



UNIVERSIDAD DE SALAMANCA

TRABAJO FIN DE MÁSTER.

Posgrado en Estado de Derecho y Buen Gobierno.

Corrupción y Estado de Derecho.

CORRUPCIÓN POLÍTICA Y NEPOTISMO.

Autor: Yaneth Alejandra Ortiz Ibarra

Tutor: Dr. Rafael Bustos Gisbert.

Salamanca, España. Junio 2009.

“No ha existido, ni puede existir un hombre que, pudiendo sacrificar el interés público al suyo personal, no lo haga. Lo más que puede hacer el hombre más celoso del interés público, lo que es igual que decir el más virtuoso, es intentar que el interés público coincida con la mayor frecuencia posible con sus intereses privados”

Jeremy Bentham, *Falacias Políticas*, 1990, pág. 203.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.	6
CAPÍTULO 1. CORRUPCIÓN EN SENTIDO ESTRICTO.	8
1. Del concepto de corrupción en sentido estricto. Generalidades.	8
2. De las perspectivas de estudio de la corrupción y de las diversas consideraciones para esbozar un concepto.	9
3. Concepto.	11
CAPÍTULO 2. CORRUPCIÓN POLÍTICA.	12
1. De los criterios de definición de la corrupción política.	12
2. ¿A qué tipo de políticos nos referimos cuando hablamos de actos	
políticamente corruptos?	14
4. Corrupción política desde la perspectiva del criterio principal-agente.	14
5. Características de los actos políticamente señalados como corruptos.	15
6. Causas y consecuencias de la corrupción política.	15
7. Concepto.	16
CAPÍTULO 3. FORMAS DE CORRUPCIÓN POLÍTICA.	17
1. Generalidades.	17
2. La corrupción de los legisladores (corrupción parlamentaria).	17
2.1. Generalidades.	17
2.2. Actos políticamente corruptos en la función legislativa.	18
a) Sobornos como medio para la defensa y protección de grupos de interés mediante la creación de leyes tendenciosas (conflictos de interés).	18
b) Transfuguismo.	18
c) Otros.	20
3. La corrupción de los gobernantes en general: el clientelismo político.	20
3.1. Generalidades.	20
3.2. Clientelismo como intercambio para dinamizar la democracia.	21
3.3. Clientelismo como aliciente de corrupción política.	22
3.4. Tipos de clientelismo.	22

3.5. ¿Constituye siempre el clientelismo un acto políticamente corrupto?	23
4. De la actuación políticamente corrupta de los gobernantes en la financiación de la política.	25
4.1. Financiamiento en la política.	26
4.1.1. Sistema de financiamiento público.	26
4.1.2. Sistema de financiamiento privado.	27
4.1.3. Ventajas y desventajas del sistema de financiación público y del sistema de financiación privado.	27
4.1.4. Sistema de financiación mixto.	29
4.2. De la financiación irregular, ilegal y corrupta de la política.	29
4.2.1. Financiación irregular e ilegal.	29
4.2.2. Financiación corrupta.	30
CAPÍTULO 4. EL NEPOTISMO DE LOS GOBERNANTES COMO FORMA DE CORRUPCIÓN POLÍTICA.	32
1. Antecedentes.	32
2. Marco conceptual.	33
3. Concepto.	35
4. Nepotismo como una variante de clientelismo político.	36
5. El nepotismo como forma de corrupción política.	36
5.1. Por las características del acto políticamente corrupto.	37
5.2. Por el concepto de corrupción política.	38
5.3. Por el criterio que clasifica al nepotismo como una variante del clientelismo político.	38
6. De las consecuencias del nepotismo.	38
7. ¿Cuándo el nombramiento de familiares se considera como un acto políticamente corrupto (nepotismo) y cuándo no?	39
8. De las medidas para erradicar el nepotismo.	40
CONCLUSIONES.	41
ANEXO ÚNICO.	43
BIBLIOGRAFÍA.	44

INTRODUCCIÓN.

La corrupción representa por su naturaleza intrínseca un fenómeno mediático, el cual engloba en sus múltiples modalidades tanto sujetos como conductas diversas. Sin embargo a consideración nuestra la corrupción que representa un mayor reproche es la *corrupción política*, por cuanto a que es aquella cometida por los gobernantes, quienes detentan el cargo de representación en virtud del sufragio de la ciudadanía y de quienes se supone un actuar ético y en apego a los principios compartidos con el interés general; al que faltan cuando cometen actos corruptos.

Esa es la razón por la cual, hemos escogido como objeto de nuestro Trabajo Fin de Máster la corrupción política, las diversas formas que adopta; y como cuestión medular de nuestro proyecto: el nepotismo como una forma más de corrupción política.

En el desarrollo del presente trabajo utilizamos el método deductivo, para llegar al objeto de nuestro estudio, (el cual ya hemos mencionado líneas arriba) por ello en el capítulo primero nos hemos aproximado de un concepto de corrupción en sentido estricto, aún a sabiendas de que conceptualizar el fenómeno no es tarea fácil, hemos realizado un análisis del material existente que estudia la corrupción y de la mano de los estudiosos del tema y de las características, que a su consideración tiene la corrupción, exponemos un concepto, en cual nos brinda una panorámica para posteriormente adentrarnos al estudio de la corrupción política.

Para lograr comprender qué se entiende por corrupción política; dentro de nuestro capítulo segundo, hemos analizado los diferentes criterios que tratan de definirla. Sin embargo, a razón de las diversas cuestiones que nos surgieron del estudio de dichos criterios, optamos por adoptar la perspectiva más idónea para definir la corrupción política: el criterio principal-agente, el cual nos dio la pauta para acuñar un concepto de corrupción política acorde con los fines de nuestra investigación, no sin antes señalar las características de un acto políticamente corrupto, así como las causas y consecuencias que representa.

Una vez que definimos la corrupción política; nos adentramos en nuestro tercer capítulo, al estudio de las formas de corrupción política. En primer lugar se aborda la corrupción en la función legislativa, señalando los diversos actos corruptos que se pueden presentar en esta. La segunda cuestión que se aborda es el clientelismo como una forma de corrupción propia de los gobernantes (en general) exponiendo en primer lugar que se entiende por dicha práctica, para posteriormente señalar las vertientes que estudian al clientelismo y a colación cuándo el clientelismo constituye un acto políticamente corrupto y cuándo no. Otra de las formas de manifestación de corrupción en el ámbito político que estudiamos en este apartado es la financiación corrupta, en donde se desarrollan los sistemas de financiamiento en la política, así como la clasificación que hace la doctrina para su estudio, y por último reseñamos la financiación corrupta y la clasificación de esta.

El último capítulo de nuestro trabajo tiene por objeto responder a nuestra postura: el considerar al nepotismo como una forma más de corrupción política, para ello realizamos una breve reseña de los orígenes de la práctica, también así acuñamos un concepto propio derivado de los diversos elementos que señalan las obras de referencia consultadas. Posteriormente expondremos las posturas que señalan la práctica como una variante del clientelismo político, y por ende la posibilidad de considerarlo una forma mas de corrupción política, para por último explicar los criterios por los cuales debemos de considerar el nombramiento de familiares para cargos públicos como políticamente corrupta, así como las excepciones a nuestra afirmación.

CAPÍTULO 1.

CORRUPCIÓN EN SENTIDO ESTRICTO.

1. *Del concepto de corrupción en sentido estricto. Generalidades.*

El fenómeno de la corrupción es tal que no solo ha originado crisis severas de gobernabilidad, sino que ha atraído la atención de analistas y especialistas de muchas de las ciencias del conocimiento tales como el derecho, la economía, la sociología, la ética, la ciencia política; por mencionar algunas, que han pretendido encontrar una explicación y acuñar un concepto que reúna los elementos de todos y cada uno de los ámbitos que trastoca esta práctica malsana. Sin embargo hoy en día no existe en la literatura de la materia un concepto que sea universal y unívoco o que pueda considerarse como un precepto, sino que existen tantos conceptos como perspectivas de cada especialista; razón por la cual en las líneas siguientes, si bien no trataremos de acuñar el propio, si reuniremos elementos de la vasta bibliografía para lograr comprender qué se entiende por corrupción.

La historia conceptual de la corrupción es incierta, pero lo que si tenemos claro es el origen etimológico de la palabra. Proveniente del latín *corrumpere*, el término ha sido utilizado en contextos distintos; uno, para referirse a una actividad humana específica (verbigracia, el soborno), el otro en un sentido más general que le da la significación de destrucción, devastación, o la adulteración de un material orgánico, por lo que entendemos que la palabra “corrupción” tiene una fuerte carga emotiva de carácter negativo, la cual ha sido asimilada como sinónimo de decadencia, desintegración, degeneración o envilecimiento.¹

Antes de estudiar los conceptos de corrupción que han vertido los estudiosos de la materia, proporcionaremos el concepto dado por *Naciones Unidas*, que nos aproximará a una noción temprana con el objeto de facilitar la comprensión del tema, allegándonos de un definición de tal envergadura, entenderemos la complicada tarea a la que nos enfrentamos al estudiar la corrupción y en particular la corrupción política, piedra angular de nuestro estudio.

“Comportamiento de los individuos y funcionarios públicos que se desvían de las responsabilidades establecidas y usan su posición de poder para satisfacer fines privados y asegurar sus propias ganancias”²

¹ EUBEN Peter, *Corruption*, T. Ball, I. Farr y R. Hanson (eds.), Political Innovation and Conceptual Change, Cambridge, 1989, págs. 220 y ss. En MALEM SEÑA Jorge F., *El fenómeno de la corrupción*, Francisco Laporta y Silvina Álvarez (eds.), *La corrupción política*, Alianza, Madrid, 1997, págs. 73.

² Definición de corrupción según Naciones Unidas en *The global program against corruption*, Viena, 2004, pág. 2

2. *De las perspectivas de estudio de la corrupción y de las diversas consideraciones y elementos para esbozar un concepto.*

La corrupción; según *Garzón Valdés*³ ha sido estudiada desde dos perspectivas, que lejos de significar una ayuda para su comprensión, dificultan y desenfocan su precisión conceptual. La primera de ellas es la “perspectiva de la modernización”, para la cual la corrupción es un fenómeno propio de regímenes políticos no evolucionados; es decir enuncia que a mayor grado de desarrollo o modernización de una sociedad política, menor será el grado de corrupción. Sin embargo la realidad de los países con un alto grado de industrialización indica lo equívoca que suele ser esta afirmación.

La otra es la “perspectiva de la moralidad”, la cual establece una relación entre coacción y corrupción, lo que quiere decir que todo acto de corrupción es moralmente reprochable, la perspectiva de la moralidad no permite percibir la diferencia existente entre la violación de un sistema normativo positivo y la de un sistema moral. Lo anterior, nos lleva a una confusión al tratar de entender el concepto de corrupción desde las perspectivas expuestas. Razón por la cual prescindiremos de ellas y daremos paso a analizar las consideraciones que lleva a cabo el profesor para desarrollar un concepto, que fundamentalmente son:

- a) El concepto de corrupción se encuentra vinculado con el sistema normativo, pues no es posible hablar de corrupción sin aludir al marco normativo al que el acto de corrupción esta infringiendo.
- b) Dicho sistema normativo se entiende como el conjunto de reglas que disciplinan una práctica social, entendiendo a este como un “sistema normativo relevante”.
- c) Existencia de un sujeto investido de “autoridad”, es decir que tiene competencia para tomar decisiones, y por ello es considerado un decisor, pues en todo acto de corrupción interviene siempre un decisor.
- d) La autoridad debe de estar supeditada a un deber posicional, que son aquellos que se adquieren al momento de estar desempeñando un cargo dentro del sistema normativo y cuyo ámbito de validez se encuentra delimitado por las reglas que rigen el cargo respectivo.
- e) No resulta necesario que las partes que intervienen en el acto corrupto sean ambas decisores, ni tampoco que el decisor sea corrompido por otra persona, pues puede realizar un acto corrupto por decisión “unilateral”.

³ GARZÓN VALDÉS Ernesto, Acerca del concepto de corrupción, Francisco Laporta y Silvina Álvarez (eds.), *La corrupción política*, Alianza, Madrid, 1997, págs. 19 y ss.

