

Ética, corrupción y burocracia

José Cidar Vargas Arévalo

Licenciado en Administración de Empresas

Diplomado en Administración Pública

Diplomado en Educación Superior

Docente de la Universidad Católica

Consultor ONG PRODISEC

Docente Universidad Católica Boliviana

e-mail: vargasc@ucbcb.edu.bo

Resumen

A partir de las constantes denuncias de corrupción en nuestro país, la ética, disciplina que antes estaba reservada sólo a la filosofía, se ha convertido en una demanda común de nuestra sociedad.

Cada grupo humano, en su idiosincrasia cultural e histórica modela esa ética en costumbres, modos de actuar y maneras de ser, que es lo que se conoce como moral.

El término "burocracia" hoy en día a pasado a formar parte de nuestro lenguaje cotidiano, en especial en lo referente a las organizaciones públicas que constituye el Estado, olvidándose que también ello implica a la empresa privada.

Corrupción es relativo de corromper, y etimológicamente esta palabra deriva del latín cum- con y rumpere-romper, siendo sinónimo de pervertir, seducir alterar, viciar y/o sobornar un lineamiento regular establecido.

Palabras claves: Ética, moral, corrupción y burocracia.

Introducción

Abraham Lincoln, dijo: “Usted puede engañar a todo el mundo durante algún tiempo, y a algunos todo el tiempo, pero **usted no puede engañar a todos todo el tiempo...**” En definitiva, democracia es educación; desarrollo es educación; libertad política y moral son educación; administrar es educación, pero a la vez, educación es disciplina intelectual y selección de los mejores”, afirma Gabriel Valdez, académico chileno.

1.- Ética

La ética es la convicción humana de que no todo vale por igual de que hay razones para preferir un tipo de actuación a otros.

Otra definición de ética, dice: Es el campo de la teoría filosófica que averigua los fundamentos racionales de las conductas y prácticas humanas y sociales.

A partir de las constantes denuncias de corrupción en nuestro país, la ética, disciplina que antes estaba reservada sólo a la filosofía, se ha convertido en una demanda común de nuestra sociedad.

La demanda de ética no sólo se focaliza al gobierno que, como representante de la mayoría, es quien debe dar el ejemplo sino también a toda la oposición (que representa al resto de la sociedad).

Hoy la clase política está sospechada de corrupta, no porque todos roben sino porque muestran una imagen de autores, cómplices, encubridores o, lo que es peor aún, indiferentes. Así la corrupción navega sobre el inconsciente colectivo y, si el modelo deseable estimula el éxito económico a cualquier costo, la corrupción se convierte en un subproducto casi inevitable que refleja, una epidemia.

Cada grupo humano, en su idiosincrasia cultural e histórica modela esa ética en costumbres, modos de actuar y maneras de ser. Que es lo que se conoce como moral.

La diferencia entre ética y moral, se fundamenta en las decisiones correctas de la conducta humana, lo que se hace a través de cánones o fundamentos morales, es decir, no señala lo que es bueno o malo hacer (moral) sino cuándo lo es (ética). En realidad, la ética es un juicio que se expone socialmente sobre las conductas de los seres humanos que componen la sociedad. La ética trata sobre los principios del deber hacer, mientras que la moral modela esa ética en costumbres, modos y maneras de hacer. Resumiendo, la moral es lo que se practica y la ética piensa cómo debe ser esa moral.

La importancia de la ética en la actualidad, radica, en detener el proceso destructivo de la vida. Esta importancia de la ética tiene que ver con la vida y la muerte de la humanidad en el sentido de que, si no poseemos un criterio ético, se va a hacer de la vida algo que tienda al suicidio colectivo.

Cuando en nuestro país hablamos de ética, en realidad nos estamos refiriendo a la corrupción, término que sintetiza el principal malestar político de Bolivia y de América Latina. Malestar político porque la exigencia de mayor "eticidad" está dirigida a la clase dirigente (políticos, empresarios, gremialistas, funcionarios) en el sentido de elite que conduce a los ciudadanos, le fija límite, define reglas y controla su aplicación.

