

## LA CORRUPCIÓN COMO PROBLEMA DE ACCIÓN COLECTIVA: DESNORMALIZACIÓN Y PARTICIPACIÓN SOCIAL<sup>1</sup>

### CORRUPTION AS A COLLECTIVE ACTION PROBLEM: DE-NORMALISATION AND SOCIAL PARTICIPATION

María José Rodríguez Puerta<sup>1,a</sup> 

<sup>1</sup> Profesora Titular de Derecho Penal. Edificio B2, Bellaterra. C/ de la Vall Moronta S/N, 08193. Universidad Autónoma de Barcelona, Edificio B2, Bellaterra. C/ de la Vall Moronta S/N, 08193, España

 <sup>a</sup>[Marياجose.rodriguez.puerta@uab.es](mailto:Marياجose.rodriguez.puerta@uab.es)

#### Resumen

Las estrategias anticorrupción deben abordar los daños sociales causados por la corrupción y fomentar la cooperación ciudadana, en términos de eficacia colectiva. Generalmente una alta percepción de corrupción provoca su normalización, generando tolerancia y el deterioro de los vínculos sociales. Exponer las consecuencias sociales de la corrupción, específicamente las repercusiones negativas sobre los derechos individuales y colectivos, puede contribuir a desnormalizar la corrupción y fomentar la acción colectiva. Tras examinar el vínculo entre percepción y normalización de la corrupción y el posible impacto de la acción colectiva en la desnormalización, se proponen algunas líneas de acción encaminadas a fortalecer vínculos sociales que permitan la regeneración de la confianza social y la participación ciudadana en la lucha contra la corrupción.

**Palabras clave:** corrupción; percepción de corrupción; normalización; acción colectiva; cohesión social; participación ciudadana.

#### Abstract

Anti-corruption strategies should address social harms caused by corruption and encourage citizens' cooperation, in terms of collective efficacy. High perception of corruption leads to its normalization, to tolerance and deteriorating of social ties. Exposing social consequences of corruption, specifically negative repercussions on individual and collective rights, can contribute to de-normalising corruption and foster collective action. After examining the linkage between perception and normalisation of corruption and the possible impact of collective action on de-normalisation, some lines of action are proposed aimed at strengthening social ties which allow for regeneration of social trust and for citizen participation in the fight against corruption.

**Keywords:** corruption; perceptions of corruption; normalisation; collective action; social cohesion; citizen participation.

<sup>1</sup> Este tema está siendo tratado en el marco del Proyecto de investigación I+D+i "La Prevención de la Corrupción en el Sector Público Empresarial" (PID2020-117526RB-I00 - IP: Dra. Miriam Cugat Mauri).

## 1. PLANTEAMIENTO

A lo largo del presente trabajo me propongo plantear cómo las estrategias anticorrupción deben tomar en consideración los daños que provocan las conductas corruptas y cómo es imprescindible contar con la cooperación ciudadana, en términos de acción colectiva, para lograr una eficaz lucha contra la misma.

Trataré para ello de profundizar en el estudio de dos aspectos de la corrupción que quizá no han merecido hasta ahora la suficiente atención y que, en mi opinión, resultan esenciales para acabar con la “retórica anticorrupción” y afrontar con estrategias nuevas, o al menos más completas, la lucha contra este fenómeno.

Durante mucho tiempo se ha explicado la corrupción en términos culturales<sup>2</sup> y económicos<sup>3</sup>, los daños se cuantificaban y se responsabilizaba de la misma básicamente al sector público, a los funcionarios, la Administración y los gobiernos. Es cierto que de un tiempo a esta parte se ha ido ampliando la mirada y se ha vinculado también con el sector privado generando nuevas estrategias de prevención y responsabilizándolos de la misma, por ejemplo, a través de la instauración de la responsabilidad penal de las personas jurídicas y la implantación de los programas de cumplimiento<sup>4</sup>. De forma paralela se ha tratado también el fenómeno desde una perspectiva social y política. Ello ha dado paso a una visión más compleja en la que la corrupción se concibe como “una traición a la comunidad”<sup>5</sup>. Este enfoque ha posibilitado desplazar el centro de interés de lo individual a lo colectivo, y visibilizar el daño social que provoca la corrupción<sup>6</sup>.

Por ello, creo que para avanzar en este terreno es necesario que se superen algunos equívocos; ni la corrupción es una cuestión estrictamente económica ni debe atribuirse en exclusiva al servidor público. Tampoco es una cuestión meramente jurídica y menos aún jurídico penal<sup>7</sup>. Las implicaciones, las consecuencias y la manera en que debe hacerse frente requiere contar necesariamente con la sociedad y los individuos, puesto que ellos también

<sup>2</sup> Durante mucho tiempo se ha señalado que eran, entre otros, factores culturales los que hacían más proclives a la corrupción a unos países frente a otros. Sin embargo, parece haberse comprobado que no es “la cultura” de un país lo que la explica. Así ROTHSTEIN, Bo: “Anti-corruption: the indirect ‘big bang’ approach”, *Review of International Political Economy*, Vol. 18, No. 2, 2011, p 232, insiste en la necesidad de desvincular corrupción y cultura argumentando para ello que en países con culturas muy similares, incluso dentro de un mismo país, la corrupción se manifiesta y presenta intensidades y características distintas. También se refiere a ello, en un sentido similar JIMENEZ SNCHEZ, Fernando: “La integridad de los gobernantes como problema de acción colectiva”, *Revista internacional Transparencia e integridad*, nº 2, 2016, p. 4-7.

<sup>3</sup> Vid. desde la central monografía de ROSE-ACKERMAN, Susan: *La corrupción y los gobiernos. Causas, consecuencias y reforma*, Siglo veintiuno de España Editores, 2001, hasta la más recientemente en nuestro país FRIDRICZEWSKI Vanir y RODRÍGUEZ GARCÍA, Nicolas: *En busca de estrategias 360 anticorrupción*, Tirant Lo Blanch, 2023.

<sup>4</sup> Sobre esta cuestión NIETO MARÍN, Adán: “De la ética pública al public compliance. Sobre la prevención de la corrupción en las administraciones públicas”, *Revista de Derecho penal y criminología*, n. 8, 2014, pp. 185-200 y MATALLÍN EVANGELIO; Angela (Dir.): *Compliance y Prevención de Delitos de Corrupción*, Tirant Lo Blanch, 2018.

<sup>5</sup> Se refiere a esta idea AGUILERA KLINK, Federico: “La corrupción como traición a la comunidad”, *Papeles de relaciones ecosociales y cambio global*, n. 135, 2016, pp. 13-24. Disponible en: [https://www.fuhem.es/papeles\\_articulo/la-corrupcion-como-traicion-a-la-comunidad/](https://www.fuhem.es/papeles_articulo/la-corrupcion-como-traicion-a-la-comunidad/) (consultado 9/10/2023)

<sup>6</sup> PETERS, Anne: “Corruption as a Violation of International Human Rights”, *European Journal of International Law*, vol. 29, (4). 2029, pp. 1277-1278.

<sup>7</sup> Ya lo señalaba NIETO GARCÍA, ALEJANDRO, *Corrupción en la España democrática*, Ariel, 1997, p. 74.

son una parte importante, como veremos, de la ecuación corrupta porque contribuye a su mantenimiento y al tiempo sufren sus consecuencias.

## 2. ALGUNOS CONCEPTOS BÁSICOS

### 2.1 El concepto de corrupción del que se parte

Para afrontar el tema objeto de este trabajo resulta necesario establecer cuál es la definición de corrupción de la que se parte para poder identificar sus características/modalidades y determinar qué consecuencias tiene, cuáles son los daños que provoca, y sobre qué aspectos deben articularse las políticas anticorrupción o, como señala CERINA, contra qué se quiere luchar<sup>8</sup>.

Definir lo que es la corrupción no es una tarea que resulte sencilla y no es posible llevar a cabo en este lugar un análisis exhaustivo de las diversas propuestas que se han formulado<sup>9</sup>. Asumiré para ello la posición acogida por algunos de los organismos internacionales que se han ocupado del tema<sup>10</sup>. En particular, creo que resulta útil tomar aquellas definiciones que parten de una visión amplia del fenómeno de la corrupción, centrada en su característica básica y en los daños que ésta provoca. En este sentido ubico el núcleo esencial de la corrupción en *“el abuso o desviación del poder encomendado (a agentes públicos o privados) que persigue desplaza el interés público en favor de un beneficio privado, propio o de terceros, o con la finalidad de acumular poder y privilegios”*<sup>11</sup>.

---

<sup>8</sup> CERINA, Gregorio Darío María: *La insoportable levedad del concepto de corrupción. Una propuesta desde el derecho penal*, Tirant Lo Blanch, 2020, p.32, aunque el autor finalmente acota el concepto y lo limita al cohecho, no oculta que ese concepto tienen utilidad en el marco del derecho penal y no para la delimitación de estrategias para combatir la corrupción (p.206).

Desde luego, no es lo mismo luchar contra la corrupción que prevenir y castigar conductas delictivas vinculadas con ese fenómeno. Como se verá más adelante, más allá de identificar las conductas ilícitas individuales, lo que se persigue es ubicarlas en el contexto social en el que se producen e indagar sobre cómo evitarlas, esto es, sobre cómo idear estrategias anticorrupción que permitan incidir sobre los factores que la hacen posible. Aun así, discrepo de la restringida definición que acoge el citado autor del término corrupción en el ámbito penal, una cosa es el cohecho o soborno y otra los delitos que integran el concepto penal de corrupción, más amplio y que incluye sin duda a la prevaricación, el cohecho, la malversación y el resto de delitos incluidos entre los delitos contra la Administración pública (cuando se cometen abusando del poder y/o desviándose del uso correcto del mismo) además de otros dispersos por el código como las prevaricaciones especiales o la financiación ilícita de partidos políticos. Más discutible resulta, en mi opinión, incluir en ese concepto otros delitos como el blanqueo, el delito fiscal, las falsedades u otros delitos que no son más que consecuencia de algunas formas de corrupción o medios para cometerla. Se trata, en esos casos, tal y como indica MALEM, de *“una cascada de acciones ilegales”* que se derivan de la necesidad de ocultar los fondos obtenidos, las ventajas procedentes de la corrupción. Vid. MALEM SEÑA, Jorge F.: *Pobreza, corrupción (in)seguridad jurídica*, Marcial Pons, 2017, p.54.

<sup>9</sup> Ampliamente los recientes trabajos sobre los distintos conceptos de corrupción, en nuestro país, FRIDRICZEWSKI y RODRÍGUEZ, (2023), pp. 41 y ss. y CERINA (2020), pp. 22 y ss.

<sup>10</sup> Realizan una aproximación de este tipo, entre otros, Transparencia Internacional (TI), *Guía del lenguaje claro* (2009), p. 14, UN, A/HRC/28/73, Informe final del Comité Asesor del Consejo de Derechos Humanos sobre las consecuencias negativas de la corrupción en el disfrute de los derechos humanos (2015), p.3 y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante CHDH), *Corrupción y Derechos Humanos*, (2019), p.44, párr.90. En muchos trabajos sobre el tema se sigue vinculando, sin embargo, la definición de la corrupción a la comisión de delitos o infracciones, lo que en mi opinión, estrecha la mirada e impide y limita su alcance, particularmente cuando se trata de corrupción política o de las élites.

También resulta adecuada para la aproximación que se llevará cabo en este trabajo la caracterización propuesta por MALEM. El autor se refiere a la corrupción como “*un modo de actuar, un instrumento o herramienta social que permite alcanzar determinados objetivos que de otra manera sería inalcanzables o más costosos*”. De este modo la corrupción se transforma, como señala el MALEM, en una acción instrumentalmente exitosa para lograr propósitos políticos, económicos o sociales<sup>12</sup>.

