

CORRUPCIÓN EN LAS DEMOCRACIAS O DEMOCRACIAS CORRUPTAS

Dr. Óscar Diego Bautista*

*Qué pueden las leyes donde sólo el dinero reina.
Petronio*

*Quienes compran la elección a un cargo se afanan por desempeñar
ese cargo de manera que pueda colmar el vacío de su patrimonio.
Cicerón*

La corrupción es un malestar que anida hoy en día, aunque con diversos matices, en los diferentes gobiernos y administraciones públicas del mundo. Este malestar se ha incrementado con el tiempo.

El Barómetro Global de la Corrupción 2010 señala que “la corrupción ha aumentado en los últimos tres años, una de cada cuatro personas reporta haber pagado sobornos en el último año.” El informe presentado por el Programa para el Desarrollo de Naciones Unidas (PNUD) en 2002 señala que ésta se ha multiplicado en los últimos años. A nivel específico. El Índice de Corrupción y Buen Gobierno que elabora Transparencia Mexicana y que mide la frecuencia con la que los hogares mexicanos pagaron un soborno (mordida) para acceder a 35 trámites y servicios monitoreados, concluye que en 2010 se reportaron 200 millones de actos de corrupción. Esta cifra aumentó, respecto de los 197 millones en 2007, y 115 en 2005. El índice concluye que en México la corrupción va al alza.

Cabe señalar que existen “actos cometidos que no llegan al conocimiento de la autoridad y que alcanzan hasta el 75% del total. En otras palabras, 3 de cada 4 delitos no se denuncian. (...) De cada 100 delitos solamente 1.6 llega ante el conocimiento del juez y las condenas judiciales alcanzan una cifra del 1.06 %, lo que significa que la impunidad alcanza la cifra del

99%.”¹

Viejos mitos de la corrupción

a) La creencia de que es un mal exclusivo de los gobiernos. Cualquier persona sensata reconoce que existe una estrecha complicidad del gobierno con el sector privado. Cabe mencionar que ya desde 1975, la ONU, mediante la resolución 3514 del 15 de diciembre, mostró su preocupación por prácticas corruptas llevadas a cabo por empresas privadas. Como ejemplo basta señalar que la crisis mundial en 2008 se generó en los Estados Unidos. Bernard L. Madoff, ex presidente de Nasdaq y dueño de un *bróker* norteamericano (*Madoff Securities*) es el autor del mayor fraude en 2007 en Wall Street, después de Enron, desfalcó por 50 mil millones de dólares a inversores de todo el mundo. Este bróker estaba autorizado, registrado y supervisado por la Comisión del Mercado de Valores (SEC), así como por la Autoridad Regulatoria de la Industria Financiera (FINRA). El origen de la crisis se debió a la actuación irresponsable de varios agentes financieros.

Existe una opacidad bancaria en los paraísos fiscales. Los mercados financieros no evitaron los riesgos, los crearon, como resultado de la avaricia de unos cuantos ejecutivos de entidades financieras.

b) La creencia de que se trataba de un problema exclusivo de los países subdesarrollados. Se decía que la corrupción era un problema del tercer mundo, de las Repúblicas bananeras con Estados débiles donde gobiernan dictadores y no hay estado de Derecho. Afortunadamente, hoy se conocen los altos índices de corrupción en las mejores democracias occidentales, los países desarrollados, EEUU, Reino Unido, Francia, Alemania, Italia, España.

Causas de la expansión de la corrupción

El aumento de la corrupción en los gobiernos y administraciones públicas

¹Miguel Carbonell, “Corrupción judicial e impunidad, el caso de México”, en Méndez Silva, Ricardo (coordinador), Lo que todos sabemos de la corrupción y algo más, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2010, p. 1.

tiene muchas vertientes. Me referiré a algunas básicas:

- La expansión de la filosofía del liberalismo-económico, hoy neoliberalismo.
- El fin de la guerra fría y la expansión del “espíritu capitalista”.
- La instrumentalización de las políticas neoliberales por los poderes fácticos.
- El espíritu empresarial-gerencial llevado al ámbito de lo público mediante las Técnicas de Gestión Pública (comercialización de los servicios, competitividad, rentabilidad).
- La expansión de los principios empresariales: individualismo, egoísmo, defensa y expansión de la propiedad privada, codicia, avaricia y anhelo de poder.

