así, hace siglos, los efectos de la corrupción la han configurado como uno de los desencadenantes de las mayores revoluciones políticas. A modo de ejemplo, podemos citar, desde la caída del Imperio Romano, en relación a la cual se otorga una gran responsabilidad a la corrupción extendida en sus cargos públicos, pasando por la corrupción de los Papas en época de los Borgia, que dio lugar al reformismo y a una de las más importantes crisis religiosas que ha vivido el Cristianismo, hasta las recientes revueltas contra el régimen de Yanukovich en Ucrania, las crisis políticas del Gobierno Tailandés de 2013-2014⁷², o los giros políticos en el electorado vividos desde 2014 en Europa y EEUU, los cuales tienen su base en buena parte en la existencia de un sistema público y político percibido como corrupto.

Por tanto, quizá podríamos asumir, de inicio, que como afirma el profesor RODRÍGUEZ-ARANA posiblemente *el efecto más perverso de la corrupción sea el falseamiento del mismo sistema democrático y la consolidación de una forma de vida más bien alejada de los hábitos y virtudes propias de la democracia*⁷³. Y es que es evidente que la corrupción mina algunos de los principios esenciales de una sociedad democrática como son los principios de objetividad, legalidad, transparencia y rendición de cuentas⁷⁴. Sin embargo, este efecto general está compuesto por una serie de consecuencias “menores” o más concretas. Las consecuencias en las sociedades democráticas de la corrupción son diversas, y afectan a una variedad de sectores y ámbitos de la sociedad civil y política. En Europa y en España, todas estas consecuencias perjudiciales, que trataremos de exponer a continuación, se intensifican en los últimos años por la situación económica a la que ha conducido la pertinaz crisis en la UE.

1.- EFECTOS SOBRE LA DEMOCRACIA Y EL SISTEMA POLÍTICO

En las últimas décadas, los efectos de la corrupción sobre el Estado de Derecho se han hecho más patentes por diversas razones. Se ha producido en la UE un paso gradual de lo que se denominaba “política ideológica” –en la que los ideales políticos, marcadamente definidos en corrientes de pensamiento claras y diferenciadas entre partidos– a un nuevo panorama en la política democrática que se ha denominado “política de confianza”, en la que pierde peso la defensa de los intereses de los votantes a favor de la credibilidad, veracidad, y honestidad de los políticos, de forma casi independiente de la ideología que profesen⁷⁵. Esto provoca que los escándalos políticos sean confundidos, en las pugnas electorales, con los casos de corrupción, y que ambos fenómenos influyan notablemente en la confianza de la civilización en los representantes políticos, las instituciones y la gestión pública. La corrupción, en este nuevo orden político, tiene una mayor incidencia en la confianza de la población en la Administración, y por tanto sus efectos son más notables.

⁷¹ HOLMES, L. *Corruption: A Very... Op. Cit.* en prefacio.

⁷² *Ibidem.*

⁷³ RODRÍGUEZ ARANA, J. *Ética Institucional: Mercado... Op. Cit.* en p. 242

⁷⁴ DÍEZ GETINO, J.E. y TORIJA HERRERO, S. “Modelo de estrategia...” *Op. Cit.* en p. 5

⁷⁵ THOMPSON, D.F. *El escándalo político*. Barcelona: Paidós, 2001. p. 141.

En este sentido, algunas investigaciones desarrolladas revelan cómo en aquellos climas o sistemas corruptos, se crea un gran sentido del “ellos” y el “nosotros”, de manera que se generan una gran brecha, tanto de manera vertical como horizontal, entre las “élites” y el “pueblo”⁷⁶. La situación de enfrentamiento total, unido al sentimiento de desesperación por parte de los electores, hace que la corrupción tenga como efecto, en un gran número de los casos, que los votantes sientan atracción por políticas extremistas, ya sean “de derechas” o “de izquierdas”, que prometen erradicar la corrupción, facilitando la llegada de los denominados “outsiders”⁷⁷. Por tanto, tiene un claro efecto sobre el comportamiento electoral de los votantes.