- f) La finalidad de todo acto corrupto es la obtención de una ganancia o de un beneficio para las partes que realizan el acto corrupto, si bien la mayoría de las veces ese beneficio es de índole pecuniaria, no se excluye la posibilidad de que estos consistan en otro tipo de intereses no evaluables en dinero. En el supuesto del destinatario del acto corrupto, el beneficio puede tratarse de un beneficio económico o no, incluso puede consistir en la obtención de algo sobre lo cual no tiene derecho de acuerdo con el sistema normativo.

Aún aceptando la corrección de las consideraciones realizadas por *Garzón Valdés*, podemos y creemos pertinente aproximarnos de otros análisis del término para completar el panorama conceptual y asentar la idea de corrupción que vamos a utilizar en estas páginas.

Como bien sabemos y lo hemos expuesto ya, el definir la corrupción no ha sido tarea fácil, razón por la cual los diversos tratadistas la clasifican para facilitar su definición en tres modelos⁴:

- 1) El primero, enfatiza los deberes del funcionario con respecto a la administración pública (corrupción administrativa).
- 2) El segundo, acentúa la teoría económica, es decir la demanda, la oferta y el intercambio de acciones corruptas (corrupción privada, haciendo énfasis en sus consecuencias económicas).
- 3) El último de los modelos define la corrupción desde la perspectiva del interés público (corrupción política).

No obstante, sería imposible e innecesario el explicar las diferentes nociones que corresponden a cada modelo; por lo que resulta más práctico para el desarrollo de la investigación, puntualizar cuando estamos en presencia de un acto corrupto y cuando no:

- a) La corrupción supone siempre la violación de un deber posicional, pues quien se corrompe trastoca alguna de las normas que rigen el cargo que ostenta o las funciones que cumple, el acto de corrupción violará siempre las normativas de la práctica donde este acto se presencie, pues todo acto corrupto necesita de la referencia de un sistema normativo (inciso “a” y “b” de los elementos de la corrupción que señala *Garzón Valdés* y las cuales ya hemos expuesto).

⁴ MALEM SEÑA Jorge F., El fenómeno de la corrupción, Francisco Laporta y Silvina Álvarez (eds.), *La corrupción política*, Alianza, Madrid, 1997, págs. 73 y ss.

- b) En un acto considerado corrupto, quien corrompe no necesita precisamente ser un funcionario público, pues la corrupción también puede darse en el ámbito privado, a pesar de que el paradigma típico de la corrupción surge de la figura del funcionario público, razón por la cual se concluye que la corrupción será siempre calificada de antijurídica.
- c) Por otro lado, en un acto de corrupción no siempre tiene que prevalecer el pago por una acción indebida o ilegal, puede tratarse de un beneficio o ganancia de carácter diverso al pecuniario.
- d) Una característica primordial de la corrupción es que tiende a ser secreta, o al menos se realiza en un marco de discreción.

3. *Concepto.*

Una vez analizados los diversos elementos que destacan pluralidad de especialistas acerca de la corrupción, podemos aceptar la definición de corrupción propuesta por *Malem*, quien la entiende como:

“La violación de un deber posicional realizado por quien ostenta un cargo o cumple alguna función determinada por cierto sistema de reglas, efectuada con motivo del ejercicio del cargo o del cumplimiento de la función y realizada en un marco de discreción, con el objeto de lograr algún beneficio extraposicional”.⁵

⁵ MALEM SEÑA Jorge F., Op. cit. pág. 80.

CAPÍTULO 2. CORRUPCIÓN POLÍTICA.

Ya que hemos analizado el concepto de corrupción en sentido estricto, estudiaremos ahora el concepto de corrupción política. En primer término debemos reconocer que al hablar de corrupción política no nos estamos refiriendo a una variante de la corrupción, sino que estamos en presencia de una realidad distinta; pues nos estamos refiriendo al cargo representativo que ostenta el sujeto corrupto y no a cualquier “investidura” de autoridad. En otro orden de ideas, el concepto antes estudiado, puede aportarnos una visión panorámica para lograr entender la corrupción política. Primero desarrollaremos los distintos criterios que caracterizan a la corrupción política para posteriormente poder buscar un concepto útil a los efectos de esta investigación.

1. De los criterios de de definición de la corrupción política.

Para el desarrollo de nuestro análisis consideramos de trascendental importancia presentar los diversos criterios, que tratan de definir la corrupción política de la mano de Villoria⁶, pues nos puedan ayudar a tratar de diferenciarla de la corrupción en sentido estricto. Dichos criterios serían:

- *Por el sujeto que la ejecuta*, puede entenderse la corrupción política como aquella que es realizada por los políticos, mientras que la corrupción en sentido estricto nos señala como sujeto corrupto, sobre todo a los funcionarios. Sin embargo, no debemos de pasar por alto la observación que hace el profesor Nieto al decir que es imposible hablar de políticos y funcionarios por separado, pues “*son piezas articuladas de un mismo mecanismo o más precisamente, son dos subsistemas dentro de un mismo sistema*”⁷. En otro orden de ideas; si bien no puede decirse que la corrupción política sea más *grande* que la corrupción en sentido estricto, si es más reprochable. Tal es la preocupación que origina la corrupción política a nivel mundial que la organización de la sociedad civil; *Transparencia Internacional*, líder en la lucha contra la corrupción, eligió la corrupción política como tema prioritario de su Informe Global de la Corrupción en su edición 2004, en el cual señala su editor, Robin Hodess, que la corrupción política es “*el abuso del poder, que se les ha confiado por parte de los líderes políticos para obtener ganancias, con el objeto de aumentar su poder o riqueza.*”⁸, este criterio señala a la corrupción política como un incumplimiento del deber posicional por parte de los líderes políticos, lo que se traduce en la grave ausencia de la ética que se supone deban tener, y la cual tiene como finalidad el beneficio extraposicional propio. La dificultad que puede

⁶ VILLORIA MENDIETA Manuel, *La corrupción política*, Síntesis, Madrid, 2006, págs. 97 y ss.

⁷ NIETO Alejandro, *El desgobierno de lo público*, Ariel, Barcelona, 2007, pág. 196.

⁸ TRANSPARENCY INTERNATIONAL, Informe Global de la Corrupción, Icaria, 2004, pág. 25.

representar este criterio en la determinación del elemento subjetivo de esta definición, es el lograr comprender qué se entiende por líderes políticos, cuestión que aclararemos más adelante.

- *Por el fin perseguido* la corrupción política sería aquella que además del resto de fines perseguidos en el concepto amplio de corrupción, puede incluir las actuaciones dirigidas a la adquisición y mantenimiento del poder político por medios ilegítimos, entenderíamos por ello no solo las actuaciones tendientes al enriquecimiento propio, sino también a aquellas tendientes a mantener el poder mediante actos ilegítimos, sin embargo este criterio pudiera complicar la conceptualización de la corrupción política, ya que se tendría que especificar qué es lo que una sociedad entiende por políticamente ilegítimo y que no.
- Bajo la adopción del criterio del *bien especial dañado* que menoscaba la corrupción; se señala que es la propia política (entendida como el instrumento de concentración y diálogo para la resolución de problemas comunes), es decir, lo que se daña es la legitimidad de la política. Este criterio nos dificulta en demasía definir la corrupción, pues nos tendríamos que desviar a estudiar que se entiende por política, situación que sería totalmente imposible e innecesaria.

De lo anteriormente expuesto podemos resumir que: entendemos por el sujeto que ejecuta el acto corrupto al político; pero, ¿qué político?, este político desempeña un papel de decisor, como ya lo decía *Garzón* (es aquí donde podemos aplicar la panorámica que nos brinda el concepto de corrupción en sentido amplio), dicho político infringe su deber posicional; vuelven a surgir las preguntas, ¿cómo la infringe?; respecto al bien perseguido, se puede razonar que se trata de ese beneficio o ganancia que ya se enunciaba líneas arriba, recordemos que se puede tratar de un beneficio oneroso o no evaluable económicamente, y por último en lo correspondiente al bien especial dañado, en la corrupción política se entiende que es la política, entendida como instrumento para la resolución de problemas comunes.

En los apartados siguientes daremos respuesta a las preguntas que nos han surgido a partir de los criterios de definición ya expuestos y posteriormente aportaremos un concepto de corrupción política en observancia del criterio que consideramos más puntual por englobar las características de un acto considerado políticamente corrupto, el modelo principal-agente.

2. ¿A qué tipo de políticos nos referimos cuando hablamos de actos políticamente corruptos?

Cuando hablamos de corrupción política; al menos para definirla “genéricamente”, debemos delimitarnos a los políticos elegidos⁹, es decir a los *gobernantes*; en este tenor, no estamos considerando cualquier clase política (entendiendo por ello aquellos grupos de personas que hacen de la política su ocupación principal) ni cualquier cargo público, sino que nos estamos refiriendo a los titulares de cargos públicos que tiene una naturaleza ejecutiva y en donde se incluyen a aquellos que operan tanto a nivel regional como local, es decir, que cuando hablamos de políticos elegidos estamos comprendiendo tanto a los titulares de cargos públicos que son directamente elegidos o concedidos por un órgano de carácter representativo, así como a los titulares de dichos cargos nombrados por estos. Con ello contestamos a la interrogación ¿qué político? que nos formulamos en la sección anterior.¹⁰

Ahora bien para resolver la segunda de las cuestiones que nos surgieron al estudiar los criterios de definición propuestos por *Villoria*, expondremos el criterio de definición idóneo para la corrupción política que ya se ha señalado.

3. Corrupción política desde la perspectiva del criterio principal-agente.

De las lecturas que se han llevado a cabo para la realización de la presente investigación con el objeto de aproximarnos a una definición más precisa de la corrupción política; hemos llegado a la conclusión, de la mano de diversos estudiosos del tema, que el criterio más atinado es aquel que define a la corrupción política desde la perspectiva de relación existente entre principal-agente.¹¹

Esta perspectiva considera que la corrupción política representa una violación de un contrato, mediante el cual se da la transmisión de determinados poderes para su ejercicio, con un margen de discrecionalidad; otorgados por el “principal” al “agente”, quien transgrede el contrato mediante la prevalencia de los intereses propios o beneficiando a un tercero de quien recibe recompensa, lo anterior en perjuicio de los intereses del “principal”. Ahora bien, analicemos a las partes del contrato. El “agente” sería el político elegido y el

⁹ Con este criterio no estamos afirmando que la corrupción política sea propia de los sistemas democráticos, lo anterior por el hecho de que al hablar de políticos elegidos estamos en presencia de la representación política, propia de los sistemas democráticos. El tema de la corrupción política en los regímenes no democráticos no puede ser objeto de análisis en estas líneas porque responde a una lógica radicalmente diferente.

¹⁰ DIEZ-PICAZO Luis María, *La criminalidad de los gobernantes*, Crítica, Barcelona, 1996, pág. 11

¹¹ BUSTOS GISBERT Rafael, “La recuperación de la responsabilidad política en la lucha contra la corrupción de los gobernantes: una tarea pendiente”, Nicolás García Rodríguez y Eduardo A. Fabián Caparrós (eds.), *La corrupción en un mundo globalizado: Análisis interdisciplinar*, Ratio Legis, Salamanca, 2004, pág. 69-70

“principal” se encuentra representado por los ciudadanos, el objeto del contrato lo es la representación política; bajo la promesa de la consecución del bien común.

4. *Características de los actos políticamente señalados como corruptos.*

Ya tenemos una noción de la corrupción política, ahora, señalaremos las características que deben tener los actos políticamente señalados como corruptos.¹²

- El acto “calificado” como corrupto es realizado por personas o grupos de personas que ostentan un cargo público de naturaleza representativa.
- El cargo que se desempeña implica el carácter de autoridad pública, en donde el sujeto que la realiza ostenta facultades discrecionales (entendiéndose por ello el ejercicio libre, pero prudente del poder)
- En la comisión del acto corrupto tiene que imperar el interés personal del sujeto, pudiendo ser este directo o indirecto.
- Quien ejerce el cargo público está en conciencia de que sus actos son impropios, es decir que son contrarios a los intereses y preferencias de los ciudadanos, quienes los eligen a través de los mecanismos electorales.

