

Corrupción y transparencia conceptos y enfoques

Guatemala

¹Raúl Torres
retpaz@hotmail.com

Introducción.

El presente artículo tiene como objeto el tema de la corrupción. Los objetivos fundamentales son:

En primer lugar, el de aclarar el concepto mismo de corrupción, tanto en un sentido amplio (que incluya las manifestaciones y formas de interpretarlas en distintos ámbitos de la vida social: empresarial, civil, profesional y político), como en un sentido restringido, tratando de aplicarlo básicamente al ámbito de la administración pública estatal, es decir, a los conflictos de interés propios del ejercicio del poder en ese ámbito. Esto es radicalmente importante, en la medida que para efecto de estructurar y proponer políticas públicas orientadas a prevenir, perseguir y sancionar la corrupción, es básico diferenciar las formas generales y estrictas de corrupción.

En segundo lugar, presentamos los enfoques más sobresalientes en el debate regional actual en torno al fenómeno de la corrupción, de los cuales se han derivado modelos explicativos.

En tercer lugar, el texto define la transparencia, en el marco de la ampliación de su ámbito de aplicación, hasta llegar a la identificación de las áreas constitutivas para establecer posibles indicadores medibles.

1. Una aproximación a la sintomatología moral de nuestra sociedad.

Para un tratamiento del fenómeno tan traído y llevado de la corrupción, planteamos un primer paso, consistente en una contextualización introductoria con base a algunos datos provenientes de una especie de sintomatología moral de nuestra sociedad.

Desde hace algún tiempo, se viene diciendo que nuestra situación, el orden de la cultura cultiva ciertas formas de comportamiento que nos dan algunos datos preocupantes: individualismo egoísta, ausencia de solidaridad, consumismo, hedonismo (disfrute del presente sin perspectivas de largo plazo), rechazo de compromisos con el futuro, desaparición

¹Raúl Torres es un salvadoreño con proyección centroamericana que actualmente brinda apoyo técnico a la Comisión Nacional por la Transparencia y Lucha Contra la Corrupción de Guatemala. Su formación académica incluye una Licenciatura en Filosofía por la Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas” UCA de El Salvador. Posteriormente, a nivel de Maestría, asistió a cursos relacionados con “Ética de la Gestión Pública” en el Instituto de Ética Aplicada de la Universidad de Valencia y el Seminario sobre Ética Económica y Gestión Empresarial en Bancaza, Valencia, España. Además, cursó estudios de Doctorado en Derechos Fundamentales en la Facultad de Filosofía del Derecho, Moral y Política de la Universidad Carlos III de Madrid. Sus obras incluyen materiales de textos básicos para cursos en su especialidad y ponencias presentadas a seminarios cuyos temas llevan como título entre otros, “¿Qué son los derechos Sociales? Bases Normativas para una Política Social” (1996), “¿Qué es la Tercera Vía?. Comentarios críticos a la Propuesta de A. Giddens” (2000) y “El Debate Liberal-Comunitarista en Estados Unidos” (2001). En la actualidad, trabaja también dentro de una investigación más amplia, que reúne varios investigadores sobre una agenda anticorrupción con carácter regional vinculada a Transparencia Internacional.

de la militancia, debilitamiento de lazos comunitarios y conyugales². Muchas de estas reflexiones están vinculadas a las realidades de las llamadas “sociedades desarrolladas” o “postindustriales”, pero que no necesariamente responden a nuestras realidades en el Sur, aunque siempre está la cuestión de cómo esas realidades se entretujan con las nuestras para crear interconexiones, para bien o para mal.

2. El problema de la corrupción.

Una de las manifestaciones más clara en el orden de nuestra sintomatología moral lo constituye el problema de la corrupción. La habitualidad con que los casos de corrupción se presentan en cualquier ámbito social demuestra ya una fuerte generalización del fenómeno. Y la verdad es que no se trata de algo nuevo, corrupción siempre ha habido³, lo que pasa es que hoy día se vive un aumento de fiscalización y control que presiona sobre las diversas instituciones.⁴ Todo esto aparece con mayor claridad a la luz del hecho de la globalización económica, que presiona por una mayor transparencia y acceso a la información.

Lo nuevo en el tema de la corrupción, es el reclamo de que no haya corrupción. En el mundo antiguo todo se basaba en dos principios: primero, la reciprocidad (doy algo a cambio de algo, generalmente regalos), segundo, el poder absoluto de la monarquía absoluta (donde los fondos eran del rey, y no había el concepto ni espacio de la publicidad de lo público). Es la era democrática la que instala la idea de lo público, de modo que los fondos públicos son de los ciudadanos, y que quienes los manejan son simplemente administradores. Así es como nace el concepto de corrupción moderna.

En todo caso, para países como los nuestros que recién comienzan en su historia política y social a transitar a la democracia, se hace pertinente el abordaje riguroso del concepto de corrupción. En este sentido, proponemos una distinción básica su sentido, a partir del cual comencemos a aclararnos los posibles usos y aplicaciones del concepto mismo.

2.1. Sentido amplio de la corrupción.

² Véase el clásico estudio, aunque desde un conservadurismo crítico en la sociología norteamericana, de Daniel Bell, Las contradicciones culturales del capitalismo (Madrid: Alianza, 1977). Más recientemente, el excelente diagnóstico, aunque con una discutible propuesta, de Alasdair MacIntyre, Tras la virtud

(Barcelona: Crítica, 1987). Para una posición más equilibrada entre valores liberales y comunitarios, véase el sugerente libro de Amitai Etzioni, La nueva regla de oro. Comunidad y moralidad en una sociedad democrática (Barcelona: Paidós, 1999). Para una posición del tipo llamada posmoderna, vinculada a la pérdida de credibilidad del discurso ético y advenimiento del relativismo moral, véase Jean F. Lyotard, La condición posmoderna (Madrid: Cátedra, 1984). y Gianni Vattimo, El fin de la modernidad (Barcelona: Gedisa, 1986). Para una postura que busca reestablecer, a través de una revisión crítica del modelo kantiano, la recurrencia a principios éticos universalizables, véase Jürgen Habermas, Conciencia moral y acción comunicativa (Barcelona: Península, 1985). En la misma línea de recuperación del modelo ilustrado, pero con inclinación liberal de corte social, véase John Rawls, Justicia como equidad (Madrid: Tecnos, 1986). y su Liberalismo político (México: Fondo de Cultura Económica, 1993). Una reacción pragmatista, puede encontrarse en Richard Rorty Objetividad, relativismo y verdad (Barcelona: Paidós, 1998). Por último, Charles Taylor, Las fuentes del yo (Barcelona: Paidós, 1998).

³ Véase el libro de John T. Noonan, The Intellectual History of Moral Idea (Los Angeles: University Of California, 1984).

⁴ Para un análisis de la relación entre procesos de globalización y mundialización con el aumento de la presión para la transparencia y la fiscalización véase Anthony Giddens, La tercera Vía: La reconstrucción de la socialdemocracia (Madrid: Taurus, 1999), 44- 46.

En una perspectiva genérica, el concepto de corrupción hace referencia a la descomposición, pérdida de la naturaleza original, degeneración y hasta perversión de algo. Es por ello, que suele decirse, que algo se corrompe cuando pierde su naturaleza, se convierte en algo distinto y acaba oliendo mal. En el plano de las actividades sociales, un gran número de ellas han venido desvirtuándose y huelen mal, porque se encuentran en estado de putrefacción.⁵ Desde este sentido **amplio** de corrupción, hay que explicar cómo opera el también genérico **proceso** de la corrupción.

2.1.1. La corrupción de las actividades sociales.

Toda actividad social (sea pública o privada, por el momento no interesa la distinción), se caracteriza por tender a alcanzar un tipo de bien.⁶ Estos bienes son los llamados **bienes internos**; es decir, que son los que le dan sentido, y a la vez, prestan legitimidad social, dado que toda actividad persigue un fin (bien) que le es propio. Para el caso, las actividades empresarial, sanitaria, periodística, docente, ciudadana y política, tienen sus propios bienes internos: la generación de riqueza para satisfacer necesidades, la salud de las personas, la formación e información de la opinión pública, la formación de personas autónomas y críticas, el ejercicio de los derechos y deberes fundamentales y el bien común respectivamente.

Por otra parte, hay otro tipo de bienes que la realización de una actividad social conlleva, y que no necesariamente le dan legitimidad ni sentido en sí mismo. Estos son **bienes externos**, y tan sólo vienen por añadidura no constituyendo criterios para especificarlas y diferenciarlas. Se trata del dinero, el prestigio y el poder.⁷

Pues bien, para comprender la relación entre bienes internos y externos, pensemos por ejemplo en que el bien interno de la actividad deportiva es el placer de jugar o de contemplar un buen juego. Pero a la vez, es también un medio para ganar dinero, para obtener un prestigio y al final para conseguir cierto poder social. Estos tres bienes, pueden lograrse igualmente con otras actividades: un hábil banquero, un político astuto, un excelente profesional, un buen ciudadano y, por supuesto, un servidor público.....⁸

¿En qué consiste la corrupción de todas las actividades que hemos mencionado?. **La corrupción de las actividades se produce cuando quienes participan en ellas, no lo hacen por el aprecio e identificación con los bienes internos que les dan sentido y legitimidad. Lo hacen por los bienes externos que pueden conseguir: ventajas económicas, ventajas sociales y de poder.** Dicho de otro modo, la corrupción consiste en cambiar los bienes internos por los externos en el orden de la importancia a la hora de realizar una actividad, lo cual llega al extremo de considerar tonto al que realiza la actividad por su bien interno. Esto es sintomático socialmente, en la medida que se impone como una preferencia generalizada el perseguir los bienes externos.