Además, la proliferación de prácticas corruptas crea un canal alternativo para la tramitación de los diferentes procedimientos y expedientes administrativos, que mediante el abuso de fondos públicos, la adquisición de privilegios indebidos y la generación de nuevas reglas del juego, sustituyen y destruyen el entramado procesal jurídico-democrático, atentando directamente contra el Estado de Derecho y la eficiencia gubernamental⁷⁸. La corrupción, de extenderse de forma general, puede llegar a desembocar en una verdadera parálisis de la Administración, relegando al sistema legal administrativo vigente a un papel residual o simbólico dentro del funcionamiento de la protección de Derechos y la gestión de intereses y capitales públicos. Supone una frontal oposición a los principios de imparcialidad (art. 103 CE), buen gobierno y de buena Administración (art. 26.2.a) Ley 13/2013)⁷⁹.

En el mismo sentido, podemos afirmar que la corrupción afecta al propio proceso de creación y planificación de las políticas públicas, por lo que condiciona la definición e implantación de éstas, que serán desarrolladas no en aras del interés general, sino para la salvaguardia o el incremento de determinados intereses particulares inmersos en las tramas de corrupción⁸⁰. La corrupción aleja, pues, la actividad política y la de la Administración de las verdaderas necesidades de la sociedad.

Pero probablemente el principal problema que acarrea la corrupción para el Estado democrático y de Derecho es la desafección y pérdida de confianza en las instituciones, en el Gobierno, y en el Sector Público en general⁸¹, que a la par genera, como uno de los principales efectos en la Administración Pública, el deterioro de la moral o la ética pública⁸². El resultado es una sociedad desconfiada de cualquier institución por considerarla corrupta y por tanto deslegitimada para actuar en nombre de la sociedad, y

⁷⁶ HOLMES, L. *Corruption: A Very... Op. Cit.* en p.19

⁷⁷ *Ibid.* en p. 28

⁷⁸ VILLORIA MENDIETA, M. e IZQUIERDO SÁNCHEZ, A. *Ética Pública y... Op. Cit.* en p. 288 ; VILLORIA MENDIETA, M. *La corrupción política*. Madrid: Editorial Síntesis, 2006. pp. 77 y ss.

⁷⁹ CAPDEFERRO VILLAGRASA, O. “Nuevas respuestas judiciales...” *Op. Cit.* en p.33

⁸⁰ VILLORIA MENDIETA, M. e IZQUIERDO SÁNCHEZ, A. *Ética Pública y... Op. Cit.* en p. 296

⁸¹ LIZCANO ÁLVAREZ, J. y VILLORIA MENDIETA, M. “Corrupción y transparencia: Aspectos contextuales, metodológicos y empíricos”. *Revista de Responsabilidad Social de la Empresa*. 2013 No 14. pp. 13-48, en p. 19; OCDE, *Competition and Procurement: Key Findings*. Paris: OECD Publishers, 2011. Consulta el 28 mayo 2017. Disponible en: <http://www.oecd.org/regreform/liberalisationandcompetitioninterventioninregulatedsectors/48315205.pdf>

⁸² MEYER, L. “La Corrupción”... *Op. Cit.* en p. 1

un recelo de la llamada ética pública, que es percibida como utópica. Como consecuencia, los ciudadanos buscan otras formas alternativas de actuación y de prestación de los servicios públicos, lo que conduce de nuevo, en ciertas ocasiones, a métodos corruptos. En este sentido, la desafección con la Administración pública es a la vez causa y consecuencia del sistema corrupto.

Se produce, igualmente, un falseamiento de los principios democráticos y de derecho que deben regir la actuación administrativa. Así, tiene lugar una adulteración del propio sistema de mercado, se socaban los principios de publicidad y de concurrencia y se distorsiona el acceso a la función pública que debe ser regido por el mérito y la capacidad⁸³.

En definitiva, como afirmó la Comisaria de Asuntos de Interior de la Comisión Europea, Cecilia Malmström: *La corrupción mina la confianza de los ciudadanos en las instituciones democráticas y en el Estado de Derecho, daña la economía europea y priva a los Estados de unos ingresos fiscales muy necesarios*, afectando de manera directa a los fundamentos del Estado de Derecho y del Bienestar en todos sus niveles.

