

## CORRUPCION O ETICA COMO PRIORIDAD SOCIAL

Rafael Alhama Belamaric

*La corrupción es un vicio de los hombres, no de los tiempos.  
Seneca*

La corrupción es el tema de discusión del día tanto para las agencias de desarrollo internacional como en el debate político en muchos países. Entre nosotros, es tema de conversaciones diarias, presente en los debates, con persistentes referencias en artículos, pero falta de tratamiento especializado, y me atrevo decir, falta de enfoque multidimensional e interdisciplinario, a pesar del abundante material investigativo y académico de las disciplinas de ciencias sociales que pueden apoyar e impulsar su análisis.

El objetivo del presente es entrar en algunas interpretaciones diferentes que conduzcan a la mejor comprensión de este fenómeno en nuestra sociedad, presente a lo largo de la historia humana, y considerado siempre una amenaza para la legitimación del Estado, y el bienestar de la sociedad.

No se trata de hacer incursiones esporádicas o involuntarias en temas vinculados, como a veces se dice, ni tampoco de presentar listado de problemas de “sociedad de clases” del pasado superados en parte, o listar causas y condiciones que consideran algunos hacen que estemos exentos del arraigo del fenómeno, o que es algo casual, o que se declare una y otra vez que se circunscribe a acciones y conductas individuales en la administración y la economía.

Es posible que no sea ni de la magnitud ni calidad, ni abarque todas las dimensiones que se presentan en muchos países del mundo, empezando por la corrupción política, pero, la complejidad sigue siendo la misma, se presente a nivel individual, grupal, o colectivo, de forma activa o pasiva. Ya solo a nivel individual, como conducta ilegal, bastaría para calificarlo como problema de la sociedad entera.

Las “puntuales actitudes individuales”, como señalan algunos, es suficiente para alterar la *actitud y comportamiento* de otros; y, si fueran solo eso, actitudes individuales, es probable que no se descubran nunca. Pero, ¿qué mueve a la concatenación de hechos individuales?

Es un problema que lleva inevitablemente a *profundizar en el sistema de relaciones sociales y políticas*, con los que desde luego, tanto la administración como la actividad económica están estrechamente conectados. Pero una aclaración es necesaria, y es cuando se habla de “administración”, esta es también parte de las relaciones políticas, son parte importante de los gestores de la sociedad.

Por tanto, vamos a partir del hecho de reconocer que existe una burocracia (extensa) basada en la ley, pues negar o minimizar el problema no es solución, un sistema político de consenso, que pone el énfasis en la solución de los problemas

comunes, y que es un tema de la que se ocupa la prensa activa; que existe una sociedad civil sensible, y que existe una fuerte tradición y cultura igualitaria.

Pero, lo cierto es que el fenómeno va cobrando una inquietante relevancia, y ha ido ganando una presencia cada vez mayor y nuevas formas en los últimos años. Por lo tanto, necesita ser abordado más allá de los códigos éticos, o del marco jurídico penal, cuando trasciende unos límites establecidos y se convierte en delito, sino como **fenómeno social, económico, político y cultural**.

Es un problema de *metapolítica*, por lo tanto, necesita del saber interdisciplinario acerca de grandes categorías que posibiliten la acción política concreta. **Necesita explicaciones sobre la sociedad en su conjunto, sobre el orden social y las instituciones que lo hace posible.**

No es lugar o tema común buscar la explicación más allá de actos individuales, explicaciones psicológicas o sociológicas, de conductas cuasipatológicas, para buscar un posible análisis social del fenómeno, o vincularlo a la *estructura y funcionamiento del orden social*.

Pero existen pensadores, como es el caso de Foucault, que desde la teoría política trata de explicar su complejidad, y de cómo se articula la gestión estatal y la corrupción en el marco de las “prácticas de gubernamentalidad”, desarrollado por él ya a finales de la década del 70 del siglo pasado, para sociedades con el poder descentralizado y con un rol activo de sus miembros, en consecuencia vinculado directamente con las relaciones del ejercicio del poder.

Regresando a las “actitudes individuales”, cabe preguntar si hay claridad en que la moralidad individual va determinando y moldeando la ética en una sociedad. Cuando la ética, como la *conciencia moral colectiva*, es fortalecida, la sociedad educa a sus ciudadanos sobre la cualidad y la manera de ser ético mediante valores, normas sociales y normas morales.

