



Cómo se mueve el poder en Latinoamérica

Descripción

El corrupciómetro dado a conocer por el INEA en relación con los países iberoamericanos destaca como gran novedad, además del análisis sobre casos reales, la gradación de la corrupción a partir de cinco categorías que buscan aclarar la situación de cada país.

La primera categoría, la más grave, se refiere a la situación de corrupción sistemática de naturaleza estatal de alta nocividad social. Como su nombre indica, se trata de la peor de las posibilidades en las que puede encontrarse un país. En estos casos, las redes de la corrupción dominan las estructuras públicas, capturan al propio Estado. Como señala el INEA, la captura del Estado no sólo se produce cuando el sector privado controla el aparato público en su conjunto, sino también cuando existen focos de corrupción dentro del Estado que responden a intereses privados. En estos supuestos, se producen muy graves perjuicios económicos para el desarrollo del país, evidentes quebrantos de la moral social y pública de los ciudadanos, así como la misma desnaturalización del sentido originario del poder público. Puede aparecer tanto en la vertiente administrativa, como en la dimensión judicial o legislativa, aunque lo que suele ocurrir en estos casos es que la corrupción domina la propia esfera pública, los tres poderes clásicos del Estado.

En segundo lugar, nos encontramos ante la corrupción institucional de alta nocividad social. Se trata de la corrupción regular y generalizada en los aparatos públicos y oficiales en los que se obvian los procedimientos formales y donde los dirigentes, si no participan directamente en la misma corrupción, de alguna manera son cómplices de los delincuentes. La alta nocividad social se produce en estos supuestos porque las áreas institucionales afectadas son claves para la vida y la convivencia sociales minando lo que se denomina pomposamente capital social.

En tercer lugar nos encontramos con la denominada corrupción esporádico-individual, también de alta nocividad social. Se trata de la corrupción protagonizada por acciones individuales y puntuales realizadas por personalidades o figuras relevantes del ambiente político o social. Causa evidentes perjuicios sociales a la población porque afecta a funciones de alta dirección pública o social que se presumen de alta ejemplaridad, así como, en ocasiones, a delitos de gran dimensión o al crimen organizado.

La cuarta categoría se refiere a la corrupción institucional de efecto local. Es, como señala el INEA, la corrupción que se presenta en espacios normativo-institucionales locales o regionales. Son casos en los que están involucrados funcionarios locales o regionales que incumplen sus deberes de servicio público. También esta modalidad de corrupción afecta a la confusión de los intereses públicos locales con los particulares y afecta, a la larga, a la conciencia ética de la sociedad. Hay complicidad por parte

de las autoridades, incluso es «bien vista» en algunas latitudes del mismo poder.

Finalmente, la quinta y última categoría se denomina corrupción esporádico-individual de efecto local. Es la corrupción que caracteriza a los funcionarios o autoridades de área local puntual e individual, que suele instalarse en las funciones de naturaleza administrativa.

Otra de las principales causas de la corrupción que asola a los países hermanos del continente americano es la ausencia de voluntad política por erradicar esta plaga social. En efecto, según el diagnóstico del INEA, es particularmente preocupante que en algunos países que en la década de los noventa del siglo pasado llegaron a una situación de corrupción generalizada y sistemática hoy, bajo gobiernos que conducen procesos de transición democrática que llevan aparejadas medidas anticorrupción, adolecen de una franca y decidida voluntad de lucha contra la corrupción. Una manifestación de esta ausencia de voluntad política la encontramos en las comisiones anticorrupción. Muchas de ellas nacen con raquíticas facultades integradas por funcionarios designados por el poder ejecutivo. A ello, el INEA añade que existe poco entusiasmo por crear y consolidar auténticos sistemas judiciales anticorrupción con autonomía e independencia reales. El drama de la ausencia de independencia judicial no hace más que acrecentar el fenómeno junto a la sistemática falta un sistema de función pública profesional independiente del poder ejecutivo.

LA CULTURA DE LOS «VIVOS»

En tantas ocasiones lo realmente relevante no son tanto las soflamas, las arengas o las homilías cívicas, tan del gusto de algunos dirigentes, no sólo de Iberoamérica, sino la adopción de medidas concretas que, poco a poco, demuestran la voluntad de ir recortando espacios a la impunidad, al secretismo y a la arbitrariedad. Así se demuestra la voluntad política no sólo con palabrería, sino con palabras y con hechos concretos.