El estilo empresarial de gobernar

La integración de estos elementos se ha incrustado en el ámbito de lo público generando un estilo gerencial-empresarial de gobernar que busca lucrar o generar recursos para fines personales, pero desde el espacio público. De ahí la idea latente de privatizar los servicios públicos o bien de establecer una política de “externalización” de los servicios al concesionar la prestación de los mismos a empresas del sector privado. Pretende también reducir o eliminar impuestos al sector empresarial, y, paradójicamente, solicita ayudas económicas al Estado, así como una mayor liberalización del sector comercial.

Manifestaciones prácticas de esta filosofía en el ámbito público

1.- Comercialización de los servicios públicos. La gratuidad en la prestación de servicios se altera. Servicios públicos que son una contraprestación por el pago de impuestos y que se ofrecían de forma gratuita al ciudadano, comienzan ahora a cobrarse o bien su costo, que era mínimo, se incrementa.

2.- Comercialización del patrimonio público. El caso de las Pirámides de Teotihuacán, donde el gobierno del Estado de México y el Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH), en complicidad con un grupo de empresarios, autorizaron perforaciones en el sitio arqueológico, a fin de hacer adaptaciones para realizar un proyecto de espectáculos multimedia

para el turismo. Los responsables de dicho proyecto, que tenía un enfoque puramente comercial, ignoraron la consideración de Patrimonio de la Humanidad que ostenta Teotihuacán y llevaron a cabo perforaciones causando daños irreversibles a los monumentos. (Mónica, 2007).

3.- Venta del patrimonio público. En 2010, como una medida para aliviar sus problemas económicos, el gobierno griego ha puesto a la venta una parte de su patrimonio insular. Hay una puja por las islas griegas. “Algunas islas de alto reclamo turístico podrían ser parcialmente privatizadas.” (El País, 2010). Un caso similar sucedió en la capital mexicana en abril de 2011, cuando el Gobierno del Distrito Federal vendió a una empresa de tiendas de autoservicio Comercial Mexicana, un tramo de calle. El gobierno argumentó que la venta fue hecha con total transparencia y legalidad.

4.- Uso de patrimonio público para fines privados. El Secretario de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) privilegia a su familia y a sí mismo, al ser ganadero, con subsidios públicos de programas para el campo, cuyo diseño original era el de apoyar a los productores más desprotegidos. Otro caso es el uso que se hace del Museo Nacional de Antropología, sitio en el que después de que se cierran las puertas al público comienzan los eventos privados “(...) se reabren para dar paso a bodas, fandangos, reventones y todo tipo de la *high society*. Esta transformación comenzó a partir de la conversión de un círculo de amigos del museo en un patronato. Cuando se inauguró el muro dedicado a los donadores, la entonces Secretaria de Educación, Josefina Vázquez Mota, adelantó que en el recinto se podían grabar algunas de las escenas de las telenovelas que produce Televisa”. (Galván, 2010).

5.- Evasión de impuestos de las grandes empresas. Un estudio del BID realizado en el 2009 señala lo siguiente: “Casi 70% de las microempresas no están registradas y por lo tanto no pagan impuestos; sólo 9 % de las microempresas pagan más del 50% de lo que deben; de las pequeñas y medianas la mayor proporción, 63%, se registra pero no paga impuestos; y en el caso de las grandes empresas 48% no paga impuestos; 25% paga de 4 a 50% de lo que le corresponde y sólo 28% de ellas pagan por arriba del 50% de sus obligaciones tributarias”. (Fernández, 2010: 22).