De eso se ha hablado bastante, y hasta se ha operacionalizado en el pasado a nivel de centros de trabajo, tratando de estructurar la ética en lo público, pero es necesario ahora hablar de su dimensión social, incorporarlo a la familia, la comunidad, puesto que la ética es una unidad dialéctica de la moralidad con la socialidad, se encuentran en un ciclo continuo e inseparable.

Entonces, ¿qué anda mal? Degradación de las normas y valores morales?

También vamos a saltar, por ahora, lo que muchos autores y articulistas mencionan, pero sobre todo lo que se escucha a los ciudadanos en la calle a diario “todos hacen lo mismo”, u otra peor, “siempre ha habido corrupción y siempre la habrá”, porque eso, puede ser parte de racionalización colectiva, pero también el principio del fin de la democracia, o el no desarrollo de la democracia y su desaparición; o mejor aun, del Estado democrático.

Las condiciones económicas y sociales no son los motivos, ni pueden ser la justificación, pero dirían algunos que pueden ser factores que condicionan determinada actuación, puesto que la primera función de las *condiciones socioeconómicas (existencia de contradicciones también en nuestra sociedad)* es explicar el reparto de los recursos y la posición de los actores sociales en la sociedad; los más vulnerables pueden ser más propensos a comportamientos conflictivos, aunque los fines ilícitos no son exclusivos.

Ambición personal, por encima de valores y principios, no distingue grupos, clases o niveles económicos. Sin embargo, es ampliamente reconocido que la *desigualdad social* es la fuente más clara de corrupción.

Sin entrar en el debate en torno al concepto, sin definición clara, precisa y universalmente utilizada, por tanto sin consenso, lo que es particularmente problemático a nivel legal, todas son definiciones que hacen énfasis en uno u otro elemento, siempre complicados. Pero, podemos aceptar la de un experto, que la define como “el incumplimiento intencionado del principio de imparcialidad con el propósito de derivar de tal tipo de comportamiento un beneficio personal o para personas relacionadas” ( Vito Tanzi, 1995).

Aquí me interesa destacar al menos dos aspectos; uno, el “incumplimiento intencionado”, dos, las relaciones personales, en un doble sentido, el papel que juegan y el papel que no deberían tener en cuanto a las preferencias. Conlleva un compromiso informal para devolver el “favor”, en algún momento; como “hoy por ti mañana por mí”.

Hay elementos comunes a todas las definiciones, y es referido al comportamiento que se desvía de una norma existente, son actos contrarios al deber y obligación que ostenta una posición de autoridad, por mínima que sea, por tanto, es algo que se contrapone al bien público, o se alcanza a expensas de lo público, sea en lo económico o en lo político, en lo social.

Hay muchas formas que puede cobrar el beneficio o ventaja, y no siempre es dinero, es decir, soborno, quizás más visible, o que termine en robo, legalmente sancionable, pero puede ir desde otorgamiento de favores, ventajas, méritos y promociones, pasando por información, hasta privilegios y obtención de servicios menores o mayores a costa del interés público, sin que constituyan actividades delictivas institucionalizadas.

Los aspectos éticos, los que quiero destacar más adelante, aunque muchos autores consideran que debe quedar de lado o neutro, para mí son relevantes. Desde luego, no es posible ni deseable quedarse a nivel moral, puesto que sin el análisis de los *factores de corrupción-consecuencia*, un prerrequisito para una estrategia efectiva de lucha contra la corrupción, no es posible llegar a las principales fuentes de corrupción.

Hay otra definicion que es necesario destacar, y es la del Banco Mundial. En ella se excluye el sector privado, y se centra exclusivamente en el sector publico. Destaca al funcionario publico para beneficio privado. Pero, no todo abuso de toda funcion publica implica corrupcion, aunque puede empezar como tal, como es el: *robo, fraude, apropiacion y malversacion de activos, extorsion*, formas legalmente sancionadas, son algunas de las formas socialmente rechazadas, que implican otro tipo de medidas y politicas.

Otro punto importante de entrada es recordar que, si hace un siglo o mas, se decia que estos intereses egoistas son rasgos especificos del incipiente desarrollo capitalista burgues, pero no del mundo desarrollado, hoy dia, con ejemplos que surgen a diario en los paises altamente desarrollados, concuerda la mayoria de autores que los fallos de regulacion y supervision provoca enormes procesos de corrupcion politica pecisamente en los paises mas evolucionados; el otro ejemesplo que sobresale en la literatura es el de los sistemas totalitarios, por falta de control del poder.

Mas alla de lo economico, se trata de politicos que privilegian los valores de lucro y ganancia por encima de valores del interes general, con innegable abandono de valores eticos del servicio publico. Todo ello pone en duda al Estado democratico.