Aunque cuando se habla de corrupción inevitablemente se piensa en clave de derecho penal, y así lo hacen una buena parte de los documentos internacionales<sup>13</sup>, la definición de la que aquí se parte pretende abarcar el fenómeno de manera extensa, realizar una aproximación “holística” que permita estudiarla también como fenómenos socio-político. Se persigue así incluir todas aquellas prácticas que van más allá de una mera conducta individual (ilícitos administrativos, penales, civiles o mercantiles) para alcanzar también a otras más sutiles, pero igualmente dañinas, como la captura del Estado o de determinados sectores, las puertas giratorias<sup>14</sup>, o los comportamientos que siendo legales suponen una desviación en el ejercicio de funciones públicas en beneficio de actores privados<sup>15</sup>.

Desde esta caracterización de la corrupción, los *agentes implicados* en la misma no son sólo los funcionarios y la Administración pública, sino que alcanza también a particulares, empresas, corporaciones, partidos políticos, pero también al Estado y la propia sociedad que contribuyen a su perpetuación, a tolerarla, tal y como luego se expondrá. En definitiva, son básicamente tres las posiciones que convergen y hacen posible la corrupción, los agentes públicos, privados, el Estado y la propia sociedad civil<sup>16</sup>. Ya VILLORIA señalaba que la corrupción supone una quiebra de las normas legales o éticas con apoyo social generalizado<sup>17</sup>.

<sup>11</sup> Se refiere a la acumulación de privilegios o poder como una de las características de la corrupción SALDOVAL BALLESTEROS, Irina: “Enfoque de la corrupción estructural: poder impunidad y la voz ciudadana”, *Revista Mexicana de sociología*, 78, Nº.1, 2016, p. 124.

<sup>12</sup> MALEM (2017), p. 41.

<sup>13</sup> La Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción (CNUCC), 2003, es el primer instrumento internacional de carácter universal que establece un listado de delitos, en el Capítulo III, arts. 15 y ss. Sin duda la delimitación de los delitos que se incluyen en el concepto de corrupción también ha generado debate. Entiendo que los delitos recogidos en la Convención de UN incluyen conductas corruptas y otros delitos.

<sup>14</sup> Sobre la dificultad de encajar en el Código penal este tipo de comportamientos SANTANA VEGA, Dulce M.: *Puertas giratorias de los altos cargos del Estado y delitos de tráfico de influencias*, Tirant lo Blanch. 2023.

<sup>15</sup> Entre otras conductas, las que consisten en la intromisión de intereses particulares en la toma de decisiones públicas. En este sentido VILLORIA MENDIETA, Manuel: *La corrupción en España: rasgos y causas esenciales*, *Cahiers de civilisation espagnole contemporaine*, 2015, párr.13. y más específicamente sobre el papel de los lobbies ocultos vid, VAZQUEZ-PORTOMEÑE, Fernando: “Lobbying, influencias y corrupción. El art. 12 del Convenio del Consejo de Europa contra la Corrupción como modelo tipo para la criminalización del lobbying oculto”, *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología* 24-03, 2022, pp.16 y ss. Podrían merecer también la consideración de corrupción comportamientos llevados a cabo exclusivamente por empresas, pactando entre ellas para vender sus bienes o servicios a precios más elevados a la Administración o las redes clientelares creadas entre administración, partidos políticos y empresas dirigidas a mantenerse en el poder.

<sup>16</sup> El papel que juegan los agentes privados y la propia sociedad ha sido destacado por números autores, sin embargo la tendencia sigue siendo centrar la mirada en la administración y los funcionarios públicos.

<sup>17</sup> VILLORIA MENDIETA, Manuel, IZQUIERDO SÁNCHEZ, Agustín: *Ética pública y buen gobierno (regenerando la democracia y luchando contra la corrupción desde el servicio público*, Tecnos, Madrid, 2016, pp. 238-247.

## 2.2 Clases de corrupción y sus características

Las formas que puede adoptar la corrupción también han sido objeto de estudio por la literatura especializada. Al margen de los concretos delitos que suelen incluirse en este concepto, a los que se refiere, entre otros, la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción de 2003, entre las clasificaciones que han alcanzado un mayor predicamento se encuentra la realizada por Transparencia Internacional (TI) que distingue entre *corrupción menor* y *gran corrupción* <sup>18</sup>. La primera estaría integrada por comportamientos en los que se entabla una relación directa entre el funcionario y el particular (o la empresa) con la intención de obtener una prestación o decisión del funcionario. A este tipo de corrupción también se la denomina *administrativa* <sup>19</sup> o *individual* <sup>20</sup>. La gran corrupción, por contra, sería aquella que es perpetrada en las altas esferas de poder y en la que se involucran cuantiosos recursos. Esta clase de corrupción también suele denominarse *corrupción política* <sup>21</sup> y puede presentar distintas formas. Puede consistir en la “*captura del Estado*”<sup>22</sup> o de algunos de los sectores de éste o puede presentarse como una forma de “*macrocorrupción*” que pueden llegar incluso a involucrar a grupos delictivos<sup>23</sup>. Estas clases de corrupción tienen en común el hecho de trascender a las acciones individuales y afectar al propio sistema que se ve cooptado por la corrupción, bien porque son las altas instancias de poder las que ceden a los intereses de los grupos empresariales o financieros, desviando sus decisiones en favor de los intereses de éstos, bien porque la corrupción se ha instalado en el sistema y forma parte de él, se ha generalizado.

Junto a esta clasificación también suele distinguirse entre *corrupción aislada* y *masiva o sistémica*. La primera de ella se correspondería con la corrupción menor o administrativa

<sup>18</sup> TI, *Guía del lenguaje claro*, 2009, p. 23, 33 y 35. También sobre el alcance y los elementos de la gran corrupción o corrupción a gran escala vid. HAVA GARCIA, Esther, “Gran corrupción: estrategias para evitar su impunidad internacional”, *Nuevo Foro Penal*, 12(87), 60–98., donde la autora examina esta forma de corrupción con miras a su incriminación en el ámbito internacional.

<sup>19</sup> VILLORIA (2015), párr. 8 y 9.

<sup>20</sup> Emplea esta denominación el Informe CIDH (2019), p. 49, párr.106.

<sup>21</sup> Transparencia Internacional, *Guía del lenguaje claro*, (2009) también emplea la denominación “corrupción política” para referirse a la “Manipulación de políticas, instituciones y normas de procedimiento en la asignación de recursos y financiamiento por parte de los responsables de las decisiones políticas, quienes abusan de su posición para conservar su poder, estatus y patrimonio”. También acoge esta categoría, VILLORIA (2015), párr. 10, 11 y 12. Otros autores se ha referido a la “corrupción política” como DE LA MATA BARRANCO, Norberto: “La lucha contra la corrupción política”, *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, 18-1, 2016, pp. 1-7 para destacar, entre otras cosas, que ésta no podía identificarse con conductas delictivas en las que participaban políticos.

<sup>22</sup> VILLORIA (2015), párr. 13, se refiere a esta forma legalizada de corrupción como aquella en la que grandes grupos de interés muy bien financiados son capaces de «comprar» regulaciones e, incluso, leyes, a cambio de financiar generosamente al partido en el gobierno. Por su parte el Informe de la CIDH (2019), p. 50, párr.109. la define como aquella en la que son los actores privados quienes tienen el poder para influir en la toma de decisiones de las autoridades estatales y obtienen un beneficio de dicho poder decisorio, generando una situación de dependencia.

<sup>23</sup> Se refiere a esta clase de corrupción el Informe de la CIDH (2019), p. 43, párr. 106. Sobre la corrupción asociada al crimen organizado y su problemática OLASOLO, Héctor: “Reflexiones sobre la corrupción asociada a la delincuencia Transnacional organizada y los obstáculos para una Respuesta eficaz desde el derecho público y el derecho Internacional”, *Foro Sucrese*, 2021, Disponible en: [https://www.academia.edu/40781316/REFLEXIONES\\_SOBRE\\_LA\\_CORRUPCI%C3%93N\\_ASOCIADA\\_A\\_LA\\_DELINCUENCIA\\_TRANSNACIONAL\\_ORGANIZADA\\_Y\\_LOS\\_OBST%C3%81CULOS\\_PARA\\_UNA\\_RESPUESTA\\_EFICAZ\\_DESDE\\_EL\\_DERECHO\\_P%C3%9ABLICO\\_Y\\_EL\\_DERECHO\\_INTERNACIONAL?from=cover\\_page](https://www.academia.edu/40781316/REFLEXIONES_SOBRE_LA_CORRUPCI%C3%93N_ASOCIADA_A_LA_DELINCUENCIA_TRANSNACIONAL_ORGANIZADA_Y_LOS_OBST%C3%81CULOS_PARA_UNA_RESPUESTA_EFICAZ_DESDE_EL_DERECHO_P%C3%9ABLICO_Y_EL_DERECHO_INTERNACIONAL?from=cover_page) (consultado 9/10/2023).

cuando ésta es cometida de manera ocasional o esporádica. Mientras que la sistémica o masiva es aquella que se encuentra extendida y afecta al sistema en su conjunto. Aunque es posible que pueda calificarse de sistémica la corrupción menor o administrativa, si ésta es generalizada, lo cierto es que la denominada corrupción sistémica se corresponden normalmente con la corrupción política o gran corrupción.

Sobre esta clase de corrupción, la sistémica, resulta interesante el trabajo publicado por DAVIS<sup>24</sup> quien señala que la corrupción se vuelve sistémica cuando es generalizada, o muy extendida, persistente, subversiva, estructural y/o normalizada.

El autor identifica tres categorías que permiten explicar el carácter sistémico de la corrupción y su “*modus operandi*”: por su afectación al sistema, por sus causas o a partir de las creencias o percepciones.

Por su *afectación al sistema*, puede considerarse sistémica la corrupción cuando tiene lugar en todas o a gran parte de las transacciones en un sistema o cuando las transacciones corruptas se producen con frecuencia en todo o parte del sistema. En esos casos la corrupción es sistémica por ser generalizada o muy extendida y suele ser persistente, duradera en el tiempo.

También el carácter de sistémico de la corrupción puede venir dado *por sus causas*. Desde este parámetro DAVIS distingue entre corrupción subversiva y estructural. Será subversiva cuando los casos de corrupción implican también a los propios órganos de control que son empleados precisamente para sortear las medidas anticorrupción, por ejemplo, cuando se encuentran involucrados en ella personas o entidades muy poderosas; la administración de justicia, los propios organismos de lucha contra la corrupción o los partidos políticos. Será estructural cuando su causa se encuentre en características estructurales del sistema. Esta situación puede darse cuando la corrupción aprovecha, por ejemplo, las brechas que se encuentran en las normas que rigen la contratación pública o el sistema de financiación de las elecciones o los partidos políticos. Esa clase de corrupción sistémica (subversiva o estructural) suele ser también persistente, puesto que no suele ser fácil para los actores corruptos salirse del acuerdo que normaliza los actos corruptos ni modificar las estructuras que facilitan la corrupción sin el apoyo de las altas instancias de poder.

Por último, y esta categoría resulta francamente interesante, también podrá merecer la consideración de sistémica aquella corrupción que es *percibida por la sociedad* como generalizada, persistente, estructural o subversiva. En esos casos las creencias normalizan la corrupción y generan un círculo vicioso, que retroalimenta la corrupción. Incluso en escenarios donde a priori la percepción sobre la corrupción no se sustenta en datos objetivos, esas creencias pueden extender la corrupción, borrando o anulando los incentivos para abstenerse de cometer actos corruptos o incluso eliminado el estigma que pudiera generar la comisión de esos actos corruptos. También acciones infructuosas de la justicia pueden contribuir a la normalizar y generar esos efectos negativos y aceleradores de la corrupción<sup>25</sup>. En esos casos, los actores de la corrupción y la sociedad quedan atrapados en los que ROTHSTEIN ha denominado la “*trampa social*”<sup>26</sup> puesto que el comportamiento de los agentes de la corrupción depende de las expectativas mutuas. Si no confían en las instituciones ni se

<sup>24</sup> DAVIS, Kevin: “Anti-corruption Law and Systemic Corruption: The Role of Direct Responses”, *Revista Direito GV*, 17 (2), 2021, pp. 4-6. El autor realiza esta distinción para identificar las estrategias anticorrupción más adecuadas en cada caso.