Consecuencia: quienes tienen habilidad para lograr el dinero, el prestigio y el poder acaban apareciendo como eminencias en cada una de las actividades. De ahí, como lo señala Cortina, lo más alarmante en términos de descomposición social se produce cuando el ciudadano corriente empieza a envidiar a quien practica la corrupción y quisiera estar en su lugar, y se dice en su intimidad: ¡Ojalá pudiera hacer yo lo mismo!⁹

⁵ Agustín. Domingo, "La perversión de la palabra", *El Ciervo*, No. 525 (1994), 5-7.

⁶ Es claro aquí una recuperación, en clave sociológica, de la perspectiva teleológica de Aristóteles, *Ética a Nicómaco*, (Madrid:Gredos,1988).

⁷ Alasdair MaCIntyre, *Tras la virtud* (Barcelona: Crítica, 1987), 233.

⁸ Adela Cortina, *Ética civil y religión* (Madrid: PPC, 1995), 22.

⁹ *Ibid*, 29.

2.2. Sentido restringido de la corrupción.

La corrupción en sentido amplio es la pérdida de legitimidad y credibilidad de las actividades sociales, a través de la inversión de la prioridad de bienes, en la que los externos (dinero, prestigio y poder) terminan imponiéndose sobre los internos (fines últimos que dan sentido). Ahora bien, ¿cómo se produce esta inversión de bienes en cada ámbito de las actividades sociales?. La respuesta a esta pregunta es justamente el paso a una perspectiva de la corrupción en un sentido restringido. Y hablamos de un sentido restringido, porque cada ámbito de actividad social presupone una serie de hábitos muy puntuales que configuran y modulan aquellos actos que enmarcamos como corruptos.

Aunque los actos corruptos pueden estar mediados por procedimientos de corte administrativo, organizacional, decisorio o legal, la naturaleza de los mismo sufre una configuración propia según si el acto corrupto proviene del ámbito empresarial (sobornos, evasión, defraudación...), público-administrativo (cohecho, nepotismo, peculado, falsedad...), o profesional (mala praxis, negligencia...). Por ello, para aterrizar más este sentido restringido de corrupción del que hablamos, es importante analizar lo que sería la corrupción en distintos ámbitos de las actividades sociales.

2.2.1. La corrupción en distintos ámbitos.

2.2.1.1. Ámbito empresarial.

El ámbito empresarial por el mero hecho de abanderar un discurso en pro de la libertad (específicamente mercantil), no está libre de espacios para los actos de corrupción. Ya Weber reconocía un estrecho vínculo entre la ética y el espíritu empresarial¹⁰, que más que empresarial tendría que ser emprendedor, dado su carácter de empuje para fundar empresas capaces de generar riqueza. Efectivamente, es justo aquí donde nos hallamos en el centro del bien interno que le da sentido y legitimidad a la actividad empresarial: generar riqueza para satisfacer necesidades humanas.¹¹

Sin embargo, el tipo de empresa o mentalidad emprendedora ligada a una ética protestante que Weber analizara, era la propia de aquel capitalismo industrial del siglo XIX. Hoy, después de las dos revoluciones tecnológicas de los siglos XIX y XX, la de la máquina de vapor y del automóvil, se impone la tercera: la del microprocesador, capaz de almacenar, movilizar y combinar cada vez mayor información, en menor tiempo y vinculado en red. De ahí que no sea casual, que la base tecnológica de la especulación financiera, soporte del capitalismo especulativo, sea esta capacidad para procesar información a gran velocidad que produce ventajas para el que la posee. El problema no es la tecnología en sí misma, ni el acceso a la información, son el tipo de valores que genera la especulación: el dinero por el dinero. Esta es la nueva "ética" del capitalismo informacional¹² en su dimensión más oscura.

¹⁰ Max Weber, Ética protestante y el espíritu del capitalismo (Barcelona:Península, 1992).

¹¹ Adela Cortina et al., Ética de la empresa, 1996.

¹² "Capitalismo informacional" es la expresión que usa Manuel Castells para referirse a la nueva dinámica del capitalismo, producto de la era del conocimiento. Véase su texto La era de la información: Economía, sociedad y cultura, (México:Siglo XXI, 1999), 1:

Una rigurosa reflexión ética sobre la moralidad¹³ empresarial, tendría como punto de partida y teniendo en cuenta el contexto social e histórico en que se inscribe, los principales presupuestos de la práctica empresarial: el tipo de riqueza que más valora el empresariado, los mecanismos de su producción, el alcance y límites de las necesidades que busca satisfacer, la relación del circuito costo-beneficio con la inversión (sea de corto o largo plazo)¹⁴, el cumplimiento de sus compromisos tributarios; y más profundamente, las implicaciones de sus actos en el entorno, el puesto de las personas tanto en el interior como el exterior de la empresa, los límites y alcances de su responsabilidad a nivel social (que va de la caridad, pasando por la cooperación hasta la solidaridad que no son lo mismo) y la visión de sociedad que se propone contribuir a formar. Para todo esto no hay espacio aquí, pero es necesario apuntar el marco en el que se inscribe una reflexión de la corrupción empresarial.

Si regresamos al bien interno de la actividad empresarial (generar riqueza para satisfacer necesidades humanas), podemos decir que corrupción en el ámbito empresarial es **la traición** a ese bien, a ese fin; es la corrupción estrictamente empresarial que renuncia a la generación de riqueza en un sentido amplio, para entregarse a una generación de riqueza en un sentido reducido: la riqueza monetaria, preocupada única y exclusivamente en la cuenta de resultados en términos de ganancias de capital (desvinculada de responsabilidades cooperativas en relación a otros agentes productivos), que si bien en sí misma no es “mala” (ni siquiera en su acumulación), sí puede generar fuertes fracturas que socavan la posibilidad de enfrentar tremendos problemas como la exclusión, la pobreza, el subdesarrollo y la ausencia de proyectos compartidos de nación, sociedad, mercado y estado.

Ahora bien, las formas que adquiere esa traición, pueden manifestarse en forma de delitos, y más si éstos están tipificados en un código como el penal o laboral. Sin embargo esa tipificación no responde al concepto de corrupción en el sentido amplio que venimos manejando. Es por ello que podemos hablar de corrupción cuando una empresa evade impuestos, no cumple con los derechos de sus empleados o soborna a un funcionario público para obtener ciertas ventajas, sí y sólo sí, la circunscribimos al ámbito de lo empresarial. Y constituyen actos de corrupción, en la medida que contravienen el bien interno que da sentido y legitimidad a la actividad empresarial. Pero desde el punto de vista de la persecución penal, no constituyen delito como corrupción en cuanto tal, sino que están tipificados como evasión, defraudación o se persiguen como delitos económicos o de atentatorios contra la economía nacional.¹⁵ Quizá el delito que con mayor fuerza ha pasado a formar parte del concepto de corrupción ha sido el soborno, en la medida que los actos corruptos necesitan de actos corruptores.¹⁶

¹³ Nótese que hay una distinción entre “ética” y “moral”. Se trata de una distinción técnica que se viene usando desde la modernidad, específicamente por Kant. La moral sería ese ámbito de la acción humana donde justificamos nuestros actos (el hecho moral es la justificación producida por la necesidad dar cuenta de nuestros actos y decisiones); la ética sería la reflexión sistemática sobre el hecho moral: las condiciones de la justificación, su coherencia y presupuestos.

¹⁴ Para una buena discusión sobre el funcionamiento tanto del capitalismo americano y del renano en relación al tipo de inversión de las empresas, véase el sugestivo texto de Michael Albert, Capitalismo contra capitalismo (Barcelona: Paidós, 1990).

¹⁵ Para efectos de persecución penal, véase Corte de Constitucionalidad y Corte Suprema de Justicia, Código Penal. (Guatemala: F & G Editores, 2003).

¹⁶ “Convención Interamericana Contra la Corrupción” [base de datos en línea] [visitada 4 de Noviembre de 2003]; disponible en: <http://www.oas.org/juridico/spanish/tratado/b-58.html>

Por tanto, un empresario que soborna y evade, es corrupto desde la traición al fin empresarial, y es corruptor desde la contribución a la institucionalización de otro tipo concreto de corrupción: la de la administración público- estatal.

2.2.1.2. Ámbito de la administración público- estatal.

