

Los delitos de corrupción

Un análisis de derecho penal y procesal
penal. Aportes de la sociología,
la economía y la política

Mariano Hernán Borinsky

Prólogos de Mónica Pinto y Sergio Berensztein



ediciones**Didot**

Borinsky, Mariano H.

Los delitos de corrupción. Un análisis de derecho penal y procesal penal. Aportes de la sociología, la economía y la política / Mariano H. Borinsky - 1ª ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Didot, 2022.

486 pp.; 23 x 16 cm

ISBN 978-987-8949-09-3

1. Derecho Penal Económico . 2. Corrupción. 3. Delitos Económicos. I. Título.
CDD 345.1

©ediciones **Didot**

©Mariano Hernán Borinsky

1º ed. en español

Hecho el depósito en ley 11.726

Libros de edición argentina

ISBN 978-987-8949-09-3

ediciones Didot

Arévalo 1830, CABA, Argentina

Te. (+54911) 6624-5381/4771-9821

www.edicionesdidot.com

didot@edicionesdidot.com

Diseño de tapa: Ezequiel Cafaro

Impreso en noviembre de 2022

La Imprenta Ya

Estados Unidos 1061, Villa Martelli,

Buenos Aires, Argentina

*A mi esposa Evelyn, que banca en las buenas y en las malas,
a mis hijos Estefanía, Gonzalo y Tatiana,
amores de mi vida y fuente de inspiración constante,
a mis padres, Carlos y Mónica, por la educación y valores recibidos,
a mis hermanos y familia política, por acompañarme,
a los amigos, por ese espacio de encuentro que enriquece el alma
y alegra la vida.*

M. H. B.*

* No quiero dejar de hacer un agradecimiento especial al director de la investigación, Dr. Daniel R. Pastor, por el tiempo dedicado, más valioso aún durante la pandemia, y por su capacidad jurídica y académica, fundamental para guiarme; a los prologuistas Mónica Pinto y Sergio Berensztein, por tantos elogios (tal vez inmerecidos) que emocionan y por su meticulosa lectura y crítica de la obra, como así también a colegas, magistrados/as, colaboradores, ayudantes de cátedra, por los intercambios mantenidos y el aporte de bibliografía, que fueron enriquecedores para el producto final de esta obra, que son los siguientes: Diego García Berro, Mariana Catalano, Ignacio Tedesco, Jesica Sircovich, Nicolás Blando, Ignacio Pascual, Marcos Fernández Ocampo, Benjamin García Holgado, Daniel Schurjin Almenar, Pablo Cavainac, Fabián Caffaro, Lucía del Pilar Raposeiras, Julián Rubinska y Carolina Vanella.

Índice

| | |
|---|----|
| PRÓLOGO de Mónica Pinto | 15 |
| PRÓLOGO de Sergio Berensztein | 19 |
| | |
| CAPÍTULO 1 | |
| INTRODUCCIÓN | 25 |
| 1.1. Situación jurídica, política, histórica y comparada | 26 |
| 1.2. Problema de la corrupción | 30 |
| 1.3. Idea central | 31 |
| 1.4. Herramientas para dar solución a la cuestión planteada | 31 |
| 1.5. Estudio de los delitos de corrupción | 32 |
| 1.6. Factibilidad, originalidad y gravitación del proyecto | 33 |
| | |
| CAPÍTULO 2 | |
| ENFOQUE SUSTANTIVO DE LA CORRUPCIÓN | 35 |
| 2.1. Corrupción pública | 35 |
| 2.1.1. Concepto de corrupción pública | 35 |
| 2.1.2. Miradas de la corrupción | 39 |
| 2.1.3. Macrocorrupción, acto y estado de corrupción | 40 |
| 2.1.4. Elementos constitutivos | 43 |
| 2.1.5. La impunidad y su medición | 44 |
| 2.1.6. Bien jurídico protegido. Administración pública. Función pública. Funcionario público | 51 |
| 2.1.7. Marco teórico de la corrupción pública | 60 |
| 2.1.8. Responsabilidad política versus responsabilidad penal | 62 |
| 2.2. Corrupción privada | 64 |
| 2.2.1. La innovación de una modalidad de corrupción | 64 |
| 2.2.2. Responsabilidad penal de las personas jurídicas | 66 |
| 2.2.3. Corrupción empresarial y <i>compliance</i> penal | 86 |