5. *Causas y consecuencias de la corrupción política.*

La corrupción política tiende a incrementarse en los períodos de crecimiento y modernización, a razón de de las nuevas fuentes de poder y riqueza y la expansión de la Administración, las oportunidades políticas aumentan por lo que habrá más gente dispuesta a entrar en la política como modo de hacer dinero o de allegarse de poder, esto llevará a una extensión potencial de la corrupción. Por otro lado, entre las condiciones que propician la corrupción política se encuentran los bajos salarios y remuneraciones públicas, generando que los cargos públicos busquen otro modo de obtener ganancias; otra lo es la escasa o nula existencia de sanciones, bien sea a falta de reproche social o por falta de penas legales. Estas y otras condiciones son las que propician la corrupción política, sin embargo la causa cardinal de la corrupción en el ámbito de la política es la conducta deshonesta del *agente* (político elegido)¹³

¹² BUSTOS GISBERT Rafael, Op. Cit. pág. 70.

¹³ Hay corrupción política cuando los comportamientos de los políticos se alejan de los principios que deben guiar a la política y las decisiones se adoptan con abuso de poder o faltando a la probidad, es decir lo privado desplaza a lo público y el poder se pone al servicio del interés particular.

6. Concepto.

A manera de conclusión de este apartado entendemos la corrupción mediante la adopción de los criterios y perspectivas ya expuestas como:

La utilización del cargo político (otorgado por el principal) para conseguir beneficios o ganancias personales, pudiendo ser estas de carácter político (para mantener el poder) o económico. Es decir, la corrupción política constituye el uso ilegal e inmoral de dicho cargo para provecho propio o de los allegados, incluye todas las formas de desviación de poder (por ejemplo de nepotismo, soborno, etcétera) de los estándares de rectitud comúnmente aceptados por la ética social constituyendo una mala actuación y transgresión voluntaria y racional (poder discrecional) llevada a cabo por los políticos y que va contra de los intereses comunes.¹⁴

¹⁴ Si bien no estamos acuñando un concepto propio si se manifiestan nuestras propias conclusiones, basándonos en los criterios estudiados y lo definido en RÍOS FERNÁNDEZ Manuel, *Diccionario de Recursos Humanos. Organización y dirección*, Díaz Santos Ed., Madrid, 1999, pág. 228.

CAPÍTULO 3.

FORMAS DE CORRUPCIÓN POLÍTICA.

1. Generalidades.

Son diversas las formas que adquiere la corrupción política, se manifiesta cuando los políticos aceptan sobornos para beneficiar los intereses de empresarios o lobbies; compran votos en las elecciones a cambio de una relación “clientelar”; reciben contribuciones ilegales para su partido o campañas políticas, reparten cargos a familiares y allegados. En este apartado le pondremos nombre a estas formas de corrupción política, haciendo énfasis en la última modalidad señalada, por ser el objeto de nuestra investigación, procedamos a su análisis.

Por otro lado, debemos puntualizar que no pretendemos examinar todas las formas de corrupción política susceptibles de ser realizadas por los gobernantes. Tan solo examinaremos tres de sus formas: la corrupción en la función legislativa; el clientelismo político, por encontrarse muy vinculado, como tendremos ocasión de demostrar, al análisis del nepotismo como forma de corrupción política y la corrupción en la financiación de los partidos por ser una de las formas habituales de corrupción política y porque puede tener una relación directa con la creación de redes (nepotismo).

2. La corrupción de los legisladores (corrupción parlamentaria).

2.1. Generalidades.

A la institución del Poder Legislativo se le ha denominado de diversas formas en función del sistema constitucional de cada país, sin embargo, para efectos de homogeneizar el desarrollo de nuestro estudio, le denominaremos parlamento.

El poder legislativo o parlamento es sin duda la institución más importante del Estado moderno, está conformado por los propios ciudadanos,¹⁵ quienes son elegidos mediante procesos electorales abiertos y son quienes ponen de manifiesto la voluntad general mediante la aprobación de leyes, normas financieras estatales y los mecanismos primordiales de control del ejecutivo.¹⁶ La representación política que ostentan tiene *mayor legitimidad* que la de otros poderes, pues se encuentra integrado por representantes de

¹⁵ Ciudadanos, quienes al resultar elegidos adquieren el carácter de Personas Políticamente expuestas (PEPs) y quienes deben de responder por la consecuencia de los actos que realicen en ejercicio de sus funciones. El concepto PEPs emana de un documento internacional emitido el 20 de junio de 2003 por el Grupo de Acción Financiera sobre Blanqueo de Capitales (GAFI), organismo intergubernamental encargado de promover medidas para combatir el lavado de dinero, sin embargo, hoy en día el término es utilizado para denominar a las personas que al momento de acceder a cargos públicos están expuestas a la opinión pública.

¹⁶ LÓPEZ GARRIDO Diego, *Nuevo derecho constitucional comparado*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2000, pág. 255.

diversas fuerzas políticas (partidos), lo cual significa la sinergia en la institución, tanto de mayorías como minorías con ideologías diversas logrando así la representación de la voluntad de toda la población, de ahí su importancia y el hecho de que la función que se desempeña se traduzca en la exigencia de conducirse con el honor que requiere el cargo representando la mayor de las responsabilidades en toda democracia.

En los subíndices subsecuentes ubicaremos las diversas manifestaciones de actos corruptos que se presentan en la actividad legislativa, basándonos en el estudio empírico que realiza Villoria,¹⁷ pero dejando de lado la inclusión de los casos en particular expuestos por el autor.

2.2. *Actos políticamente corruptos en la función legislativa.*

a) *Sobornos como medio para la defensa y protección de grupos de interés mediante la creación de leyes tendenciosas (conflictos de interés).*

Al hablar de corrupción parlamentaria nos estamos refiriendo a los actos corruptos que realizan los políticos elegidos en perjuicio de las expectativas por las cuales su electorado les ha elegido. En este tipo de corrupción; política, por supuesto, los parlamentarios reciben sobornos por parte de ciertas élites (lobbies, empresarios) con la finalidad de defender sus intereses ante la cámara legislativa, dejando de lado la representación política que se les ha confiado; y por ende, el bien común, anteponiendo el privado, lo que se manifiesta en la existencia de conflictos de interés.¹⁸ La corrupción en el poder legislativo se traduce en un eminente favoritismo manifestado en la formulación de leyes tendenciosas, y por los acuerdos por conveniencia (beneficios pecuniarios o de índole político) contrarios a la representación de los intereses de los electores.

b) *Transfuguismo.*

Otra de las prácticas muy comunes en la actividad legislativa que pueden propiciar la corrupción es el transfuguismo. Se entiende el transfuguismo; restringiendo su acepción al ámbito político, como aquella forma de comportamiento en la que un individuo, (en este caso el parlamentario) en su carácter de representante democráticamente elegido, abandona la formación política en la que se encontraba para pasar a engrosar las filas de otra¹⁹.

¹⁷ VILLORIA MENDIETA Manuel, Ob. Cit. pág. 160.

¹⁸ Entendiendo por conflictos de interés aquellas situaciones, en que por acción u omisión el titular de un cargo público quien vinculado por un deber de servicio al interés general, abusa de su poder, subordinando dicho interés general a su interés particular en forma de ánimo de lucro pecuniario o en especie. Véase GARCÍA MEXÍA Pablo, *La ética pública. Perspectivas actuales*, Revista de Estudios políticos, Nueva época, Madrid, número 114, octubre-diciembre 2001, pág. 147.

¹⁹ RENIU Y VILLAMALA Josep María, REYES Román (dir.) *Diccionario Crítico de Ciencias Sociales* en <http://www.ucm.es/info/eurotheo/diccionario/T/transfuguismo.htm>. fecha de consulta: 14 de mayo 2009.

En algunos casos el término se utiliza simplemente para designar al acto particular de votar de conformidad con otro partido político sobre un tema o asunto específico. Esta situación se produce en algunos países en que los miembros del parlamento votan en función del escaño que ocupan en cada votación y, por tanto, pueden cambiar de posición según el tema que está sujeto a votación, sobre todo en aquellos temas en que no se exige ningún tipo de disciplina partidista las tránsfugas se dan normalmente sin la pérdida del escaño para el parlamentario.

La problemática que se presenta con las prácticas de tránsfuga es qué sucede con el escaño, las legislaciones suelen resolver la situación de formas distintas:

- Cuando el *escaño corresponde al partido político* el parlamentario que abandona o es expulsado a razón de prácticas de tránsfuga que perjudiquen al partido, tiene esta libertad de decidir quién lo ocupa o a quien lo concede, en este supuesto la disciplina partidista es severa y el parlamentario puede ser desalojado de su escaño sino vota de acuerdo a la línea fijada por el partido, en estos supuestos se ve coaccionada la libertad de criterio del parlamentario, pues puede darse el caso que decida cambiar de bancada por motivos políticos, es decir porque la tendencia del partido no coincida con sus criterios y con los de su electorado, si lo hace por tales motivos no hay nada que reprochar, no estamos en presencia de un acto políticamente corrupto.
- Si el *escaño corresponde al parlamentario* se fortalecen sus decisiones individuales, no hay que negar que el parlamentario es dueño de su escaño y de su voto, sin embargo en este supuesto la disciplina partidista tiende a debilitarse y favorecer al partido dominante y al gobierno, pues una oposición débil puede deteriorarse. Este tipo de prácticas se muestran proclives a generar actos de corrupción, pues cuando el parlamentario puede ser que vote contra la línea que fije el partido, apegándose únicamente a sus intereses privados o de los grupos de interés por los que “vele”, cuando confluye este supuesto se afecta legitimidad con la que los partidos políticos se instituyen, traduciéndose en falseamiento de la representación política lo que por ende distorsiona la voluntad popular, además de representar un detrimento en la operatividad de la oposición, perjudicando la gobernabilidad, la cultura democrática y el fomento de la corrupción²⁰.

²⁰ SEIJAS VILLADANGOS Esther, *Representación democrática, partidos políticos y tránsfugas en Teoría y realidad constitucional*, ISSN 1139-5583, N° 6, 2000, págs. 168-170

c) *Otros.*

Existen otras prácticas políticamente corruptas dentro de la función legislativa, como lo es el clientelismo, la financiación y el nepotismo, sin embargo cada una de ellas merece un análisis por separado, el cual haremos más adelante en nuestro trabajo.

3. *La corrupción de los gobernantes en general: el clientelismo político.*

3.1. *Generalidades.*

Al hablar de clientelismo político nos encontramos con la problemática de considerarlo o no como una forma de corrupción política para los fines de nuestra investigación, pues el concepto de corrupción en el ámbito político que hemos vertido en el capítulo anterior (desde la perspectiva del criterio agente-principal) considera como actos políticamente corruptos sólo aquellos que son cometidos por políticos elegidos, sin embargo, en el clientelismo se presenta el supuesto de que se trate de uno ya elegido pero que aspira a acceder a otro cargo de representación distinto del que ejerce, razón por la cual incluimos el clientelismo político en nuestro trabajo.

¿Qué se entiende por clientelismo?, ¿Cuáles son las vertientes que explican al clientelismo político?, ¿Cuáles son los tipos de clientelismo existentes? Son estas las preguntas que nos surgen al desarrollar el presente apartado, veamos que se entiende por esta praxis social, para luego llegar al meollo de esta sección: ¿Cuándo constituye el clientelismo una forma de corrupción política? y por el contrario ¿Cuándo no?

Los precedentes del clientelismo se remontan a la sociedad romana, de donde se deriva el nombre del fenómeno, y en la cual se entendía por clientela aquella relación existente entre un individuo de rango más elevado (*patronus*) que protegía a un sujeto desprovisto (*cliente*), donde el cliente, a manera de agradecimiento se mostraba sumiso y obediente. Hoy han desaparecido las situaciones similares al servilismo romano, pero siguen existiendo comportamientos de clientelismo y patronazgo entre actores de recursos políticos desiguales que obtienen ventajas recíprocas.²¹ Lo anterior solo nos sirve para aproximarnos a la acepción del vocablo, pues la perspectiva que importa a nuestro estudio es otra.