Es el tipo de corrupción más generalizado en la percepción común. De hecho, cuando suena la palabra corrupción, la asociación inmediata que surge es justamente la relacionada con la administración público- estatal, y específicamente, con los funcionarios y empleados públicos. Lo que pasa es que ha crecido el espacio de la publicidad de los actos de la administración estatal, de modo que, se ha evidenciado la falta de transparencia y rendición de cuentas en los sistemas de la administración pública¹⁷, y al mismo tiempo, se ha desarrollado una mayor sensibilidad por parte de la ciudadanía.

Para efectos analíticos es importante diferenciar por un lado, lo que venimos llamando el ámbito público estatal, que constituye el aparato administrativo permanente de la gestión pública, representado en las instituciones públicas, y por otro, el ámbito gubernamental, el gobierno¹⁸, que toma las decisiones políticas, que está representado en el ejecutivo, y está más sujeto a cambio en la medida que quien gobierna tenga una orientación política distinta. Tanto en una como en otra puede haber corrupción, y más cuando no hay un acuerdo mínimo sobre el bien común (a través de políticas de Estado), que permita articular las decisiones políticas gubernamentales con el funcionamiento del aparato público administrativo del Estado.

Para nuestro interés, es preciso definir ¿en qué consiste la corrupción de la administración público estatal?. En tal sentido, el bien interno que le da sentido y legitimidad al servicio público, es el cuidado de los bienes públicos a fin de que sean entregados a la ciudadanía, y en la medida que traiciona ese fin, corrompe su actividad. Por ello es que Pasquino llama corrupción, al fenómeno [léase acto] por medio del cual un funcionario público es impulsado a actuar de modo distinto a los estándares normativos del sistema, para favorecer intereses particulares a cambio de una recompensa. Corrupto es por tanto, el comportamiento desviado de aquel que ocupa un papel en la estructura estatal (...). La corrupción es un modo de ejercer influencia: ilícita, ilegal e ilegítima. Esta se encuadra con referencia al funcionamiento de un sistema y, en particular, a su modo de tomar decisiones.¹⁹

En definitiva, la corrupción en la administración público estatal, está vinculada al abuso de poder, un poder que ha sido otorgado para cuidar los bienes públicos y revertirlos al ciudadano, pero que al ofrecerse como oportunidad para conseguir ventajas de tipo privados particulares (personales o colectivos) se corrompe. Y cuando este abuso excede los límites de lo tolerado, surge el escándalo político²⁰, en la medida que afecta considerablemente la participación política y la toma de decisiones públicas.

¹⁷ Juan Lozano y Valeria Merino , La hora de la transparencia en América Latina: El manual de anticorrupción en la función pública. (Buenos Aires: Guernica- CIEDLA,1998), 32.

¹⁸ Véase la distinción en Norberto Bobbio, Estado, Gobierno, Sociedad: Contribución a una teoría general de la política (Madrid: Plaza y Janes, 1987).

¹⁹ Diccionario de Ciencia Política, s.v. “corrupción.”

²⁰ Francisco J.Laporta y Silvana Álvarez, La corrupción política (Madrid:Alianza, 1997), 71- 90 y 293- 334.

Ahora bien, este tipo de corrupción (público administrativo estatal), puede estar tipificado penalmente en forma de delitos que atentan contra la administración pública como en el caso de Guatemala²¹, aunque no aparezca el nombre de corrupción como delito estrictamente individualizado. Lo que sí es claro, es que el fenómeno de la corrupción, estrictamente hablando, afecta a la función pública²², justamente porque es ese carácter de público que atraviesa todo el tejido social, es decir, toca a todos. En tal sentido, afecta a las estructuras básicas²³ de la sociedad de manera directa.

Por otro lado, los actos de corrupción de mayor alcance en éste ámbito, tienen un carácter de red. Es decir, que además de los casos en los que puede actuar un funcionario o empleado público de manera aislada, la mayor parte de los casos con verdadero impacto son aquellos que para haberse ejecutado, necesitan de la participación en red o estructura de empleados y funcionarios que puede involucrar a varias instituciones del Estado, incluyendo al gobierno (el ejecutivo).²⁴

Es pertinente señalar, que el literal “b” del artículo VI, referente a los actos de corrupción contenidos en la Convención Interamericana Contra la corrupción, define también como acto de corrupción, “El ofrecimiento o el otorgamiento, directa o indirectamente, a un funcionario público o una persona que ejerza funciones públicas, de cualquier objeto de valor pecuniario u otros beneficios como dádivas, favores, promesas o ventajas para sí mismo o para otra persona o entidad a cambio de la realización u omisión de cualquier acto en el ejercicio de sus funciones públicas”²⁵. Con esta cita, llamamos la atención sobre la inclusión, como corrupción, de los actos de ofrecimiento u otorgamiento al funcionario público, lo cual, para efecto de tipificación y persecución penal, también caería bajo este acto de corrupción el acto corruptor. En tal sentido, el soborno por parte de un empresario, por ejemplo, podría perseguirse como acto también de corrupción en la esfera de la acción penal.

2.2.1.3. Ámbito civil.

¿Puede hablarse de corrupción también en el ámbito civil?. La respuesta a esta interrogante es que desgraciadamente sí. Entre otras cosas porque la civilidad como ámbito de acción social, también presupone un fin preciso, y simultáneamente, una

²¹ Véase Corte de Constitucionalidad y Corte Suprema de Justicia, Código Penal. (Guatemala: F & G Editores, 2003).

²² Para una referencia clara del carácter estricto de la corrupción en la función pública puede verse el Informe de la Comisión Nacional de Ética Pública de Chile “Ética Pública: Probidad, Transparencia y Responsabilidad al Servicio de los Ciudadanos”, Pena y Estado (Buenos Aires, 1995),305- 33. dedicado monográficamente al tema de la corrupción.

²³ Para una clara idea de la razón pública, como estructura básica de la sociedad cuyo contenido constituye el consenso básico sobre el cual se ordena una sociedad, véase el John Rawls, Liberalismo político (México: Fondo de Cultura Económica, 1993).

²⁴ Para una idea más amplia del carácter de red que puede adquirir el tinglado de las operaciones, más allá de las estructuras intraestatales y gubernamentales, véase el artículo de Luis Moreno Ocampo, “Corrupción y Democracia: El caso Peruano y Montesinos”,Transparencia e Integridad, No.4 (2003):

²⁵ “Convención Interamericana Contra la Corrupción”[base de datos en línea] [visitada 4 de Noviembre de 2003]; disponible en: <http://www.oas.org/juridico/spanish/tratado/b- 58.html>

serie de hábitos que la realizan y concretan. Por tanto, para hablar de la “corrupción civil”, hemos de precisar el sentido propio de lo civil (cívica, ciudadanía...)

En el sentido radical, es decir, de raíz, la palabra civil trata del modo de vivir en la ciudad o del modo de vida del ciudadano, en tal sentido, hablamos de ciudadanía cuando el ciudadano, individual y colectivamente (sociedad civil), actúa en relación a la búsqueda de determinado fin específico: **la construcción de mundos mínimos compartidos**. Este fin, tiene como base la necesidad de ordenarse en torno a cuestiones fundamentales que tocan a todos y que por ello son universales, y sin cuyo orden no sería posible una de las condiciones necesarias para convivencia. Por ello, más allá de la pertenencia a una comunidad determinada, más allá de las diferencias individuales o territoriales, y más allá de nuestros ideales morales y deseos sectoriales, la ciudadanía ha de tener un sentido común y universal.²⁶ Se trata pues de lo mínimamente puesto en común universalmente compartido.

Llegado hasta aquí podemos decir que hay corrupción civil: cuando el ciudadano no es tal sino vasallo o súbdito, cuando no hay interés por construir acuerdos para determinar los límites y alcances de los mínimos para convivir, cuando campea la intolerancia, acompañada de impunidad, cuando predomina la dimensión puramente estratégica del diálogo basada en cartas bajo la manga con dobles agendas y ausencia de transparencia, y finalmente, cuando una opinión es poco crítica y sensible a lo que ocurre en el espacio de la publicidad, mostrándose poco exigente con las distintas actividades que se desarrollan en su seno. En última instancia, la ciudadanía civil se corrompe cuando traiciona su bien interno que le da sentido y legitimidad, su fin último: crear mundos compartidos para la convivencia democrática.

Pero en primer lugar, la construcción de mundos compartidos, sólo es posible en formas de organización política que presupongan un tránsito de súbdito a ciudadano. El vasallaje era propio del régimen feudal y consistía en una relación de dependencia y de fidelidad del vasallo respecto a un señor, al que se comprometía a obedecer bajo juramento, a cambio de protección frente a posibles invasiones enemigas. Esto suponía, en última instancia, poner la propia voluntad a disposición del otro. Posteriormente, en el despotismo ilustrado, desapareció el vasallaje propio del feudalismo, pero permaneció la del súbdito: aquél que está sujeto a la autoridad superior, con la obligación de obedecerle, de modo que tampoco goza de autonomía.²⁷ De ahí que es política y moralmente vasallo o súbdito aquel que para formular un juicio cree necesario tener que tomarlo de alguien que se lo de ya hecho, reconociendo con ello su minoría de edad. Pero en la democracia, las distinciones entre vasallo y señor, y entre soberano y súbdito no caben, porque los miembros de la comunidad política son igualmente ciudadanos.