Es interesante que el Banco Mundial, para las “economias en transicion“ comenzo a utilizar un nuevo concepto, es decir, un nuevo tipo de corrupcion, que es el de “captura del Estado“, cuando las politicas publicas son influenciadas por el soborno de legisladores en manos de los oligarcas, a favor de estos, y no del publico o del interes social.

Discutible, no por caracer de bases reales, sobran ejemplos, sino porque los intereses parciales de grupos influncian las decisiones de los legisladores en todas partes, lo que en el caso de las economias en transicion, fueron ejemplos visibles, notables y extremos.

Dos tipos me interesa destacar. La *corrupcion administrativa*, o el comportamiento de los funcionarios civiles, casi siempre de rangos inferiores, pero no necesariamente, que es explicada por una asimetria de informacion entre los tomadores de decisiones superiores y funcionarios o burocratas de nivel inferior.

Los ejemplos tipicos son la *aceleracion o materializacion de algun derecho especifico del ciudadano*, como sencillamente saltar una fila, cobrar un precio ilicito por un servicio publico, para “acelerar“ procesos y *ahorrar tiempo en tramites*.

Estos pueden ser los ejemplo cotidianos mas claro para nosotros, o corrupcion sin robo (Shleifer y Vishney, 1993) como se describe en la literatura, en el que intervienen al menos dos partes. *Su frecuencia seria el mejor indicador de la capacidad y efectividad de la administracion, pero tambien de las causas.*

La incapacidad y poca efectividad de la administracion para satisfacer un servicio en tiempo y forma, es percibido por las partes, como justificacion y a la vez mecanismo de defensa para realizar tal accion, tal como evidencian las investigaciones realizadas hace mas de una decada atras; como “intercambio de favores”, (corrumper), o romper de conjunto corruptor y corrompido.

En este caso, entre las causas pueden encontrarse, una *regulacion excesiva*, o cuando nadie tiene atribuciones ni facultades para hacer algo, a menos que los niveles superiores lo indiquen, y cuando los *procesos son excesivamente largos* por gestionar cualquier servicio, que implican muchos documentos para cumplir con las normativas y procedimientos, que conllevan trabas y demoras. Todo ello puede favorecer enormemente la corrupcion individual e individualizada.

*Cuanto mas complicados los tramites, poco claras las reglas, y las reglas para aplicar las reglas y regulaciones, no solo sera mayor la oportunidad de corrupcion, sino que disminuye la probabilidad de deteccion.*

En los momentos que se celebran 50 anos de Internet y ya comienza la aplicacion de 5G, por tanto, tecnologicas que marcan una nueva dinamica de la vida, la ampliacion y rapidez en la aplicacion de las *tecnologias digitales* en diversos procesos y gestiones, son medidas imprescindibles.

No solo para evitar posibles cobros a precio ilicito del servicio publico, sino es una medida necesaria para una administracion mas racional, con ahorro de recursos, primero humanos, luego materiales, y de tiempo; elementos altamente valorados en la administracion moderna del siglo XXI, no la de principios del siglo XX, y tambien para cualquier visitante extranjero interesado, e implicaciones para otros temas que no son objeto aqui.

Hoy dia, si existen procesos que en paises desarrollados tienen termino de minutos, o 2 o 3 dias y no pasan en el peor de los casos, o el mas complejo, de un mes, y esos mismos procesos duran entre nosotros una o dos semanas, un mes a un ano y mas, esta muy clara la diferencia de dinamica, y muy grande la diferencia entre las expectativas y la realidad.

No puede seguir dando el caso de la introduccion de la *digitalizacion de procesos y gestiones*, y nuevas tecnologias, que ya ponen a nivel individual “en mano” la comunicacion a diferentes niveles y facilidades de gestion, o sencilla peticion de algun documento personal, manteniendo los mismos puestos de trabajo, cargos, contenidos, numero de personas, y a veces mas, y duplicidad de trabajo, donde lo digital se convierte en secundario o de verificacion de lo escrito necesariamente en el papel.

Es voluntad politica, pero su aplicacion practica no debe demorar, o extenderse en el tiempo, con todos los problemas que conlleva, pues se trata de una *reestructuracion de la administracion, en forma, contenido y tamano*, en la misma medida en que se

digitaliza la administracion. Indudablemente, se trataria tambien de eliminar un campo fertil para transacciones ilicitas.