En cualquier proceso social se puede distinguir un sistema mítico que expresa claramente todas las reglas y prohibiciones y un código práctico que dice a los 'operadores' cuándo, cómo y por quién pueden hacerse ciertas cosas prohibidas por las reglas. Siguiendo este razonamiento vemos que existen dos sistemas normativos: uno que se supone que se aplica y que las elites alaban de la boca para afuera (normas míticas) y otro muy distinto que es el que se aplica en la realidad (código práctico). Los ciudadanos, funcionarios públicos o no,

que actúan amparados por el código práctico saben que están violando las normas míticas y, por lo tanto, deben actuar discretamente.

Quienes actúan de acuerdo a las normas míticas se encuadran en la ética principista (o de la intención) mientras los que orientan su conducta en función de los códigos prácticos adoptan la ética utilitarista (o de la responsabilidad). La primera enseña que los actos son buenos o malos según la intención, más allá de los resultados y la única cosa buena es la buena voluntad, mientras la ética utilitarista, dice que el resultado es lo más importante sin detenerse en consideraciones valorativas.

La organización del sistema judicial de cada país tiene mucha vinculación con la distancia entre los sistemas míticos y los códigos prácticos. Así en el modelo anglosajón las reglas se crean de acuerdo con las costumbres de la comunidad y, cuando los ciudadanos juzgan las violaciones, se produce un acercamiento muy estrecho entre normas míticas y reglas prácticas. En este modelo no se promulga la ley que no puede ser cumplida. En cambio, en nuestro modelo judicial, de origen europeo continental, el estudio de la ley implica el conocimiento de su historia, una interpretación gramatical, un análisis lógico, su armonía con otras normas, pero cuando los jueces actúan no se toma en cuenta la forma en que la sociedad utiliza esas reglas. Existe un importante ingrediente cultural que debilita al Estado: la lejanía de ley donde el estado comienza a debilitarse al no poder hacer efectivo lo que exige a través de sus leyes.

En América Latina, la gran distancia existente entre el sistema mítico y los códigos prácticos quedó plasmada cuando, en 1523, Hernán Cortés alzó sobre su cabeza (como signo de sumisión a la Corona) la Real Cédula y sentenció: se acata pero no se cumple. Así la organización basada en el poder y el interés individual antes que en las reglas y el bien público se extendió a lo largo de los siglos dando origen a la corrupción como práctica política habitual.

Para una civilización que deposita su confianza en el conocimiento de las reglas, es profundamente aterrador darse cuenta que esas reglas no es más que letra muerta y que es necesario aprender un conjunto de principios y prácticas totalmente diferentes para obtener resultados deseables. Frente a un caso de corrupción nos exaltamos y exigimos el castigo previsto por las normas míticas, sin advertir que para reducir la distancia que existe con los códigos prácticos hay que encontrar las razones y las claves de estos últimos o, llegado el caso, quitar el carácter clandestino de los códigos prácticos y aceptarlos abiertamente como parte del sistema mítico.

Es importante que al funcionario público se lo investigue, y aún castigue si corresponde, cuando tiene el poder. En nuestro Estado (Bolivia, Estado Plurinacional-NCPE), el gobierno que llega al poder indaga al que se fue. Este hábito encuentra su antecedente en una figura del antiguo derecho español, el juicio de residencia: cuando un Virrey finalizaba su mandato se lo investigaba y podía ser encarcelado.

Resulta imperativo que nuestras instituciones democráticas mejoren su funcionamiento a través del control y la participación ciudadana.

En tal sentido, es importante tomar como ejemplo la democracia de los Estados Unidos en los casos Watergate y Lockheed. Pero también es importante no perder de vista cómo se desarrolló la historia del sistema político norteamericano: en su nacimiento independiente, los Estados Unidos eran un país económicamente subdesarrollado en relación con Inglaterra. Su prioridad, sin embargo, fue establecer una Constitución y cumplirla. Si bien esta no fue una decisión eminentemente económica, la seguridad institucional resultante generó el clima dentro del cual se generaría el desarrollo económico.

Estos ejemplos sirven a Latinoamérica en tanto y en cuanto no se pierda de vista las particularidades históricas, sociales, políticas y económicas de nuestros países.

Cuando un pueblo jerarquiza al desarrollo económico por sobre otros intereses, acude a cualquier medio para lograrlo perdiendo credibilidad frente a aquellos otros países que podrían contribuir con su capital a su desarrollo. En una sociedad donde todo el mundo se preocupa excesivamente por el bienestar económico inmediato, nadie piensa en el conjunto ni en el largo plazo, de esta manera se obtiene como resultado lo que nadie desea: el fracaso económico de la sociedad como un todo.