2.- EL IMPACTO ECONÓMICO DE LA CORRUPCIÓN

El estudio de la corrupción cuenta con diferentes dificultades, pero sin duda una de las más importantes y difíciles de superar es que, debido a la complejidad del fenómeno, su carácter transversal y su naturaleza clandestina, la medición de su magnitud y de su impacto económico en la sociedad se antoja prácticamente imposible. Únicamente los casos conocidos y detectados por los organismos de control de la legalidad pueden afirmarse totalmente como ciertos. De esta forma, los datos a partir de los cuales se estima normalmente la magnitud de la corrupción no nos ofrecen una visión exacta de qué parte de la contratación pública ocupa estrictamente la corrupción, sino únicamente una perspectiva aproximada, y ésta situación provoca, a su vez, que los cálculos de los costes de la corrupción varíen de unos estudios a otros.

Las consecuencias que la corrupción puede tener en economía de una nación son numerosas, y así organismos como el Banco Mundial han afirmado que la corrupción es el uno de los mayores obstáculos para el desarrollo económico y social, *dado que debilita el Estado de derecho y las bases institucionales de las que depende el crecimiento*⁸⁴. Así lo expresó su presidente Jim Yong Kim, quien afirmó que *nuestros objetivos [del Banco Mundial] están inextricablemente enlazados con la lucha contra la corrupción, y esto constituye un desafío que demanda atención constante*⁸⁵.

⁸³ RODRÍGUEZ ARANA, J. *Ética Institucional: Mercado... Op. Cit.* en p.243

⁸⁴ Página web del Banco Mundial. Consultado el 19 de noviembre de 2015. Disponible en: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/BANCOMUNDIAL/EXTFAQSSPANISH/0,,contentMDK:20669572~pagePK:283622~piPK:3544780~theSitePK:1723673,00.html>

⁸⁵ MCCARTHY, L. "Un movimiento mundial contra la corrupción ¡está ocurriendo ahora!". En la página web del Banco Mundial. Consultado el 19 de noviembre de 2015. Disponible en: <http://blogs.worldbank.org/voices/es/un-movimiento-mundial-contra-la-corrupcion-esta-ocurriendo-ahora>

Frente a la creencia, extendida sobre todo hasta la década de los 90, de que la corrupción podría incluso, en su “justa medida”, tener determinados resultados beneficiosos para las economías, en particular en las de aquellos países emergentes o en desarrollo,⁸⁶ hoy en día existe unanimidad en la doctrina a la hora de afirmar los efectos perversos que tiene la corrupción. El Parlamento Europeo alertaba de estos efectos en su resolución de 6 de mayo de 2010, en la que afirmaba que *estas conductas ilícitas condicionan el mercado, provocan un aumento de los precios y las tarifas abonadas por los consumidores para la adquisición de bienes y servicios, y siembran la desconfianza respecto a la UE*, y alerta sobre los efectos devastadores de la corrupción en términos de inflación de costes, adquisición de equipos innecesarios, inadecuados o de calidad inferior⁸⁷.

Diferentes autores han señalado las múltiples consecuencias económicas que puede generar la corrupción, que se suman a las ya expuestas relacionadas con el carácter democrático de las instituciones. Sin embargo, su concreción y la extracción de conclusiones claras sobre las consecuencias de este fenómeno sigue suscitando dudas en todas las áreas de conocimiento que se encargan de su estudio, y particularmente en lo que se refiere al análisis económico⁸⁸.

De manera general, podemos decir que la corrupción tiene efectos devastadores en el mercado y la eficiencia del mismo⁸⁹, pues envician las normas básicas o ideales por los que deben regirse las leyes de mercado, ya que la competencia y la igualdad de oportunidades dejan paso al abuso de poder, la desigualdad⁹⁰, y la manipulación de las reglas del juego⁹¹.