<sup>25</sup> Indican ORTIZ, Horacio y VAZQUEZ, Daniel: “Impunidad, corrupción y Derechos humanos”, *Perfiles Latinoamericanos*, 29 (57), 2021, pp. 167 y ss., que allí donde hay un contexto de impunidad hay incentivos para la corrupción

espera que los demás agentes actúen de forma “honesta” difícilmente tomarán la decisión de no actuar de manera corrupta.

Como asimismo señala DAVIS<sup>27</sup>, es posible que la corrupción llegue a ser sistémica porque existe una percepción normalizada de ella que facilita su generalización y persistencia. Aunque también la normalización de la corrupción puede producirse porque es generalizada y persistente o estructural o subversiva. No siempre resulta fácil identificar esas características, individualizarlas o incluso determinar cómo han interactuado entre ellas. En todo caso, cuando se dan esas tipologías, conjunta o separadamente, podemos hablar de corrupción sistémica, cuya mayor o menor intensidad dependerá del contexto y los actores implicados, entre otros factores.

### 3. LA PERCEPCIÓN DE LA CORRUPCIÓN, EN PARTICULAR LOS DATOS DE ESPAÑA

Ciertamente la cuestión de la medición de la corrupción no resulta fácil<sup>28</sup>, tomar las encuestas sobre percepción no permite valorar en términos objetivos cuánta corrupción hay en un país. Tampoco los datos oficiales, por si solos, aportan información completa sobre el fenómeno puesto que, entre otras cosas, no incluyen aquella corrupción que no consiste en la infracción de normas penales, administrativas o civiles, ni aquella que no es denunciada, que no llega al sistema penal/administrativo. No se dispone tampoco de demasiada información sobre tasas de victimización y cuando la hay, también presenta un elevado componente subjetivo y probablemente no alcanza a medir algunas clases de corrupción, como la política. En todo caso, para los objetivos que aquí se persiguen, tomar en consideración los datos sobre percepción nos va a permitir “medir” y “caracterizar” cómo se ve la corrupción desde la sociedad, elemento que puede condicionar su existencia, consolidarla o incluso ampliarla, como también luego expondré.

La corrupción ha sido y sigue siendo un fenómeno universal, transversal, que ha afectado a todas las regiones del mundo<sup>29</sup> y aunque con diversa intensidad y características propias se ha convertido en unos de los problemas claves a nivel mundial<sup>30</sup>. Así parece deducirse de los últimos informes publicados por Transparencia Internacional en 2022, donde se señala que los datos sobre percepción de la corrupción parecen indicar que ésta es elevada, o así lo perciben los ciudadanos. La media mundial es de 43 sobre 100<sup>31</sup>, y no ha variado sustancialmente en los últimos diez años. Es más, dos tercios de los países han obtenido en 2021 una puntuación inferior a 50, lo que indica que tienen graves problemas de corrupción

---

<sup>26</sup> ROTHSTEIN, Bo (2011), p. 246, más recientemente, ROTHSTEIN, Bo: *Fighting Systemic Corruption: The Indirect Strategy*, *Daedalus*, 147 (3), 2018, p. 42. El autor señala que los agentes actúan de manera corrupta porque falta confianza, porque perciben que esa será la estrategia más probable del resto de los agentes.

<sup>27</sup> DAVIS (2021), p. 7.

<sup>28</sup> VILLORIA (2015), párrafo.4-7.

<sup>29</sup> MALEM SEÑA, Jorge: “Corrupción y derechos humanos”, *Derecho y Realidad*, Vol.13-n.25, 2015, p. 65.

<sup>30</sup> Tal y como señala ROTHSTEIN (2018), p. 37 la democracia no es una cura segura para la corrupción.

<sup>31</sup> Transparencia Internacional. Índice de percepción de la corrupción 2021. Disponible en: [https://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2022/01/CPI2021\\_Report\\_ES-web.pdf](https://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2022/01/CPI2021_Report_ES-web.pdf) El peor puntaje posible en la percepción de la corrupción es 0, mientras un puntaje de 100 indica que no se percibe corrupción en el país.

o que así lo perciben los ciudadanos y, ese mismo año, 27 países han obtenido la puntuación más baja de su historia<sup>32</sup>.

Por lo que respecta a la región de América Latina y el Caribe la situación no parece ser muy distinta. Según la información disponible, la media en toda América (incluido EEUU y Canadá) es de 43, si tomamos en consideración únicamente la región de América Latina y el Caribe es de 41. En esa parte del hemisferio se sitúan por debajo de 50 también dos tercios de los países evaluados. La situación en esta zona se mantiene estable desde hace tres años y aunque las peores puntuaciones las obtienen países no democráticos, los democráticos también están estancados o han perdido índice<sup>33</sup>. Entre los países mejor evaluados se encuentra Uruguay y Chile (73 y 67 sobre 100 respectivamente), pero las diferencias en la región son notables, situándose entre los peor evaluados, Venezuela, Nicaragua y Haití (14, 20 y 20 respectivamente sobre 100). Destaca sobremanera el empeoramiento de la situación en países como Argentina o Perú y en algunos países centroamericanos, como Guatemala, Honduras, El Salvador o Nicaragua.

Particularmente interesante resulta el análisis realizado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)<sup>34</sup> de las características de la corrupción en esta región. El citado organismo señala que la corrupción presenta en esta zona unas características que permiten calificarla de *estructural*, por lo menos en una buena parte de los países<sup>35</sup>. Señala textualmente que en las Américas conviven diversas formas de corrupción:

“(…) desde casos aislados o esporádicos a prácticas generalizadas y cotidianas, de formas individuales a sistemas de corrupción, de desviaciones de poder a captura del Estado por bandas criminales, la Comisión considera que el fenómeno de la corrupción en la región es un problema estructural. La corrupción estructural hace referencia a una práctica que define el funcionamiento de ciertas instituciones y que opera a través de redes de poder, cuya principal función es proteger y mantener en la impunidad los actos de corrupción que resultan funcionales a su grupo. Se trata de un diseño institucional que permite y fomenta diversas formas de corrupción, que se sustentan en elementos culturales de tolerancia de dichas prácticas (...)”<sup>36</sup>.

La Comisión estima que los principales factores que facilitan la corrupción en la región son *institucionales* y *culturales*. Subraya como factores institucionales: la debilidad de las instituciones del Estado, el monopolio o concentración de poder en áreas con alto impacto económico o social, el amplio espacio de discrecionalidad en la toma de decisiones por parte de agentes estatales, la falta de control por la poca transparencia y rendición de cuentas y el alto nivel de impunidad, puesto que muchos de los actos de corrupción no se investigan y si se investigan no se sancionan. Identifica como factor cultural la tolerancia frente a la corrupción y, particularmente, lo que denomina “la cultura de la ilegalidad” que supone la desvalorización por parte de la sociedad de las leyes y las instituciones<sup>37</sup>.

<sup>32</sup> [Transparencia Internacional \(2022\): “Corruption perceptions index 2021. The results at a glance”, p.4.](#)

<sup>33</sup> [Transparencia Internacional \(2022\), p.12.](#)

<sup>34</sup> CIDH, (2019), pp. 43 y ss.

<sup>35</sup> CIDH toma la definición de la corrupción estructural de [SALDOVAL \(2016\), p. 121](#), quien indica que ésta se caracteriza por consistir en una forma específica de dominación social sustentada en una diferencia de poder estructural en la que predominan el abuso, la impunidad y la apropiación indebida de los recursos de la ciudadanía.

<sup>36</sup> CIDH, Informe (2019), p.51, párr. 114.

<sup>37</sup> CIDH Informa (2019), p.52, párr. 116 y 117.



En Europa la información ofrecida por la Comisión Europea a través del Eurobarómetro revela también que la percepción de corrupción es elevada. Los datos obtenidos a través de este instrumento confirman la presencia de algunas de las características propias de la corrupción sistémica. Cuanto menos que ésta se ha *normalizado* en una buena parte de las sociedades. Los datos ofrecidos por este organismo indican que la corrupción es generalizada, predomina la creencia (casi 7 de cada 10 encuestados así lo perciben) de que está muy extendida<sup>38</sup>. En efecto, la mayor parte de los países, no han hecho ningún progreso significativo en la última década y los ciudadanos son cada vez más escépticos respecto a los esfuerzos que se realizan desde los Estados para luchar contra la corrupción. Subrayan, en este sentido, que los Estados no está adoptando las medidas adecuadas para contenerla y luchar convenientemente contra ella<sup>39</sup>. Sin embargo, tampoco parece que la sociedad se haya implicado en esta lucha puesto pese al escaso porcentaje de encuestados (6%) que reconoce haberse visto involucrados o presenciado un caso de corrupción, únicamente lo denunciaron un 15%.

En España los datos sobre percepción de la corrupción, según el Eurobarómetro de 2022, indican que también en nuestro país la percepción sobre el nivel de corrupción es alta, ocupamos el puesto sexto por la cola, superados únicamente por Grecia, Croacia, Chipre, Hungría y Portugal. De la información que conta se infiere también que la corrupción se percibe como generalizada, así lo manifiestan casi un 90% de los encuestados, y señalan también que la consideran persistente<sup>40</sup>. Entre los sectores que se perciben como más involucrados o permeables a la corrupción destacan en España, por encima de la media europea: los partidos políticos (83 en España frente a un 58 europeo), los políticos de todos los niveles (67 en España frente a un 55 europeo), los bancos e instituciones financieras (44 en España frente a un 27 europeo) y los tribunales (32 en España frente a un 21 europeo). Parece que la corrupción percibida es esencialmente política, gran corrupción, aunque también administrativa en sectores muy concretos de la contratación o licitación pública. El único ámbito en el que se considera que la corrupción es menor, e inferior a la valoración que se hace en Europa, es el sanitario (20 en España frente a un 29 europeo)<sup>41</sup>. Aunque se señalan otros sectores en los que también se valora como elevada la corrupción, por ejemplo, el de los funcionarios que adjudican obras o conceden licencias, el porcentaje siendo significativo es semejante al del resto de los estados europeos. Sorprende, sin embargo, que no se asocie la corrupción con la actividad empresarial privada o no de una forma tan intensa como con las instancias Administrativas o políticas<sup>42</sup>, más aún cuando hasta en un 75% de los encuestados consideran que la corrupción forma parte de la cultura empresarial del país<sup>43</sup>.

Junto a estos datos destacaría también dos aspectos sobre los que me detendré más adelante. El primero, la percepción de la ciudadanía sobre el daño que genera la corrupción y,

<sup>38</sup> Comisión Europea. Special Eurobarometer 523. European citizens and corruption in 2022. p. 1. Accesible: file:///C:/Users/maria/Downloads/Corruption\_ebs\_523\_infographics\_en%20(1).pdf

<sup>39</sup> Ibidem. p. 2. Indican que los esfuerzos no son eficaces, ni se persigue lo suficiente ni las medidas se aplican de forma imparcial. Existen todavía serios obstáculos para luchar contra ella.

<sup>40</sup> Special Eurobarometer 523, p. 1. Cuestiones: QA5 y QA6.

<sup>41</sup> En esta misma línea los resultados a la QA2 pone de manifiesto la escasa o nula corrupción que parece existir en el sector sanitario. Tal sólo un 1% responden que han tenido que hacer un pago extra o un donativo a un médico/enfermera o un hospital.

<sup>42</sup> Ibidem. p 1. QH7.

el segundo, los motivos por los que no se denuncia, por los que parece tolerarse este tipo de prácticas.

En relación con la primera cuestión, la percepción ciudadana de los efectos negativos de la corrupción, su valoración puede inferirse de la respuesta que dan a las cuestiones QA15.4 y QA15. Cuando se les pregunta sobre si la corrupción ha tenido repercusión en sus vidas, un 48% consideran que sí frente a un 51% que entiende que no. Parece que un porcentaje importante de ciudadanos no la perciben como dañina, o cuanto menos consideran que no produce daños sociales directos o inmediatos, pese a entender que es generalizada y persistente. Ello podría explicarse porque asumen que la corrupción es una cuestión básicamente económica que afecta a la Administración y a los funcionarios. Así parece desprenderse de su respuesta cuando son preguntados por la posible afectación de la corrupción a la competencia; comparten esta afirmación un 80% de los encuestados. Ciertamente el cuestionario no permite valorar de qué otra manera la corrupción genera daños, pero de los resultados del Eurobarómetro se desprende también con claridad que la misma afecta a la credibilidad (a la confianza) que los ciudadanos tienen en las instituciones. Así es, cuando son preguntados por en quién confiarían para resolver un caso de corrupción (QA11), los españoles manifiestan nula o mínima confianza en los políticos (1 sobre 70), por ejemplo. Sí confían, incluso por encima de la media europea, en la policía y el sistema de justicia penal, en el defensor del pueblo y en las agencias anticorrupción. Sin embargo, muestran menos confianza que el resto de los europeos en los medios de comunicación y en las organizaciones no gubernamentales (ONGs)<sup>44</sup>.