En el mundo latinoamericano la expresión «vivo» aplicada a la conducta de un personaje público suele estar asociada a una imagen de sujeto que se aprovecha de las circunstancias para su beneficio personal, saltándose si es necesario los principios de la ética o la moral. En alguna medida, también entre nosotros ha calado esta imagen que se utiliza, más o menos, también en este sentido. Si n embargo, donde ha hecho fortuna es, insisto, en el área iberoamericana.

Para lo que ahora interesa, resulta que cuando los autores del informe analizan las causas de la corrupción en Iberoamérica, citan el desarrollo creciente de la cultura de la «viveza» entre los políticos y los funcionarios latinoamericanos. Para el INEA, dicha «cultura» se describe así: «Sistema de valores y creencias vinculadas a procesos de movilidad social sin sanción moral donde se valora a quien «inteligentemente» sabe aprovecharse de los «tontos» que creen en las reglas del juego social y las respetan». Curiosa descripción pues apunta a un sistema de valores y creencias que da por buena la tarea del «vivo». Es más, para muchas capas sociales, el vivo es una aspiración, un modelo a imitar. Quizás igual que por aquí no pocos consideran que la cultura del pelotazo es todo un ejemplo digno de emulación.

La cultura del «vivo», sin embargo, debe ser sustituida por la cultura del esfuerzo y del trabajo bien hecho. Hoy hace falta levantar la bandera de la integridad y la honradez frente a tanto abuso. Pero lo más importante es que seamos capaces de transmitir a las nuevas generaciones que la cultura del pelotazo o de la viveza es un cáncer social y que un país serio se construye desde la integridad desus dirigentes y desde el trabajo bien hecho de los ciudadanos.

EL «BOTINAZGO»

Otra de las principales causas que se esgrimen cuando se trata de analizar la corrupción política es la búsqueda del poder como botín. «Botinazgo» lo denomina el INEA en su *corrupciómetro* internacional con el propósito quizá de llamar la atención sobre una idea, todavía presente en muchas partes de Iberoamérica y también de otras latitudes, que consiste en considerar el poder como algo propio del partido que gana las elecciones y, sobre todo, de sus dirigentes, que se convierten en los dueños y señores de un botín que hay que distribuir entre los partidarios.

En este marco, como señala el *corrupciómetro* al abordar esta causa de corrupción, se comprende perfectamente la perspectiva patrimonial de los cargos públicos que caracteriza estas actitudes. En su versión más benigna, dice el informe del INEA, el «botinazgo» se contempla como la recuperación de los costes de inversión que supone el trabajo por alcanzar el poder. Aquí radica, sobremanera, la espinosa cuestión de la financiación de los partidos.

Desde la perspectiva de la búsqueda del poder como botín aparecen otras formas de corrupción bien conocidas como puede ser el nepotismo o el clientelismo político. Dos formas de corrupción que también en el viejo continente afloran con más frecuencia de la deseada, quizás debido a la doble moral en la que está instalada la sociedad europea en términos generales.

Como señala el *corrupciómetro* internacional, elaborado para el área iberoamericana, la actitud sociopolítica del «botinazgo» tiene que ver con la ampliación del delito del malversación o peculado en la realidad latinoamericana, pues si el poder es un botín, entonces se ejerce como propio.

LAS DESIGUALDADES SOCIALES

El informe que estamos glosando señala también como causa de corrupción la existencia de estructuras sociales sin equidad en lo que se refiere a los sueldos y retribuciones de los trabajadores, sea en el sector público o en el sector privado. En este contexto, ante la ausencia de oportunidades sociales, muchas personas buscan otros «complementos» al margen de la ley y de las más elementales exigencias de la ética pública.

En efecto, la realidad iberoamericana pone de manifiesto que la justicia social demanda sueldos dignos, retribuciones justas que permitan a los trabajadores vivir con dignidad y ejercer todos y cada uno de los derechos fundamentales. De lo contrario, seguiremos asistiendo a esperpénticos acontecimientos protagonizados por funcionarios públicos que aprovechan su cargo para su beneficio y enriquecimiento personal.