| | |
|---|-----|
| 2.2.3.1. Programas de integridad | 96 |
| 2.2.3.2. El impacto del <i>compliance</i> en las pymes | 103 |
| 2.2.3.3. Cooperación internacional | 104 |
| 2.2.3.4. Eficacia de una investigación interna para la justicia | 106 |
| 2.2.3.5. Reglas para aplicar sanciones a personas jurídicas | 107 |
| 2.2.3.5.1. Reglas y procedimientos internos | 108 |
| 2.2.3.5.2. La cantidad y la jerarquía de los involucrados en el delito y la omisión de vigilancia | 109 |
| 2.2.3.5.3. La extensión del daño causado y la capacidad económica de la empresa | 109 |
| 2.2.3.5.4. La denuncia espontánea a las autoridades por parte de la persona jurídica | 110 |
| 2.2.3.5.5. El comportamiento posterior | 110 |
| 2.2.3.6. Desafíos en materia de lucha contra la corrupción | 110 |

CAPÍTULO 3

| | |
|---|-----|
| CATEGORIZACIÓN DE LOS DELITOS DE CORRUPCIÓN | 113 |
| 3.1. Los delitos de competencia federal | 113 |
| 3.1.1. Régimen penal tributario | 115 |
| 3.1.2. Contrabando | 115 |
| 3.1.3. Delitos marcarios | 116 |
| 3.1.4. Narcotráfico | 116 |
| 3.1.5. Falsificación de moneda | 117 |
| 3.1.6. Trata de personas y secuestro extorsivo | 117 |
| 3.1.7. Delitos de lesa humanidad | 118 |
| 3.1.8. Lavado de activos y otros delitos financieros | 118 |
| 3.1.9. Delitos contra el medio ambiente | 119 |
| 3.1.10. Terrorismo | 119 |
| 3.1.11. Falsificación y uso de documento público | 119 |
| 3.1.12. Delitos contra la Administración pública Nacional | 119 |
| 3.1.13. Fraude a la Administración pública | 120 |
| 3.2. La delincuencia económica. La corrupción como delito económico | 120 |
| 3.3. El crimen transnacional | 134 |
| 3.4. El crimen organizado | 135 |
| 3.5. La selectividad del derecho penal | 137 |

CAPÍTULO 4

LA CORRUPCIÓN EN EL ÁMBITO REGIONAL 143

| | |
|--|-----|
| 4.1. Convenciones Interamericana y de Naciones Unidas contra la corrupción | 143 |
| 4.2. Documentos internacionales sobre recuperación de activos | 152 |
| 4.2.1. La Organización de las Naciones Unidas (ONU) | 152 |
| 4.2.2. El Grupo de los Ocho (G-8) | 153 |
| 4.2.3. La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) | 154 |
| 4.3. Corte Interamericana de Derechos Humanos. Análisis de sentencias relacionadas con casos de corrupción | 157 |
| 4.4. Casos de corrupción en países de América Latina | 165 |

CAPÍTULO 5

LOS DELITOS DE CORRUPCIÓN EN PARTICULAR 173

| | |
|---|-----|
| 5.1. Análisis constitucional | 173 |
| 5.2. Tipos penales vigentes de los delitos contra la Administración pública | 183 |
| 5.2.1. Atentado y resistencia a la autoridad | 186 |
| 5.2.2. Falsa denuncia | 187 |
| 5.2.3. Usurpación de autoridad, títulos u honores | 188 |
| 5.2.4. Abuso de autoridad y violación de los deberes de los funcionarios públicos | 189 |
| 5.2.5. Violación de sellos y documentos | 192 |
| 5.2.6. Cohecho y tráfico de influencias | 192 |
| 5.2.6.1. Cohecho pasivo | 197 |
| 5.2.6.2. Tráfico de influencias | 199 |
| 5.2.6.3. Cohecho pasivo agravado | 201 |
| 5.2.6.4. Cohecho activo | 201 |
| 5.2.7. Soborno transnacional | 202 |
| 5.2.8. Malversación de caudales públicos | 206 |
| 5.2.8.1. Peculado | 207 |
| 5.2.9. Negociaciones incompatibles con el ejercicio de funciones públicas | 208 |
| 5.2.10. Exacciones ilegales | 209 |
| 5.2.11. Enriquecimiento ilícito de funcionarios y empleados | 211 |