En cuanto a la segunda, los motivos por los que no se denuncia, en nuestro país destaca la respuesta: “no merece la pena denunciar”. Parece que los ciudadanos españoles consideran que la denuncia no servirá de nada<sup>45</sup>. También se esgrimen otras razones clásicas en este ámbito; la dificultad para probarlo, el desconocimiento sobre el lugar dónde denunciar o la desprotección de los denunciantes. Sin embargo, los motivos que los españoles alegan por encima de la media europea son dos: consideran inútil la denuncia porque creen que los responsables no serán castigados, ello es coherente con la idea de que no merece la pena denunciar pero resulta difícilmente compatible con la “aparente” confianza en el sistema de justicia penal que manifiestan cuando un 34% acudiría a los tribunales para resolver casos de corrupción<sup>46</sup>. Junto a esta razón también responden que la falta de denuncia se debe al temor a tener problemas con la policía y otras autoridades. Una vez más, esta respuesta se muestra poco compatible con la confianza mostrada en la policía para resolver casos de corrupción. Quizás, una posible explicación a esta contradicción podría encontrarse en las distintas formas de corrupción que los Españoles perciben que se dan en nuestro país y los sujetos implicados en ella.

En síntesis, de los datos examinados se deduce que en España parece extendida la creencia de que la corrupción es generalizada, que no se trata de casos aislados sino que

<sup>43</sup> Ibidem. p 1. QH15, también señalan, esta vez un porcentaje inferior 54%, que para tener éxito en los negocios es necesario tener conexiones políticas.

<sup>44</sup> Ibidem.p.4. Sorprende también que los españoles confíen mucho menos que los europeos en el Defensor del Pueblo y em un porcentaje significativamente más alto que los europeos en la policía y el sistema de justicia penal para resolver la corrupción.

<sup>45</sup> Ibidem. p. 4

<sup>46</sup> Los tribunales están en segundo lugar sólo superados por la policía, a la que acudirían un 70% de los encuestados. Ibidem. p. 4

afecta a sectores enteros de actividad; los partidos, los políticos, el sector financiero y se percibe también como extendida en ámbitos concretos de la Administración, como las obras y licencias. Aunque no parece que los datos objetivos, la frecuencia con la que han presenciado o se han visto involucrados en casos de corrupción (soborno) sea indicativa de ello, puesto que únicamente un 6% de entrevistados afirman haber sido testigos de algún caso, lo cierto es que posiblemente, y ello es una hipótesis, la corrupción mayoritariamente percibida es de la que hemos denominado política y, esta clase de corrupción, suele cometerse en secreto, con discreción y entre las élites o los poderosos.

A partir de esta información, y de lo examinado hasta el momento, en general para un buen número de países en Europa, pero también en el caso español, es posible mantener que la corrupción es sistémica porque esta generalizada, es persistente y esta normalizada. Podría convenirse que:

- La corrupción percibida en Europa y en España es básicamente política, oculta y no fácilmente detectable. Esto es, involucra a las altas instancias de poder público y privado y afecta a amplios sectores de la actividad, y se percibe también como generalizada.
- Los ciudadanos no la perciben como dañina o no parecen ser conscientes de los efectos negativos que la misma provoca en la sociedad, más allá de las repercusiones económicas que individualmente pueda tener el soborno de funcionarios.
- Las sociedades de forma mayoritaria han normalizado la corrupción y ello puede ser uno de los factores que permitan perpetuar la situación, incluso amplificarla.

Trataré a continuación de exponer cómo se ha producido esa normalización y que efectos tiene.

#### 4. DESNORMALIZACIÓN Y EFICACIA COLECTIVA

De los datos sobre percepción examinados parecer que la corrupción se ha *normalizado* en una buena parte de las sociedades tanto a nivel mundial, europeo como también en España. Ello significa que es percibida por la sociedad como un fenómeno incontrolable y ello fomenta su tolerancia<sup>47</sup>, la pasividad de la sociedad y la adaptación de los agentes implicados en la corrupción. Este estado de cosas puede provocar que, al margen del nivel de corrupción objetivamente constatable, esa percepción y las actitudes que provoca, terminen por convertirla en generalizarla y hacerla persistente (sistémica).

Efectivamente, cuando la sociedad (incluidos los funcionarios, las élites y las empresas) han vivido en un entorno en el que es necesario ofrecer o exigir sobornos para obtener servicios, mantener el nivel económico o conseguir los favores de los poderosos, se pierde la confianza en las instituciones, en el sistema y en la propia sociedad. Este efecto también se produce cuando los ciudadanos perciben que hay mucha corrupción porque ello termina por generar desconfianza en los agentes políticos, públicos y en los ciudadanos, provoca la pérdida de expectativas compartidas respecto a lo que cabe esperar de los demás<sup>48</sup>. Los agentes públicos y privados normalizan la corrupción cuando no tienen ninguna esperanza en que el resto de agentes actúen correctamente, se pierden los incentivos, y la propia desconfianza en

---

<sup>47</sup> CIDH (2019), p.52, párr. 117.

<sup>48</sup> JIMENEZ SANCHEZ, Fernando (2017), p. 167.

la actuación de los demás termina por ser una excusa para incumplir la ley o actuar de manera corrupta.

Tal y como señala ROTHSTEIN “el comportamiento depende (por lo menos en general) de las expectativas mutuas” y cuando la corrupción está arraigada en una sociedad, no tiene sentido ser el único actor honesto en un entorno social en el que la corrupción es la práctica habitual, o así se percibe<sup>49</sup>. Como también indica el autor, la gente está motivada para hacer lo correcto siempre que confíe en que los demás harán lo mismo. Sin embargo, cuando la corrupción se ha normalizado, aunque la sociedad la considere moralmente rechazable, y de hecho así parece ocurrir, los ciudadanos terminan por sentirse encerrados, atrapados por las normas sociales<sup>50</sup>; desconfían de las instituciones porque las consideran corruptas, pero también de la sociedad. Esto genera un círculo vicioso que alimenta la “desconfianza social” y se terminan por generar normas informales favorables a la corrupción.

En estas situaciones, la corrupción, como señala JIMENEZ, deja de ser un problema individual para pasar a ser una cuestión de “acción colectiva”. Indica el autor que “cuando todos los individuos que forman parte de un grupo actúan de manera racional atendiendo a sus intereses, a la larga puede acabar produciéndose un problema colectivo que daña a todos los individuos”<sup>51</sup>. Para evitar estas situaciones se requiere que se instauren reglas que limiten la actuación de todos y que éstas sean respetadas por todos, para evitar así el daño común a costa, muchas veces, de una merma de las expectativas de ventajas individuales. Así, si se percibe que el entorno es corrupto, que los demás no van a respetar las reglas instauradas en aras del bien común, es lógico que la gente aplique una lógica individualista; la del todo vale o sálvese quien pueda y recurran a la corrupción como instrumento idóneo para conseguir logros individuales. Solo si se confía en la acción correcta de los demás, en que respetaran las reglas impuestas para coordinar los intereses individuales, se logrará evitar acciones “egoístas”, como la corrupción.

Para revertir esta situación es necesario cambiar las expectativas mutuas y generar confianza social e institucional. Si de forma mayoritaria una sociedad cree que la corrupción es parte de la cultura empresarial, que no merece la pena denunciarla y que es un instrumento adecuado para lograr metas económicas y sociales, se instauran estrategias egoístas, del tipo, si yo no lo hago lo harán los otros<sup>52</sup>. Esta actitud social frente a la corrupción provoca una pérdida de eficacia de las medidas anticorrupción puesto que la ley, las normas, se debilitan porque no se confía en que éstas se cumplan. De ser así, una de las estrategias que podría contribuir a luchar más eficazmente contra la corrupción es precisamente la de cambiar esas creencias, romper inercias y generar un sentimiento comunitario.

Recuperar la confianza en las instituciones (los funcionarios, políticos y en el sistema de justicia) requiere de la adopción de medidas específicas y también en algunos ámbitos de

<sup>49</sup> ROTHSTEIN (2011), p. 233.

<sup>50</sup> ROTHSTEIN (2018), p. 41. Una cosa es que la corrupción se perciba como grave y otra que se normalice, puede existir un rechazo ético o moral y sin embargo haberse normalizado la corrupción en la sociedad.

<sup>51</sup> JIMENEZ SANCHEZ (2014), p. 166. Expone el autor como ejemplo la explotación de un bien común, como la pesca. Así, en ese caso “Si unos pescadores maximizan las capturas que hacen de los bancos pesqueros que existen en su zona con la intención de obtener los máximos beneficios en el más corto espacio de tiempo, se ven expuestos al agotamiento de tales bancos con lo que al final todos ellos se verán perjudicados. Ante situaciones así, los pescadores suelen ensayar arreglos institucionales para comprometerse colectivamente en la conservación de los caladeros de los que viven”.

<sup>52</sup> MALEM (2017), p. 55. Señala el autor que en esos contextos parece “irracional” no participar en la corrupción.

reformas estructurales, pero resulta imprescindible generar relaciones de confianza mutua, entre los ciudadanos y entre éstos y las instituciones.

En realidad, el fenómeno de la normalización de la corrupción y las tácticas colectivas necesarias para revertirla presentan importantes similitudes con la denominada *teoría de la de la eficacia colectiva*<sup>53</sup>. Se trata de una teoría criminológica que surge como evolución de la teoría de la desorganización social, con el objetivo de explicar la delincuencia en entornos urbanos. Según estos planteamientos la reducción del crimen depende de la existencia de valores y perspectivas compartidos de acción colectiva. Estos es, es necesario generar *cohesión social* para que la sociedad (los vecinos) tengan confianza y quieran participar en la comunidad no sólo instaurando medidas de control informal sino también generando expectativas para actuar colectivamente en una determinada dirección (solicitar a la administración medidas o instaurar controles, por ejemplo). Según esta teoría, los lazos de la comunidad, la confianza mutua y la colaboración/actuación conjunta resultan ser unas buenas herramientas para resolver los problemas del barrio, pero sobre todo, pueden contribuir a una mejora en la percepción de seguridad y de ese modo a un descenso en la criminalidad en el barrio<sup>54</sup>.

Así, si la corrupción se explica también porque hay “desorden social”, entonces, para resolver el “dilema social” que genera la corrupción y romper el “círculo vicioso” es necesario lograr cohesión social. Esto es, crear vínculos de confianza entre los propios miembros de la comunidad. Efectivamente, la cohesión social es imprescindible para lograr que la sociedad tenga confianza, para que los ciudadanos confíen en la actuación correcta de los demás, y actúen de manera correcta (no recurran a conductas corruptas aun cuando ello no resulte lo idóneo o los más eficaz para alcanzar metas económicas, sociales o políticas individuales<sup>55</sup>), puesto que pueden confiar en que los otros no lo harán. Si de forma colectiva se confía en que se respetaran las reglas, ello generará incentivos para respetarlas y posibilitará cambios en las actitudes, que si van acompañados de cambios institucionales (adopción de medidas anticorrupción para fomentar la integridad de los gobiernos) podrán generar confianza también en las instituciones.

Una sociedad con escasa cohesión es desconfiada y generalmente, si las instituciones no han dado muestras serias de que se puede confiar en ellas, se produce, como señala VILLORIA, desafección<sup>56</sup> hacia las instituciones, el gobierno y las propias reglas del juego político y económico. Cuando se normaliza la corrupción se genera un “círculo vicioso”, la sociedad desconfía de las instituciones, desiste de controlarlas y ello desincentiva también cualquier actitud de cambio en las propias instituciones, que se sienten libres de cualquier fiscalización. Ello genera, a su vez, una sensación de corrupción generalizada que retroalimenta la corrupción.