Se entiende por clientelismo político la situación de relación mutua entre los agentes del Estado, y ciertos grupos o personas que a cambio de brindar apoyo político a aquellos, aceptan el trato privilegiado que se les ofrece. Lo antepuesto nos aproxima a una definición

²¹ BOBBIO Norberto, MATTEUCCI Nicola, PASQUINO Gianfranco, Diccionario de Política, Siglo Veintiuno, 12ª Ed., pág. 234.

exigua del clientelismo; por el hecho de que es objeto de estudio multidisciplinar²², lo cual significa que nos encontramos con una diversidad de perspectivas y puntos de vista, pues hay quienes lo consideran una manera de intercambio que coadyuva al desarrollo de una democracia dinámica, y otros que encuentran en él un aliciente a la corrupción; encuadrándola inclusive, como una forma de corrupción política, razón por la cual expondremos ambas vertientes.

3.2. *Clientelismo como intercambio para dinamizar la democracia.*

Los defensores de esta postura no consideran el clientelismo como una forma de corrupción política, pues lo entienden como la consecuencia de una relación personal de intercambio en el ámbito político, que se establece de forma voluntaria y legítima, entre quienes pueden ocupar u ocupan ya un cargo público y aquellos que desean acceder a los servicios o recursos que proporciona el Estado, a los que difícilmente pueden allegarse, a no ser por dicha relación.

Esta postura considera al clientelismo político un *intercambio* que dinamiza la democracia, al cumplir tres funciones primordiales: 1) es un criterio para la promoción de cargos públicos; 2) distribuye bienes o servicios escasos o divisibles producidos por el Estado; 3) representa una estrategia para obtener o asegurar el apoyo particularista de políticos elegidos o de aspirantes a un cargo de representación.²³ Se considera este intercambio como legal, ya que converge en esta relación el elemento volitivo de las partes; a razón de que existe la opción libre de elegir o desechar el vínculo, el intercambio no se efectúa al tenor de cláusulas explícitas ni bajo presión, cada parte obtiene lo que quiere, y no existe dependencia de una parte sobre otra (político-ciudadano). Según Corzo Fernández “*el hecho de que ambas partes compartan valores y orientaciones cognitivas conceden al intercambio la legitimidad para practicarlo*”²⁴, se arguye que no se está dañando a un tercero, situación que al presentarse, tiñe dicho intercambio de ilegal y no se estaría en presencia de clientelismo político, sino de corrupción o fraude. En otro orden de ideas la legitimidad del intercambio se encuentra en la *confianza* que el ciudadano deposita en el político, en su carácter de representante, razón por la cual dicha postura encuentra al clientelismo como una práctica normal que aproxima al ciudadano al Estado, y en donde las partes satisfacen sus necesidades sin llegar a un conflicto, por medio del intercambio de bienes y/o servicios a cambio del voto que necesita el político para acceder a un cargo de representación; también así enaltece sus beneficios al señalar que fortalece a los partidos políticos y a la competencia electoral para posicionarse en el poder.

²² MORENO LUZÓN Javier, El clientelismo político: historia de un concepto multidisciplinar, Revista de estudios políticos, Julio-Septiembre 1999, pág. 74.

²³ GOMÉZ BUENDÍA Hernando, Lo patológico y lo democrático del clientelismo en Nueva Sociedad, N° 74, Colombia, 1984, págs. 91-95.

²⁴ CORZO FERNÁNDEZ Susana, Clientelismo político como intercambio, Institut de Ciències Polítiques i Socials, Barcelona, 2002, pág. 15.

3.3. *Cientelismo como aliciente de corrupción política.*

La postura que considera al clientelismo como un aliciente de la corrupción política lo define como un modo de vinculación entre un patrón y un cliente (aplicando el clientelismo en *stricto sensu*) que se construye sobre las bases de transacciones irregulares, donde el primero controla importantes recursos de poder y garantiza que su clientela se allegue de los beneficios que implica el poder que ostenta, a cambio de lealtad y apoyo político. Esta postura considera que el clientelismo político es una relación que no se rige por el principio de reciprocidad, pues se desarrolla entre individuos que poseen poder y status desigual, lo que se busca es lograr beneficios “mutuos”, intercambiando puestos de trabajo, contratos, cargos de poder y vínculos personales por votos.²⁵ Al tratarse de transacciones irregulares la postura ahora expuesta considera al clientelismo como un incentivo a la corrupción, en virtud de que las partes se encuentran en desigualdad de posiciones; el político ostenta poder y se vale de este para estar en condiciones de ofrecer beneficios al elector y allegarse de votos para poder obtener un cargo de representación que le reportará mayores beneficios que los que oferta al cliente; el político (que ocupa ya el cargo o pretende ocupar) tiene en sus manos la potestad discrecional para allegarse de los recursos de poder que condicionan el apoyo político de su clientela, considera al clientelismo como un acto políticamente corrupto en función del objetivo que persiguen las partes cuando lo implementan y por el hecho de que los mecanismos de los que se valen solo procuran el beneficio propio. Los partidarios de esta postura consideran al clientelismo político opuesto a los derechos sociales, significando un obstáculo permanente para la gestión de proyectos sociales y la generación de procesos democráticos y participativos en los asuntos públicos.

3.4. *Tipos de clientelismo.*

Una vez que se han expuesto las dos vertientes que estudian el clientelismo; en el ámbito político, de la mano de *Corzo Fernández* señalaremos que existen tres tipos de clientelismo político: el clientelismo electoral, el burocrático y el del partido²⁶:

1. *Clientelismo electoral.* En esta modalidad el cliente es un votante, quien otorga su voto (accediendo a este en virtud de un derecho legamente reconocido) a un patrón político en particular, a razón de las promesas personalmente hechas por el candidato que aspira a un cargo público, o bien por sus representantes, y en las cuales se les garantiza a los electores favores exclusivos si conceden su voto. Este tipo de clientelismo puede ser a nivel institucional,²⁷ que son aquellos casos en los cuales el político que detenta un cargo importante a nivel central o regional,

²⁵ REHREN Alfredo, Clientelismo político, corrupción y la Reforma del Estado en Chile, Reforma del Estado Vol. II N° 131, Centro de Estudios Públicos, Santiago de Chile, 2001, pág. 130-131.

²⁶ CORZO FERNÁNDEZ Susana, Ob. Cit. pág. 54.

²⁷ VILLORIA MENDIETA Manuel, Ob. Cit. pág. 190.

favorece mediante sus facultades discrecionales a un área geográfica concreta, siendo aquella donde ha llevado su carrera política y por ende donde tiene sus redes de apoyo. Este tipo de clientelismo se lleva a cabo en los periodos de elecciones y es característico por el modo en que opera, se condiciona la entrega de los bienes y servicios públicos a los que tiene derecho el ciudadano estableciéndole una línea de preferencia política y coaccionando de esta manera su voto.²⁸

2. *Clientelismo burocrático.* En este tipo de clientelismo el cliente es un ente colectivo o un individuo que aporta dinero o apoyos materiales, al patrón político en este supuesto su voto si bien cuenta, no resulta esencial. La finalidad que persigue el cliente es la adjudicación de contratos, concesiones o subvenciones, o bien que se le exima de pagos, contribuciones, impuestos, etcétera. Este tipo de clientelismo constituye financiación corrupta.
3. *Clientelismo de partido.* En esta clasificación de clientelismo el cliente es un miembro del partido que otorga su voto o pone a disposición del patrón político su red de clientes, el candidato busca acaparar votos y el cliente obtener un puesto de responsabilidad en el partido, o un cargo público en caso de que el candidato obtenga la victoria electoral. Prácticas comunes de este tipo de clientelismo lo es el acarreo, la entrega de talones para pagar subvenciones o los repartos de empleo a familiares y allegados que se les ofrece a los miembros del partido y a los más próximos de la red clientelar.²⁹

Los diversos tipos de clientelismo que se han presentado nos sirven para realizar el análisis de cuándo el clientelismo constituye un acto políticamente corrupto y cuándo no, cuestión que presentaremos en el siguiente subíndice.

3.5. *¿Constituye siempre el clientelismo un acto políticamente corrupto?*

Si bien hay formas de clientelismo político que deben reputarse como corruptas, el concluir que toda política clientelar constituye un acto políticamente corrupto es contrario a la realidad, por el hecho de que es el camino habitual a seguir en la política; apegándonos a la vertiente que considera al clientelismo político como un instrumento que dinamiza la democracia, razón por la cual el calificar al clientelismo como una forma de corrupción política resulta un tanto excesivo.

²⁸ SCHEDLER Andreas, *El voto es nuestro. Cómo los mexicanos perciben el clientelismo electoral* en *Revista Mexicana de Sociología*, Instituto de Investigaciones Sociales, año 66, núm. 1, enero-marzo, México D.F., 2004, pág. 57-97.

²⁹ Estas prácticas son propias de partidos cuya única ideología real es el poder, por la capacidad que éste da de repartir cargos y prebendas entre sus afiliados y simpatizantes.

En observancia de la vertiente con antelación mencionada, podemos señalar que el clientelismo no constituirá un acto políticamente corrupto (aún y que se trate de una transacción irregular) por el hecho de que *la relación clientelar genera una dialéctica entre el líder y sus seguidores, en la medida en que aquél permita a estos lograr el acceso a los recursos escasos*.³⁰ En donde entendemos por líder al patrón político; por seguidores a los clientes y a los recursos escasos aquellos que a no ser por la relación clientelar el ciudadano no podría acceder; *González Alcantud*, considera al clientelismo como un sistema desigual y vertical de redistribución de bienes estatales pues representa una forma de poner al alcance de la ciudadanía, y de una manera mas personalizada, los bienes y servicios ofrecidos por el Estado, estableciendo de este modo, una vínculo entre la ciudadanía y el Estado.

En otro orden de ideas y una vez destacado lo anterior, podemos señalar que se puede considerar al clientelismo como un acto políticamente corrupto, cuando de alguna u otra manera se condicionan los beneficios a los que todos tienen el derecho de acceso; al menos en teoría, por el apoyo político (pudiendo tratarse de votos, como sucede con el clientelismo electoral y de partido; o de aportes monetarios, como en el caso del clientelismo burocrático) que otorgue el cliente (personas o grupo de personas) al patrón político. Las políticas clientelares llegan a significar un acto corrupto que perjudica las relaciones entre el Estado y la sociedad, por el hecho de que se utilizan los recursos del Estado, mediante la apropiación indebida de estos por parte de los patrones políticos, con la finalidad de destinarlos a la reproducción del propio poder político, logrando así ampliar sus clientelas.

Por otro lado; quienes están en contra de la postura que señala al clientelismo como una forma de dinamizar y fortalecer la democracia; aún y cuando se le considere una estrategia de promoción para acceder a cargos públicos, señalan que sucede todo lo contrario; pues el clientelismo entorpece la participación efectiva en la política (entendida como instrumento de concentración y diálogo para la resolución de problemas comunes, cuestión que ya hemos puntualizado en apartados anteriores) inhibiendo la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos, pues al presentarse estas prácticas , *“no se toman en cuenta los plurales intereses de la sociedad, sólo se consideran los intereses específicos y concretos de cada patrón y cada cliente, en cada momento concreto y separadamente”*.³¹

Las prácticas del clientelismo muchas de las veces se suelen asociar con estructuras tradicionales antidemocráticas; tales como la corrupción, pues donde hay poder que administrar vamos a encontrar clientelismo; ya que quien posee poder puede favorecer con nombramientos a cargos públicos a la persona que él decida, con el fin de que pueda

³⁰ GONZÁLEZ ALCANTUD José Antonio, El clientelismo político. Perspectiva socioantropológica, Anthropos, Barcelona, 1997, pág. 23.