En segundo lugar, el contenido de lo civil como espacio público ciudadano para la convivencia, es mínimo, no máximo. El máximo corresponde al ámbito de lo privado, donde cada quien se pone las metas máximas de hasta dónde quiere llegar en su plan de vida, por ello los máximos se identifican con la felicidad, y en ese terreno cada uno nos planteamos un contenido propio acerca de qué es ser feliz. Se trata más bien, de mínimas coincidencia acerca de cómo vivir juntos, que al mismo tiempo son innegociables porque no son intercambiables. Se trata de contenidos mínimos tales como: los valores de libertad, igualdad y solidaridad, los derechos humanos fundamentales, la tolerancia activa y el diálogo permanente.

²⁶ Camps y Salvador Giner, Manual de civismo (Barcelona: Ariel, 1998), 9.

²⁷ Cortina, Ética de la sociedad civil, 27.

Aquí se trata de libertad en el sentido de reconocer las capacidades de tomar decisiones de un modo moralmente autónomo, y por tanto de tener un conocimiento suficientemente (in)formado sobre lo que consideramos bueno, para tener una idea moralmente adecuada sobre cómo organizar la convivencia, sin necesidad de recurrir a autoridades impuestas.²⁸ Igualdad aquí no significa igualitarismo²⁹, sino lograr para todos iguales oportunidades de desarrollar sus capacidades, corrigiendo las desigualdades corregibles razonablemente sea de tipo natural o social y, previniendo la dominación de unos sobre otros. Igualmente, solidaridad que en la cristiandad era hermandad, en la ilustración fraternidad y que hoy, como influencia de las tradiciones socialistas llamamos solidaridad, se entiende como conciencia de que lo que yo decida y haga tiene un impacto en el todo social (o consecuencias no intencionadas), de modo que mi proyecto personal sólo tiene viabilidad en el contexto histórico junto a otros actores.

Por lo que toca a la tolerancia, es obvio que la convivencia resulta imposible en la medida que quienes persiguen proyecto de vida (feliz) no son tolerantes con los otros que tiene un proyecto distinto. Ahora bien, la tolerancia puede entenderse en un sentido pasivo: predisposición a no intrometerse en los proyectos ajenos por simple comodidad. Pero este sentido de tolerancia no ayuda a construir mundos compartidos. De lo que hablamos entonces de una tolerancia activa³⁰: como predisposición a respetar proyectos ajenos, a defender el espacio de su concreción y realización, que es el espacio de lo público³¹ y en el cual mi propio proyecto también busca causas de realización, aunque no los compartamos. En la misma línea de contenidos mínimos, se necesita una actitud o predisposición al diálogo, quien adopte esto en serio, estará mostrando que tiene a los demás y así mismo como autónomos, igualmente con capacidad de dialogar sobre cuestiones que le afectan y que está dispuesto a atenderlos a la hora de tomar decisiones; evidentemente, cada quien llevará sus convicciones al diálogo, y más rico será el resultado cuanto más rica las aportaciones, pero acompañado de la actitud básica de respetar a todos los interlocutores posibles.

En tercer lugar, el despliegue del contenido de lo civil como ámbito de ciudadanía, presupone un espacio público, y su concreción más estricta en términos objetivos es la opinión pública. Es el lugar por excelencia para el ejercicio de la ciudadanía civil. Este concepto tiene su raíz en el espacio de la publicidad que fue cuajando en el siglo XVIII en Europa, y que estaba ligado al mundo político, específicamente al modo como se legitima el poder político.³² Pero la opinión pública civil también legitima actividades “no políticas” tales como la económica, empresarial, las

²⁸ Cortina et al., Ética de la empresa, 37- 42.

²⁹ El principio igualitarista dice: “Todos somos iguales en todo”, mientras que el principio de igualdad reza: “Todos somos iguales en algunas cosas”. Aquí queremos hacer énfasis en este segundo principio, ya que una sociedad donde los hombres fueran iguales en todo es imposible de alcanzar, a no ser a través de una fuerte dictadura, que es lo contrario de la autonomía. Véase Bobbio, Igualdad y libertad, 1993.

³⁰ Para el tema véase John Locke, Carta sobre la tolerancia (Madrid: Técnos, 1990). También, desde un enfoque de virtud pública véase el libro de Camps, Virtudes públicas, 1989.

³¹ Para una aproximación analítica al espacio de lo público con derivaciones políticas desde aportes teóricos representativos, véase Enciclopedia Iberoamericana de Filosofía, s.v. “Filosofía Política I: Ideas Políticas y Movimientos Sociales”.

³² Para una interesante abordaje histórico- sociológico de la opinión pública véase Habermas, Historia y crítica de la opinión pública. La transformación estructural de la vida pública, 1981. Para un contraste con Habermas, ver Vincent Price, La opinión pública: Esfera pública y comunicación, (Barcelona: Paidós, 1994). que recoge otros estudios que discuten las tesis de Habermas en torno al origen de la opinión pública.

profesionales (incluyendo la de los periodistas y medios mismos) o voluntarias; la responsabilidad de una sociedad civil en este medio de la opinión pública, es el de exigir, a cuantas actividades sociales se desarrollen en su seno, que lo hagan de acuerdo con los bienes internos que le prestan sentido y legitimidad social.³³ En este sentido, hablamos de una opinión pública civil crítica, que filtra las actividades sociales a través del sometimiento a escrutinio público de los criterios a través de los cuales se desarrollan.

2.2.1.4. Ámbito de las profesiones.

Al hilo de Max Weber, las profesiones son una especie de actividad especializada y permanente de un hombre que, normalmente, constituye para él una fuente de ingreso y por tanto un fundamento económico seguro de su existencia.³⁴ Sin embargo, a poco que se reflexione, las profesiones son más que eso, no sólo son actividades que se realizan para ganar dinero y mantenerse, no son mero instrumento individual de bienestar. Las profesiones son actividades que tienen en sí mismas unos fines propios que van más allá del ingreso. Así por ejemplo, se pueden identificar por cada profesión, el fin que le da sentido y legitimidad social a cada una.

Desde la finalidad de cada ámbito profesional, quien ingresa en determinada profesión debe intentar alcanzar el fin, la meta o el bien intrínseco que le da sentido, y al mismo tiempo, los ciudadanos pueden reclamar y exigir de manera explícita, y en cualquier momento ese bien, meta o fin. También las profesiones no son actividades individuales, sino instituciones mediadas por el colegio (colegas), que conforma una comunidad, la cual comparte la búsqueda de esos fines, metas y bienes. Al final, tanto la búsqueda de un fin como su carácter de comunidad, dan al profesional una identidad y un sentido de pertenencia, además de generar redes sociales que pueden potenciar la excelencia, fundamental valor (virtud en el lenguaje antiguo) frente a la mediocridad.

Con todo, podemos definir una profesión como una actividad social cooperativa, cuya meta interna (según sea la profesión) es proporcionar a la sociedad un bien específico e indispensable para su supervivencia, para lo cual se precisa del concurso de la comunidad de profesionales que como tales se identifican ante la sociedad.³⁵ De ahí que una actividad profesional puede corromperse en la medida que pierde de vista su fin y metas que le dan sentido, perdiendo con ello la legitimidad y el crédito social. En tal sentido, una profesión sólo se ejerce en función del dinero, el prestigio y el poder que le puede procurar, dejando a un segundo plano aquél fin original y legítimo para el cual fue instituida.

Una sociedad que desee ir más allá de la dicotomía Estado-mercado, se plantea como necesidad, potenciar las llamadas asociaciones intermedias, con capacidad de remoralizar el tejido social con nuevos aires. Entre ellas están las asociaciones profesionales. En esta línea, uno de los requisitos tradicionales para considerar profesional una actividad consiste en que quienes la ejercen se colegien, se corporen. Justamente este carácter corporativo ha sido uno de los elementos por los cuales las asociaciones profesionales provocan recelo, por ello hay que abordarlos adecuadamente para que potencie el avance moral. Dicho de otro modo, las corporaciones profesionales conllevan una ambigüedad en las que su naturaleza

³³ Cortina, Ciudadanos del mundo. Hacia una teoría de la ciudadanía, 133- 175.

³⁴ Max Weber, La ética protestante y el espíritu del capitalismo (Barcelona: Península, 1969), 82.

³⁵ Cortina, Introducción a A. Cortina- J. Conill (eds.), 10 palabras clave en ética de las profesiones, 15.

corporativa, por un lado, puede ser la base de grandes servicios que puede prestar a la sociedad, pero por otro, puede ser fuente de una solidaridad grupal mezquina llamada corporativismo.