En primer lugar, podemos afirmar que, si bien la corrupción puede llegar a aumentar la inversión pública, debido a que la Administración invierte más dinero en actividades con el sector privado con el objetivo de beneficiar a determinados interesados, se reduce la productividad y la eficiencia de dicho gasto⁹². Es decir, la actividad corrupta

⁸⁶ En este sentido, como ejemplo de las tesis que defendieron la utilidad de la corrupción, puede verse HUNTINGTON, S.P. *Political order in changing societies*, New Haven, Yale University Press 1968; LEYS, C. “What is the problem about corruption?” *The Journal of Modern African Studies* Vol. 3, No. 2 (Aug., 1965), pp. 215-230; BRAGUINSKY, S. “Corruption and Shumpeterian Growth in Different Economic Environments”. *Contemporary Economic Policy*. Nº 14. JULIO 1996. pp. 14-25

⁸⁷ Resolución del Parlamento Europeo, de 6 de mayo de 2010, sobre la protección de los intereses financieros de las Comunidades y la lucha contra el fraude. (DOUE C 81E, de 15 de marzo de 2011).

⁸⁸ GÓMEZ GÓMEZ, C.M. “El análisis económico de la corrupción”. *Quórum: revista de pensamiento iberoamericano*. Nº 10, 2004, págs. 127-147. en p. 132

⁸⁹ SALINAS JIMÉNEZ, J. y SALINAS JIMÉNEZ, M.M. “Efectos de la corrupción sobre la productividad: un estudio empírico para los países de la OCDE”. *Instituto de Estudios Fiscales y Universidad de Extremadura*. P. T. N.º 6/06. p.9; ROSE-ACKERMAN, S. and PALIFKA, B.J. *Corruption and Government:...* Op. Cit. en p. 100

⁹⁰ HOLMES, L. *Corruption: A Very...* Op. Cit. en p. 19

⁹¹ Sobre los efectos de la corrupción sobre el desarrollo económico de un país, véase WADE, R.V. ‘The System of Administrative and Political Corruption: Canal Irrigation in South India’, *Journal of Development Studies*, n18 (1982), p. 287

⁹² TANZI, V. y DAVOODI, H. “Corruption, public investment, and growth”. *IMF Working Paper* 97/139, 1997; VILLORIA MENDIETA, .M. e IZQUIERDO SÁNCHEZ, A. *Ética Pública y...* Op. Cit en p. 291; VILLORIA MENDIETA, M. *La corrupción política...* Op. Cit. en p. 81

incrementa el gasto público en tanto en cuanto interesa generar actividad económica para los intereses corruptos, pero proporciona unos servicios e infraestructuras públicas de deficiente calidad en relación con el precio invertido, y se produce, así, un sobrecoste en los contratos públicos que supone un impuesto indirecto al ciudadano⁹³. Se incrementan, pues, los costes de los productos y servicios consumidos por la Administración, al tiempo que se reduce la capacidad adquisitiva de ésta⁹⁴.

Pero lo que es más, la corrupción puede incidir directamente en el ciudadano a través del aumento de los precios en los bienes y servicios producidos por las empresas inmersas en corrupción⁹⁵. Al incurrir en un gasto extra en el proceso corrupto, las empresas privadas se verán obligadas a equilibrar cuentas para su propia supervivencia, y esto se realiza bien a través de una calidad menor en los servicios prestados, bien mediante una subida de precios, ya sea del contrato público en cuestión o en el resto de sus actividades, pudiendo repercutir en el resto de sus clientes.

Y esta ineficiencia se proyecta también en la toma de decisiones en la estrategia de gasto público. De esta forma, se contratan servicios e infraestructuras innecesarias, guiadas por intereses corruptos –generalmente grandes infraestructuras de difícil evaluación y control⁹⁶– en lugar de por el interés público y las necesidades reales de la Administración, que se manifiestan en material informático inutilizado, equipos médicos innovadores que no pueden ser empleados por ausencia de equipamiento básico, aeropuertos y otras infraestructuras inutilizadas, etc.⁹⁷ Se produce, en definitiva, una pérdida de oportunidad para la sociedad y para los intereses generales, ya que dichos fondos, invertidos en aspectos innecesarios, dejaron de utilizarse para cubrir otras necesidades esenciales del Estado del Bienestar⁹⁸. Así, una toma de decisiones guiada por motivaciones corruptas (servicios innecesarios), se une a la anteriormente ineficiencia en el gasto público (baja calidad de las prestaciones o precios inflados).