Desde el punto de vista funcional, seria un punto de partida la respuesta a la pregunta, que necesidad satisface una determinada institucion?, es decir, la institucion existe para satisfacer una determinada necesidad social, con objetivos claros; si no la satisface, es que existe una disfuncion mas o menos grave, que generan conflictos. Por tanto, no debe existir; por tanto, se cuestiona toda su estructura y conservacion de las operaciones o procesos.

Llevamos ya decadas discutiendo, haciendo tesis, investigando, evidenciando con referencias empiricas, haciendo propuestas, sobre distintas instituciones y estructuras, funciones y atribuciones, tanto de nivel superior como intermedio, como sistema empresarial y presupuestado, y las aplicaciones practicas se siguen moviendo en el mismo rango de pensamiento cerrado, tradicionalista, con similares acciones de parte de los actores sociales.

Definitivamente, habria que cuestionar la existencia de "procedimientos burocraticos", que retardan las decisiones, y la ineficiencia de la "administracion inercial" a la que hizo referencia el Che en los 60, que ahora serian mucho mas inadecuadas con la ampliacion y dinamica del mercado, que conspiran contra la eficiencia economica, y tales obstaculos son sorteados por medio de la corrupcion.

Habria que recordar a Marx y Engels cuando se refieren en "Trabajo asalariado y capital", con "**frustracion de expectativas**", que puede influir enormemente en la efectividad y eficiencia de aplicacion de soluciones.

Solo a manera de recordatorio, sin profundizar, pero hay que senalar que hoy dia, en el mundo, con "la economia de casino" (Dahrendorf, 1991) se privilegia una "nueva etica economica" caracterizada por las actividades financieras especulativas a corto plazo, dominada por la desregulacion, descentralizacion, privatizacion, procesos que implican menos control pero mayor ingerencia de los politicos, en otras palabras, bloqueo de controles institucionales, por tanto, impunidad, compromisos, ocultamiento, por tanto corrupcion.

Directamente vinculado a anterior tipo esta la segunda clase de corrupcion, tambien *administrativa*; es la que viola las reglas legales y su aplicacion, o el uso de facultades del cargo para promover fines ilicitos, y que casi siempre va mas alla de la corrupcion individual aislada, y se convierte en grupal o colectiva, y se convierte de forma ascendente en sistematica.

Las causas pueden ser el no cumplimiento de normativas existentes, o que las politicas y la legislacion sean excesivas, no aplicadas, no aplicables, ni siquiera conocidas en toda su extension por los especialistas. En ambos casos hay un debilitamiento institucional y el interes individual domina sobre la normatividad existente.

La cuestion seria preguntar porque se debilitan las instituciones? Existe un problema de comportamiento donde el interes privado se impone al interes publico; pero no se puede limitar la explicacion a un problema tecnico, ni moral, ni de comportamiento.

Ya desde la decada del 70 del siglo pasado, Huntington relacionaba la corrupcion con los cambios sociales, puesto que ***las instituciones existentes sufren tensiones y pierden su capacidad de gestión pública frente a las exigencias de los cambios.*** Por lo tanto, esta puede ser una clara senal de que la rápida modernización social y económica de la ultima decada, *exige cambios que doten a las instituciones de la dinamica necesaria que responda a las exigencias de los ciudadanos y la sociedad entera.*

Es imprescindible buscar una explicacion en terminos de teoria social, mas alla de acciones individuales cuando se sobrepone un interes sobre otro en un contexto que no es legitimo hacerlo.

Claro ejemplo de mala politica publica en exceso, fuente potencial de corrupcion. Para los que piensan en desregulacion, habria que decir, si, aquella que "prohibe" la intervencion, por tanto, limita, la funcion para la que fue creado el puesto administrativo; en otras palabras, es necesario ampliar el rol de niveles inferiores.

Sin duda, una más eficiente legislación procedimental, más sencilla y transparente, reduce el poder discrecional de los funcionarios públicos e incrementa la visibilidad de los casos de corrupción.

Claro ejemplo puede ser un tiempo tan lejano como la decada del 80 del siglo pasado, por tanto un fenomeno de larga data, cuando para una sola funcion especifica de personal a nivel empresarial, se podian contar decenas de resoluciones y cientos de instrucciones y recomendaciones.

Un importante elemento de lucha contra la corrupcion, por mencionarlo solamente, pero subrayando su importancia, lo es sin duda el esquema salarial. Es un elemento de disuasion, y de incentivo, para no aceptar sobornos, considerado por algunos como "*redistribucion de ingresos*".