Las primeras profesiones son tres: sacerdote, médico, jurista y el militar. Cada una de ellas proporciona un bien: el cuidado del alma (fe o esperanza), el cuidado del cuerpo (la salud), de las relaciones sociales (la justicia) y la densidad del territorio (seguridad).³⁶ Para ingresar a ellas, hay que seguir un peculiar aprendizaje, pronunciar un juramento de compromiso con el seguimiento de un fin y con unas reglas de ejercicio de la profesión. El grupo de profesionales aparece entonces como un grupo de privilegiados, como aislados del resto (de mortales), precisamente por la grandeza del bien que procuran. Este origen religioso de las profesiones les da un aura sagrada que hace intocables e inmunes a quienes se incorporan a ellas. Se puede hablar por tanto de una constitución gremial y gremialista de la realidad, que consiste en que quienes ingresan al grupo (colegio), cumplen con determinados deberes impuestos por el gremio, el disfrute de ciertos privilegios ante la sociedad, entre ellos, la protección en forma de inmunidad ante cualquier reclamo o petición de cuentas.

Durkheim afirmaba que la vida moral no puede estar centralizada, que ninguna actividad puede hacerse sin disciplina y que es necesario reglas en cada profesión para alcanzar los bienes correspondientes; pero también, que ningún poder puede precisar dichas reglas.³⁷ Evidentemente, es el Estado que promulga leyes jurídicas, pero son los profesionales los llamados a construir las reglas morales de sus propias profesiones. Lo que pasa es que esa tarea no pueden hacerla en solitario, aisladamente, porque también tienen que participar los usuarios y/o beneficiarios de la profesión, y esto es así, por la sencilla razón de que son ellos los que viven y experimentan la calidad del servicio prestado. Aunque no conozcan la trama técnica interna de la profesión, son de vital importancia para determinar qué tipo de prácticas resultan en un servicio de calidad y cuales no. De ahí que las asociaciones y colegios profesionales no pueden cerrarse al escrutinio público, a la auditoría social de la ciudadanía.

Generalmente, existe la tendencia en las asociaciones profesionales, de creer que los profesionales, dada su especialización, tienen derecho y deberes propios separados o aislados de los derechos y deberes de otros grupos sociales. Con lo cual se defienden, en ciertas ocasiones, inmunidades y privilegios en relación de la aplicación de ciertas leyes, aún cuando existen códigos de honor o ética internos. Esto es lo que se conoce con el nombre de la tesis separatista.³⁸ En un Estado de Derecho, esto es insostenible, porque en él, la ley vale igual para todos, aplicándola con la comprensión de los dilemas y conflictos de interés, valores y principios entre ciudadanos y profesionales.

2.2.1.5. Ámbito de la política.

En este ámbito, hay que distinguir dos áreas de actividad en las cuales también puede existir corrupción. Primero el área de actividad gubernamental, aquella donde se ejerce el gobierno, y que desde el punto de vista formal de la política, constituye el espacio de la toma de decisiones en la conducción o gerencia de un

³⁶ Véase el interesante texto de Diego Gracia, Fundamentos de bioética (Madrid:Eudema, 1988), 50.

³⁷ Emile Durkheim, Professional Ethics and Civic Morals (London: Routledge & Kegan Paul, 1957). Son una serie de conferencias pronunciadas a finales del siglo XIX y principios del XX.

³⁸ Alexander Gewirth, "Professional Ethics: The Separatist Thesis", Ethics (1986), 282- 300.

país; desde la estructura administrativa del Estado, este espacio puede localizarse en el poder ejecutivo. Segundo, el área de actividad política partidaria, socialmente ubicada en el conjunto de partidos políticos que compiten, negocian y pactan para ejercer el poder político administrativo en el Estado.

Desde la distinción entre bienes internos y externos en las actividades sociales que venimos manejando, en ambas áreas de la política puede darse la inversión de bienes, corrupción. En ambas áreas se trata de la política como profesión. De ahí que el bien interno que les da sentido a las dos áreas sea la búsqueda del bien común.

Por lo que toca al área gubernamental, la actividad consiste en distribuir beneficios y cargas³⁹ en la sociedad teniendo como horizonte el bien común, pero cuando se ejerce esta actividad técnica del poder con base a criterios que no responden al bien común sino a bienes e intereses gremiales, sectoriales y/o personales, podemos decir que la política gubernamental se ha corrompido y una de sus consecuencias es el déficit de gobernabilidad. Un poder que gobierna, si es bueno, debe tener capacidad para tomar decisiones, manejar los conflictos al mismo tiempo que procura conservar el propio poder, pero estos elementos terminan identificando gobernabilidad con estabilidad, y la estabilidad se puede lograr de muchas maneras.⁴⁰

En cuanto al área de la actividad partidaria de la política, sabemos bien que en una estructura de sistema de partidos éstos tienen como objetivo: la conquista del gobierno para el ejercicio del poder. Sin embargo la estructura gubernamental es un medio no el fin, y el ejercicio del poder mismo, como ya lo dijimos, depende de un fin que le da sentido y legitimidad: el bien común. Pues bien, aunque la conquista del poder sea un objetivo legítimo, la forma de hacerlo requiere unos mínimos éticos que prevengan la corrupción.

2.3. Debates y enfoques de la corrupción.

A continuación en este apartado, pasamos a considerar una serie de aportes para conceptualizar y combatir el fenómeno de la corrupción, sobre todo de aquellos enfoques teóricos y propuestas de tratamiento de mayor influencia en Latinoamérica.⁴¹

2.3.1. El enfoque institucional y administrativo de la corrupción. La perspectiva de Robert Klitgaard.

El enfoque institucional de la corrupción de Robert Klitgaard, se estructura a partir de la demostrada insuficiencia de los esfuerzos legales para reducir la corrupción. Si bien es un componente importante, por sí solo resulta insuficiente. Sin embargo, casi toda

³⁹ Este es el aspecto técnico de la política como profesión. La distinción entre lo bueno técnico y lo bueno moral ha sido señalada por von Wright para distinguirlo del aspecto moral de la misma. “Lo bueno técnico está relacionado con una capacidad o habilidad. Decimos que alguien es bueno en hacer esto o aquello. La cosa en que se es bueno puede ser llamada un *arte* en el sentido amplio de la palabra griega *techne*.” G.H. von Wright, The Varieties of Goodness Londres: 1963), 19.

⁴⁰ Camps, “Ética del buen gobierno”, 19- 24.

⁴¹ Para un modelo teórico de la corrupción sistemática pueden consultarse dos textos importantes: A. Schleifer y R. Vishny, “Corruption”, Quarterly Journal of Economics (1993): 599- 617. y J. Tirole, Persistence of corruptions, Working Paper Series (Washington, D.C.: INstitute for Policy Reform, 1992).

la discusión entorno al problema se ve negativamente dominada por las deliberaciones de tipo legal.⁴²

¿Qué otro enfoque podría complementar la perspectiva legal? En primer lugar Klitgaard piensa en un cambio de perspectiva que tiene como presupuesto tres ideas básicas. Primero, que la corrupción puede darse en instituciones públicas y/o privadas, puede abarcar actos de comisión y de omisión, puede ser interna (como el hurto o peculado) o externa (extorsión o especulación). Segundo, que en lugar de considerar la corrupción como la conducta desviada de unos individuos carentes de ética, hay que verla como el comportamiento económico calculado de ciertos actores dentro de un sistema corrupto. Y tercero, en lugar de considerar como respuestas preferentes la reforma legal a esa situación, podríamos pensar en reformar los sistemas mejorando el flujo de información, los incentivos, la competitividad y la participación.⁴³ En esta perspectiva, nuestro autor plantea dos importantes directrices metodológico- conceptuales para el análisis de los sistemas corruptos, sobre todo en las instituciones públicas.

En primer lugar, hay que pensar en los sistemas y no tanto en los individuos. En esta línea, es importante reconocer que en la medida en que aumenta la tentación el nivel de corrupción entendida como el uso de recursos públicos para fines privados, crece. Los funcionarios son tentados para comprometerse con la corrupción cuando el monto de la ganancia es mayor que la penalidad que merecerían en caso de ser descubiertos, o cuando las posibilidades de ser descubiertos son escasas.

Por otra parte, la oportunidad que tienen los funcionarios de procurarse ganancias ilícitas depende del grado de monopolio que poseen sobre un servicio o actividad, de la discrecionalidad en la decisión acerca de quién obtiene qué, y de la obligación o no de rendir cuentas sobre lo que hace. Esta consideración de variables lo llevan a plantear una ecuación sintética que se ha convertido en una referencia clave para el análisis del fenómeno de la corrupción: **C=M+D- Orc.** Corrupción es igual a monopolio de las decisiones, más discrecionalidad menos obligación de rendir cuentas.⁴⁴

Una vez establecido el marco sistémico de las variables intervinientes de la corrupción, plantea que es posible reducir la tentación y oportunidades haciendo variar algunos parámetros tales como: el mejoramiento de los incentivos de los funcionarios, el aumento de las penas efectivas para el delito de la corrupción, reducción del monopolio de las decisiones, clarificación y precisión de los procedimientos y facultades de decisión, reforzamiento de la transparencia y la responsabilidad de rendir cuentas, control de la selección de funcionarios en función de sus cualidades morales y éticas además de su competencia profesional; y fomentando una cultura corporativa orientada hacia la búsqueda de una ética de la excelencia y del ejemplo entre otras propuestas.⁴⁵

⁴² En 1989 Klitgaard realizó una serie de entrevistas a exfuncionarios del Banco Mundial con relación a la corrupción en las operaciones del Banco en los países con los que el Banco mismo trabajaba, y constató que habían leyes muy avanzadas en materia de compras y contrataciones, pero que aún así la corrupción parecía una epidemia. Robert Klitgaard, "Corruptions and the World Bank", División Administración del Sector Público y Desarrollo del Sector Privado del Banco Mundial, Diciembre de 1989.