³¹ VILLORIA MENDIETA Manuel, Ob. Cit. pág. 196.

pagarle ese favor de alguna manera (fidelidad, lealtad, complicidad) y en el peor de los casos simplemente porque se trata de algún miembro de la familia, amigo o conocido. Uno de los problemas de esta situación, además de la opacidad en la que normalmente se desarrolla, es que la capacidad o los méritos de la persona beneficiada normalmente no son relevantes. En este supuesto estaríamos en presencia de un clientelismo como acto políticamente corrupto, pues se beneficia a una persona sin la observancia del principio de igualdad.³²

Una cuestión diferente será establecer en la práctica en qué supuestos concretos se produce una situación de lesión al principio de igualdad, en el acceso a cargos públicos o cuando supone una auténtica desviación de la búsqueda del interés público como consecuencia de la adopción de intereses (incluidos nombramientos de personas para cargos de confianza) condicionados por la existencia de relaciones clientelares como las descritas. Avanzar en este camino nos separa en exceso de los objetos de esta sección, por lo que retomaremos la cuestión más adelante, en lo referente al objeto central de este trabajo: el nepotismo.

4. De la actuación políticamente corrupta de los gobernantes en la financiación de la política.

Otra de las actividades del ámbito político que es propensa a la corrupción es la financiación política, sin embargo al hablar de financiación; como un acto políticamente corrupto, surge la misma dificultad con la que nos tropezamos al ingresar al estudio del clientelismo; razón por la cual, esgrimimos el mismo argumento que hemos vertido ya en el subíndice del clientelismo político; además de que debemos considerar, que los cargos importantes de los partidos políticos; aún y cuando no son considerados en muchos países como cargos públicos, deberían ser incluidos también en el estudio de esta forma de corrupción política, ya que *participan en la competencia política para diseñar las agendas de las políticas públicas, para influir sobre la legislación y para desviar debates y resultados electorales*.³³ Demos paso sin más contratiempos a la presente sección de nuestra exposición.

Para resolver la cuestión ¿Cuándo la financiación política representa un acto políticamente corrupto?, es necesario que partamos de lo general a lo particular; pues la financiación política no constituye una actividad corrupta *per se*, por ello resulta necesario que estudiemos la financiación política; los diversos sistemas de financiación existentes; las modalidades y los supuestos de financiación corrupta, para de esta manera lograr responder a la pregunta que nos hemos formulado.

³² En relación a este supuesto ahondaremos mas adelante en el apartado de nepotismo.

³³ TRANSPARENCY INTERNATIONAL, Ob. Cit., pág. 35.

4.1. *Financiamiento de la política.*

Según Zovatto *la democracia no tiene precio, pero si un costo de funcionamiento que hay que solventar*,³⁴ en este tenor de ideas podemos precisar que la democracia; representativa,³⁵ requiere de la existencia de partidos políticos, los cuales necesitan de recursos suficientes para su subsistencia y el cumplimiento de sus funciones. Expresado lo anterior, entendemos por financiación política, aquellos fondos necesarios de los que se allegan los partidos políticos (por medio de sus miembros y representantes) para el sostenimiento económico de las funciones y actividades que llevan a cabo.

Dichos fondos pueden provenir del erario público (sistema de financiación pública) o del sector privado (sistema de financiación privado), o de un sistema mixto, puntualicemos las características de cada sistema.³⁶

4.1.1. *Sistema de financiamiento público.*

El financiamiento público se conforma por los recursos económicos, bienes y servicios que el Estado otorga a los partidos políticos, dicha financiación puede darse de dos formas: directa o indirectamente.

- a) El *financiamiento público directo* son aquellos fondos que el Estado entrega a los partidos a fin de cubrir los egresos por gastos de campaña en periodos de elecciones o bien por las actividades ordinarias y específicas del partido. Los fondos pueden ser entregados al partido o al candidato o representante.
- b) La *financiación pública indirecta* se constituye por el otorgamiento gratuito de “tiempo aire” en los medios de comunicación (siempre y cuando estos no estén concesionados a la iniciativa privada)³⁷; facilitación de espacios y recintos públicos para la realización de algún mitin; subvenciones y exención de impuestos, entre otros.

La asignación de recursos públicos para los partidos se efectúa mediante la aplicación de diversos criterios; entre los cuales se encuentran: el otorgamiento a través de formulas de proporcionalidad que van de acuerdo con número de votos y escaños que hayan obtenido

³⁴ ZOVATTO Daniel, *Dinero y política en América Latina*, Foreign Affairs en español, Octubre-Diciembre 2005, en <http://www.colombiainternacional.org/Doc%20PDF/EU-DineroPoliticaAL.pdf> (fecha de consulta 10 de mayo de 2009), artículo publicado en Estudios de política y sociedad, ISSN 1870-3232, N°. 2, 2006, págs. 119-141

³⁵ Límites a los que constreñimos nuestro estudio.

³⁶ MORENO BERNAL Jorge Kristian, *El financiamiento de los partidos políticos en el derecho comprado. Alternativas para México*, en Estudios Jurídicos en homenaje a Martha Morineau, tomo II, Instituto de Investigaciones jurídicas UNAM serie doctrina jurídica núm. 283, México, 2006, págs. 61-65.

³⁷ Más adelante veremos como la influencia de los medios masivos de comunicación, necesarios estos para la promoción de la política juegan un papel muy importante en este tipo de acto políticamente corrupto.

los partidos en anteriores elecciones; la instauración de este criterio ha provocado reclamos por parte de los partidos políticos, pues argumentan que propicia diferencias y desigualdad entre ellos, razón por la cual algunos países han adoptado el criterio de asignación de fondos públicos de manera igualitaria o de manera proporcional, esta en razón de la fuerza proporcional de los partidos políticos.³⁸

4.1.2. Sistema de financiamiento privado.

El financiamiento privado es legal en la mayoría de los países y se conforma por todos aquellos recursos económicos, bienes y servicios recaudados por los partidos, cuyo origen no proviene del erario público. Entre las principales fuentes de la financiación privada se encuentran las siguientes:

- a) Las *cuotas de los afiliados*, ha sido la fuente tradicional de los partidos, suelen ser montos pequeños, y por tanto no son consideradas como los principales recursos de financiación de los partidos.
- b) Los *créditos que obtienen de las entidades financieras*, mediante los cuales pueden contar con recursos de manera permanente.
- c) Las *donaciones*, ya sean hechas por personas físicas o jurídicas.

Con respecto a este sistema de financiación las legislaciones de los países han fijado en sus legislaciones límites, los cuales señalan los montos máximos, para de esta manera disminuir los riesgos que representa dicha financiación.

4.1.3. Ventajas y desventajas del sistema de financiación pública y del sistema de financiación privada.

Los sistemas de financiación; ya sea pública y privada, representan en su instauración tanto ventajas como desventajas para el combate de la corrupción, veamos.

Las *ventajas* del sistema de *financiamiento público* se traducen en la actualización del *principio de independencia* de los partidos políticos, es decir no requiere de otras fuentes y por lo tanto no es tan vulnerable a posibles fuentes externas de presión; así también, la financiación pública garantiza el *principio de suficiencia* que significa que los partidos cuenten con los fondos suficientes para realizar sus funciones. Cuando los partidos políticos se nutren del erario público se les puede exigir la publicidad en sus gastos y de

³⁸ Al igual que en México en la UE sucede lo mismo con España y Alemania. Véase MALEM SEÑA Jorge F., *La corrupción. Aspectos éticos, económicos políticos y jurídicos*, Gedisa, Barcelona, 2002, pág. 96.

esta manera se cumpliría con el *principio de transparencia*, logrando *controlar* con ello el hecho de que los fondos públicos no sean utilizados para satisfacer intereses particulares.³⁹

Las *desventajas* que presenta el *financiamiento público* se ponen en entredicho cuando se rememora que los recursos públicos no son ilimitados, y que el hecho de que los partidos se financien del erario público genera cierta estatalización de la actividad política; por otro lado encontramos que la asignación de recursos por parte del Estado se condicionan a los votos y escaños obtenidos, así como a la fuerza proporcional (número de afiliados) del partido⁴⁰; lo que acarrea como consecuencia que los partidos busquen otras fuentes de financiación; como lo es la privada, con el objetivo de incrementar el número de votos y obtener más aportes públicos. Lo anterior nos deja en entredicho que este sistema no combate los problemas que se pretenden.

El *financiamiento privado* es el sistema que representa mayores problemáticas y rechazos, ya hemos puntualizado como se conforma; en relación a las cuotas de los afiliados hemos señalado que no significa un problema, pues se trata de aportes mínimos y no son la principal fuente de recursos del partido. La polémica hace acto de presencia cuando se trata de los créditos de entidades financieras de las que echan mano los partidos para financiarse, pues hace a los partidos dependientes del sistema financiero; de esta manera, los bancos adquieren un poder decisor en las políticas públicas, el descontento a este tipo de fuente de financiación pública se hace plausible en el hecho de que los partidos usan el dinero público para amortizar las deudas contraídas por dichos créditos financieros. Sin embargo la fuente que origina una mayor incertidumbre y descontento en la ciudadanía son las donaciones, por el hecho de que se le considera como una forma de compra de la voluntad política por quienes detentan mayor poder económico. Como hemos señalado con anterioridad, las donaciones pueden provenir de personas físicas o jurídicas; con respecto a las hechas por personas físicas se ha resuelto el problema de que los partidos las acepten, siempre y cuando se satisfaga la condición de hacer públicos el nombre del donante y el monto de la cantidad concedida. Las hechas por personas jurídicas generan mayor rechazo; quienes apelan este tipo de financiación, argumentan que las empresas pretenden comprar poder político a través de las donaciones hechas a los partidos políticos, logrando subordinar las políticas del gobierno a sus intereses (como grupo de presión), trastocando con ello el pleno funcionamiento de la democracia representativa.⁴¹

³⁹ MALEM SEÑA Jorge F, Ob. Cit. págs. 98-99.

⁴⁰ Se debe considerar que si se distribuyen los fondos públicos según el número de afiliados representa un riesgo al momento de que el partido ostente ya un cargo representativo, pues de esta manera el partido fomentará el nepotismo y el clientelismo político como una manera de impedir cualquier desafiliación del partido y lograr mantener la fuerza política para hacerse de fondos públicos.

⁴¹ GARCÍA VIÑUELA Enrique y VAZQUEZ VEGA Pablo, La financiación de los partidos políticos: Un enfoque de elección pública, Revista de Estudios Políticos, N° 87, mayo-abril, 1996, pág. 288.

4.1.4. Sistema de financiación mixto.

El financiamiento mixto combina los dos tipos de financiación: el público y el privado, su finalidad es encontrar el equilibrio entre ambos sistemas, es decir destacan las ventajas y matiza las desventajas que cada uno de ellos pudiesen representar. Busca evitar la estatalización de la política, pero sin dejar de lado la transparencia y el control, así también busca evitar la comercialización del interés general sin olvidar los intereses de ciertos grupos. Por ello la financiación de la política en casi todo el orbe es mixta.

4.2. De la financiación irregular, legal y corrupta de la política.

Hemos analizado hasta ahora los sistemas de financiación de la política y se ha manifestado que el implementado por la mayoría de los países, es el sistema de financiación mixta. Sin embargo aún con la instauración de dicho sistema, los fondos que obtienen los partidos políticos para sostenerse les resultan insuficientes. Lo anterior a razón de los elevados costes en los gastos corrientes del partido y los aún más estratosféricos gastos que se requieren erogar en los tiempos electorales, situación que ha sido originada por la marcada influencia de los medios masivos de comunicación, los cuales; hoy en día, resultan “necesarios” para una mejor proyección del candidato o partido como estrategia para obtener la victoria electoral.⁴² Por lo que los partidos y sus candidatos buscan allegarse de más dinero, viéndose obligados a obtenerlo a toda costa.

La búsqueda de fondos por parte de los partidos políticos para hacer frente a las erogaciones propias de su actividad no se realiza siempre con apego a los medios legales, incluso se siguen vías de la ilegalidad y la corrupción.⁴³ Analicemos los diferentes supuestos para concluir con la respuesta a la pregunta que nos formulamos al inicio de este apartado.

4.2.1. Financiación irregular e ilegal.

Los partidos políticos; además de sus secretarías económicas, crean asociaciones o “fundaciones” que no necesariamente están compuestas por miembros del partido ni tienen porque estar subordinados a éste. Su objetivo es la obtención de fondos que no están permitidos por el ordenamiento jurídico; es decir, aquellos fondos que no son obtenidos mediante los sistemas de financiación estudiados. Estas agrupaciones se encargan de establecer contactos con potenciales fuentes de financiamiento y de la creación de los mecanismos y vías (formales e informales) para la realización de las transacciones de los fondos.