La insultante pobreza que asola a muchos de estos países, que convive con algunas de las fortunas más opulentas del planeta, constituye un hecho real que ha de llevar a los dirigentes públicos, sociales y económicos a pensar en introducir criterios de equidad en las condiciones laborales del empleo

público y del privado. Hoy por hoy, quien conozca mínimamente la realidad social iberoamericana, sabe que la lucha contra la pobreza ha de plantearse en el marco de la estrategia anticorrupción a partir de fórmulas de educación cívica congruentes que planteen una profunda reforma de las políticas sociales y económicas dirigida a colocar a la persona y su inviolable dignidad en centro del orden político, económico y social.

LA FALTA DE ÉTICA PÚBLICA

Desde otro punto de vista, se puede decir que la corrupción es consecuencia, como señala el *corrupciómetro* internacional, de la «falta de desarrollo de la ética pública». En efecto, la explicación de determinadas costumbres y hábitos sociales encuentra su justificación en un escaso compromiso con lo público debido a la pérdida de referencias éticas en el ejercicio del gobierno y de la dirección de instituciones públicas. Los cargos públicos no se contemplan como ocasiones de satisfacer las necesidades colectivas del pueblo o como formas de trabajar por el bienestar general e integral de los ciudadanos. Más bien, los cargos públicos constituyen, en tantos de estos países, oportunidades para el enriquecimiento personal y para afirmar el dominio de unos sobre otros. En este contexto, las más elementales exigencias de la ética aplicadas a la dirección de los asuntos públicos brillan por su ausencia. En tantos casos, no hay carrera administrativa, no hay institucionalidad, las remuneraciones son arbitrarias, el sistema de captación de personal nada tiene que ver con el mérito y la capacidad, y la falta de un sistema de recompensas y méritos acorde con el desempeño honesto y eficiente ha dado lugar, como regla general, a una profunda desmotivación y desmoralización del conjunto de la función pública que comprueba a diario los efectos del clientelismo y el nepotismo.

En este ambiente se produce una inquietante pérdida de credibilidad social de las instituciones públicas que abre todavía más la brecha entre el pueblo y los dirigentes, privatizando la vida pública hasta límites insospechados. Claro, así lo público apenas tiene consistencia en sí mismo pues queda a merced de los particulares en un peligroso proceso de pérdida de las referencias éticas y morales del servicio público.

Es lógico que los dirigentes públicos para realizar sus tareas, para alcanzar los objetivos que se marcan, cuenten con personal de confianza. Como todo en la vida, lo importante es conducirse en este tema con sentido de la proporción y de la medida. Cuando ello no ocurre así, como señala el INEA en el *corrupciómetro*, entonces aflora un galopante gasto público que normalmente va asociado, en una u otra medida, a la corrupción.

El *spoils-system*, tan arraigado en las repúblicas hermanas de América, es un mal que debemos ayudar a extirpar porque está en el origen de la corrupción. En Europa, las cosas suceden de otra manera, aunque también, con menor intensidad, encontramos supuestos en los que la necesidad de financiar las campañas políticas conducen al mismo resultado.

LA DESLEGITIMACIÓN DE LOS PODERES PÚBLICOS

Otra de las causas que se citan como desencadenante de los índices de corrupción que caracterizan a esta región del mundo es la deslegitimación de los poderes públicos. El caso del poder judicial es especialmente delicado puesto que en la medida en que sus integrantes son dependientes del poder ejecutivo, en esa medida sus resoluciones son políticas y tantas veces elaboradas para absolver a los miembros del gobierno o de la administración. La ciudadanía lo percibe así, por lo que no es de extrañar, y lamentar, que en ocasiones la gente se tome la justicia por su mano y proceda al

linchamiento público de determinados delincuentes. Ciertamente, no en todos los países latinoamericanos las cosas suceden de la misma manera, pero sí puede afirmarse que fortalecer la independencia judicial es una de las maneras más eficaces de luchar contra la corrupción. Si el pueblo no confía en la justicia sencillamente porque no existe como tal, entonces la batalla contra la corrupción se convierte en un pesado sueño irrealizable.