Quizas llegamos al punto donde, mas alla, o mejor, junto a los elementos sociologicos y psicologicos, es necesario incursionar en otros aspectos de caracter filosofico, politico y social; pasar del plano explicativo individual al plano necesariamente social, y preguntarnos no solo que elementos llevan a la desviacion de conductas individuales o violacion del deber, sino junto con Durkheim preguntarnos porque se ha debilitado la "conciencia colectiva"?, suponiendola previamente fuerte, o es que las bases materiales de la sociedad se siguen interpretando por la gran mayoria similar al utilitarismo social de las sociedades del consumo? O, es que como se han minimizado tanto las bases materiales y el consumo no se ve su importancia?

Preguntarnos, cuan eticamente fuerte era la conciencia colectiva de un supuesto no-utilitarismo, de un "igualitarismo" ?

O, quizas si no eran las **tensiones en la estructura social, la diversidad de individuos y las desigualdades en el acceso a los medios, y finalmente las reacciones para adaptarse al medio cambiante, lo que lleva a estas actuaciones conflictivas.**

Como diria Marx al evocar el discurso de Robespierre sobre los principios de la moral pública ante la Asamblea en febrero de 1794, cuando este afirmaba que la virtud es el principio fundamental del gobierno popular y democrático, que tanto el como Saint Just *confundian la comunidad democrática ideal con la sociedad real.*

Por lo tanto, es **imprescindible analizar los cambios, avances y las variaciones reales en que se expresa la sociedad, y la democracia realmente existente.**

Estaría vinculado directamente a los contenidos sustantivos de la democracia, su ejercicio, o los procedimientos utilizados para el *control de las políticas públicas* con el debate público como uno de los criterios importantes, y los resultados, teniendo en cuenta las dimensiones fundamentales como son la **igualdad socioeconomica** (no confundir con igualitarismo), **el nivel de bienestar o la justicia social.**

La corrupción, alteración o descomposición, contrario a la ética, que lleva al empobrecimiento del Estado y de las instituciones públicas, no puede ser de ninguna manera parte de la concepción global de la realidad social y de su funcionamiento, por tanto es un conflicto social, inherente a la dinámica social existente, pero también debe ser motor del cambio necesario.

Se ha perdido conciencia del deber y la convicción de transformación como motor para cambiar todo lo que debe ser cambiado? Creo que no, pero han cambiado las condiciones y el contexto, así como la manera de concebir la sociedad, y ya no es posible seguir concibiéndola como un organismo armónico y homogéneo, ni al Estado como la cúspide y expresión de su conciencia moral más alta, con superpoderes para solucionar cualquier disfunción.

Las cada día más complejas relaciones socio-económica-políticas, en las que los individuos establecen relaciones entre sí de diverso carácter, tanto racional como no racional, se asocian y disocian, necesitan de otras nuevas estructuras y espacios que legitimen el ejercicio de poder, y eviten el "aislamiento tecnocrático y toma de decisiones del Estado separado del ámbito público" (Chomsky 1998)

Conciencia de participación política, transparencia, "emancipación" analizada por Marx en su temprano texto de "La Cuestión Judía", quizás sea una referencia obligada para razonar sobre la separación (artificial) del poder económico y del poder político como la fuente de una tensión en el que el fenómeno social de la corrupción se instala. Advertía, en aquel contexto de la vieja sociedad de mediados del siglo XIX, que "la revolución política es la revolución de la sociedad civil".



Siendo consecuentes, y si se ha entendido la complejidad del fenómeno, entonces es más fácil de llegar a la conclusión de que se necesita concebir una **amplia red de relaciones de diversos poderes desde lo personal-grupal-colectivo-institucional** que maneje mejor la dinámica de los conflictos que provoca, o lleva a la convivencia con la corrupción.

Pero, además, sin recurrir a recetas sociales, o que pueden contener una amplia gama de medidas frente a debilidades normativas, lo cual sería más de lo mismo, no sería de más, por su **importancia y urgencia** comenzar por la aplicación de algunos principios y conceptos, como: racionalización de las estructuras administrativas; digitalización de los procesos y gestión administrativos; concebir y aplicar estructuras jerárquicas de bajo nivel, con independencia personal y responsabilidad propia; estructura de decisión colectiva y colegiada; los funcionarios son responsables vertical y horizontalmente de sus acciones, y están obligados a informar de sus tareas y de sus actos; todos los actos de la administración pública sean realmente públicos, abiertos a la crítica de otros funcionarios, de los ciudadanos y de la prensa; concepción de una nueva política y organización salarial.