| | |
|--|-----|
| 5.2.12. Omisión de presentación de declaración jurada | 216 |
| 5.2.13. Prevaricato | 217 |
| 5.2.14. Denegación y retardo de justicia | 221 |
| 5.2.15. Falso testimonio | 223 |
| 5.2.16. Encubrimiento | 225 |
| 5.2.16.1. Favorecimiento personal | 226 |
| 5.2.16.2. Favorecimiento real | 226 |
| 5.2.16.3. Receptación de cosas | 227 |
| 5.2.16.4. Omisión de denunciar | 227 |
| 5.2.16.5. La ayuda a asegurar el producto o provecho del delito | 228 |
| 5.2.16.6. Intervención o facilitación del abigeato | 230 |
| 5.2.16.7. Encubrimiento culposo de abigeato | 230 |
| 5.2.16.8. Escalas penales referidas al encubrimiento | 230 |
| 5.2.17. Evasión y quebrantamiento de pena | 231 |
| 5.3. Supuestos de agravación de delitos comunes por la intervención de funcionarios públicos | 233 |
| 5.3.1. Delito de contrabando agravado | 234 |
| 5.3.2. Delito de evasión fiscal agravada | 236 |
| 5.3.3. Delito de lavado de dinero agravado | 243 |
| 5.3.4. Fraude a la Administración pública | 244 |
| 5.4. Proyecto de reforma del Código Penal en materia de delitos contra la corrupción | 248 |
| 5.4.1. Jurisdicción argentina | 250 |
| 5.4.2. Penas alternativas a la prisión | 250 |
| 5.4.3. Recupero de bienes de origen ilícito en favor del Estado | 251 |
| 5.4.4. Libertad condicional | 251 |
| 5.4.5. Actualización del valor de la multa | 251 |
| 5.4.6. Pautas de determinación de la pena | 251 |
| 5.4.7. Colaborador eficaz (arrepentido) | 252 |
| 5.4.8. Delitos de corrupción | 252 |
| 5.4.9. Enriquecimiento ilícito | 267 |
| 5.4.10. Soborno entre privados | 267 |

CAPÍTULO 6

| | |
|---|------------|
| PROCESO PENAL Y GESTIÓN JUDICIAL | 269 |
| 6.1. Órganos especializados para la persecución penal y el juzgamiento de los delitos de corrupción | 269 |
| 6.2. Decomiso de bienes | 285 |
| 6.3. El Código acusatorio. Ventajas, dificultades y desafíos | 291 |
| 6.3.1. Separación de funciones del fiscal y del juez | 296 |
| 6.3.2. Reorganización de los órganos jurisdiccionales | 296 |
| 6.3.3. Autonomía procesal de la víctima | 296 |
| 6.3.4. Visión del hecho delictivo como un conflicto | 297 |
| 6.3.5. Principio de oportunidad | 297 |
| 6.3.6. Conciliación como método alternativo de resolución del conflicto | 297 |
| 6.3.7. Oralidad | 297 |
| 6.3.8. Plazo del proceso | 298 |
| 6.3.9. Creación de la Oficina Judicial | 298 |
| 6.3.10. Juicio por jurados | 298 |
| 6.3.11. Medidas de coerción alternativas a la prisión preventiva | 298 |
| 6.3.12. Legajo de investigación | 298 |
| 6.3.13. Acento en la etapa de debate | 299 |
| 6.4. La disponibilidad de la acción penal | 299 |
| 6.5. Técnicas especiales de investigación | 304 |
| 6.5.1. Agente encubierto y agente revelador | 309 |
| 6.5.2. Informante | 321 |
| 6.5.3. Entrega vigilada | 326 |
| 6.5.4. Acuerdos de colaboración | 331 |
| 6.6. El juicio por jurados. Una asignatura pendiente | 346 |
| 6.7. Duración del proceso penal y plazo de juzgamiento | 354 |
| 6.8. Gestión de calidad judicial. Las normas ISO 9001 | 364 |
| 6.9. Datos estadísticos sobre la temporalidad en la resolución de casos por delitos de corrupción en el ámbito nacional | 366 |