6.- Privilegios para las grandes empresas. El sector empresarial, respaldado por su poder económico y sus relaciones, obtiene apoyos preferentes por parte del gobierno mediante políticas específicas o sectoriales. Las grandes transnacionales siempre han sido consentidas por los gobiernos. En México un ejemplo son Televisa y Televisión Azteca, las cuales tienen el duopolio de los medios de comunicación.

7.- Modificación del lenguaje político-administrativo. Los altos funcionarios de la administración pública son ahora denominados “gerentes”, mientras que los ciudadanos se han convertido en “clientes”.² Ambas circunstancias desorientan a los servidores públicos y confunden a los ciudadanos. Dicha terminología pervierte el significado del cargo.

8.- Sueldos excesivos de los miembros del gobierno federal, estatal o municipal y de los altos cargos de la administración. Bajo el argumento de que hay que evitar que el representante público caiga en la tentación de ser corrompido, se equipara su sueldo al de los directivos del sector privado en montos exorbitantes que ofenden la sensatez, con el añadido de que este hecho se reproduce en los diversos representantes públicos (alcaldes, asesores, regidores, gobernadores, diputados y senadores). Recientemente, debido a la situación de inseguridad por la que atraviesa México, el gobierno en turno creó el “bono de riesgo”.

9.- Trampolín político al sector privado. Funcionarios del más alto nivel, una vez que han dejado la responsabilidad pública, son llamados por grandes compañías privadas, en virtud de que conocen y manejan información privilegiada para las empresas, a pesar de que esta situación, generalmente, está prohibida por ley.

10.- Debilidad de la autoridad pública ante verdaderos poderes. A mediados de 2010, los noticieros difundieron la información de que se combatiría la llamada “comida chatarra” de los planteles de educación básica. La batalla la encabezaban los Secretarios de Educación y de Salud. Dicha noticia

² Si entramos en la lógica empresarial, los ciudadanos, aparte de clientes de los servicios públicos, son los accionistas del Estado y, por lo tanto, de las administraciones públicas, pues tienen muchos más derechos de los que están asociados al rol de consumidor. Además, entre la administración pública y la ciudadanía no hay un contrato comercial, sino político y social.

generó de inmediato reacciones contrarias en las empresas. Monopolios empresariales transnacionales como Sabritas, Bimbo, Pepsi o Coca Cola no se quedaron con los brazos cruzados. El proyecto para regular la “comida chatarra” terminó en el cesto de la basura. Las empresas ganaron la guerra. Los mismos secretarios, en conferencia de prensa, argumentaron: “No hay estudios científicos que demuestren que los refrescos dañen la salud”. (Fernández, 2010, 20).

11.- Golpe a los sindicatos y a los trabajadores en general. Otro de los campos favoritos de los gobiernos neoliberales son los trabajadores. Despidos, recortes a las indemnizaciones, contrataciones temporales, a fin de no generar antigüedad, elevar la edad legal de jubilación, así como evitar los contratos colectivos de trabajo. De esta manera se libera a las empresas de la obligación de pagar utilidades, se posibilita la libertad de despido y se evita entrar en conflictos con los sindicatos aún existentes. De ahí la proliferación de los “contratos basura”.

12.- Despojo de tierras a comunidades indígenas. Existen diversas situaciones de intento de despojo de tierras a la clase campesina e indígena. Cabe recordar el caso de San Mateo Atenco, donde Vicente Fox intentó arrebatarse a los campesinos sus tierras para edificar un nuevo aeropuerto. Asimismo, el gobierno estatal de Chihuahua, en coalición con empresarios, actualmente pretende desalojar de sus tierras a los raramuris para crear un centro turístico.

13.- Privatización de las playas de dominio público. El sesenta por ciento de los 90 kilómetros de litoral del municipio de La Huerta, Jalisco, son playas privadas. Para ello, el gobierno municipal ha desalojado con policías antimotines a pescadores de la zona. (Santos y Partida, 2010). Las cooperativas pesqueras, por lo tanto, están siendo desplazadas.