Pero la desviación de fondos, que provoca la mencionada ineficiencia del gasto público, induce también, desde una perspectiva socioeconómica, a producir efectos negativos sobre la distribución de la riqueza, al permitir que los individuos mejor posicionados obtengan ventajas (indebidas) fruto de los procedimientos corruptos, imponiendo costes

⁹³ LIZCANO ÁLVAREZ, J. y VILLORIA MENDIETA, M. “Corrupción y transparencia:...” *Op. Cit.* en p. 31

⁹⁴ WENSINK, W. y MAARTEN DE VET, J. *Identifying and Reducing Corruption in Public Procurement in the EU*. Bruselas: PwC EU services, 13 de junio 2013. [consulta el 03-05-2016] Disponible en: https://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/docs/body/identifying_reducing_corruption_in_public_procurement_en.pdf

⁹⁵ RODRÍGUEZ ARANA, J. *Ética Institucional: Mercado...* *Op. Cit.* en p.243

⁹⁶ MAURO, P. “Corruption: causes, consequences and agenda for further research”. *Finance and Development*. Marzo 1998. pp.11-14 en p.12; LIZCANO ÁLVAREZ, J. y VILLORIA MENDIETA, M. “Corrupción y transparencia:...” *Op. Cit.* en p.19; GÓMEZ PORTILLA, K., y GALLÓN GÓMEZ, S. “El impacto de la corrupción sobre el crecimiento económico colombiano, 1990-1999”. *Lecturas de Economía*, Nº. 57, 2002, pp. 49-86 en pp. 55 y 56; ROSE-ACKERMAN, S. and PALIFKA, B.J. *Corruption and Government:...* *Op. Cit.* en p. 101

⁹⁷ VILLORIA MENDIETA, M. e IZQUIERDO SÁNCHEZ, A. *Ética Pública y...* *Op. Cit.* en p. 291; VILLORIA MENDIETA, M. *La corrupción política...* *Op. Cit.* en p.81; GÓMEZ GÓMEZ, C.M. “El análisis económico...” *Op. Cit.* en p. 142

⁹⁸ HOLMES, L. *Corruption: A Very...* *Op. Cit.* en p. 18-19

de oportunidad sobre los demás miembros de la población⁹⁹. Y en el mismo sentido, el flujo de capitales ocultos genera una importante economía sumergida, que a su vez alimenta otras prácticas ilegales como el blanqueo de capitales, la fuga de capitales hacia sistemas bancarios considerados *paraísos fiscales*, una menor recaudación a través de los impuestos, etc.

De igual manera, la rentabilidad de las inversiones se reduce, por lo que se produce un efecto de *expulsión de la inversión productiva*¹⁰⁰. La corrupción actúa así, en la práctica como un arancel extra para las empresas extranjeras (uno especialmente dañino, pues es particularmente incierto en cuanto a los resultados de su pago¹⁰¹), lo que reduce la inversión foránea,¹⁰² que unido a una inversión nacional reducida, disminuye los ingresos fiscales, incentiva la creación de monopolios y oligopolios, y por tanto, afecta negativamente a la tasa de crecimiento¹⁰³. Este efecto negativo, la disminución de la inversión privada, fue cuantificado por MAURO en un tercio del total de los efectos negativos de la corrupción¹⁰⁴.

Además, el aumento de los costes para las empresas que crean los falsos aranceles introducidos por la corrupción, pueden repercutir en una mayor evasión de impuestos por parte de las empresas y compañías privadas, con el objetivo de compensar, con ese delito, los gastos incurridos en sobornos¹⁰⁵. Esto, unido a una importante economía sumergida, podría llegar a reducir considerablemente las cantidades recaudadas por el Estado a través de tributación. Este problema puede provocar una reacción en cadena, en la que el Estado tenga que subir impuestos para compensar la recaudación perdida por el fraude, lo que puede derivar en una inflación excesiva o devaluación de la moneda¹⁰⁶.