CAPÍTULO 7

| | |
|--|-----|
| MIRADA INTERDISCIPLINARIA | 377 |
| 7.1. Enfoque sociológico | 377 |
| 7.2. Perspectiva psicológica y de la neurociencia | 386 |
| 7.3. Análisis económico de la corrupción | 390 |
| 7.4. La cuestión política | 394 |
| 7.4.1. Impacto de la corrupción en las instituciones democráticas | 394 |
| 7.4.2. La corrupción y los derechos humanos en distintos países de América Latina | 400 |
| 7.5. Prevención y mecanismos de control | 413 |
| 7.6. El rol de los medios de comunicación. El derecho de acceso a la información. La transparencia de los actos públicos de gobierno | 419 |

CAPÍTULO 8

| | |
|---|-----|
| CONCLUSIONES | 429 |
| 8.1. Conclusiones generales (reflexiones finales, síntesis y sugerencias) | 429 |
| 8.2. Conclusión específica de la investigación | 452 |
| BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA | 457 |
| GLOSARIO DE ABREVIATURAS | 483 |

Prólogo de Mónica Pinto

Hace 30 años, según él lo admite, conocí a Mariano Borinsky. Era un estudiante de la Facultad de Derecho de la UBA que vino a retirar el diploma de profesor regular de su papá. Esa imagen, la de un joven con determinación frente a la adversidad, con empuje para continuar en esa senda de derecho, que también había sido la paterna, y, sobre todo, con templanza para sobreponerse al momento, por cierto muy emotivo, sigue siendo la de Mariano hoy. Al semblante serio de esa primera vez siguieron las sonrisas. A partir de ese encuentro, los pasillos y las aulas de la facultad nos juntaron en múltiples ocasiones y lo siguen haciendo. Desde entonces he seguido su recorrido: el grado y el diploma, la especialización, la docencia como profesor regular, el doctorado, el posdoctorado. En todos estos años, Mariano ha sido autor de iniciativas relacionadas con su especialidad en el derecho y en varias de ellas me ha sumado, como en esta ocasión.

La culminación del posdoctorado significa, de algún modo, un galardón en la carrera académica. El doctorado coloca al nuevo doctor en posición de poder trabajar e inquirir sobre el derecho todo, sus finalidades, sus modos de acción y, también, en condiciones de cuestionar y proponer. Luego, el posdoctorado es un ejercicio controlado de la investigación en un ámbito del derecho. Se trata de una etapa que lleva relativamente pocos años en la Facultad de Derecho y permite a quienes la cumplen a cabalidad, como en este caso, saber que en lo que hagan en adelante tienen un prestigio en juego, parten de un reconocimiento de sus pares que no solo no deben enajenar, sino que deben enriquecer con la mejor templanza, el mejor añejamiento que dan los años de trabajo, la experiencia acumulada. Se trata, también, de colocar a quienes culminan exitosamente el posdoctorado en posición de guiar a doctorandos en esa senda y de seguir creciendo con ellos.

Este trabajo de Mariano Borinsky es la suma de todos los conocimientos teóricos que adquirió en la casa de las columnas dóricas y de toda la práctica que acumuló al estudiar, investigar, dar clases y actuar profesionalmente como Juez de la Nación.