El giro hacia la oligarquía

En palabras de Aristóteles, “no debe pasarnos por alto que en muchos lugares ha ocurrido que aunque la constitución, en cuanto dirigida por las leyes, no es democrática, sin embargo, debido a la costumbre y al

sistema social, es administrada democráticamente; y de forma análoga, por un proceso inverso, en otros Estados, aunque la constitución legal es democrática, con todo, por medio del sistema social y de las costumbres, es llevada más bien como una oligarquía”.³

El proceso de cambio de democracia a oligarquía ocurre una vez que han tenido efecto ciertas alteraciones de la constitución. Los Estados cambian a oligarquías cuando:

a) La designación de los gobernantes no es por los ciudadanos, sino por grupos de poder mediante la compra y/o manipulación del voto ciudadano.

b) Los gobernantes se dedican a hacer riqueza para su beneficio descuidando las funciones de interés común.

c) Se gobierna privilegiando a un sector o grupo y, en consecuencia, castigando a las mayorías. La idea básica que enseña la teoría política, de que los representantes públicos deben mirar por el bien de la sociedad, se reduce a retórica demagógica. En las instituciones se sabe que gobernantes realizan prácticas corruptas, quienes gobiernan para un grupo bien definido, no para todos, que representan a un partido y, sólo, por excepción, contribuyen al interés general.

Si bien es cierto que desde antaño han existido formas mixtas de gobierno y estas combinan principios democráticos con oligárquicos, también es cierto que nunca como ahora las formas de gobierno se confunden. Algunos países, evidentemente oligárquicos, se presentan bajo la fachada de democráticos.

El Estado democrático ha sido sustituido por la partidocracia y las oligarquías, que han hecho de los recintos legislativos, un mercado donde se negocia en el sentido estricto del término. Partidos y empresas se enriquecen bajo un contexto democrático. Quizá no sea exagerado decir que las democracias occidentales son las mayores corruptoras del mundo.

³ Aristóteles, *Política*, 1296 b.

Las democracias contemporáneas, sean de izquierda o de derecha, están en crisis, al estar embarradas de la grasa que hace que la maquinaria globalizadora funcione, es decir, la corrupción. Dicho vicio se ha institucionalizado penetrando todos los campos de un Estado: político, económico, social, cultural y, es tan grande el nivel de corrupción, que ha llegado a situaciones de perversidad.

Al respecto, un estudioso de la corrupción, Jorge Etkin, señala que tenemos “sistemas sociales perversos”. El autor agrega que “son perversos porque funcionan desviándose de su función social; hoy en día es común que los hospitales enfermen, no que curen, que las escuelas formen ignorantes no que eduquen, que los juzgados apliquen unas leyes tardíamente, o sea, que no hagan justicia,”⁴ que el estado de Derecho no sea de Derecho, que los encargados de brindar seguridad participen en los secuestros como sucede con algunos policías en México, donde el defensor de los Derechos Humanos del DF Luis de la Barreda, declaró en 1998: “pedirles a nuestros ciudadanos que confíen en la policía es una broma macabra.”⁵

La corrupción ha cobrado tanto poder que cada vez es menor la capacidad del gobierno para actuar frente a los poderes fácticos. La corrupción ha hecho insuficiente la respuesta de las instituciones públicas.

Si bien es innegable que en el mundo, después de la Segunda Guerra mundial, los Estados han avanzado en democracia, ni duda cabe que al mismo tiempo la corrupción se ha desarrollado volviéndose gradualmente más sofisticada. Las situaciones no se contraponen, sino que, incluso, van de la mano. Algunos ejemplos son: a) corrupción- partidos políticos, b) corrupción- financiamiento político, c) corrupción- campañas electorales, d) corrupción- candidatos, e) corrupción electoral, f) corrupción de los políticos en el cargo.

En Estados donde se practica el financiamiento ilegal, donde se compran

⁴ Jorge Etkin, “Los sistemas perversos y la corrupción institucionalizada”, conferencia presentada en el auditorio de la ESAP, el 23 de octubre de 1993.