Pero la corrupción puede afectar también al capital humano y la productividad intelectual e I+D+i de un país. Y es que la corrupción puede distorsionar la asignación de recursos humanos al generar incentivos para que las personas más capacitadas de la sociedad dediquen su tiempo a la búsqueda de rentas a través de los sistemas alternativos que la corrupción otorga, en lugar de invertir su dedicación en actividades

⁹⁹ GÓMEZ GÓMEZ, C.M. “El análisis económico...” *Op. Cit.* en p. 141; para el caso Chino, véase el interesante estudio de DONG, B. “Causes and Consequences...” *Op. Cit.* en pp. 142-172

¹⁰⁰ SALINAS JIMÉNEZ, J. y SALINAS JIMÉNEZ, M.M. “Efectos de la...” *Op. Cit.* en p. 9

¹⁰¹ MAURO, P. “Corruption: causes, consequences...” *Op. Cit.* en p.12.

¹⁰² WEI, S.J. “How taxing is corruption in international investors?” *The Review of Economics and Statistics*. Vol. LXXXII nº1, 2000.

¹⁰³ VILLORIA MENDIETA, M. e IZQUIERDO SÁNCHEZ, A. *Ética Pública y...* *Op. Cit.* en p. 291; VILLORIA MENDIETA, M. *La corrupción política...* *Op. Cit.* en p. 83; JAIN, A.K. “Corruption: a meta-analysis”. *Journal of Economic Surveys*. Nº 28(3) pp. 472-490; SALINAS JIMÉNEZ, J. y SALINAS JIMÉNEZ, M.M. “Efectos de la...” *Op. Cit.* en p.9; WENSINK, W. y MAARTEN DE VET, J. *Identifying and Reducing...* *Op. Cit.* en p. 63

¹⁰⁴ MAURO, P. “Corruption: causes, consequences...” *Op. Cit.* en p.12; AIDT, T.S. “Corruption, Institutions and Economic Development”. *Oxford Review of Economic Policy*. 25(2), pp. 271-291.

¹⁰⁵ ROSE-ACKERMAN, S. and PALIFKA, B.J. *Corruption and Government:...* *Op. Cit.* en p.30

¹⁰⁶ *Ibidem*.

de innovación y desarrollo tecnológico¹⁰⁷. De manera similar, el capital humano puede verse afectado por un desplazamiento de la función pública de aquellas personas con una moral y ética pública consolidadas, que podrían servir al bien común con su participación en la dirección de la cosa pública, y que se ven relegados en favor de simpatizantes políticos, familiares, compañeros de negocios, etc. Y de esta forma, el progreso tecnológico parece reducirse en aquellas economías que experimentan elevados índices de corrupción, influyendo negativamente sobre sus posibilidades de crecimiento¹⁰⁸.

Otros aspectos, como la competencia en los mercados, el emprendimiento, la eficiencia de la Administración Pública¹⁰⁹, o calidad del entorno para el crecimiento económico¹¹⁰ se ven en uno u otro grado afectados por este fenómeno, e incluso, al hablar de efectos más generales de la corrupción, algunos expertos no dudan en afirmar que la gran crisis económica desatada en 2008 es, en parte, producto de un comportamiento corporativo y administrativo antiético, que durante años permitió que las grandes compañías actuaran en la esfera internacional a través de sobornos, clientelismos, y otras prácticas corruptas¹¹¹.

Pero, independientemente de los efectos anteriormente mencionados, y dejando de lado las diferencias existentes entre unas y otras apreciaciones, lo cierto es que es evidente que la corrupción supone grandes pérdidas económicas en la contratación pública e incluso en relación con el total del PIB, y suprimirla –o al menos reducirla considerablemente– se presenta como uno de los mayores retos a los que la contratación pública mundial deberá hacer frente en los próximos años.

IV.- CONCLUSIONES

La corrupción, como uno de los grandes problemas en las democracias avanzadas del siglo XXI, hunde sus raíces en lo más profundo de la sociedad. Sus causas, harto complejas, y su trascendencia en el espacio y en el tiempo, traspasando fronteras, creencias, culturas, siglos y civilizaciones, hacen plantearse incluso si su origen se encontrará intrínsecamente ligado al alma humana.