⁴² La relación entre dinero, elecciones y medios de comunicación ha sido abordada por muchos estudiosos del tema (Zovatto, Nohlen, Woldenberg, entre otros)

⁴³ MALEM SEÑA Jorge F., Ob. Cit. pág. 111

Estas formas de financiación de los partidos se pueden clasificar de dos formas:

- *Irregular*, se trate de la financiación que no es autorizada explícitamente por el derecho. En este tipo de financiación los partidos se aprovechan de las lagunas existentes en la ley para conseguir fondos no deseados por el sistema normativo pero que no es prohibido por ley alguna.
- *Ilegal*, aquella financiación que esta explícitamente prohibida en la ley. En este supuesto los partidos políticos incumplen las limitaciones en el monto de una donación, utilizan los fondos destinados a fines permitidos (funciones de los partidos) para utilizarlos a fines prohibidos legalmente (como puede ser para intereses privados), incluso pueden cometer o cometen actos de soborno o de extorsión.

Estos tipos de financiación no deben de ser confundidos con los actos de corrupción que llegan a cometer los partidos políticos para financiarse. Por ello resulta necesario, distinguir las formas de financiación (desvirtuadas de por sí) arriba señaladas de la financiación corrupta.

4.2.2. Financiación corrupta.

Estamos en presencia de una financiación corrupta cuando quien(es) recibe fondos a nombre del partido se está comprometiendo para tomar una decisión o de persuadir a otros para que se tomen decisiones que satisfagan los intereses del donante; es decir *para que se conformen actos corruptos* en la financiación de los partidos es *necesaria la existencia de un intercambio de prestaciones entre quienes financian y quienes son financiados*.⁴⁴

Por otro lado, debemos considerar que puede haber actos irregulares e ilegales con respecto a la financiación de los partidos políticos que no sean actos corruptos, como lo es el caso de que el donante adjudique fondos sin esperar nada a cambio. Sin embargo, puede suceder lo contrario, que los actos irregulares e ilegales de financiación de la política sean también actos corruptos. Verbigracia; en el supuesto de una financiación irregular hecha por una persona jurídica; que, aprovechándose de las lagunas existentes en una norma, vea perpetuados sus intereses particulares al aportar fondos a la campaña de un candidato, lo anterior en el imaginario de que éste haya logrado el cargo al cual aspiraba. En el caso de la financiación ilegal; por ilustrar con un ejemplo, los partidos políticos logran allegarse de fondos para sus campañas mediante el otorgamiento de contratos de obra pública, este supuesto es el más común en la financiación ilegal corrupta.

⁴⁴ MALEM SEÑA Jorge F., Ob. Cit. pág. 115

Expuesto lo anterior podemos concluir que un acto de financiación de la política es corrupto cuando las autoridades partidarias (entiéndase candidatos o representantes) se comprometen a tomar alguna decisión, a influir en el gobierno o en alguna agencia estatal, o bien a dejar de cumplir alguna de las funciones (cuando ya ostenten un cargo de representación y mediante su potestad discrecional) a cambio de recibir fondos económicos. En breves palabras, significa el intercambio de acciones políticas por dinero u otros bienes, beneficiando de esta manera los intereses de quienes financiaron y dejando de lado el interés general.⁴⁵

⁴⁵ Sobre las clases de financiación corrupta, remítase al Anexo único.

CAPÍTULO 4.

EL NEPOTISMO DE LOS GOBERNANTES COMO FORMA DE CORRUPCIÓN POLÍTICA.

A lo largo del estudio de las diversas formas de corrupción política se ha observado que uno de los medios que emplean los agentes corruptos para obtener sus diversos beneficios lo es el *nepotismo*. Si bien el concepto de corrupción política que hemos vertido en el capítulo segundo lo señala como una de sus modalidades, es necesario que analicemos tal práctica, para responder a las cuestiones objeto de nuestro estudio: ¿Es el nepotismo una forma de corrupción política? ¿Cuándo el nepotismo constituye un acto políticamente corrupto?, y por otro lado ¿Cuándo no?

Para responder nuestros planteamientos se seguirá el método utilizado a lo largo de nuestro estudio; el deductivo, partiremos de lo general a lo particular; por ello expondremos, a manera de precedente los orígenes del nepotismo, posteriormente se presentarán los diversos conceptos que hemos encontrado en enciclopedias y obras de referencia consultadas, a razón de que la bibliografía acerca del tema no es demasiado amplia. Del análisis de los diversos conceptos vertidos, acuñaremos el propio, para luego señalar las posturas que consideran al nepotismo como una variante del clientelismo político. Por último, se abordarán las razones por las cuales se puede considerar al nepotismo como una forma de corrupción política, así como las excepciones.

1. Antecedentes.

La significación original de nepotismo proviene de *nepote*, del italiano *nipote*, que significa sobrino. Carocci lo define; aplicando el término a la actualidad, como el *favorecimiento de parientes o amigos con el fin de hacerles obtener cargos, prebendas; puestos*. Señala que, hoy en día, *el nepotismo designa, genéricamente una forma de corrupción aplicable a cualquier personaje dotado de influencia y poder*⁴⁶.

El origen de la expresión proviene de la historia de la iglesia, donde el término estaba desprovisto de valores negativos. Surge a principios del siglo XVII para hacer referencia a una práctica común entre los papas, fue tal su trascendencia que terminó por convertirse en una verdadera institución.⁴⁷

La manera de operar de esta figura era que el papa recién elegido elevaba al cardenalato a un sobrino; ya que era imposible hablar, tratándose de los Papas de descendientes directos,

⁴⁶ CAROCCI Sandro, INTRODUCCIÓN, *El nepotismo en la edad media. Papas, cardenales y familias nobles*, Publicacions de la Universitat de Valencia, Ed. Universidad de Granada, 2006.

⁴⁷ La institucionalización del nepotismo le valió un mote: "El sobrino del cardenal". *Ibíd.*

a quien se le delegaban tareas fundamentales⁴⁸ dentro del orden jerárquico de la iglesia, con el objetivo de procurarle buenos enlaces y posiciones para lograr riqueza. Luego de un tiempo el nepotismo representó un gran problema, debido a su reiterada práctica, por lo que Inocencio XI publicó una bula condenándolo severamente.

A grosso modo, hemos expuesto los antecedentes y orígenes de la acepción, pues no es objeto del presente texto ahondar en una narrativa histórica acerca del término. Veamos ahora las diferentes definiciones de la acepción.

2. Marco conceptual.

La primera de las definiciones de la que nos allegamos es la aportada por el diccionario de la lengua española que lo define como la *desmedida preferencia que algunos dan a sus parientes para las concesiones o empleos públicos*, sin embargo nos resulta muy menuda pues no especifica quién es quien realiza las concesiones.

Por su parte *Hillmann* lo define como el *favoritismo y preferencia, que lesiona los principios de competencia y justicia, prestados a favor de los propios familiares o amigos por personas influyentes de cara a la concesión de puestos, ventajas y honores que se ambicionen*. También así lo considera como la *legitimación de un sistema de dominio político estatal por el hecho de que el ejercicio de las dignidades, el clero y demás funciones dirigentes va unida a la condición de pertenencia a un parentesco de sangre*.⁴⁹

El concepto anterior no nos es útil, pues lo señala como una práctica de “personas influyentes”; sin dejar claro que se entiende por ello, además de que define al nepotismo basándose en su génesis, al mencionar al clero y considerarlo; en cierto modo, como una práctica exclusiva de la iglesia, lo cual nos impide actualizar el fenómeno a nuestros tiempos.

Otra de las definiciones del nepotismo, dada por el *Diccionario de Ciencias Sociales*⁵⁰ lo entiende como una *forma de promoción al mando político o de provisión de empleos públicos, por el cual quien ostenta el poder o tiene competencia para promocionarlos o proveerlos lo hace a favor de sus parientes, sin atender al merecimiento o capacidad para el ejercicio por parte de quienes reciben dichos cargos o empleos públicos*. Señala al nepotismo como una *forma de corrupción por atentarse contra una norma establecida con el objeto de obtener un beneficio; obteniéndolo tanto el pariente como quien realiza la*

⁴⁸ Dichos nombramientos eran de naturaleza institucional tales como el cargo de “Delegado del Estado Eclesiástico o bien otras más informales, los cuales constituían el máximo referente del tejido clientelar, pues el nepotismo significaba una actitud de tutela y favor a los parientes, prácticas que estaba muy arraigada en los pontífices. CAROCCI Sandro, Ob. Cit., INTRODUCCIÓN.

⁴⁹ HILLMANN Karl-Heinz, *Diccionario enciclopédico de sociología*, Herder, Barcelona 2001, pág. 638.

⁵⁰ *DICCIONARIO DE CIENCIAS SOCIALES*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1976, págs. 324 y ss.

promoción; señala además, que *trasgrede los principios de moralidad pública, por el hecho de que no atiende a un criterio objetivo basado en el merecimiento y la capacidad para el cargo o empleo.*

A diferencia del concepto anterior distingue al nepotismo del *favoritismo*, el cual realiza la *asignación de los cargos públicos en base a la amistad*, así como de otras formas próximas a este, para diferenciarlos señala tres características específicas:

- a) Considera al nepotismo como *modo de provisión o promoción a la función pública*, pero reconoce que el fenómeno se puede “extender” a la función privada: *cuando el que ostenta el poder ejerce amplia influencia sobre dichas actividades con el objeto de otorgar cargos de este tipo*, sin embargo, el nepotismo en el ámbito privado no es objeto de nuestro estudio y el estudiarlo excede los límites de nuestra investigación, razón por la cual no se ahondará en ello. Por otro lado señala que *esa provisión va desde los más altos favores, dispensas y nombramientos, hasta los pequeños cargos y funciones, que convierten en cierto modo en hereditario el poder político, administrativo y social.*

Avanzando en el análisis de esta definición, nos encontramos que se aproxima del estudio realizado por *Grasserie*⁵¹, discrepando de lo aportado por el sociólogo francés; quien señala que existen diversos tipos de nepotismo:

- *Intelectual, aquél que se comparte afinidad de gustos, ideas, aficiones y tendencias.*
- *Moral, el engendrado por el espíritu de cuerpo.*
- *Profesional, que está formado por la clientela política y electoral*
- *Regional o local, engendrado por los paisanos y coterráneos.*

Sin embargo señala que esta clasificación del nepotismo no es compatible, por las razones que exponen las características restantes que diferencian al nepotismo de otras prácticas semejantes:

- b) La característica primordial del nepotismo lo es el *parentesco*, pues no es sólo el ejercicio, provisión o promoción al cargo público, lo que aclara la idea del nepotismo, sino la ocupación por los familiares en sentido estricto, criterio que a la par con esta definición compartimos.

⁵¹ GRASSERIE Raul de la, *Du nepotisme. Phenomenes sociaux de survivance*, Revue Internationale de Sociologie, París.

- c) El *nombramiento* se da *sin merecimiento del cargo*, entendiendo por ello que la asignación del cargo se da en la inobservancia de los criterios de merecimiento y capacidad del familiar.

La tercera de las definiciones encontradas⁵² delimita al nepotismo dentro de una terminología política y jurídica, entendiéndolo como la *práctica de redistribución del poder, consistente en asignarlo a personas, no en razón de sus méritos y cualificaciones, sino en virtud de las relaciones de parentesco, en donde los familiares de todos los grados son nombrados responsables de poder político, ocupando toda suerte de cargos públicos*. Esta definición reconoce al nepotismo como una *forma de corrupción política*, una realidad latente que está *presente en las sociedades actuales*, y la cual supone siempre un *abuso de poder por parte del gobernante y un desprecio a la dignidad de los órganos representativos y a la élite política*, lo que se traduce en un *desprecio del principio de imparcialidad en la distribución del poder que inspira y vertebra la democracia*.