⁴³ En algunas ocasiones, paradójicamente, el exceso de legislación multiplica las oportunidades de corrupción al restringir el flujo de información, crear mini- monopolios y aumentar los incentivos para los que buscan ganancias deshonestas. Véase Robert Klitgaard, "Estrategias a nivel nacional e internacional para combatir la corrupción", *Pena y Estado*, (Buenos Aires, 1995), 245- 260.

⁴⁴ Klitgaard, *Controlling Corruption*, 10.

⁴⁵ Klitgaard, *Adjusting to Reality: Beyond State vs Market in Economic Development*.

Por último, en esta parte, se pregunta si en caso que se pretenda involucrar a los ciudadanos en el análisis de los problemas y el diseño de soluciones, ¿existe algún procedimiento para hacerlo con la participación de los ciudadanos locales, funcionarios, empresarios, sindicatos, prensa y la iglesia?.

En segundo lugar, la promoción de diagnósticos participativos. Este es un recurso que ayuda a generar una mentalidad analítica para que los ciudadanos vislumbren estrategias concretas para reducir la corrupción. En estos diagnósticos, a través de talleres, los funcionarios con poder de decisión política, reciben asistencia en aspectos como: el estudio de una experiencia exitosa de lucha contra la corrupción, el desarrollo de una aproximación sistemática al problema de la corrupción, análisis de un caso donde las reformas hayan sido exitosas y, un análisis de su situación al respecto (tipos y causas de corrupción, identificación de alternativas basado en una lista de controles en relación a la discrecionalidad, el monopolio, responsabilidad, incentivos, selección de funcionarios y cultura corporativa).

2.3.2. El enfoque sistémico-normativo de la corrupción. La perspectiva de Michael Reisman.

El enfoque de Michael Reisman señala que en todo sistema normativo coexisten al menos dos tipos de estándares: por un lado lo que llama normas míticas, que establecen qué está permitido y qué está prohibido; y por otro, los códigos operativos, que explican qué personas en qué circunstancias pueden hacer lo que las normas míticas prohíben sin que les pase nada. Los códigos operativos actúan cuando el acto es secreto. En el caso de la corrupción, estamos ante delitos que no son trasgresiones a la ley, reglas o normas míticas, sino conflictos entre diferentes códigos normativos.⁴⁶

Lo que es importante retener del enfoque de Reisman es la conceptualización de la corrupción como un acto que evidencia un conflicto de sistemas normativos. Del mismo modo como los nazis eran a la vez personas comunes, que en su vida privada eran buenos padres de familia, funcionarios aplicados, correctos y eficaces, que no se quedaban con dinero, que no eran corruptos; también interpretaban sus actos como una guerra, a tal grado que pensaban que había una cobertura moral de sus acciones. Pues eso mismo sucede con la corrupción: la obediencia a las reglas de la organización es lo que explica, en el contexto del crimen organizado, porqué una persona puede cometer actos ilícitos, lo cuales no cometería si estuviera fuera de ella. Por tanto, un elemento clave para la lucha contra la corrupción, sería el desenmascaramiento de la estructura y funcionamiento de los códigos operativos; sólo la publicidad de éstos códigos representa ya una estrategia que pudiera complementar a las legales.⁴⁷

La participación en un código operativo se ejemplifica en el conseguir fondos para mi partido político. Cuando estos fondos los sustraigo de las arcas públicas, no estoy robando o malversando, sino consiguen dinero que necesita mi grupo para llevar a cabo su campaña, e incluso supone que lo hago para impulsar un cambio para bien (sacar al país de la crisis). En el marco del código operativo, simplemente estoy haciendo una operación política. Aquí las reglas del código penal se enfrentan con las reglas de la organización partidaria que prescribe que debemos conseguir fondos para la campaña, y en ese conflicto se plantea como razonable dejar de lado el dilema moral, optando por las reglas de la organización. Por eso es que los códigos operativos

⁴⁶ Michael Riesman, Remedios contra la corrupción: Cohecho, cruzadas y reformas (México: Fondo de Cultura Económico, 1981),12.

⁴⁷ Riesman, 20.

son sumamente más fuertes que los penales, en la medida que están amparados en una organización (criminal). La corrupción es un tipo de crimen organizado.

Los autores que hablan sobre corrupción, suelen comenzar por definir actos de corrupción. Esta forma de llegar al concepto de corrupción, tiene la dificultad de estar presa del modelo penal de definir actos, pero no registran los sistemas de corrupción, es más a veces tienden a ocultarlos. El gran tema es que nos enfrentamos con un sistema de corrupción. Aquí Reisman establece una distinción: entre sistema normativo con actos de corrupción y sistema de corrupción. El primero, es un sistema en el que las expectativas son que no haya corrupción, que las reglas se cumplan y que si alguien comete un acto corrupto, será aislado, extraño que deberá ser aislado y castigado; el segundo, es un sistema donde la expectativa es que la corrupción es una parte posible y probable de conductas, que sean muchos quienes las cometan, que los más probable es que no se persigan y que no se castiguen nunca.

Apropiándose de la perspectiva de Reisman, estamos en un sistema de corrupción generalizado. Un ejemplo muy claro es cuando vamos conduciendo un auto y nos para un policía, la expectativa es que va a pedir mordida, pero no se sabe si se va aplicar el código práctico u operativo o el sistema mítico, la expectativa es que se aplique el primero, pero no hay seguridad, y por ello es que la previsibilidad de la vida es muy difícil en nuestros países. No se puede sacar dinero y dárselo directamente, como si se tratara de un peaje; hay que esperar algún mensaje que indique cuál es el sistema normativo que va aplicar. Por ello, en el análisis de la corrupción es importante los procedimientos de cómo se lleva a cabo, desde las señales que indican qué código se aplica hasta los mecanismos utilizados.

Por último, los códigos prácticos tienen una característica: la secretividad, esa es su condición de coexistencia. Lo que Reisman dice es que algo puede cambiar en el sistema si hay información sobre los casos de corrupción y mayor demanda de control. Cuando hay mucha información sobre corrupción y hay una gran demanda de control puede ocurrir cambios de equilibrio de poder; puede ocurrir que un grupo use más información y la muestre más para desmarcarse de posibles implicaciones. En todo caso, el resultado es una mayor información disponible que puede ser aprovechada para la clarificación de casos que pueden iluminar el funcionamiento de las redes de corrupción. Y ésta será una de las ideas recogidas por Luis Moreno Ocampo en su perspectiva comunicacional de la corrupción, que además la integra con el modelo de las reformas legales de los avances del derecho penal y el modelo de Klitggard sobre la reforma institucional.

2.3.3. El enfoque comunicacional de la corrupción. La perspectiva de Moreno Ocampo.

Este enfoque siempre tiene como referente el trascender las soluciones propuestas provenientes del sistema penal, pero integrándolo con el de Klitggard, Reisman y hasta la escuela de Palo Alto. Ocampo plantea que considerar la corrupción como un crimen oculta el hecho de que no sólo se trata de casos, sino de sistemas organizados que producen casos de corrupción, se trata de corrupción estructural (hipercorrupción). Por eso, criminalizar la corrupción permite que los líderes políticos terminen desentendiéndose del asunto pasándole el problema a la justicia.⁴⁸

Aunque nos refiramos a delitos cometidos por funcionarios públicos cuando hablamos de corrupción, no hay que perder de vista que el derecho penal es el último sistema de control. Hay una diferencia social y política entre corrupción y comisión de crímenes

⁴⁸ Luis Moreno Ocampo, entrevistado por Pena y Estado, Pena y Estado, Buenos Aires, 1996.

como el homicidio. Y la magnitud del problema obliga escapar de los límites del derecho penal, que por definición llega cuando los hechos negativos ya se produjeron, actúa sobre casos muy marginales y no modifica los modelos organizacionales que producen la corrupción. Por ello el sistema penal si bien es importante en un estrategia de lucha contra la corrupción, estaría sirviendo de apoyo a la comunicación de los hechos ilegales para deslegitimar a los autores.⁴⁹

La conclusión primera es que la corrupción no se resuelve sólo con y desde el Poder Judicial. La justicia en el mejor de los casos solo aporta soluciones marginales. Se trata de un incumplimiento endémico de la ley.