El estudio que prologamos se ocupa de la corrupción pública y privada, resaltando en este caso la influencia de las normas internacionales que obligan a países como los nuestros a sancionar la responsabilidad penal de las personas

jurídicas. Tiene un detallado capítulo sobre la categorización de los delitos de corrupción y luego pasa a ocuparse del tratamiento de la corrupción en el ámbito regional, y acota con esa expresión el estudio del impacto de las normas universales al contexto latinoamericano.

En rigor, el estudio de los delitos de corrupción, de su tratamiento, es una materia importante en la actualidad y especialmente en nuestra región. Sucede que la corrupción se ha incrementado casi en la totalidad de la América Latina; convive con gobiernos democráticamente elegidos, incrementa la tasa de delitos al tiempo que priva de recursos para tratar cuestiones sustanciales como la pobreza, que también ha crecido exponencialmente. De ahí que no solo el tratamiento penal de la corrupción sea importante, sino también los métodos y formas para prevenir su comisión o para reducir sensiblemente su efecto, incluidos los de la cooperación internacional en todas sus formas.

El libro que comentamos analiza la jurisprudencia de la Corte IDH y deja así plasmada la visión del tribunal regional en punto al modo en que la corrupción facilita la violación de los derechos humanos en general, pero especialmente de los grupos que se encuentran en situación de mayor vulnerabilidad.

Son interesantes en este punto dos reflexiones del autor, la primera relativa a que el escándalo público permite conocer mejor la forma en que se manifiestan los delitos de corrupción, pero que ese escándalo nada dice en definitiva sobre el fondo de la cuestión, sino que resulta de la mera competencia política y, por otro lado, su referencia a un estudio que concluye que los mecanismos institucionales locales tienen potencialmente mejores resultados que los institutos que surgen de marcos internacionales, cuyas limitaciones son mayores. Toda una conclusión para reflexionar sobre un motivo más acerca de la importancia de un poder judicial independiente e imparcial, dotado de las herramientas necesarias para acometer la tarea.

Al capítulo de los delitos de corrupción en particular sigue otro sobre el proceso penal y la gestión judicial. El autor es claro en sostener que “un conjunto de factores son los que permitirán combatir la delincuencia económica, en general, y la corrupción, en particular, a la vez de tornar eficiente el sistema de administración de justicia en esta específica rama del ordenamiento jurídico penal: 1) el establecimiento de un Nuevo Código Penal con tipos penales y sanciones adecuadas para esta clase de conductas que afectan el orden público económico y los delitos contra la Administración pública; 2) un ordenamiento procesal acusatorio para aplicar las leyes de fondo; 3) organismos especializados para la persecución penal de esta clase de delitos y tribunales, también especializados, encargados de su juzgamiento; 4) la firme decisión política de combatir la delincuencia económica, en general, y la corrupción, en particular”.

Hay un recorrido por todos los elementos que constituyen lo que el autor denomina “derecho de realización penal”, derecho procesal penal, en el que se subrayan las reformas introducidas, se acentúa el rol de los medios tecnológicos para avanzar en las investigaciones y la consiguiente necesidad de ajustar la actuación de magistrados y fiscales para que esa herramienta resulte útil sin violar el debido proceso, el proceso de certificación de las Normas ISO 9001, la duración de los procesos y también la asignatura pendiente del juicio por jurados. Es interesante en este sentido la reflexión del autor que señala la necesidad de un lenguaje claro y comprensible por el ciudadano y también que los “cambios en los modos de pensar no ocurren de un día para el otro; es la sucesión de hechos, la combinación de pensamientos y experiencias las que van modelando el saber ciudadano y fortaleciendo la participación del pueblo en la toma de decisiones. El desembarco en la justicia del sentido común da paso a estos procesos de cambio. Es la posibilidad de acercar la justicia a la persona común y empezar un camino de relegitimación hacia el futuro”. Otra reflexión importante en el camino de lograr pronunciamientos claros por los que los imputados y la sociedad entiendan cabalmente las razones de la condena.