Por otro lado, señala al nepotismo como un favoritismo, situación que es cierta, pues se les da preferencia a los parientes al momento de adjudicar cargos públicos; pero sin señalarlo como la definición anterior (nombramientos en virtud de lazos de amistad), cuestión relevante para nuestro estudio, ya que diferencia al nepotismo de otras formas próximas tales como el amiguismo; pues consideramos al igual que la definición anterior que el elemento necesario para que se hable de nepotismo es el lazo de parentesco.

3. Concepto.

Una vez expuesto lo anterior y de las definiciones anteriormente vertidas y de su análisis entendemos al nepotismo para los fines de nuestras líneas como:

Preferencia no justificada que un gobernante otorga a sus parientes para el desempeño de cargos públicos, constituyendo lo anterior una forma de corrupción política por cuanto que el representante abusa del poder discrecional que ostenta, pues otorga dichos cargos en virtud de las relaciones de parentesco y no en atención de los méritos y la cualificación para el cargo, teniendo las muchas de las veces la finalidad de contar con la lealtad y confianza de los allegados, dejando con ello de lado el interés general.

Señalamos en el concepto de nepotismo acuñado características del clientelismo al decir que la finalidad que persigue dicha práctica es contar con lealtad y confianza (apoyo político), pues recordemos que en la exposición de antecedentes del nepotismo, así como en el apartado de marco conceptual una de las definiciones de las cuales nos aproximamos,

⁵² UÑA JUAREZ Octavio, HERNÁNDEZ SÁNCHEZ Alfredo, *Diccionario de Sociología*, ESIC, Madrid, 2004, pág. 987.

reconoce al nepotismo como una relación clientelar. Por lo que expondremos las posturas que lo reconocen como tal.

4. *Nepotismo como una variante de clientelismo.*

Ya apuntábamos en el apartado de clientelismo que este es entendido como el uso y distribución de recursos del Estado con bases no meritocráticas con la finalidad de obtener ventajas políticas (apoyo).

Al respecto, *Cazarola* señala que el nepotismo *podría considerarse un subtipo de clientelismo, diferenciable por la existencia de un lazo familiar, y en consecuencia por el distinto origen de la confianza que se presta, del compromiso que se adquiere y a veces, por no ser tampoco imprescindible una dimensión de intercambio, aunque siempre sí de favorecimiento.*⁵³

La otra de las posturas que considera al nepotismo como una variante del clientelismo lo engloba, incluso en el clientelismo de partido, señala que los políticos se aprovechan de este; es decir del clientelismo, realizando nombramientos dentro del partido a sus familiares para controlarlo, pues maniobran cargos y recursos públicos para crear una red de clientela y alcanzar con ello el control de la organización partidista; y posteriormente, cuando accedan al cargo público controlar la administración pública⁵⁴ lo cual representa una suerte de *spoils system*, pues el partido distribuye entre sus miembros y simpatizantes cargos institucionales y posiciones de poder.

5. *El nepotismo como forma de corrupción política.*

Como ya hemos puntualizado al inicio del capítulo, el nepotismo es uno de los diversos medios del que se valen los agentes corruptos para allegarse de beneficios para sí o para otros. En el caso de la corrupción en la función legislativa se contempla el supuesto, pues se otorgan nombramientos a familiares a cambio de una ganancia o beneficio, recordemos que dicha ganancia o beneficio puede ser o no evaluable económicamente, así como representar un beneficio directo o indirecto, es decir para sí o para un tercero; en el caso del nepotismo, el beneficio lo obtiene el familiar del agente corrupto. En el clientelismo político, el candidato o el político ya elegido que aspira a otro cargo de representación distinto del que ostenta, se prometen cargos a familiares o allegados a cambio de apoyo político. Lo mismo sucede en el caso del financiamiento corrupto de la política, donde se ofertan dichos nombramientos a cambio de allegarse de los fondos necesarios para la

⁵³ CAZAROLA PEREZ José, *El clientelismo de partido en la España de hoy: una disfunción de la democracia*, en Revista de Estudios Políticos N° 87, 1995, pág. 45.

⁵⁴ MUCIÑO GONZÁLES JUAN CARLOS, en *Cultura de transparencia y rendición de cuentas*, Instituto Federal Electoral, IFE, México, 2003, pág. 38 y ss.

realización de las actividades del partido político. De las aseveraciones expuestas, así como del concepto de nepotismo que hemos acuñado con anterioridad, se puede entender al nepotismo como una forma de corrupción política, pero estas no son razones suficientes para darlo por asentado.

Lo reprochable del nepotismo no es designar para cargos a familiares, lo que sí significa es la prohibición a los gobernantes y otros cargos con facultades discrecionales de usar o abusar de su posición para conceder cargos públicos para los miembros de su familia. El objetivo no es evitar que las familias, en su caso, puedan trabajar juntas, sino evitar la posibilidad de que el patrón político pueda favorecer sobremanera a los miembros de su familia en el ejercicio de una autoridad discrecional a nombre del público para contratar empleados públicos calificados.⁵⁵

Atendiendo a las características de un acto políticamente corrupto, al concepto mismo de corrupción política, a los diversos conceptos de los cuales nos hemos aproximado en el apartado anterior, así como de la postura que señala al nepotismo como una variante del clientelismo, se podría decir que el nombramiento de familiares para cargos públicos constituye nepotismo en cuanto forma de corrupción política, a tenor de los siguientes criterios que expondremos en las siguientes líneas.

5.1. *Por las características del acto políticamente corrupto.*

Quien realiza el nombramiento es un político elegido (gobernante); sin embargo se deben comprender también los cargos distintos de los de representación, pues estos a su vez ostentan facultades discrecionales, lo anterior por el hecho de que el cargo de representación que ostenta la *confianza originaria*; recibida de la ciudadanía mediante la correspondiente elección, hace uso de ésta y realiza un nuevo otorgamiento de *confianza*, denominada *derivada*⁵⁶, facultando con ello a cargos distintos de los de representación para realizar nombramientos, pero siempre apegándose a la voluntad general. La siguiente de las características es que el acto corrupto signifique un beneficio o ganancia; basta recordar, como ya lo hemos hecho en ocasiones anteriores, que el beneficio puede ser para sí o para tercero, en este caso como también ya hemos puntualizado el beneficio lo obtiene el familiar nombrado; también así el agente corrupto, pues al tener familiares dentro de los estratos de gobierno adquiere apoyo político (clientelismo) y de esa manera reproduce su poder político.

⁵⁵ El libro de consulta 2000, Transparencia Mexicana, en <http://www.transparenciamexicana.org.mx> (publicaciones) fecha de consulta 29 de mayo 2009.

⁵⁶ MORELL OCAÑA Luis, *El sistema de la confianza política en la administración pública*, Civitas, Madrid, 1994, pág. 22.

5.2. *Por el concepto de corrupción política.*

El nepotismo se entiende como un acto políticamente corrupto por el hecho de que se utiliza el cargo político para obtener beneficios en provecho propio o para los allegados (familiares), constituyendo lo anterior un abuso de poder, entendiéndose por ello el uso de las instituciones públicas para reforzar el poder partidista (en este caso el poder del partido que se encuentra en el gobierno), es decir se utilizan dichas instituciones para propósitos distintos a aquellos para los cuales están destinadas (el interés general) lo que dificulta la labor de la oposición; tanto de otros partidos como de la sociedad civil. El abuso de poder se convierte con ello en el *modus operandi* del nepotismo y el cual se inserta de modo tal en la cultura política que hace imposible su erradicación.⁵⁷ De la misma definición de corrupción política se puede considerar que el nepotismo constituye un acto políticamente corrupto por el hecho de que significa una transgresión a los intereses comunes, toda vez que se otorgan nombramientos a familiares sin cumplir los requisitos determinados de capacidad y/o mérito,⁵⁸ los cuales buscan garantizar el mejor ejercicio de los mismos y buscan apartar a quienes carezcan de la dignidad conveniente. Entendemos por mérito el parámetro destinado a medir a unos y a otros, es decir es el rasgo diferencial entre quienes aspiran al desempeño de cargos y funciones públicas, el cual legitima la opción a favor de un aspirante frente a otro(s). Por su parte la capacidad se refiere a la aptitud de una persona para un quehacer determinado⁵⁹.

5.3. *Por el criterio que considera al nepotismo como una forma de clientelismo.*

Apegándonos a las posturas que señalan al nepotismo como una forma de clientelismo, podríamos considerar al nepotismo como un acto políticamente corrupto toda vez que se realiza la concesión de cargos públicos en función de la relación de tipo clientelar y de los lazos de consanguinidad sin la observancia del principio de igualdad para el acceso a la función pública.

6. *De las consecuencias del nepotismo.*

El nepotismo propicia un conflicto de intereses entre el personal y el general, por otro lado, restringe el acceso en condiciones de igualdad a las funciones públicas, dificulta que las entidades públicas puedan cumplir objetivamente con las funciones que les son encomendadas, pues se vela por el interés y bienestar de unos cuantos. También así debilita un ambiente saludable para el control interno de la función pública y perturba la disciplina laboral, debido a la falta de imparcialidad del superior para ejercer su potestad de mando en un plano de igualdad sobre los cargos vinculados familiarmente.

⁵⁷ VILLORIA MENDIETA Manuel, Ob. Cit. pág. 256.

⁵⁸ MORELL OCAÑA Luis, Ob. Cit. pág. 20.

⁵⁹ *Ibid*, pág. 156.

7. *¿Cuándo el nombramiento de familiares se considera un acto políticamente corrupto (nepotismo) y cuándo no?*

Recapitulando, podemos considerar al nepotismo como una forma de corrupción política cuando el acceso a la función pública se realiza en virtud de una relación de parentesco; la cual a su vez constituye una relación clientelar, pues se busca el nombramiento de familiares en cargos de confianza con la finalidad de reproducir el poder político que ya se ostenta y por el hecho de que los nombramientos no se realizan en condiciones de igualdad y de acuerdo con los principios de mérito y capacidad.

Sin embargo el concluir que toda propuesta o nombramiento de familiares es necesariamente un acto políticamente corrupto es lesivo del principio de igualdad en el derecho de acceso a la función pública de los familiares⁶⁰, es decir cuando un familiar de un gobernante accede a la función pública en respeto de los requisitos señalados (mérito y capacidad) y en virtud de un proceso público de selección de candidatos el nombramiento no puede ser considerado como un acto políticamente corrupto, pues la transparencia aleja cualquier posibilidad de corrupción, además de que todo Estado de Derecho que se jacte de serlo, debe reconocer al ciudadano el derecho al que hacemos mención y no puede verse éste coartado por el hecho de que un familiar se encuentre en un cargo de representación aún y cuando se hayan cumplido los requisitos del cargo.

En otro orden de ideas, el nombramiento a familiares no podrá ser reputado al gobernante como un acto políticamente corrupto⁶¹ cuando no sea él quien realice el nombramiento, sino otro órgano, por otro lado lo será cuando el mismo gobernante haya tenido alguna injerencia o participación en efectuar el cargo aún a sabiendas de que la persona con la que se guarda una relación de parentesco se sabe que no es la idónea para ostentar el cargo.

Por lo anteriormente expuesto podemos considerar al nepotismo como una forma de corrupción política a reserva de los criterios en los cuales se trastoca el principio de igualdad en el acceso a la función pública de los familiares al considerar todo nombramiento a parientes como políticamente corrupto. El nepotismo al igual que las formas de corrupción política que se han estudiado a lo largo de nuestro trabajo de investigación representan una amenaza al interés general, pues al ser una variante del clientelismo político se usan y distribuyen los recursos del Estado para el beneficio privado (apoyo político) dejando de lado el interés general.

⁶⁰ El acceso a los cargos públicos es un derecho inherente a todo ciudadano por igual, forma parte de sus derechos fundamentales. La Constitución española lo señala en el artículo 23.2, por su parte la Constitución mexicana consagra tal derecho fundamental en el numeral 35 fracc. II. Con respecto al principio de mérito normativa española lo señala en su artículo constitucional 103.3, la mexicana se entiende inserta en el mismo precepto.

⁶¹ Esgrimimos lo anterior por el hecho de que estudiamos la corrupción política desde el punto de vista de los gobernantes como agentes corruptos.