El poder legislativo en estos países tampoco es ajeno a la corrupción. No son, desgraciadamente, pocos los casos de diputados envueltos en casos de corrupción. No es infrecuente la llamada corrupción normativa y, finalmente, se dan supuestos en los que la arbitrariedad en la fijación de los sueldos de sus señorías se realiza al margen de la realidad y con grave quebranto de las arcas públicas.

En este contexto, la ingobernabilidad está servida. El pueblo tantas veces se rebela contra esta situación y, en ocasiones, se procede a la sustitución de presidentes que no agotan su mandato sencillamente porque cala en la sociedad que el grado de deterioro es tal que hay que buscar como sea otro líder para sacar al país del desorden y la anarquía. Además de falta de gobernabilidad, lo más grave es la pérdida de la fe en la justicia. Si la justicia no es dar a cada uno lo suyo, lo que le corresponde, y la ciudadanía así lo percibe, entonces es muy difícil plantear la lucha anticorrupción con garantías. Por eso, el camino de la lucha contra la corrupción comienza por la instauración de un sistema de selección objetivo, basado en el mérito y la capacidad, para la selección de los jueces y magistrados.

LOS «ANILLOS BUROCRÁTICOS»

Los autores del *corruptómetro* internacional señalan, igualmente, como causa de la corrupción que viven estos países, la existencia de los llamados «anillos burocráticos».

La expresión proviene de la sociología y fue acuñada, según parece, por el profesor Enrique Cardoso, quien une a su condición de científico social la experiencia de presidir el gobierno del Brasil durante varios años. Quizás por eso, su aproximación a este concepto sea útil y realista porque pocas personas como él pueden mostrar un conocimiento de los entresijos de la política tan completo.

Pues bien, los «anillos burocráticos» pueden comprenderse, desde la etiología de la corrupción, como una expresión del intento de dominio de determinadas empresas privadas del aparato público. Para Cardoso, los «anillos burocráticos» son un tipo de modalidad «privada» de articulación de intereses por la que determinados grupos imponen sus requerimientos en los procesos de decisión pública al contar, dentro del aparato del Estado, con representantes incrustados en la función pública. Como causas próximas de estas prácticas, nos encontramos con el sistema del botín o el llamado *lobbismo*. En el caso del sistema del botín, el que gana las elecciones, como hemos comentado, coloca a su gente y a la de los grupos que le han ayudado, de manera que la objetividad e imparcialidad que han de caracterizar a la función pública se convierten en algo imposible. Por lo que se refiere al *lobbismo*, nos encontramos con que los grupos de presión se convierten en los dueños de los procesos de toma de decisiones en el sector público al comprar la voluntad de quienes deciden o, al menos, al contar con relevantes cargos públicos que trabajan, no para el interés general, sino para el interés particular.

LAS NUEVAS MODALIDADES DE CORRUPCIÓN

Otra de las causas de la corrupción existente en el área iberoamericana tiene que ver, según el INEA,

con los vacíos de la legislación de estos países en lo que se refiere al tratamiento y tipificación de las nuevas modalidades de corrupción como el soborno internacional, la llamada narcocomplicidad o la complicidad con el tráfico de armas. Junto a la necesidad de contar con un poder judicial independiente, junto a un sistema de función pública basado en el mérito y la capacidad, es menester también acometer reformas legales que introduzcan estas nuevas figuras delictivas.

En este contexto, en muchos de los países latinoamericanos, la participación ciudadana real es una de las principales armas de la lucha anticorrupción o, en términos positivos, una de las formas de promover los valores de la ética pública. Por eso, también puede ayudar a erradicar la corrupción introducir en la legislación anticorrupción, en términos constitucionales, la presencia del pueblo en las diferentes técnicas e instrumentos contruidos para la lucha anticorrupción.

Otra iniciativa que se promueve desde este punto de vista consiste en la no prescripción de los delitos de alta corrupción calificados también de alta peligrosidad o nocividad social. Se trata de neutralizar, en palabras del *corrupciómetro*, el *modus operandi* de los corruptos que buscan, tantas veces deliberadamente, burlar los plazos de corrupción de sus delitos.