---

<sup>53</sup> Vid. entre otros, MALDONADO-GUZMAN, Diego: “Todos a una. Propuesta de un instrumento para medir los niveles de eficacia colectiva en España”, *Revista Española de Investigación criminológica*, vol. 21(1), 2023, pp. 2-5.

<sup>54</sup> ORTIZ GARCIA, Jordi. y RUFO REY, Miguel A.: “Percepción de inseguridad en los barrios y eficacia colectiva: un estudio de caso”, *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad de Extremadura* 36, 2020, p. 763. Como señalan estos autores, la falta de interacción entre los vecinos puede provocar una mayor percepción de inseguridad en los barrios (nota 16).

<sup>55</sup> Esa renuncia únicamente es esperable cuando se confía en que todos harán lo mismo, dentro y fuera de las instituciones.

<sup>56</sup> VILLORIA (2015), p. 1.

Sin duda, lograr cohesión social en el sentido que aquí se plantea, no es una tarea fácil y difícilmente alcanzable sin la concurrencia de otras medidas, pero quizá a ello podría contribuir la toma de conciencia sobre los efectos negativos que la corrupción provoca. Visibilizar esos daños podría ser una vía para convencer a la sociedad de que es necesario comprometerse para cambiar la situación. Si la sociedad identifica la corrupción también con el menoscabo generalizado/difuso de derechos quizá, de ese modo, se sienta interpelada y decida empoderarse para defender colectivamente esos derechos y de manera indirecta convencer a la mayoría de que es necesario cambiar los patrones de conducta, cambiar la manera de actuar.

Una sociedad cohesionada y activa en el rechazo de la corrupción, atenta y organizada puede contribuir a alterar el equilibrio corrupto<sup>57</sup>. Visibilizar a las víctimas de la corrupción e identificar esos daños colectivos y generales que causa puede ser una posible vía para motivar a la población a hacer lo correcto y convencer a la mayoría de que solo así podrán cambiar las cosas o, por lo menos, para incentivar determinadas actitudes sociales contrarias a ella.

## 5. LOS DAÑOS COLECTIVOS QUE PROVOCA LA CORRUPCIÓN

Los efectos negativos que se derivan de la corrupción vienen siendo puestos de manifiesto últimamente de forma recurrente. Ciertamente resulta difícil identificarlos cuando el daño esencial que se deriva de ella no es sólo económico. La comisión de ciertos actos y las consecuencias de algunos comportamientos resultan más fáciles de identificar cuando provocan daños individuales y materiales. Cuando los daños son también inmateriales y colectivos, como ocurre en la corrupción, se invisibilizan hasta el punto de no ser percibidos por las víctimas, o serlo únicamente de manera residual.

Son muchas las consecuencias negativas que se derivan de la corrupción. Así, los daños provocados por esta clase de conductas (no sólo las constitutivas de delito) tienen efectos a nivel económico y político lo que genera a su vez, y esta es la cuestión que aquí quiero destacar, daños sociales colectivos<sup>58</sup>.

En primer lugar abordaré los económicos. Las consecuencias económicas de la corrupción son muchas y se manifiestan tanto en el ámbito privado como público, como veremos a continuación.

Los efectos económicos se proyectan en primer lugar sobre el sector privado, las empresas. Tal y como se ha señalado, la corrupción afecta a la competencia, distorsionándola en favor de aquellos que se muestran dispuestos a realizar negocios pagando un precio (al funcionario, al partido o una fundación vinculada a él<sup>59</sup> o a través de pactos colusorios entre empresas que se reparten el negocio para estar en mejor posición a la hora de contratar con

<sup>57</sup> JIMÉNEZ SÁNCHEZ, Fernando: "El control social como elemento imprescindible para el éxito de la lucha contra la corrupción. Algunas reflexiones a partir del caso español", *Praxis sociológica*, nº. 21, 2016, pp. 137-138. Se refiere el autor al incipiente papel que están jugando algunos grupos y asociaciones que han decidido implicarse en la lucha contra la corrupción (JIMÉNEZ SÁNCHEZ (2016b)).

<sup>58</sup> Ampliamente sobre estos tres niveles de daños generados por la corrupción MALEM (2017), pp. 51-55 y más recientemente ROSE-ACKERMAN, Susan y PA LIFKA, Bonnie J.: *Corrupción y gobierno. Causas, consecuencias y reformas*, 2ª Ed. Traducción de Francisca Pou Giménez, Marcial Pons, 2019, pp. 85 a 434 y FRIDRICZEWSKI y RODRÍGUEZ GARCÍA, (2023), p. 125-187.

<sup>59</sup> PEREZ RIBAS, Natalia y SANJURJO RIVO, Vicente A.: La financiación privada de los partidos políticos a través de sus fundaciones ¿una puerta abierta a su financiación indirecta e ilegal?, *Revista General de Derecho Constitucional*, nº.33, 2020.

la administración<sup>60</sup>). En efecto, la corrupción sitúa a las empresas y a los actores económicos corruptos en mejor posición que a los honestos, se favorece a aquellos que están cerca de los que tienen que tomar decisiones económicas y se distorsiona así los estímulos con los que operan las empresas, desincentivando la entrada de empresas que actúan legalmente<sup>61</sup>. Ello provoca, a su vez, efectos negativos sobre el conjunto de la sociedad, porque repercute negativamente en la inversión y el desarrollo, perjudicando la generación y distribución de rentas.

En términos también económicos, la corrupción provoca efectos negativos en la actividad pública. Como se ha señalado, la corrupción política y también la administrativa distorsiona los objetivos de las políticas pública<sup>62</sup>, esto es, altera los procesos de decisión que vienen motivados por intereses particulares y no generales<sup>63</sup>. Ello puede provocar una ineficiente asignación de recursos públicos porque se desperdician y/o dirigen a actividades poco productivas. En contextos corruptos puede producirse una retirada de la actividad de la administración de sectores no tan proclives a la corrupción, pero que resultan esenciales para la sociedad. Así sucede cuando se aprueban proyectos en base a las posibilidades de obtener un beneficio privado/particular y no a partir de criterios de necesidad. Además cuando las decisiones de la administración o del gobierno son fruto de la corrupción, se reduce o anula la posibilidad de ejercer controles sobre los servicios o bienes contratados y ello repercute en la calidad de los servicios prestados, lo que deriva en un más fácil y rápido deterioro y nuevamente en una escalada del gasto público innecesario, consecuencia de la propia corrupción. Por último, y este efecto resulta indudable, las transacciones corruptas provocan que los particulares o empresas corruptas repercutan ese incremento del coste en el precio de los bienes o servicios que prestan a la Administración o que ofrecen a los ciudadanos en su nombre (sobrepuestos). La consecuencia de ello es evidente, este tipo de prácticas reducen los recursos de los que disponen los gobiernos y la administración (por el incremento de los precios de adquisición y la realización de gastos oportunistas) para cumplir con sus obligaciones, para brindar servicios de calidad y mejorar la vida de los ciudadanos.

Nuevamente los efectos económicos de la corrupción sobre la actividad del Administración repercuten en la sociedad y en los derechos individuales y colectivos de los que son titulares<sup>64</sup>. En efecto, ya nadie duda que la corrupción tiene un impacto negativo en

<sup>60</sup> FRIDRICZEWSKI y RODRÍGUEZ GARCÍA, (2023), p.141 y ello provoca concentración de actividades en manos de unos pocos (p. 140-142).

<sup>61</sup> Ibidem. p.140, señalan estos autores que realizar negocios en un lugar donde impera o parece imperar la corrupción genera incertidumbre porque los negocios que se asientan sobre estrategias corruptas son más arriesgados que los legales. También indican que, en muchos casos, el coste de invertir en un país corrupto es mayor, en términos económicos y de tiempo, porque es necesario entrar en la trama clientelar y dedicar dinero y esfuerzo para la propia gestión de los sobornos.

<sup>62</sup> Ibidem. p. 125.

<sup>63</sup> CERINA, Gregorio Darío María: "El incorruptible político parcial. notas sobre el cohecho del político", *Estudios Penales y Criminológicos*, 43, 2023, pp. 18-19 (notas <sup>73</sup> y <sup>74</sup>), destaca la complejidad de acotar el significado de los términos "intereses generales" y cuándo éstos son contrarios o incompatibles con un interés particular. Aunque el autor constriñe la discusión a la posibilidad de valorar decisiones políticas en el ámbito estrictamente penal, lo cierto es que desde una perspectiva más amplia, en la corrupción política, en los términos aquí conceptualizada, la influencia ejercida sobre los políticos por parte de empresas (lobbies), cuando se lleva a cabo de manera oculta (distinto de discreta) y no se hace pública, rompe las reglas del juego democrático. Es cierto que existen influencias que puede resultar legítimas, pero para ello debe ser ante todo conocidas. Toda esta cuestión remite a un tema que todavía está pendiente de resolverse en nuestro país, la aprobación de una ley de grupos de interés y la adecuación del delito de tráfico de influencias a la misma Vid. VARZQUEZ PORTOMEÑE (2022), p. 19.

el disfrute de los Derechos Humanos (en adelante DDHH) y dificulta u obstaculiza su efectiva realización, la discusión se centra hoy, entre otras cosas, en la forma en que éstos se ven afectados por la corrupción y la intensidad de esa afectación<sup>65</sup>.

Pese a que el tema sigue despertando un vivo debate<sup>66</sup>, parece reinar acuerdo sobre los derechos que pueden quedar impactados por la corrupción<sup>67</sup>. Tanto los organismos internacionales como los autores que se han ocupado de este tema señalan que la corrupción deja a los gobiernos con menos recursos para cumplir con sus obligaciones frente a los Derechos humanos. Se señala que se cercenan determinados derechos individuales (de primera y segunda generación, algunos de los contenidos en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales) y se dificulta o impide también el logro de derechos colectivos de tercera generación, como el derecho al desarrollo o a un medio ambiente limpio<sup>68</sup>.

En la lista de derechos específicos que pueden quedar afectados o violentados por determinados actos o sistemas corruptos<sup>69</sup> se encuentra el derecho a ser tratado de manera igual y no ser discriminado por el Estado, el derecho a un debido proceso y a una solución efectiva, en particular por lo que respecta al derecho a unos tribunales imparciales e

<sup>64</sup> Considero que las víctimas de la corrupción son colectivas/difusas, no es el Estado, ni la Administración sino la sociedad en su conjunto. Es más, la propia administración es responsable y autora de la corrupción, en ocasiones, a través de los funcionarios, pero las víctimas somos la sociedad.

<sup>65</sup> Ampliamente sobre el tema, entre otros, MALEM (2015), pp. 68-72, PETERS (2019), pp. 1251-1287. También más recientemente FONSECA, Roberto Carlos (2021): "El derecho fundamental a una sociedad libre de corrupción: una contribución desde Latinoamérica, *Derechos y libertades*, n.44, Época II, p. 240, nota <sup>4</sup>, <sup>5</sup> y <sup>6</sup>. Incluso aquellos que abordan la corrupción desde parámetros distintos reconocen abiertamente que las prácticas corruptas afectan al bienestar humano, ROTHSTEIN (2018), pp.35 y 36.

<sup>66</sup> Entre otros en Europa, C. ROSE, Cecily (2016): "The Limitations of a Human Rights Approach to Corruption", *International and Comparative Law Quarterly*, vol. 65, (2), pp. 405-438, PETERS (2019), pp.1252-1253, PEIRONE, Franco (2019): "Corruption as a Violation of International Human Rights: A Reply to Anne Peters", *European Journal of International Law*, 29 (4), pp. 1297-1302, DAVIS, Kevin (2019): "Corruption as a Violation of International Human Rights: A Reply to Anne Peters", *European Journal of International Law*, 29, (4), pp. 1289-1296. La cuestión parece merecer una respuesta más unánime en Latinoamérica, así, NASH ROJAS, Claudio; AGUILÓ BASCUÑÁN, Pedro; BASCUR CAMPOS, María Luisa (2014): *Corrupción y derechos humanos: una mirada desde la jurisprudencia de la corte interamericana de derechos humanos*, Centro de Derechos Humanos. Facultad de Derecho Universidad de Chile y AAVV (2019): *Corrupción, Estado de derecho y derechos humanos, Manual de casos*, KONRAD - ADENAUER - STIFTUNG e. V.