El libro cierra con un capítulo de miradas interdisciplinarias. En el enfoque sociológico, se señala que “una de las principales causas de la corrupción es la ausencia de una verdadera conciencia individual y colectiva, motivada por la imagen que la comunidad tiene del Estado y la percepción frente a la imparcialidad en sus gastos e inversiones, al no tener conocimiento de los programas de gobierno y las políticas de redistribución del ingreso. La existencia de corrupción puede viciar una política eficaz”. En un segundo momento, la mirada de la psicología y de la neurociencia, “complementario de lo expuesto en el acápite anterior, no cabe soslayar el análisis psicológico de la corrupción, máxime si se tiene en cuenta que los ciudadanos, en general, tienen un concepto bastante vago y confuso del funcionamiento del Estado, de las finanzas públicas y de sus finalidades; a lo que suma el temperamento individual, la educación, las convicciones políticas y religiosas, los prejuicios, la invencible desconfianza hacia las instituciones”. También hay espacio para desarrollar el análisis económico del derecho, “la mirada ‘económica’ del derecho penal debe ser considerada no solo desde el lugar del sujeto activo del hecho criminal, sino también debe analizarse desde el Estado, estudiando el coste-beneficios y el coste-eficacia de la actividad preventiva y represiva. Los costes de infraestructura, capacitación e investigación, aunque los realicen particulares, deben sumarse a los de prevención del delito”.

Desde el enfoque político, en el libro se sostiene que “la corrupción también tiene un impacto directo en la confianza de la ciudadanía en las instituciones

democráticas. Así, la corrupción genera un doble efecto. Por una parte, envía un mensaje equivocado a la sociedad ya que esta ve cómo las autoridades utilizan al Estado para beneficios privados, desviándola del cumplimiento de sus funciones propias y, en muchos casos, eso va acompañado de una amplia impunidad frente a los casos de corrupción. Por otra parte, los actos de corrupción a gran escala afectan las posibilidades financieras para que el Estado cumpla con sus obligaciones en la sociedad”. También hay un análisis de la relación corrupción-derechos humanos, sustancialmente basado en el contexto latinoamericano. Se recorre la jurisprudencia del sistema interamericano de derechos humanos y el autor no escatima ejemplos, incluido el asesinato de Berta Cáceres en Honduras.

El libro tiene un capítulo de conclusiones que busca erigirse autónomamente y servir de guía a quienes trabajan en el tema.

En suma, un trabajo que es fruto de la investigación, de la meditación y de las observaciones y reflexiones a las que la carrera judicial y académica de Mariano Borinsky le permitió llegar, una combinación importante que, además, contextualiza sus afirmaciones y las dota de “cable a tierra”. Se trata de un aporte en un campo absolutamente cambiante y que se modificará al compás de las normas que busquen acotarlo y también de las herramientas tecnológicas que contribuyan para ello. El deseo es que sea apreciado y que resulte útil.

Mónica Pinto
Profesora Emérita UBA
Decana FD-UBA 2010-18

Prólogo de Sergio Berensztein

Hay libros que, por su calidad, profundidad y originalidad, están destinados a convertirse en una referencia indiscutible en un área determinada del conocimiento. Este es uno de ellos. Con un estilo de escritura claro y contundente, alejado de las ambigüedades y los giros que suelen entorpecer la comprensión de fenómenos de por sí complejos, Mariano Borinsky nos ayuda a entender uno de los problemas más polémicos, embarazosos y políticamente críticos de nuestro tiempo: la corrupción.

Con una mirada amplia y rigurosa, con la ventaja de conocer en profundidad no solo la teoría y la literatura sobre la materia, sino sobre todo muchos casos concretos, más el valor agregado que implica observar este fenómeno nada menos que desde un asiento importantísimo en el Poder Judicial, una institución tan fundamental como cuestionada, el autor nos va guiando con persuasión y elegancia a lo largo del texto de manera tal de poder desentrañar los complejos mecanismos económicos, institucionales, políticos y culturales que explican la cuestión de la corrupción.