Retomando a Reisman, Ocampo sostiene que la corrupción es un fenómeno de contradicción de mandatos, de dilemas entre el principio de respetar al otro, sobre la base del cual surgieron las constituciones liberales, y el de tener éxito. La corrupción no es un crimen de transgresores, sino de personas que cumplen otras reglas. Básicamente: maximizar beneficios para sí y para su grupo. Es un delito en el que los que tienen autoridad se la venden a los que tienen dinero, los que no tienen autoridad ni dinero están fuera. En última instancia es una forma de abuso de poder.⁵⁰

La maximización de los beneficios que supone el abuso de poder y autoridad en que consiste concretamente la corrupción, juega con los códigos operativos secretos propios de una organización criminal (Reisman). Ahora bien, Ocampo saca consecuencias positivas para la lucha contra la corrupción desde los resultados obtenidos de la investigación fiscal del terrorismo de Estado en la Argentina de los 70s. Se trata del efecto de los juicios a militares que cometieron violaciones a los derechos humanos, cuyos resultados dependieron de la aplicación de tres técnicas de investigación que el mismo Ocampo extrapola a la investigación de casos de corrupción, justamente porque poseen características similares de secretividad, uso de códigos operativos y red organizativa. Estas técnicas son: maximización de la información que poseen las mismas víctimas (la red de las mismas agencias de investigación no dan información, hay que aprovechar todo la información de las personas que sufren todos los trámites y costos para abrir una empresa, extender una licencia o quien haya quedado desamparado por la red de corrupción), la aplicación del principio de oportunidad sin necesidad de legislación expresa (discrecionalidad para seguir determinados hechos) y selección de un grupo de casos y agotarlo (criterio de selección de casos con impacto y dejar otros con el tratamiento burocrático)⁵¹.

Si el castigo es el último eslabón en el sistema de control, se requiere que los demás sistemas funcionen. Cuando los demás sistemas no funcionan ¿qué pasa con el castigo? La conclusión es que sin el compromiso del que conduce la organización la tarea de la justicia es insuficiente. En un sistema de corrupción generalizado (hipercorrupción), la solución no pasa sólo por castigar algunos casos, aunque sean de alto impacto (tanto por el nivel de funcionarios involucrados o por el monto de pérdidas), sino también por modificar sistemas de organización, mejorar la selección de los funcionarios y generar una dinámica de expectativas diferente. Al mismo tiempo, la solución también pasa por la transparencia en la gestión, abrir los registros y la documentación a todo el mundo, particularmente a los periodistas e investigadores. El problema de la corrupción, no sólo es de castigo, moral o de management, sino también de comunicación de reglas que se aplican en secreto pero actúan en la realidad.⁵²

⁴⁹ Ocampo, 1996.

⁵⁰ Luis Moreno Ocampo, En defensa propia. Cómo salir de la corrupción, (Buenos Aires: Editorial Sudamericana, 1993).

⁵¹ Ocampo, 1996.

⁵² Ocampo, 1996.

Para Ocampo, el camino al combate contra la corrupción no pasa por movilizaciones en la plaza (como se hacía en las décadas pasadas en relación a otras demandas), sino por la información clara y con redes de comunicación entre esos sectores. Depende también del lugar que cada uno ocupa en la estrategia; como ciudadano hay unas determinadas acciones, las posibilidades como funcionario de un organismo internacional o de una institución pública, son diferentes a las del que es un empresario o un periodista. El tema es que el cambio de un sistema de reglas secretas de corrupción no es tarea de uno solo.⁵³

2.3.4. El enfoque económico de la corrupción. La perspectiva de Susan Rose-Ackerman.

Susan Rose-Ackerman ha trabajado sobre las consecuencias económicas de la corrupción, centrándose en los incentivos para la corrupción, que a su juicio, surgen en los puntos de contacto entre el sector público y el privado. Así, el impacto de la corrupción no depende solamente de la magnitud del soborno, sino también de los efectos distorsionantes de los sobornos en la economía.⁵⁴

Para Ackerman, las invitaciones más usuales a la corrupción aparecen cuando el Estado es comprador de bienes y servicios, o proveedor de servicios limitados; también es común en los pagos para evitar los costos de la regulación estatal, en la reducción de las cargas impositivas y/o aduanales, o para agilizar los servicios. Para reducir las situaciones mencionadas, Ackerman propone la disminución del papel del Estado en la economía, justamente porque tendría que entregar menos contratos, comprar menos equipos, bajar los impuestos. En definitiva, se trataría de desregular para reducir el número de permisos que las empresas privadas tienen que solicitar al Estado, de eliminar programas de subsidio para liquidar la invitación a sobornar, y de privatizar para apartar a los burócratas de una amplia gama de relaciones cotidianas con particulares y empresas privadas.⁵⁵

Sin embargo, la autora también señala que si no se maneja con cuidado la reducción del Estado, los estímulos para la corrupción pueden aumentar en antiguas áreas y surgir en nuevas. Por ello en su enfoque examina el problema de la corrupción en los recortes presupuestarios, sobre todo lo relativo a gastos y programas de fiscalización, en los procesos de privatización y, por último, los vínculos entre el delito organizado y la corrupción a medida que los gobiernos reducen su papel en la economía. De todas formas, constituye un tipo de análisis que se inscribe en la línea que argumenta a favor de la conveniencia de la reducción del Estado, con las consecuentes llamadas de atención a las oportunidades para la corrupción.

Los recortes en los programas de gasto por ejemplo, genera escasez, la cual a su vez, genera incentivos para la corrupción ahí donde antes no existían. Cuando el gasto público disminuye, los contratistas que se beneficiaban de contratos públicos sufren, y pueden recurrir al intento de soborno para obtener una porción del pastel recortado, además que se puede seguir utilizando sobornos para obtener precios inflados, recargos por materiales o reducciones de calidad.⁵⁶

⁵³ Ibid.

⁵⁴ Susan Rose-Ackerman, “¿Una administración reducida significa una administración más limpia?”, *Nueva Sociedad*, No. 145, (1997) : 66- 79. También puede consultarse su ya clásico *Corruption: A Study in Political Economy*, 1978.

⁵⁵ Rose- Ackerman, 66.

⁵⁶ Rose- Ackerman, 67.

En el marco de los recortes de las regulaciones, hay que diferenciar las regulaciones que no controlan calidad de los productos (como las normas ambientales) y las que sí lo hacen. En el primer caso, pocos empresarios van a quejarse de los recortes presupuestarios, porque disminuyen inspecciones y controles; aquí tendrán incentivos para sobornar, pero lo harán con menos frecuencia puesto que se reducen los controles. El caso es más complejo cuando se trata de la fiscalización de calidad de productos. Las empresas sufren pérdidas cuando los costos de mantener la calidad y de garantizarla a los clientes pasan del gobierno a ellas. Como alternativa podrían sobornar a funcionarios para que certifiquen la calidad de los productos.⁵⁷

Por otra parte, si hay una ley que establezca que las empresas no puedan funcionar a menos que obtengan una licencia, entonces una reducción presupuestaria que no modifique la ley aumenta los incentivos de corrupción. Se alentarán a empresas y particulares a pagar sobornos para obtener la escasa atención de las autoridades o para colocarse al frente de una larga fila de espera. De ahí que si los sobornos pagados por algunos provocan más demoras para quienes no sobornan, puede inducir a terceros a sobornar, y así sucesivamente, produciéndose un círculo vicioso.⁵⁸

En relación a la privatización, ésta puede reducir la corrupción al separar ciertos activos del control del Estado y convertir discretionales acciones públicas en opciones privadas regidas por el mercado. Sin embargo el proceso de transferencia de activos del sector público al privado está lleno de oportunidades de corrupción y auto-negociación. Ackerman identifica cuatro grupos de oportunidades de corrupción:

El primer grupo surge al determinar la lista de licitantes precalificados. Puede ser que se exijan sobornos para la inclusión en ella, o las empresas pueden pagar para reducir el número de candidatos. El segundo grupo se da cuando se privatizan grandes empresas y no existe manera confiable de tasar sus activos, no estando bien especificado el régimen tributario y regulador que prevalecerá: las imprecisiones crean oportunidades para favorecer a corruptos dándoles información no disponible al público o también anticipada. En tercer lugar, como a la firma ganadora le gustaría obtener la empresa al menor precio posible, los funcionarios corruptos pueden presentarle al público una información que revela una situación en crisis de la empresa privatizar, mientras a los “conectados”, los favorecen con información que indica la situación real de buen rendimiento y rentabilidad. Y por último, si la empresa conserva algún poder monopólico, también conservará una relación estrecha con el Estado, eso es bueno si el gobierno permite la competencia en el mercado, pero es también oportunidad para negociaciones corruptas: por ejemplo una empresa con propiedad parcial en relación al Estado, puede intentar pasarle las pérdidas a éste con la connivencia de funcionarios gubernamentales.⁵⁹

Todas estas posibilidades de corrupción indican la importancia de diseñar procesos de privatización que asegure el más amplio nivel de participación, el lugar de favorecer consorcios con fuertes vínculos con las elites locales. También significa que el proceso debe ser transparente, especialmente el avalúo de activos. También es importante exigir que todos los licitantes se comprometan a abstenerse de sobornar como una condición para participar en la licitación (el pacto de no soborno de Transparencia Internacional). Como alternativa, la comunidad internacional podría examinar los casos en que se sospecha corrupción. Licitantes desilusionados podrían presentar una denuncia que requiera que el país involucrado efectúe una transparente rendición de cuenta, y cuando pareciera inevitable la corrupción, que se suspenda la privatización.