<sup>67</sup> Uno de los primeros documentos en los que se listan los DDHH que pueden quedar afectados es *International Council on Human Rights Policy (ICHRP), (2009): Corruption and Human Rights: Making the Connection*, Geneva, Switzerland, p. 23 y ss. También destacan la conexión entre corrupción y DDHH: UN. A/HRC/28/73 (2015), A/HRC/41/20, "Informe de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos", 2019. En el ámbito latinoamericano y del Caribe debe destacarse el documento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, "Corrupción y Derechos humanos", 2019. En el ámbito europeo, recientemente también, vid. Parlamento Europeo, P9\_TA (2022)0042, 2021/2066, Unión Europea, UE, "Recomendación del Parlamento Europeo al Consejo y al vicepresidente de la Comisión/alto representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad sobre la corrupción y los derechos humanos", 2022.

<sup>68</sup> Señala FONSECA (2021), p. 256. que los altos niveles de corrupción impiden el éxito de las acciones para el desarrollo, tanto económico como social, limitan el crecimiento económico y la protección ambiental.

<sup>69</sup> RODRIGUEZ PUERTA, M<sup>a</sup> José: *Corrupción y derechos humanos desde una perspectiva social y colectiva*. In M. Luchtman, F. de Jong, F. Kristen, K. Ligeti, J. Lindeman, S. Tosza, R. Widdershoven, & D. Zaitch (Eds.), *Of swords and shields: due process and crime control in times of globalization : Liber amicorum prof. dr. J.A.E. Vervaele*, 1 ed., pp. 243-250).



independientes, el derecho a la participación política o el derecho a un nivel de vida adecuado, alimentación, vivienda, salud<sup>70</sup> y educación<sup>71</sup>.

La afectación a los derechos, el daño que la corrupción genera, va a depender de cómo se presente, del contexto en el que se produzca y de su forma e intensidad. No obstante, con carácter general a partir de la conexión que presenta la corrupción con los Derechos humanos pueden identificarse tres niveles de afectación negativa<sup>72</sup>: *individual*, *colectivo* y *general*.

La afectación *individual* se produce como consecuencia de un acto corrupto que viola un DDHH, por ejemplo, cuando se impide el acceso a un servicio público, si no media un soborno, o se discrimina o sanciona a individuos que denuncian la corrupción. También puede tener un efecto negativo *colectivo* puesto que es posible que se vean cercenados o se dificulte el disfrute de determinados DDHH a colectivos vulnerables. Sin duda, el desvío de fondos públicos puede repercutir de forma más intensas en colectivos que tienen pocos recursos, limitando su acceso a los servicios públicos y su protección social o agravando una situación de deficiente disfrute ya preexistente. Por último, y este es el nivel que más me interesa destacar en este momento, la corrupción puede tener efectos negativos sobre toda la sociedad (*efectos generales o difusos*) cuando está extendida y es persistente. En esos casos afecta al desarrollo económico y social y debilita o impide que los Estados cumplan con sus obligaciones de protección activa de dichos derechos<sup>73</sup>.

Junto las consecuencias económicas y a la afectación social a derechos individuales y colectivos, la corrupción también genera daños que podrían denominarse políticos y que también repercuten en la propia sociedad. Como señala MALEM, la corrupción socaba el principio de la mayoría y el principio de publicidad de las decisiones públicas<sup>74</sup>. Cuando la corrupción es política o cuando el Estado es secuestrado por las elites y los poderes económico<sup>75</sup>, se ocultan los procedimientos y las razones que los justifican y de ese modo

<sup>70</sup> Sobre la incidencia de la corrupción en el derecho a la salud durante el COVID19 existen ya estudios, entre otros, ROSE-ACKERMAN, Susan., & SAUCA CANO, José M<sup>a</sup> (trad.) (2021): "Corrupción y COVID-19", *EUNOMÍA. Revista En Cultura De La Legalidad*, (20), 37-60. Transparencia Internacional (2020): "Corrupción y coronavirus", Disponible en: <https://www.transparency.org/es/news/corruption-and-the-coronavirus>.

<sup>71</sup> Son muchos los estudios que analizan los DDHH que generalmente resultan conculcados o violados por la corrupción. Entre otros, BACIO-TERRACINO, Julio (2008): "Corruption as a Violation of Human Rights", *Working paper for the International Council on Human Rights Policy*, pp. 11 y ss.; BOERSMA, Martine (2012): "Corruption: A Violation of Human Rights and a Crime under International Law?", *School of Human Rights Research*, (56), pp. 261 y ss. y NASH ROJAS, Claudio (2018): "Derechos Humanos y Corrupción. Un enfoque multidimensional", *Estudios de Derecho*, núm. 165, pp. 143-146.

<sup>72</sup> UN. A/HRC/28/73(2015), párr. 20. Sobre otros criterios para la evaluación de la relación entre corrupción y los DDHH, BOERSMA (2012), p.199, sobre el vínculo causal PETERS (2019), pp. 1269-1272 y sobre sus efectos directos, indirectos y remotos sobre los DDHH, FONSECA (2021), pp.247-251.

<sup>73</sup> Desde la perspectiva de los DDHH el Estado tiene obligaciones, debe no solo respetarlos y protegerlos sino también hacerlos cumplir. Tiene la obligación de no interferir en su libre disfrute (respetar como obligación negativa), además debe facilitar y promocionar proactivamente los DDHH mediante la adopción de medidas adecuadas para asegurar la realización completa de esos derechos. Por último, el Estado tiene la obligación de proteger a las personas (grupos y sociedad) frente a actos cometidos por personas o entidades que interfieren (dificultan o impiden) el efectivo goce de los DDHH. Ello obliga al Estado a adoptar todas las medidas posibles a través de los recursos disponibles para prevenir, investigar, sancionar y reparar los abusos cometidos por terceros. Vid ampliamente, PETERS (2019), pp. 1258-1262.

<sup>74</sup> MALEM (2017), p.52.

<sup>75</sup> AGUILERA (2016), p. 15. En este sentido también el informe de UN. A/HRC/28/73 (2015), en el que se indica que "si las autoridades de un Estado están dominadas por la corrupción, se resquebraja la confianza de la población en el gobierno y, con el tiempo, en el orden democrático y el estado de derecho" (párr. 20, p.8). Esto es, cuando el Estado ha

se distorsionan los mecanismos de toma de decisiones, se produce, como señala el autor, una “feudalización” de la política porque las decisiones dejan de ser una cosa de todos<sup>76</sup>.

El último de los efectos políticos de la corrupción consiste en la pérdida de confianza en las instituciones y en el gobierno. Este efecto se suele producir no de forma inmediata o como consecuencia de la detección de casos aislados de corrupción sino cuando, o bien, la corrupción se ha instalado en las instituciones de manera generalizada y persistente o, bien, cuando la sociedad la percibe de esa manera. Me estoy refiriendo a los supuestos que he denominado de corrupción normalizada. En esos casos, cuando objetiva o subjetivamente los ciudadanos y los agentes económicos consideran que viven en un entorno corrupto, dejan de confiar en el Estado y como consecuencia de esa desconfianza dejan de confiar en la actuación de los demás, generándose el círculo vicioso al que me referí en el apartado anterior. La sociedad y los agentes económicos desconfían de la administración porque pone en cuestión su capacidad para prestar servicios de manera eficaz, también desconfianza en los gobiernos porque los mecanismos de toma de decisiones también se ven distorsionados y si no se reacciona judicialmente frente a ella también pierden la confianza en la justicia.

En suma, como se señalaba al inicio de este trabajo, identificar los daños y su incidencia sobre la sociedad como colectivo puede ser una buena manera de “despertar” a la sociedad civil, pero sin duda ello dependerá de la capacidad de hacer llegar ese mensaje y de que concurren otras acciones desde las instituciones y agentes económicos que trataré de examinar a continuación.

## 6. CONCLUSIÓN: AMPLIAR LAS ESTRATEGIAS DE LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN INVITANDO A LOS CIUDADANOS A PARTICIPAR

La lucha contra la corrupción lleva mucho tiempo en las agendas políticas nacionales e internacionales. Los resultados alcanzados hasta la fecha han sido relativamente modestos, a la vista por lo menos de los datos sobre percepción a nivel mundial y regional. Parece que las estrategias adoptadas no terminan de dar los frutos esperados<sup>77</sup>. Tal y como reconoce la literatura especializada sobre el tema la legislación anticorrupción y en particular la implementación de sanciones penales, civiles o administrativas no han sido capaces de dar respuesta a este problema, en particular cuando se trata de corrupción sistémica<sup>78</sup>. Esto es, cuando la corrupción presenta algunas de las características que se señalaron más arriba; es generalizada o muy extendida, persistente, subversiva, estructural y/o normalizada.

Aunque los esfuerzos han sido notables y la mayor parte de los Estados han suscritos los principales convenios internacionales contra la corrupción y han adoptado, o lo están

---

sido capturado por los poderosos (políticos, empresas o los bancos) las decisiones públicas dejan de ser adoptadas por los representantes democráticamente elegidos y pasan a tomarlas aquellos que han cooptado ilegítimamente el poder político y al Estado.

<sup>76</sup> MALEM (2017), p. 53.

<sup>77</sup> Así lo vienen reconociendo también las instituciones y organizaciones que se ocupan de la corrupción. Entre otros documentos, en este sentido, UN, A/HRC/28/73, párr. 25.

<sup>78</sup> Se muestra particularmente escéptico con los resultados que pueden alcanzarse a través de medidas directas, ROTHSTEIN (2018), p. 44 y ss. y 37, donde indica que los trabajos anticorrupción generaron “grandes expectativas y humildes resultados”. También PETER (2019), p.161, cuando señala que el Estado “no puede eludir sus responsabilidades simplemente deshaciéndose de los culpables individuales”.

haciendo, medidas legales dirigidas a adaptar su legislación a los estándares internacionales de lucha contra la corrupción, ello parece no haber sido suficiente.

Las medidas que se han propuesto mayoritariamente responden a lo que viene denominándose estrategias *directas*<sup>79</sup>, basadas en la adopción de leyes dirigidas a cambiar la forma de hacer de los diversos agentes que intervienen en la corrupción, miembros de la administración y actores privados. Se han implementado leyes dirigidas a garantizar la transparencia de las instituciones y las empresas, a asegurar una adecuada rendición de cuentas, y a limitar la discrecionalidad de los agentes públicos. Pero sobre todo, se han reforzado las medidas penales para asegurar un castigo más estricto de los agentes corruptos<sup>80</sup>.

Sin embargo, las estrategias preventivas y particularmente penales limitan su atención a los delitos y no toman en consideración la “dimensión social de la corrupción”.<sup>81</sup> No se puede esperar demasiado de un enfoque exclusivamente penal, útil para abordar casos aislados, pero no para enfrentarse a sistemas corruptos, a la corrupción estructural, extendida y de las élites. Las características y efectos que presenta esta clase de corrupción, en particular la afectación negativa al disfrute de derechos colectivos, no puede ser examinada desde el derecho penal o, al menos, no únicamente. Es necesario buscar mecanismos que favorezcan que se involucren en la lucha contra la corrupción los grupos afectados y la sociedad civil, y que además permitan evaluar su impacto social.

Frente a este enfoque directo, hay autores que sostienen que la luchar contra la corrupción sistémica requiere de la adopción también de medidas *indirectas*. Destaca en esta dirección la propuesta de ROTHSTEIN quien aboga por llevar a cabo cambios basados en la reciprocidad, el cambio de percepciones sobre las reglas del juego y la ruptura del equilibrio corrupto. El autor propone adoptar medidas que posibiliten un cambio de mentalidad en los actores corruptos y sugiere, entre otras, la provisión de un sistema fiscal que funciones, la igualdad de género en el sector público o la implementación de una educación pública gratuita y universal<sup>82</sup>. Con este tipo de estrategias se pretende generar nuevos vínculos entre los ciudadanos y entre estos y el Estado<sup>83</sup>, para cambiar sus percepciones y generar confianza<sup>84</sup>.