De todas las preocupaciones que los ciudadanos han manifestado en los últimos tiempos en entornos democráticos, la corrupción es sin duda no solo la que más perturba el humor social, sino que puede *in extremis* erosionar la legitimidad de las instituciones. Las crisis económicas tienen muchas veces causas ajenas a la voluntad de los líderes (shocks externos, cuestiones geopolíticas, cambios tecnológicos, crisis ambientales) y por lo general están asociadas a fenómenos de economía política de difícil comprensión para el votante medio. Asimismo, existen formas de asistencia y cooperación internacional ante situaciones delicadas (el Fondo Monetario Internacional, la banca de desarrollo, etcétera).

Por su parte, la inseguridad ciudadana ha adquirido también un estatus novedoso, convirtiéndose en una cuestión prioritaria en todo Occidente, sobre todo como resultado de la pandemia de COVID-19, ya que la frecuencia y gravedad de los hechos de inseguridad han aumentado de forma alarmante no solo en áreas urbanas, sino incluso en rurales y semi rurales. En América Latina esto lleva varias décadas, ya que la preocupación por la inseguridad estuvo siempre

compitiendo con las cuestiones económicas como uno de los tres temas de mayor relevancia. Curiosamente, a diferencia de otros *issues* de interés público, la inseguridad recurrente dispara cambios de comportamientos en distintos segmentos de la sociedad (familias, empresas, organizaciones de la sociedad civil) que, al menos por un tiempo, brindan la sensación de que “algo se puede hacer” para acotar aunque sea parcialmente sus efectos más deletéreos.

Sin embargo, los casos de corrupción, la tercera cuestión que más preocupa en la mayor parte de los países institucionalmente endeble, sobre todo en América Latina, generan una compleja ola de frustración, irritación, impotencia y desesperanza. Más aún, la desconfianza en las instituciones tiende a aumentar exponencialmente como consecuencia de hechos de corrupción, sobre todo cuando su esclarecimiento es lento, incompleto y rodeado de sospechas respecto de la imparcialidad e integridad de quienes investigan. En efecto, la persistencia y acumulación de casos de corrupción está íntimamente y particularmente relacionada con la mala imagen del Poder Judicial. Esto es grave en sí mismo, pero sobre todo en un contexto global donde predominan indicios de un decaimiento bastante generalizado de la cultura democrática, incluso en países desarrollados que hasta hace poco eran considerados ejemplos en la materia.

En rigor la característica principal de la cuestión de la corrupción es que por acción u omisión ocupa un lugar de privilegio tanto en la agenda ciudadana como en la de las principales instituciones, así como de las elites que las dirigen. En efecto, la conversación pública, antes pero sobre todo luego de la irrupción de las redes sociales como espacio privilegiado del debate político, tiene a la corrupción como uno de sus tópicos más frecuentes y polémicos. Organismos no gubernamentales, especialistas, académicos y sobre todos los medios de comunicación alimentan permanentemente el intercambio de información e ideas al respecto, conformando una masa creciente y a menudo contradictoria de contenidos que se diseminan por el fragmentado sistema de información tan característica de nuestra era. Como suele ocurrir con todos los temas controversiales, existen sesgos y prejuicios que a menudo tienden a ratificar visiones individuales o sectoriales previamente establecidas (o “nichos” comunicacionales), pero en conjunto se ha venido conformando un enorme acervo con múltiples matices, experiencias, casos emblemáticos y posibilidades de aprendizaje. En este sentido, Mariano Borinsky proporciona en esta obra una caja de herramientas particularmente útil para que el lector esté en condiciones de analizar, desglosar y jerarquizar este material existente.

Es justo reconocer que se han realizado enormes esfuerzos para responder a las nuevas demandas de la ciudadanía y que los resultados no son en absoluto

menores. En particular, el sector privado (sobre todo las empresas que cotizan y/o emiten deuda en el mercado), algunos gobiernos, casi todos los organismos internacionales y un creciente número de instituciones educativas y académicas han tomado a la corrupción como una prioridad y, consiguientemente, han implementado reformas significativas con los correspondientes cambios de prácticas y estándares. En particular, los recientes avances en términos de gobierno corporativo y prácticas de transparencia en la mayoría de las grandes empresas han sido extraordinarios.