⁵ “Policías criminales”, en TIME, suplemento del Diario Reforma, Vol. 1, número 22, 20 de agosto de 1998, p. 6.

los votos,⁶ donde la posibilidad de fraude electoral es latente, donde los ciudadanos no confían en sus instituciones, donde a diario se ventilan casos de corrupción, y, donde se juega sucio, cabe lanzar la pregunta ¿Se puede sanear la democracia o está condenada a ser corrupta?

Más allá de las críticas pesimistas hacia la corrupción, ¿es posible hacer algo? Sin duda la respuesta es afirmativa. Una medida fundamental es prevenirla. Sin embargo, dicha tarea no es fácil. Cuando se habla de prevenir la corrupción, surgen de inmediato ideas generales: más leyes, más controles, más sanciones, castigos más severos, incluso hay quienes piden pena de muerte. Otros dicen que hay que cambiar el sistema político, tomar las armas, acabar con quienes gobiernan. Sin embargo, la historia demuestra que cuando esto ha sucedido las personas nuevas que llegan al poder se vuelven corruptas.

Desde antaño, las antiguas civilizaciones, los grandes pensadores, han escrito sobre la importancia de asociar la ética a la política. Se han pronunciado por una adecuada formación en valores éticos de los representantes públicos, concientizándolos de que trabajan para la comunidad política.

Su fomento es imprescindible porque esta disciplina auxilia respecto a lo que es conveniente o nocivo para la colectividad. Se refiere a los criterios que debe poseer el servidor público para realizar sus funciones con miras a dar por resultado un bien a la comunidad.

La ética de la función pública es, además, un importante mecanismo de control de la arbitrariedad en el uso del poder público, un factor vital para la creación y el mantenimiento de la confianza en la administración y sus instituciones, un elemento fundamental para elevar la calidad del gobierno mediante la conducta honesta, eficiente, objetiva e íntegra, de los políticos y funcionarios en la dirección y gestión de los asuntos públicos.

Los valores éticos insertados en las personas que operan en el ámbito

⁶ En el Estado de Puebla, en México, se daban 5 mil pesos por voto mientras que en el Estado de México se daban vales para despensa por 300 pesos.

público, cultivados de manera adecuada, coadyuvarán a hacer más eficiente la operación del gobierno y la función pública. La ética aplicada en los servidores públicos implica un cambio esencial en las actitudes de cada individuo, que se traduce en actos concretos orientados hacia el interés público. En otras palabras, implica el ejercicio de la virtud por parte de los servidores públicos. Como decía Aristóteles, no se enseña ética para saber qué es la virtud, sino para ser virtuosos.

En el discurso político se evoca la importancia de la ética pública en los asuntos de gobierno. Pero, ¿en qué consiste esta idea? ¿Cómo se materializa? ¿Cuál es el procedimiento? ¿Qué instrumentos son necesarios? ¿Qué iniciativas pueden servir? El meollo de la ética en los asuntos públicos radica, por un lado, en la posibilidad de institucionalizarla y, por el otro, en lograr que todo servidor público la interiorice.

En tiempos de globalización, cuando se establecen criterios y parámetros comunes en el arte de gobernar, paradójicamente son pocos los países en el mundo que cuentan, no ya con una política en ética pública, algo del todo inexistente hoy en día, sino con algún instrumento o medida que la fomente.

He aquí el propósito de este artículo: generar una cultura ética en los servidores públicos, mediante la puesta en discusión de diversos aspectos del tema, deliberando sobre los posibles mecanismos e instrumentos éticos de aplicación práctica en el servicio público que permitan establecer un dique a la corrupción.