⁵⁷ Ibid., 68.

⁵⁸ Rose- Ackerman Corruption: A Study in Political Economy ,83.

⁵⁹ Rose- Ackerman, 71- 72.

Para Ackerman, esta propuesta es un ejemplo de un principio más general según el cual una forma de combatir la corrupción es darle a los perdedores un medio de introducir una demanda.⁶⁰

2.3.5. El enfoque multidimensional del Instituto de Desarrollo Económico del Banco Mundial.

Este enfoque le llamamos multidimensional porque integra tres variables analíticas (Corrupción, Transparencia y Gobernabilidad), que a su vez se desagregan en indicadores más complejos. Dicho enfoque se ha ido construyendo a la luz de las limitaciones que presentaron las reformas de primera generación, es decir de corte económico financieras de los años ochenta, y que tenían su base teórica en Consenso de Washington. De hecho, el trabajo del Instituto de Desarrollo Económico del Banco Mundial, advierte que el tema principal que estuvo ausente de aquél consenso fue la reforma institucional y gobernabilidad.⁶¹

Los análisis de Instituto del Banco Mundial comienzan desafiando a la ortodoxia proveniente del Consenso de Washington. Los desafíos de la gobernabilidad y corrupción a menudo fueron ignorados, no eran centrales al desarrollo económico y por tanto, estaban fuera del mandato de las instituciones financieras internacionales. Algunos analistas argumentaron incluso que la corrupción podría ocasionalmente ser beneficiosa al desarrollo, es el famoso argumento de la corrupción como engrase de las ruedas del comercio.⁶²

Las lecciones empíricas y la investigación recientes, cuestionan al menos ocho de las convenciones más arraigadas. **Primero**, la idea de que la mala gobernabilidad y la corrupción son virtualmente sinónimos. **Segundo**, el tratamiento de ambos requiere un enfoque similar en diferentes países. **Tres**, es imposible definir y medir los conceptos clave en este campo, por lo cual se necesita un enfoque cualitativo “más suave”. **Cuarto**, para obtener progreso concreto, la atención debe centrarse en las tradicionales medidas de administración del sector público y medidas judiciales/legales. **Quinto**, hay un progreso constante y gradual en la gobernabilidad a nivel mundial. **Sexto**, la reducción del soborno administrativo dentro de la burocracia del sector público en todos los países en vías de desarrollo debe continuar siendo clave para el control de la corrupción. **Séptimo**, la formación del clima de inversión está esencialmente en las manos de los oficiales del sector público y políticos. Y **ocho**, las políticas más importantes para el clima de inversión están fuera del alcance central del ámbito de la gobernabilidad.⁶³

Al desafiar los presupuestos anteriores, el Instituto del Banco Mundial, presenta los argumentos para tratar explícitamente los nexos entre comportamiento corporativo y gobernabilidad pública. Además presenta evidencia empírica sobre las conexiones de temática cruzada entre: captura del Estado, corrupción burocrática, finanzas, financiamiento político, transparencia y voz del ciudadano. El objetivo con este cruce

⁶⁰ Rose- Ackerman, 74.

⁶¹ Daniel Kaufmann, Replanteando la gobernabilidad. Las Lecciones Empíricas Desafían a los Convencionalismos. [base de datos en línea] (Instituto del Banco Mundial, 2003 – [Visitada 28 de Junio 2003]; disponibele en: <http://www.worldbank.org/wbi/governance/>.

⁶² Ibid.

⁶³ Ibid.

de información es proporcionar un marco para el análisis y el debate, además de proponer áreas explícitas de enfoque operacional para estrategias futuras.⁶⁴

El enfoque plantea que **la gobernabilidad es un marco de referencia analítico más amplio que la corrupción**; ésta última es uno entre un número de componentes estrechamente relacionados. **Define la corrupción como el abuso de poder en la función pública para la ganancia privada.** Pero también apunta que la transparencia es clave no sólo en el sector público, sino también fuera, y ello supone el reconocimiento de las prácticas del soborno por parte del sector privado, además de formas perversas, y a menudo ilícitas, de influencia en la formulación de políticas públicas o leyes tales como: captura⁶⁵ y lobbys. Por ello, también propone que hay que ir más allá de medidas tradicionales de soborno en el sector público, midiendo también la evaluación de la propia empresa sobre la ética corporativa dentro de su industria.

Gobernabilidad por tanto, que es el concepto que inspira el marco de referencia analítico del enfoque del Área de gobernabilidad del Instituto del Banco Mundial, se define como: el ejercicio de la autoridad a través de tradiciones e instituciones para el bien común, y abarca: primero un proceso de seleccionar, monitorear y reemplazar gobiernos (lo cual implica voz y rendición de cuentas, así como estabilidad política y ausencia de violencia, crimen y terrorismo); segundo, la capacidad de formular e implementar políticas responsables y prestar servicios públicos (lo cual se mide a través de la calidad de formulación de políticas públicas, burocracia y prestación de servicios); y tercero, respeto de los ciudadanos y el Estado hacia las instituciones que gobiernan las interacciones económicas y sociales entre ellos (lo que implica calidad del Estado de derecho en la protección de derechos de propiedad, independencia judicial, debido proceso..., y control de la corrupción).⁶⁶

3. El problema de la transparencia.

3.1. Una expresión genérica.

La transparencia pública, consiste en un ambiente de confianza y garantías de franqueza entre los diferentes agentes o entidades, que administran la esfera de lo público; donde las responsabilidades, procedimientos y reglas con las cuales cada uno se desempeña, se

⁶⁴ Ibid.

⁶⁵ Ibid.

La captura del Estado como tendencia de algunas empresas y conglomerados élite afectar ilícitamente la formación de leyes estatales, políticas y regulaciones para su provecho monopolísticos. Este fenómeno saca a relucir cuatro corolarios que desafían los puntos de vista ortodoxos acerca de cómo se ha tendido a considerar la gobernabilidad y el clima de inversión. Primero, hay que replantear el enfoque tradicional para evaluar en ambiente de negocios: la cosa cambia cuando hay conglomerados poderosos jugando un papel preponderante en la formación de reglas de juego. Segundo, la necesidad de entender el nexo entre la gobernabilidad de los sectores público y privado. Tercero, que las fuerzas políticas y económicas asociadas a la captura del Estado juegan un papel en la formación de políticas y resultados de economía política. Y cuarto, se necesitará un mayor énfasis para entender y evaluar empíricamente la institución clave de “influencia” que existe en todas partes y desafía la interpretación simplista de la mano invisible de Adam Smith.

⁶⁶ Ibid.

establecen, realizan e informan de manera clara y abierta a la participación y escrutinio ciudadano.⁶⁷

Cuando la transparencia pública se consideraba nada más como una propiedad del buen gobierno, se creía que era responsabilidad de un solo actor: el **Estado**. Pero cuando se asoció a la idea de *rendición de cuentas*, se identificaron dos actores más: el **gobierno**, como decisor de las políticas que afectan a lo público, y la **sociedad civil** (ciudadanía). En este proceso de ampliación de la aplicación de la transparencia, la **prensa** (periodismo) ha jugado un papel importante. En la nueva teoría de la política democrática, es de importancia capital la transparencia en los **partidos políticos**, en cuanto entidades públicas. Tras la aparición de la economía global, se ha ido estableciendo que, tanto las **empresas privadas**, como actores contrapartes del Estado, y las **organizaciones internacionales** (multinacionales, cooperación internacional...), son agentes que deben también practicar la transparencia. Con los procesos de descentralización gubernamental, se ha convertido en materia de importancia la transparencia en los **gobiernos locales**.⁶⁸ Con esto, tenemos una ampliación de la aplicación de la transparencia a cada vez más agentes en el marco de la también ampliación de la publicidad de lo público.

3.2. Componentes operativos de la Transparencia.

Para concretar las áreas y mecanismos por los que se pueden identificar los mecanismos operativos, se habla de cuatro componentes operativos del concepto de transparencia: **primero**, la clara precisión de responsabilidades, procedimientos y reglas; **segundo**, el acceso a la información de carácter pública; **tercero**, el sistema de rendición de cuentas y controles; y **cuarto**, la participación y escrutinio ciudadano como garantía de integridad⁶⁹. Estos componentes pueden aplicarse a los distintos agentes que han ido siendo incorporados a la lista para la práctica de la transparencia.

⁶⁷ “La transparencia en El Salvador: Un nuevo desafío”, ¿Qué es la Transparencia Pública?,[base de datos en línea] 2003- [visitada 10 de Noviembre 2003]; disponible en: <http://www.probidad-sv.org>.

⁶⁸ Ibid.

⁶⁹ Ibid.