<sup>79</sup> DAVIS (2021), p.2. Este autor examina la eficacia de la legislación anticorrupción y expone las ventajas y desventajas de las estrategias directas de lucha contra este fenómeno, también cuando la corrupción es sistémica. Junto a las medidas directas sugiere también la necesidad de incluir, entre las acciones dirigidas a luchar contra ella, mecanismos indirectos vinculados al compromiso político y a la obtención del apoyo público para conseguir modificar estructuras. Sobre las diversas medidas directas y su cumplimiento interesan las cinco evaluaciones llevadas a cabo por la OCDE, disponible en [https://www.coe.int/fr/web/greco/evaluations#%2222359946%22:\[0\]](https://www.coe.int/fr/web/greco/evaluations#%2222359946%22:[0]). (consultado 9/10/2023).

<sup>80</sup> La última propuesta en esta dirección se sitúa en el Proyecto de Directiva sobre la lucha contra la corrupción, COM (2023) 234 final de 3 de mayo de 2023. Disponible en : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2023%3A234%3AFIN> (consultado 9/10/2023).

<sup>81</sup> PETERS (2019), pp. 1277-1278.

<sup>82</sup> Ampliamente sobre las estrategias indirectas ROTHSTEIN, Bo/TANNENBERG, Marcus (2015): *Making Development Work: the Quality of Government Approach*, Rapport 2015:07 till Expertgruppen för biståndsanalys (EBA) pp. 78 y ss. Disponible en: <https://docslib.org/doc/1931544/making-development-work-the-quality-of-government-approach>.

<sup>83</sup> ROTHSTEIN (2018), p. 44.

<sup>84</sup> ROTHSTEIN (2011), p. 246, VILLORIA, MALEM (2017), p. 59, JIMENEZ (2016), p.172. Quienes se muestran partidarios de aplicar estrategias amplias que incluyen medidas de muy distinta naturaleza, también indirectas, políticas y de acción colectiva. También FRIDRICZEWSKI y RODRÍGUEZ GARCÍA, Nicolas (2023), pp. 300-329.

La verdad es que en los últimos tiempos parece estarse imponiendo una visión amplia de las medidas a adoptar en materia de corrupción. La necesidad de llevar a cabo cambios en la “cultura” o las percepciones de la sociedad se está imponiendo como estrategia complementaria e indispensable para conseguir un cambio de mentalidad. Las propuestas de los principales organismos de lucha contra la corrupción incluyen a la sociedad y el cambio de “cultura” como uno de los elementos claves para lograrlo<sup>85</sup> y, en esta dirección, creo que involucrar a la sociedad puede jugar un papel importante.

No hay recetas mágicas pero entiendo que en estos momentos es necesario que las instituciones den señales claras de que “no toleran la corrupción” aplicando eficazmente medidas preventivas y reactivas para que la sociedad se sienta dispuesta a recobrar la confianza y desnormalice la corrupción.

Como ya indicaba más arriba, la tarea es compleja sobre todo si no hay voluntad política de implementar eficazmente la legislación preventiva ya existe en esta materia<sup>86</sup> y no se adoptan medidas eficaces para asegurar la integridad en las empresas, por ejemplo, a través de planes de cumplimiento y dando acceso a los órganos de dirección y control a los representantes de todos los estamentos, para favorecer la transparencia, generar compromiso y cohesión y evitar dinámicas tóxicas favorables o de tolerancia hacia la corrupción.

Desde la perspectiva de la Administración, además de reforzarse en términos de eficacia e independencia a los órganos de control ya existentes y de fomentar la participación ciudadana, podría contribuir a “modificar actitudes de tolerancia” dentro de las instituciones la recién aprobada Ley 2/2023 reguladora de la protección de las personas que informen sobre infracciones normativas y de lucha contra la corrupción<sup>87</sup>. Si bien fomentar la delación no es el mejor camino para generar confianza, sí puede tener un efecto disuasorio, funcionar

<sup>85</sup> Las propuestas recientes formuladas desde distintas organizaciones e instituciones así lo avalan, al destacar la importancia de la participación ciudadana. Las referencias directas o indirectas a esta cuestión pueden situarse ya en el propio art. 13 CNUCC, en el documento de UNODC sobre *iniciativa global de educación y empoderamiento de los jóvenes en la lucha contra la corrupción* en el que se dedica un Módulo (10) a la participación ciudadana en la lucha contra la corrupción, Disponible en: [https://grace.unodc.org/grace/uploads/documents/academics/Anti-Corruption\\_Module\\_10\\_Citizen\\_Participation\\_in\\_Anti-Corruption\\_ESP.pdf](https://grace.unodc.org/grace/uploads/documents/academics/Anti-Corruption_Module_10_Citizen_Participation_in_Anti-Corruption_ESP.pdf). (consultado 9/10/2023). También en esta misma dirección, la Organización de Estados Americanos (OEA) cita entre las estrategias anticorrupción: Mecanismos para estimular la participación de la sociedad civil y de las organizaciones gubernamentales en los esfuerzos destinados a prevenir la corrupción, OEA, *Portal Anticorrupción de las Américas: Buenas prácticas para prevenir y combatir la corrupción*, disponible en: <http://www.oas.org/es/sla/dlc/mesicic/buenas-practicas.html>. (consultado 9/10/2023). Esta orientación también se deja sentir en las recomendaciones de la OCDE sobre Integridad pública, en las que se hace expresa referencia a la cultura y la integridad de la sociedad OCDE, *Integridad Pública*, disponible en: <https://www.oecd.org/gov/ethics/recomendacion-sobre-integridad-es.pdf>, (consultado 9/10/2023).

También la propuesta de Directiva contra la corrupción de 2023 se refiere a ello cuando señala que “Contar con organizaciones de la sociedad civil independientes es crucial para el buen funcionamiento de nuestras democracias; aquellas desempeñan un papel clave en la defensa de los valores comunes en los que se fundamenta la UE. Ejercen la función esencial de guardianas del Estado de Derecho alertando sobre las amenazas que lo ponen en peligro, contribuyendo a exigir responsabilidades a las autoridades competentes y garantizando el respeto de los derechos fundamentales. Los Estados miembros deben promover la participación de la sociedad civil en las actividades de lucha contra la corrupción”, p. 32 (párrafo 30).

<sup>86</sup> Transparencia y rendición de cuentas, meritocracia para el acceso a la función pública o nombramiento de personas independientes a cargo de los órganos de control interno y externo de la administración, por mencionar algunos ejemplos

<sup>87</sup> Es cierto que nace ya con algunos déficits que ha sido puestos de relieve, por ejemplo, JERICÓ OJER, Leticia: “Primeras aproximaciones a la Ley reguladora de la protección de la persona informante y de lucha contra la corrupción: sus principales implicaciones desde la perspectiva penal”, *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología* 25-08, 2023, pp. 16 y ss.

como un incentivo para respetar las normas de integridad, aunque sólo sea porque se percibe un mayor riesgo de detección. Ara bien, el éxito de esta medida va a depender de que se confíe en las autoridades a las que se atribuya su gestión, y en la eficacia y los resultados que se deriven de la misma<sup>88</sup>.

Pero sobre todo, es necesaria la participación de la sociedad civil y para ello es imprescindible reforzar esos vínculos sociales rotos. A ello podría contribuir, por ejemplo, fomentar el asociacionismo<sup>89</sup> y la sensibilización y educación en valores prosociales. Un primer paso en esa dirección pasaría por apoyar y difundir la tarea que desde los grupos sociales (independientes) se lleva a cabo, como vienen haciendo cada vez con más frecuencia las organizaciones en el ámbito del medio ambiente, con algunos resultados interesantes. También podría contribuir a ello facilitar y apoyar iniciativas dirigidas a realizar campañas de concienciación, como se ha hecho ya en materia de violencia de género y, ante todo, sería necesario involucrar a asociaciones y grupos en las acciones llevadas a cabo desde las instituciones, darles acceso a la información, reconocerles capacidad para denunciar, para informar sobre irregularidades o incluso para personarse en procesos por corrupción. Sin duda para cambiar actitudes se requieren señales desde las instituciones pero también una sociedad comprometida con el papel esencial que juega en la ruptura de la “cultura de la tolerancia”<sup>90</sup>.

Pero no sólo eso, una sociedad civil participativa y fuerte puede asimismo contribuir más eficazmente a luchar contra la corrupción estructural u subversiva de las élites, apoyando reformas legales<sup>91</sup> y acudiendo a instancias supranacionales para denunciar casos graves de corrupción sistémica (captura del Estado).<sup>92</sup>

Por último, debería también indagarse sobre la incidencia que tienen los medios de comunicación en la percepción de la corrupción y en la generación de desconfianza social. Se ha dicho que la prensa independiente y de investigación contribuye a luchar contra la corrupción, visibilizándola. Pero cuando la prensa no es independiente sino cautiva, partidista y sensacionalista puede provocar el efecto contrario. Puede contribuir a ocultar la corrupción

---

<sup>88</sup> Aunque la investigación se plante en relación con la policía y los motivos que pueden incidir en que se denuncie la corrupción, creo que las conclusiones podrían fácilmente trasladarse al ámbito de las Oficinas Anticorrupción. La investigación llevada a cabo por TANKEBE, Justice: “Cooperation with the police against corruption: exploring the roles of legitimacy, deterrence and collective action theories”, *The British Journal of Criminology*, Volume 59, Issue 6, November 2019, Pages 1390–1410, sugiere que para aumentar la intención de denunciar casos de corrupción (a la policía) influye, ante todo, la certeza de la detención que podría leerse como reacción frente a la información recibida, la severidad del castigo y la intención de cooperar de los demás.

<sup>89</sup> Destacan la importancia de involucrar a la sociedad en esta tarea, entre otros, AGUILERA KLINK (2016), p. 22, cuando indica que la solución está en las personas y su incorporación a los movimientos sociales, también en un sentido similar, JIMÉNEZ SÁNCHEZ (2016), 12, MALEM (2017), p. 58, FRIDRICZEWSKI y RODRÍGUEZ, (2023), p. 323.

<sup>90</sup> No es extraño, por lo menos en España, que el electorado no “censure” con su voto a aquellos partidos que se han visto salpicados por la corrupción y no han adoptado medidas claras para evitarla, eso es una muestra más de tolerancia

<sup>91</sup> JIMÉNEZ SÁNCHEZ (2016), p. 12. El autor considera que para romper el “circulo corrupto” se requiere coyunturas críticas que abran la oportunidad de cambiar las inercias y actores dispuestos a renunciar a la tentación de consolidarse en el poder mediante intercambios clientelares. Si se dan esas circunstancias, para que pueda generarse un espacio de oportunidad, de cambio, es necesaria una sociedad civil activa y exigente.

<sup>92</sup> Por ejemplo, denuncias colectivas ante organismos o Comités universales/regionales de DDHH. Sobre la necesidad de actuar colectivamente para revertir los daños sociales generales, SANCHEZ MARTINEZ, Olga (2012): “Los colectivos como sujetos de derechos humanos”, BARRANCO AVILES, M. Carmen/ CELADOR ANGÓN, Oscar/ CELADOR ANGÓN, Félix, *Perspectivas actuales de los sujetos de derecho*, Dykinson., pp. 178 y ss.

y a amplificar la sensación de impunidad y, de esa manera, a generar una percepción elevada de corrupción, con las consecuencias que ya se han destacado.

En definitiva, es imprescindible responder a la corrupción empleando estrategias de “big-bang”<sup>93</sup>. Implementar adecuadamente la legislación anticorrupción no será suficiente si no se adoptan al mismo tiempo medidas indirectas dirigidas a generar confianza en las instituciones y entre los ciudadanos, para lograr que la mayoría de los agentes confíen en la actuación honesta de los demás.