8. *De las medidas para erradicar el nepotismo.*

Lo reiterado que es la práctica del mismo ha alertado a la ciudadanía, a los propios gobernantes, así como a diversas organizaciones de cooperación internacional; tal es el caso de la Organización de Estados Americanos (OEA), cuya Secretaría General ha realizado una Ley Modelo sobre Normas de Conducta para el Desempeño de Funciones Públicas; la cual en su Título Segundo señala el establecimiento de un sistema de acceso e ingreso a la función pública con el *objeto de cercenar la situación de nepotismo*, el cual se *presenta con elevados índices en algunos de los países de la región*.⁶²

El establecimiento de dicho sistema se busca conseguir cuatro principales objetivos:

- El control de acceso a los poderes públicos.
- Garantizar el acceso en condiciones de igualdad.
- Asegurar una formación previa del aspirante a ingresar en el servicio activo de la Administración.
- Asegurar, una vez producido el ingreso en el servicio activo, la formación continuada o permanente, a través de la “promoción profesional”, incentivando al funcionario a ascender en la carrera profesional.

La elaboración de la Ley Modelo a la que hacemos alusión es solo una muestra de las acciones que se han llevado a cabo para erradicar el nepotismo, pues la ciudadanía se ha percatado del alcance y los efectos nocivos que conlleva (como forma de corrupción política) razón por la cual exige a sus gobernantes una solución al respecto, situación, que de citar las diversas medidas que se han implementado rebasaría el objeto de nuestro estudio.

⁶² Tomado del texto de la Ley modelo en mención. Véase en:
http://www.oas.org/juridico/english/ley_modelo_normas.pdf fecha de consulta 8 de junio de 2009.

CONCLUSIONES.

La corrupción política supone un deterioro moral del sistema de gobierno, esto como consecuencia de un mal ejercicio o un ejercicio desviado de las funciones públicas por parte de los responsables de las mismas. Un gobierno corrupto está perdido, porque aleja a los ciudadanos, quienes prefieren en muchos dejar de participar en la política; aun y cuando es el instrumento para conciliar el interés general, también así un gobierno corrupto pierde representatividad, legitimidad y control, y en consecuencia pone en peligro la estabilidad y paz social.

A lo largo de nuestro trabajo hemos analizado la corrupción política desde el punto de vista de los sujetos que la realizan: los gobernantes (políticos elegidos) pues estos usan su cargo político (de representación) con la finalidad de sacar partido de este, abusando de su posición y de la facultad discrecional que ostentan para provecho propio o de los allegados.

La corrupción en el ámbito político, en sus diversas modalidades supone la mayor “adecuación” del interés público al privado, así lo hemos demostrado en la exposición de las diversas formas de corrupción política.

Diversas son las manifestaciones de la corrupción política, se presentan cuando los políticos⁶³ aceptan sobornos para beneficiar intereses distintos al general, cuando maniobran los recursos del Estado (bienes y/o servicios) con el objeto de obtener apoyo político, cuando reciben contribuciones a sus organizaciones partidistas y favorecen a sus “benefactores” o cuando realizan nombramientos para cargos públicos a sus familiares (nepotismo) en inobservancia del mérito y la capacidad; siendo esta la cuestión angular de nuestro proyecto y hemos estudiado los orígenes, causas, consecuencias y excepciones de cada una de las formas que adquiere la corrupción política.

Al respecto hemos visto que el nepotismo se hace presente en las modalidades de la corrupción política, pues es el medio del que se valen para obtener su beneficio, es decir se realizan nombramientos a familiares, quienes también a su vez han contribuido a que el agente corrupto obtenga su beneficio o ganancia, o simplemente se realizan con la finalidad de beneficiar al pariente; recordemos que el beneficio obtenido o a obtener en un acto corrupto puede ser para sí o para un tercero, en el caso del nepotismo el favorecido es el familiar.

De nuestra exposición podemos concluir que el nepotismo representa una forma de corrupción política por cuanto que supone el abuso del cargo de representación que se ejerce a razón del uso de la potestad discrecional que se ostenta y en virtud de que se

⁶³ Entendimos por políticos para los efectos de nuestras líneas a los gobernantes.

asignan cargos públicos a familiares en inobservancia de los principios de mérito y capacidad. Siendo los elementos que lo distinguen de otras formas próximas a éste, tales como el favoritismo y el amiguismo las siguientes: que la asignación de cargos públicos

Otro de los elementos que nos valieron de argumento para considerar al nepotismo como una forma de corrupción política fueron las posturas que lo señalan como una variante del clientelismo político, las cuales lo “clasifican” incluso dentro del clientelismo de partido, siendo que en virtud de la relación clientelar y de parentesco dejando de lado el principio de igualdad en el derecho de acceso a cargos públicos.

Sin embargo; al enunciar el principio de igualdad en el acceso a cargos públicos, nuestra postura se torna un tanto radical, pues al afirmar que todo nombramiento a familiares por parte de los gobernantes constituye nepotismo en cuanto a forma de corrupción política, estamos dejando de lado el derecho que también tienen los familiares. No debemos olvidar que toda regla tiene una excepción, de este modo consideramos al nepotismo como una forma de corrupción política cuando el nombramiento a familiares se da en incumplimiento de los criterios de capacidad y mérito; y lo contrario, no lo consideramos cuando la asignación se otorga a un familiar en cumplimiento de los requisitos de selección que deben imperar en todo nombramiento a cargos públicos. También así no lo consideramos como un acto políticamente corrupto reprochable al político, cuando no sea él quien realiza el nombramiento de su pariente.

ANEXO ÚNICO.*Clases de financiación corrupta.*

Clase de financiación corrupta.	Descripción.
<i>Financiación de captura</i>	Mediante la financiación, sea ilegal o legal, se capturan puestos relevantes, políticas públicas o decisiones favorables para los financiadores. Variantes: • Venta de honores, nombramientos y acceso a la información. • Obtención de favores, contratos o cambios en las políticas o en la legislación. • Enriquecimiento privado del dirigente o candidato del partido político.
<i>Financiación ventajista</i>	Con el incumplimiento o abuso de las lagunas normativas se busca una situación de ventaja en la competencia electoral con respecto a otros candidatos o partidos, transgrediendo con ello el principio de igualdad política. Variantes: • Actividades que desobedecen las normas de financiación política. • Aportaciones procedentes de la actividad delictuosa. • Gastos ilegales de campaña. • Abuso de recursos estatales (infraestructura, información, etcétera.)
<i>Financiación coercitiva</i>	Financiación obtenida a través de extorsión y/o amenazas a las potenciales financiadores, las amenazas consisten en que las decisiones de los partidos y sus representantes puedan perjudicar los intereses del contribuyente, o bien el hecho de que solo mediante aportaciones al partido o candidato se pueda conseguir contratos, concesiones, etcétera. Variantes: • Obligar a la iniciativa privada a pagar por protección. • Exigir a funcionarios el pago de contribuciones al partido a cambio de mantener el puesto. • Exigir al sector privado contribuciones a cambio de seguridad personal frente al terrorismo.

BIBLIOGRAFÍA.

BOBBIO Norberto, MATTEUCCI Nicola, PASQUINO Gianfranco, Diccionario de Política, Siglo Veintiuno, 12ª Ed.

BUSTOS GISBERT Rafael, “La recuperación de la responsabilidad política en la lucha contra la corrupción de los gobernantes: una tarea pendiente”, Nicolás García Rodríguez y Eduardo A. Fabián Caparrós (eds.), La corrupción en un mundo globalizado: Análisis interdisciplinar, Ratio Legis, Salamanca, 2004.

CAROCCI Sandro, El nepotismo en la edad media. Papas, cardenales y familias nobles, Publicacions de la Universitat de Valencia, Ed. Universidad de Granada, 2006.

CAZAROLA PEREZ José, El clientelismo de partido en la España de hoy: una disfunción de la democracia, en Revista de Estudios Políticos N° 87, 1995.

DICCIONARIO DE CIENCIAS SOCIALES, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1976.

DIEZ-PICAZO Luis María, La criminalidad de los gobernantes, Crítica, Barcelona, 1996.

EUBEN Peter, Corruption, T. Ball, I. Farr y R. Hanson (eds.), Political Innovation and Conceptual Change, Cambridge, 1989. En MALEM SEÑA Jorge F., El fenómeno de la corrupción, Francisco Laporta y Silvina Álvarez (eds.), La corrupción política, Alianza, Madrid, 1997.

GARCÍA MEXÍA Pablo, La ética pública. Perspectivas actuales, Revista de Estudios políticos, Nueva época, Madrid, número 114, octubre-diciembre 2001.

GARCÍA VIÑUELA Enrique y VAZQUEZ VEGA Pablo, La financiación de los partidos políticos: Un enfoque de elección pública, Revista de Estudios Políticos, N° 87, mayo-abril, 1996.

GARZÓN VALDÉS Ernesto, Acerca del concepto de corrupción, Francisco Laporta y Silvina Álvarez (eds.), La corrupción política, Alianza, Madrid, 1997.

GOMÉZ BUENDÍA Hernando, Lo patológico y lo democrático del clientelismo en Nueva Sociedad, N° 74, Colombia, 1984.

GONZÁLEZ ALCANTUD José Antonio, El clientelismo político. Perspectiva socioantropológica, Anthropos, Barcelona, 1997.

HILLMANN Karl-Heinz, Diccionario enciclopédico de sociología, Herder, Barcelona 2001.

LÓPEZ GARRIDO Diego, Nuevo derecho constitucional comparado, Tirant lo Blanch, Valencia, 2000.

MALEM SEÑA Jorge F., El fenómeno de la corrupción, Francisco Laporta y Silvina Álvarez (eds.), La corrupción política, Alianza, Madrid, 1997.

- La corrupción. Aspectos éticos, económicos políticos y jurídicos, Gedisa, Barcelona, 2002.

MORELL OCAÑA Luis, *El sistema de la confianza política en la administración pública*, Civitas, Madrid, 1994.

MORENO BERNAL Jorge Kristian, *El financiamiento de los partidos políticos en el derecho comprado. Alternativas para México*, en Estudios Jurídicos en homenaje a Martha Morineau, tomo II, Instituto de Investigaciones jurídicas UNAM serie doctrina jurídica núm. 283, México, 2006.

MORENO LUZÓN Javier, El clientelismo político: historia de un concepto multidisciplinar, Revista de estudios políticos, Julio-Septiembre 1999.

MUCIÑO GONZÁLES JUAN CARLOS, en Cultura de transparencia y rendición de cuentas, Instituto Federal Electoral, IFE, México, 2003.

REHREN Alfredo, Clientelismo político, corrupción y la Reforma del Estado en Chile, Reforma del Estado Vol. II N° 131, Centro de Estudios Públicos, Santiago de Chile, 2001.

RENIU Y VILLAMALA Josep María, REYES Román (dir.) Diccionario Crítico de Ciencias Sociales en <http://www.ucm.es/info/eurotheo/diccionario/T/transfuguismo.htm> fecha de consulta: 14 de mayo 2009.

RÍOS FERNÁNDEZ Manuel, Diccionario de Recursos Humanos. Organización y dirección, Díaz Santos Ed., Madrid, 1999.

SCHEDLER Andreas, El voto es nuestro. Cómo los mexicanos perciben el clientelismo electoral en Revista Mexicana de Sociología, Instituto de Investigaciones Sociales, año 66, núm. 1, enero-marzo, México D.F, 2004.

SEIJAS VILLADANGOS Esther, Representación democrática, partidos políticos y tráfugas en Teoría y realidad constitucional, ISSN 1139-5583, N° 6, 2000.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL, Informe Global de la Corrupción, Icaria, 2004.

UÑA JUAREZ Octavio, HERNÁNDEZ SÁNCHEZ Alfredo, Diccionario de Sociología, ESIC, Madrid, 2004.

VILLORIA MENDIETA Manuel, La corrupción política, Síntesis, Madrid, 2006.

ZOVATTO Daniel, Dinero y política en América Latina, Foreign Affairs en español, Octubre-Diciembre 2005 en:
<http://www.colombiainternacional.org/Doc%20PDF/EUDineroPoliticaAL.pdf> fecha de consulta: 10 de mayo de 2009.