Más aún, desde mediados de la década de 1970, las principales democracias del mundo han implementado un conjunto de reformas orientadas precisamente a mejorar los mecanismos de control, acotar los márgenes de discrecionalidad, profesionalizar el reclutamiento de personal e incluso transparentar el financiamiento de la política en general y las campañas en particular. Incluso la gestión de intereses (“lobby”) ha sido en muchos casos regulada, aunque se trata por lo general de mecanismos muy perfectibles. Asimismo, experiencias como las de la Unión Europea han inducido a países que pretendían sumarse a ese bloque pero que arrastraban déficits en términos normativos a realizar enormes esfuerzos para cumplir con los requisitos impuestos por Bruselas. El resultado ha sido un salto muy significativo en términos de calidad institucional, capacidad de *enforcement* y fundamentalmente cultura cívica. Se trata de procesos de larga duración pues implica cambios de valores y prácticas muy profundamente establecidas, pero los resultados han sido muy importantes.

Incluso en algunos países de América Latina y en otras democracias emergentes pueden sin duda observarse algunos progresos significativos, aunque lamentablemente Argentina no sea uno de ellos. En particular, esto está íntimamente vinculado con aquellos casos en los que los poderes judiciales gozaban de (o fueron capaces de alcanzar) grados relativamente altos de imparcialidad, independencia y prestigio o reconocimiento por parte de la ciudadanía. Se trata de un proceso en el que debe tenerse en cuenta que los eventuales progresos no son lineales u homogéneos. Esto es así sobre todo en sociedades complejas y en particular en países que adoptaron una organización territorial basada en los principios del federalismo, pues cada Estado provincial requiere de esfuerzos particulares en términos de calidad institucional. Esto explica que, en América Latina, los tres casos nacionales que están muy por encima del promedio en términos de control de la corrupción sean Chile, Uruguay y Costa Rica, que son tres países unitarios.

Por su parte, los organismos internacionales también adoptaron mejores prácticas internas y comenzaron a exigir mejoras significativas en la calidad de ejecución de los programas de ayuda y cooperación por ellos financiados,

luego de algunos casos que mostraron serias falencias en esa materia (sobre todo hasta finales de la década de 1980). Es cierto que en muchos casos existen problemas de conflictos de interés, coordinación y comunicación que en la práctica entorpecen el efectivo cumplimiento de las regulaciones existentes, orientadas a mejorar los niveles de transparencia de los países con los que interactúan estos organismos. Sin embargo, el cambio de paradigma que tuvo lugar en los últimos años ha sido muy marcado, auspicioso y en algunos casos con éxitos al menos parciales.

Finalmente, las comunidades epistémicas (integradas por académicos, juristas, especialistas y *policy makers*) han contribuido significativamente a estandarizar criterios, acreditar mecanismos e identificar casos de éxito que en conjunto han mejorado significativamente la comprensión del fenómeno de la corrupción, la efectividad de los mecanismos para combatirla y capacidad para alcanzar avances en términos prácticos. En este sentido, este gran aporte de Mariano Borinsky está, en mi opinión, destinado a obtener un rápido reconocimiento de sus colegas. Más aún, los interesados en el tema y el público en general estarán muy gratamente impresionados al recorrer sus páginas.

En esta coyuntura global caracterizada por tanta volatilidad, incertidumbre, complejidad y ambigüedad, a menudo atravesamos momentos de desasosiego, desesperanza, confusión y apatía. Nos cuesta ver la luz al final del túnel dada la acumulación de problemas y desafíos que nuestras clases dirigentes a menudo no son capaces ni siquiera de jerarquizar. Sin embargo, contribuciones como las de Mariano Borinsky constituyen un soplo de aire fresco: por su compromiso, rigurosidad, pasión y profesionalismo. Los problemas complejos requieren soluciones razonadas, basadas en conocimiento, análisis, rigurosidad intelectual y dosis importantes de pragmatismo. Todos estos atributos serán dominantes para el lector en las páginas que siguen. A disfrutarlas.