También deben contemplarse en la legislación anticorrupción sanciones, mecanismos de control y fórmulas de fiscalización para las entidades encargadas precisamente de velar por la ética pública. Si estos entes públicos no actúan o no cumplen sus funciones se está enviando un mensaje letal a la sociedad, alimentando las expectativas de los corruptos.

Cuando de leyes y reformas legales se trata, es necesario subrayar que siendo muy importante que la legislación dificulte la corrupción, es mucho más relevante que las cualidades y hábitos democráticos de ciudadanos y gobernantes sean congruentes y cotidianas. De ahí que los programas de educación cívica, los planes de fortalecimiento de la ética pública son realmente un instrumento decisivo y determinante para que los poderes públicos trabajen únicamente para la mejora de las condiciones de vida de la gente.

LOS DAÑOS RESULTANTES

Para terminar, me propongo analizar las consecuencias que se derivan de la corrupción en Iberoamérica a la luz de los datos que suministra el *corrupciómetro* internacional. En efecto, los daños que ocasiona la corrupción son siempre graves, muy graves, puesto que se trata del ejercicio del poder, sea cual sea su naturaleza, al margen de su finalidad esencial. Son los casos de corrupción casos de desnaturalización del poder mismo utilizándose para el provecho personal en lugar de para la mejora de las condiciones de vida de las personas. Desde esta perspectiva, las consecuencias de la corrupción se pueden circunscribir al área social, a la económica y a la política.

Por lo que se refiere a la dimensión económica, la corrupción trae consigo el desvío de los recursos a obras improductivas, innecesarias, a la compra de armas, lo que proporciona pingües beneficios a los corruptos. Tampoco se puede olvidar, desde este punto de vista, el flagelo económico que inflinge a los sectores populares, puesto que muchas veces los pobres se ven obligados al pago de coimas o sobornos. Se trata, como señala el *corrupciómetro*, de un auténtico impuesto a la pobreza que da lugar a que, lamentablemente, en estos países el pobre paga más, proporcionalmente, que el pudiente. En el área económica se impone que la educación en ética enseñe que la corrupción, en contra de lo que muchas veces se dice, incrementa notablemente los costes de transacción de la economía. Es decir, el entramado institucional, condición necesaria para el desarrollo de la oferta y la

demanda, puede resultar muy cara debido a la ineficiencia y a la corrupción de los funcionarios públicos.

Desde la perspectiva social, los daños que trae consigo la corrupción son inestables. Las consecuencias más graves se producen cuando hay una complicidad de la corrupción aparejada a la delincuencia de alta nocividad social, como puede ser el narcotráfico, el tráfico de armas o la trata de seres humanos. El *corrupciómetro* destaca, además, la negativa incidencia de la corrupción sobre el capital social, representado fundamentalmente por la confianza en el funcionamiento del sistema social y la lealtad de los grupos y actores sociales. En efecto, la corrupción daña las obligaciones y expectativas recíprocas, la buena fe en los negocios jurídicos, el ordenamiento jurídico en su conjunto que impone sanciones y penas, así como las relaciones de autoridad en la medida en que los dirigentes van perdiendo su legitimidad.

Finalmente, los daños que la corrupción produce en el ámbito político se proyectan, sobre todo, a la existencia de un clima de desconfianza y sospecha del pueblo frente a los políticos, a quienes se ven, no como personas comprometidas con el bienestar general e integral de los ciudadanos, sino como sujetos dedicados a alcanzar su beneficio personal.

En este contexto, la ingobernabilidad es un hecho más o menos acusado y aumenta la distancia entre el pueblo y sus representantes políticos.

La lucha contra la corrupción es una tarea continua y constante que, sin dramatismos y visiones pesimistas, debe comenzar en la familia y en la escuela, desde las que se deben transmitir los valores de una existencia humana ética. La educación cívica es el mejor remedio siempre que se plantee de manera optimista y en clave de promoción de valores y criterios éticos. Esperemos que en Iberoamérica la publicación de este *corrupciómetro* sirva para encarar en serio y de verdad una estrategia anticorrupción basada en la promoción de la ética y en sistemas educativos sólidos.

Fecha de creación

29/09/2006

Autor

Jaime Rodríguez-Arana