## Bibliografía

- AGUILERA KLINK, Federico: “La corrupción como traición a la comunidad”, *Papeles de relaciones ecosociales y cambio global*, n. 135, 2016, pp. 13-24. Disponible en: [https://www.fuhem.es/papeles\\_articulo/la-corrupcion-como-traicion-a-la-comunidad/](https://www.fuhem.es/papeles_articulo/la-corrupcion-como-traicion-a-la-comunidad/)
- BACIO-TERRACINO, Julio: “Corruption as a Violation of Human Rights”, *Working paper for the International Council on Human Rights Policy*, 2008, pp. 1-36. Disponible en: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1107918](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1107918)
- BOERSMA, Martine: “Corruption: A Violation of Human Rights and a Crime under International Law?”, *School of Human Rights Research, Serie (56)*, 2012.
- BURNEO LABRÍN, José A.: Corrupción y derecho internacional de los derechos humanos, *Derecho PUCP: Revista de la Facultad de Derecho*, n. 63, pp., 2009, 333-347. Disponible en: [https://revistas.pucp.edu.pe/imagenes/derechopucp/derechopucp\\_063.html](https://revistas.pucp.edu.pe/imagenes/derechopucp/derechopucp_063.html)
- CERINA, Gregorio Darío María: *La insoportable levedad del concepto de corrupción. Una propuesta desde el derecho penal*, Tirant Lo Blanch, 2020.
- CERINA, Gregorio Darío María: “El incorruptible político parcial. notas sobre el cohecho del político”, *Estudios Penales y Criminológicos*, 43, 2023, pp. 1-54. <https://doi.org/10.15304/epc.43.8846>.
- DAVIS, Kevin: “Corruption as a Violation of International Human Rights: A Reply to Anne Peters”, *European Journal of International Law*, 29, (4), 2019, pp. 1289–1296. <https://doi.org/10.1093/ejil/chy074>.
- DAVIS, Kevin: “Anti-corruption Law and Systemic Corruption: The Role of Direct Responses”, *Revista Direito GV*, 17 (2), 2021, pp.1-23. <https://doi.org/10.1590/2317-6172202129>
- DE LA MATA BARRANCO, Norberto: “La lucha contra la corrupción política”, *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, 18-1, 2016, pp. 1-25.
- FRIDRICZEWSKI Vanir y RODRÍGUEZ GARCÍA, Nicolas: *En busca de estrategias 360 anticorrupción*, Tirant Lo Blanch, 2023.
- FONSECA, Roberto Carlos: “El derecho fundamental a una sociedad libre de corrupción: una contribución desde Latinoamérica”, *Derechos y libertades*, n.44, Época II, 2021, pp. 237-275. <https://doi.org/10.20318/dyl.2021.5855>.
- HAVA GARCIA, Esther, “Gran corrupción: estrategias para evitar su impunidad internacional”, *Nuevo Foro Penal*, 12(87), 60–98. <https://doi.org/10.17230/nfp.12.87.2>

<sup>93</sup> ROTHSTEIN (2011), pp. 228, 230 y ROTHSTEIN (2018), pp. 43 de lo que se trata es de cambiar muchas cosas a la vez en la misma dirección.

- JERICÓ OJER, Leticia: “Primeras aproximaciones a la Ley reguladora de la protección de la persona informante y de lucha contra la corrupción: sus principales implicaciones desde la perspectiva penal”, *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología* 25-08, 2023, pp. 1-55.
- JIMENEZ SANCHEZ, Fernando: “VIII. La trampa política: la corrupción como problema de acción colectiva”, en *Gobernabilidad, ciudadanía y democracia participativa. Análisis comparado España-México*, 2014, pp. 157-173.
- JIMÉNEZ SÁNCHEZ, Fernando: “La integridad de los gobernantes como problema de acción colectiva”, *Revista Internacional Transparencia e integridad*, nº2, 2016, pp. 1-13.
- JIMÉNEZ SÁNCHEZ, Fernando: “El control social como elemento imprescindible para el éxito de la lucha contra la corrupción. Algunas reflexiones a partir del caso español”, *Praxis sociológica*, nº. 21, 2016, pp. 121-140.
- MATALLÍN EVANGELIO; Angela (Dir.): *Compliance y Prevención de Delitos de Corrupción*, Tirant Lo Blanch, 2018.
- MALDONADO-GUZMAN, Diego, (2023), “Todos a una. Propuesta de un instrumento para medir los niveles de eficacia colectiva en España”, *Revista Española de Investigación criminológica*, vol. 21(1), 2023, pp. 1-25. DOI: <https://doi.org/10.46381/reic.v21i1.777>
- MALEM SEÑA, Jorge: “Corrupción y derechos humanos”, *Derecho y Realidad*, Vol.13-n.25, 2015, pp. 63-74. <https://doi.org/10.19053/16923936.v13.n25.2015.4418>
- MALEM SEÑA, Jorge: *Pobreza, corrupción, (in)seguridad jurídica*, CÁTEDRA DE CULTURA JURÍDICA, Marcial Pons, 2017.
- NASH ROJAS, Claudio; AGUILÓ BASCUÑÁN, Pedro; BASCUR CAMPOS, María Luisa: *Corrupción y derechos humanos: una mirada desde la jurisprudencia de la corte interamericana de derechos humanos*, Centro de Derechos Humanos. Facultad de Derecho Universidad de Chile, 2014.
- NASH, Claudio: “Derechos Humanos y Corrupción. Un enfoque multidimensional”, *Estudios de Derecho*, núm. 165, 2018, pp. 139-162. <https://doi.org/10.17533/udea.esde.v75n166a07>
- NIETO GARCÍA, Alejandro, *Corrupción en la España democrática*, Ariel, 1997
- NIETO MARÍN, Adán: “De la ética pública al public compliance. Sobre la prevención de la corrupción en las administraciones públicas”, *Revista de Derecho penal y criminología*, n. 8, 2014, pp. 185-200.
- OLASOLO, Héctor: *reflexiones sobre la corrupción asociada a la delincuencia Transnacional organizada y los obstáculos para una Respuesta eficaz desde el derecho público y el derecho Internacional*, Foro Sucrense, 2021.
- ORTIZ, Horacio y VAZQUEZ, Daniel: “Impunidad, corrupción y Derechos humanos”, *Perfiles Latinoamericanos*, 29 (57), 2021, pp. 167-194. <https://doi.org/10.18504/pl2957-2021>.
- PEIRONE, Franco (2019): “Corruption as a Violation of International Human Rights: A Reply to Anne Peters”, *European Journal of International Law*, 29 (4). pp. 1297–1302. <https://doi.org/10.1093/ejil/chy069>.
- PETERS, Anne: “Corruption as a Violation of International Human Rights”, *European Journal of International Law*, vol. 29, (4), 2019, pp. 1251–1287. <https://doi.org/10.1093/ejil/chy070>.

- PEREZ RIBAS, Natalia y SANJURJO RIVO, Vicente A.: La financiación privada de los partidos políticos a través de sus fundaciones ¿una puerta abierta a su financiación indirecta e ilegal?, *Revista General de Derecho Constitucional*, nº.33, 2020.
- RODRIGUEZ PUERTA, M<sup>a</sup> José: “Corrupción y derechos humanos desde una perspectiva social y colectiva”. In M. Luchtman, F. de Jong, F. Kristen, K. Ligeti, J. Lindeman, S. Tosza, R. Widdershoven, & D. Zaitch (Eds.), *Of swords and shields: due process and crime control in times of globalization : Liber amicorum prof. dr. J.A.E. Vervaele* (1 ed., pp. 243-250).
- ROSE, Cecily: “The Limitations of a Human Rights Approach to Corruption”, *International and Comparative Law Quarterly*, vol. 65, (2), 2016, pp. 405-438. <https://doi.org/10.1017/S0020589316000038>.
- ROSE-ACKERMAN, Susan: *Corrupción y gobierno. Causas, consecuencias y reformas*, Traducción de Alfonso Colodrón Gomez, Siglo XXI de España Editores, 2001.
- ROSE-ACKERMAN, Susan y PA LIFKA, Bonnie J.: *Corrupción y gobierno. Causas, consecuencias y reformas*, 2<sup>a</sup> Ed. Traducción de Francisca Pou Giménez, Marcial Pons, 2019.
- ROTHSTEIN, Bo (2011): “Anti-corruption: the indirect 'big bang' approach”, *Review of International Political Economy*, Vol. 18, No. 2, 2011, pp. 228-250. <https://doi.org/10.1080/09692291003607834>.
- ROTHSTEIN, Bo/TANNENBERG, Marcus: *Making Development Work: The Quality of Government Approach*, Rapport 2015:07 till Expertgruppen för biståndsanalys (EBA), 2015.
- ROTHSTEIN, Bo: Fighting Systemic Corruption: The Indirect Strategy, *Daedalus*, 147 (3), 2018, pp.35-49. [https://doi.org/10.1162/daed\\_a\\_00501](https://doi.org/10.1162/daed_a_00501).
- SALDOVAL BALLESTEROS, Irina: Enfoque de la corrupción estructural: poder impunidad y la voz ciudadana, *Revista Mexicana de sociología*, 78, N<sup>o</sup>.1, 2016, pp. 119-152. <http://dx.doi.org/10.22201/iis.01882503p.2016.1>.
- SANCHEZ MARTINEZ, Olga:” Los colectivos como sujetos de derechos humanos”, BARRANCO AVILES, M. Carmen/ CELADOR ANGÓN, Oscar/ CELADOR ANGÓN, Félix, *Perspectivas actuales de los sujetos de derecho*, Dykinson, 2012, pp. 173-190.
- SANTANA VEGA, Dulce María: *Puertas giratorias de los altos cargos del Estado y delitos de tráfico de influencias*, Tirant lo Blanch, 2023.
- SPALDING, Andrew Brady (2014): “Corruption, Corporations, and the New Human Right”, *Washington University Law Review*, 91, (6). Pp. 1365-1428.
- TANKEBE, Justice: “Cooperation with the police against corruption: exploring the roles of legitimacy, deterrence and collective action theories”, *The British Journal of Criminology*, Volume 59, Issue 6, November 2019, Pages 1390–1410, <https://doi.org/10.1093/bjc/azz030>
- VAZQUEZ-PORTOMEÑE, Fernando: Lobbying, influencias y corrupción. El art. 12 del Convenio del Consejo de Europa contra la Corrupción como modelo tipo para la criminalización del lobbying oculto, *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, 24-03. 2022, pp. 1-21.
- VILLORIA MENDIETA, Manuel: La corrupción en España: rasgos y causas esenciales, *Cahiers de civilisation espagnole contemporaine*, 15, 2015. <https://doi.org/10.4000/cccec.5949>.



VILLORIA MENDIETA, Manuel, IZQUIERDO SÁNCHEZ, Agustín: *Ética pública y buen gobierno. Regenerando la democracia y luchando contra la corrupción desde el servicio público*, Tecnos, Madrid, 2016.

## Otros documentos

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CHDH), (2019): *Corrupción y Derechos Humanos*.

International Council on Human Rights Policy, (2009): *Corruption and Human Rights: Making the Connection*, Geneva, Switzerland,

Naciones Unidas (UN), A/HRC/28/73, Informe final del Comité Asesor del Consejo de Derechos Humanos sobre las consecuencias negativas de la corrupción en el disfrute de los derechos humanos (2015),

Organización de Estados Americanos (OEA), Portal Anticorrupción de las Américas: buenas prácticas para prevenir y combatir la corrupción

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), *Integridad Pública*

Parlamento Europeo y Consejo, COM (2023) 234 final, Unión Europea, UE, “Proyecto de Directiva sobre la lucha contra la corrupción”.

Parlamento Europeo, P9\_TA (2022) 0042, 2021/2066, Unión Europea, UE, “Recomendación del Parlamento Europeo al Consejo y al vicepresidente de la Comisión/alto representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad sobre la corrupción y los derechos humanos”.

Transparencia Internacional (2022): *Corruption perceptions index 2021*.

Transparencia Internacional, *Guía del lenguaje claro* (2009).

United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), Módulo (10), *Iniciativa global de educación y empoderamiento de los jóvenes en la lucha contra la corrupción*.