Sería algo simplista, no obstante, limitarnos a decir que la corrupción encuentra su causa en la propia idiosincrasia del ser humano. Y en este sentido, los diferentes estudios citados, realizados desde diversas disciplinas, arrojan algo de luz sobre unos orígenes anegados bajo un enredado entramado de causas psicológicas, sociales, legales, culturales e institucionales, que contribuyen de una u otra forma a favorecer la

¹⁰⁷ SALINAS JIMÉNEZ, J. y SALINAS JIMÉNEZ, M.M. “Efectos de la...” *Op. Cit.* en p.9; KUHN, S. and SHERMAN, L.B. *Curbing corruption in...* *Op. Cit.* en p.10

¹⁰⁸ SALINAS JIMÉNEZ, J. y SALINAS JIMÉNEZ, M.M. “Efectos de la...” *Op. Cit.* en p.21; ANDRE ROSAS, L.A. “Efectos de la corrupción sobre el crecimiento económico: Inferencia bajo dos escenarios”. *Revista Universitaria Europea* No 21. Diciembre 2014. pp. 93-110

¹⁰⁹ JAIN, A.K. “Corruption: a review...”. *Op. Cit.*; UGUR, M. “Corruption’s direct effects...” *Op. Cit.* en pp. 472-490.

¹¹⁰ JOHNSON, N., LAFOUNTAIN, C.L. and YAMARIK, S. “Corruption is bad for growth (even in the United States)”. *Public Choice*, 25 marzo de 2010.

¹¹¹ HOLMES, L. *Corruption: A Very...* *Op. Cit.* en p. 22

corrupción. Para entender el fenómeno, por tanto, debemos mantener una perspectiva global y multidisciplinar del problema, tratando de enlazar las diferentes variables que afectan de una u otra forma a esta realidad.

Del mismo modo, las consecuencias del fenómeno, aunque evidentes, no son sencillas de identificar individualmente en un estudio científico pormenorizado. Y es que la corrupción socaba los cimientos de la misma civilización, del Estado de Derecho y del sistema democrático y económico actual.

Hoy en día no es sostenible la teoría de los efectos ventajosos de la corrupción, pues se trata de un fenómeno que tiene innegables consecuencias negativas, tanto desde una perspectiva utilitarista – la corrupción tiene efectos negativos en la eficiencia del gasto público, en la inversión extranjera, en la gestión del capital humano, en la distribución de la riqueza, en la legitimación de los poderes públicos, etc. –, como desde una visión deontológica o kantiana del problema – el mero hecho corromperse, implica de manera intrínseca una naturaleza negativa, de traición al deber, a la ética, a la honradez y a la integridad en las funciones públicas.

En definitiva, se trata de un problema complejo que, al igual que ocurre con la regulación medioambiental¹¹², debe ser afrontado de manera transversal y desde una perspectiva interdisciplinar, que permita abordarlo desde diferentes disciplinas, como la economía, la sociología, la psicología o las ciencias de la educación. Desde el campo del Derecho Administrativo, la transversalidad debe llegar desde todas las áreas de especialidad, y fundamentalmente desde aquellas en las que el problema de la corrupción es especialmente evidente. Así, la arquitectura legal regulatoria de materias como el urbanismo, la fiscalidad, derecho electoral, y contratación pública, entre otras, deben ser conscientes de la necesidad de generar mecanismos especializados para asegurar la integridad en procesos administrativos concretos, de cara a alcanzar, como decimos, un grado de transversalidad suficiente que haga que, en todas las materias y en todos los campos de actividad administrativa, estén garantizadas unas actuaciones íntegras. La corrupción no puede ser ya una materia de regulación en sí misma, separada del resto de ramas del derecho, sino que la política anticorrupción debe empapar cada uno de los sectores legales de actuación, de forma que la integridad sea un valor a proteger en cualquier actividad que desarrolle el ser humano.

¹¹² ORTEGA ÁLVAREZ, L. “Los principios del medio ambiente comunitario”. En GÓMEZ-REINO Y CARNOTA, E. *Jornadas sobre el derecho administrativo comunitario*. Edit. RDU, 2001. pp. 169-202.