Conviene hacer un paréntesis y señalar que un grupo de especialistas, concientes de la importancia de la ética en política y en la gestión pública hemos publicado una obra titulada **ÉTICA Y SERVICIO PÚBLICO**. También estamos desarrollando un proyecto denominado **DEMOCRACIA ÉTICA** que analizará la compleja relación entre la ética y las democracias contemporáneas, desde una visión crítica, resaltando la importancia de los valores como elementos fundamentales para una democracia con calidad. Y siguiendo con esta línea tenemos el proyecto titulado **INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA ÉTICA PÚBLICA. HERRAMIENTAS**

PARA LA CONSTRUCCIÓN DE UNA DEMOCRACIA ÉTICA, el cual pretende identificar herramientas éticas de aplicación práctica existentes en la historia y/o en el escenario internacional y desarrollar la forma para su implementación práctica en instituciones públicas.

Cuando se rescatan y fomentan los valores éticos, éstos construyen, reconstruyen, fortalecen, motivan, dan integridad y crean identidad o espíritu de cuerpo, lo que conduce a una actuación de mayor responsabilidad al generar en el individuo una conducta libre, orientada a la realización del bien mediante el cumplimiento del deber. A mayor cultura ética mayor cambio de actitud en los servidores públicos. En contraposición, a mayor omisión, descuido, ignorancia o rechazo de la ética, en quienes participan en los asuntos públicos, mayor será la posibilidad de surgimiento de prácticas corruptas.

El proceso para el desarrollo de la ética pública requiere:

- Conciencia sobre la importancia de esta disciplina.
- Voluntad política para el fomento de iniciativas en esta materia.
- Un responsable para esta misión. (Consejo Ético).
- Un marco jurídico y un marco normativo. (Ley de Ética y Códigos de Ética generales y específicos).
- Identificación y formación de especialistas en la materia. (Profesional ético).
- Un lugar de operación. (Oficina, área u organismo de ética).
- Estrategias de acción. (Planes y programas).
- Seguimiento, control y supervisión del comportamiento de los servidores públicos. (Observatorios, sistemas de quejas y denuncias).

Se da por descontado que la ética pública requiere tiempo e inversión económica. Incluso la ética cuesta, y puede constituir incluso una cara inversión con el añadido de que no da frutos inmediatos. Para obtener resultados se requiere que dicha inversión sea sostenida, es decir, que se mantenga constante, sin interrupción.

La responsabilidad sobre la conducta de los servidores públicos es un

asunto de Estado. Así como existen instrumentos en torno al seguimiento, control y supervisión de los recursos financieros, es conveniente hacer lo mismo respecto al comportamiento de los servidores públicos. Cuando se logra que las personas que dirigen y operan las instituciones públicas interioricen verdaderamente los valores éticos, se produce un cambio en su conducta, que se refleja en el servicio que prestan las instituciones. La integración de los elementos anteriores y su instrumentación práctica puede generar un círculo virtuoso que permitiría avanzar hacia una democracia ética y la construcción de las bases para un buen gobierno.

Un gobierno fuerte, en términos económicos, puede lograr desarrollo y bienestar material, pero si además lo es en términos éticos, podrá alcanzar no sólo los deberes básicos para una comunidad -empleo, educación, justicia, seguridad, alimentación, vivienda-, sino los más altos deberes como la libertad, la satisfacción, la equidad, la felicidad, la dignidad. Valores que se traducen en una verdadera calidad de vida.

Para gobernar, pero más aún para gobernar bien, es necesaria la máxima capacidad, lealtad y excelencia de quienes ocupan los cargos en el Estado. Personas que comprendan que el deber está por encima del poder.

Si logramos contar con servidores públicos de este perfil, sin duda podremos aspirar a tener un buen gobierno. Un buen gobierno puede obrar haciendo efectivos los medios para cumplir con el fin superior del ser humano que es el “bien de la comunidad política”.

* Es doctor por la Universidad Complutense de Madrid; Maestro por la Universidad Internacional de Andalucía y Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública por la Universidad Nacional Autónoma de México. Actualmente es Profesor Investigador de tiempo completo en el Centro de Investigación en Ciencias Sociales y Humanidades (CICSyH), de la Universidad Autónoma del Estado de México.