La reputación de las instituciones republicanas depende no sólo de la aplicación objetiva de las leyes, sino de la conducta de los funcionarios y empleados públicos. Esta debe sustentarse en forma permanente en los principios éticos y morales en los que se basa la “vocación de servicio” para salvaguardar y evitar contrariar el interés público cuya protección, promoción y defensa les ha sido asignadas. No se trata de la protección en forma exclusiva del erario público sino, fundamentalmente, de la mentada “confianza pública”, de la seriedad y rectitud en el ejercicio o la realización de acciones en el marco de los deberes y responsabilidades del estado.

No basta, con que el funcionario público cumpla con la ley, es necesario que dé cuenta a la sociedad de sus actos, aún en el caso de que esta no lo exija. Además del concepto de legalidad, hoy se impone un neologismo: “accountability”, como nota esencial en el ejercicio de la función pública. La idea de imparcialidad en la gestión de los asuntos públicos implica, no sólo la apoliticidad de las decisiones administrativas, sino también se sustenta en la idea del imperativo moral, Ya lo dijo Montesquieu: la democracia se convierte en el peor de los regímenes si carece de lo que es probablemente su requisito básico: la virtud.

Resulta conveniente distinguir entre principios éticos en el ejercicio de la función pública, de aquellas conductas que implican obligatoriedad de cumplimiento, en razón de que su inobservancia está penada por leyes, por lo que se encuentran tipificadas como delitos o faltas administrativas.

No solamente se debe tratar de que los hombres sean buenos, sino de evitar que sean malos. Pero hoy es necesario ir más allá: el funcionario público es un agente moral, en virtud de que ejerce una actividad de manera permanente adscrita a órganos cuya finalidad es satisfacer las necesidades públicas. Este desempeño implica aspectos vocacionales,

dominio de técnicas, desarrollo de conocimientos y formación de actitudes, todas en función del servicio público definido por el bien común.

El gobernante es responsable cuando da fundamentos de sus actos y muestra por qué son deseables. Esto es la reflexión ética y no sólo el pensar técnico o burocrático. Razonar en el plano de los valores significa utilizar premisas y no sólo hechos. El análisis de la eficacia de las políticas no alcanza, porque también se deben satisfacer criterios de valor.

La preocupación contemporánea por la cuestión ética no debe considerarse como meramente filosófica. El vacío ético en los gobiernos o en sus funcionarios se refleja en sus decisiones, en las políticas públicas. Ocurre cuando ellos eligen pensando en los beneficios de los grupos de interés, no en la población. La falta de ética no es una cuestión declarativa, sino que se manifiesta por una desviación de recursos públicos que es injusta y aumenta la desigualdad en la sociedad civil.

Siguiendo las enseñanzas de Max Weber: el dilema consiste en que no hay ética en el mundo que pueda sustraerse al hecho que, para lograr fines buenos, deba recurrirse a medios moralmente dudosos.

2.- Burocracia

El término Burocracia es una combinación de dos vocablos: “Bureau” palabra francesa que significa oficina, y “kratos” vocablo griego que significa poder. Por su etimología nos damos cuenta de que Burocracia es la importancia que se asigna a la labor de los funcionarios en las oficinas.

Existen opiniones adversas, sobre el particular, hay quienes despectivamente expresan que:

- La Burocracia es un sistema de organización ineficiente con trámites lentos y costosos, sin flexibilidad en sus normas de actuación.
- La Burocracia es una casta de privilegiados que maneja los asuntos del Gobierno en su único provecho.
- La Burocracia es un grupo carente de responsabilidad para con sus superiores y para con el público”.

Otros, por su parte, con criterio diferente, dicen:

- Si observamos detenidamente la labor que realiza la Burocracia, encontramos que los aspectos más notorios (inflexibilidad, rigidez, legalismo y otros trámites) no son características exclusivas del Sector Público, sino de todas las grandes empresas, y justamente por ser el Estado la más grande y compleja de cualesquiera de las empresas del país, requiere de equipos burocráticos, debidamente establecidos, con lo cual justifican plenamente la existencia de la Burocracia en la Administración Pública.

- La observación fundamental que se hace, es a la excesiva Burocracia o al abuso que se hace de ella. Prescindiendo de este abuso, la Burocracia en su acepción cabal, es muy necesaria en la Administración Pública.

- Las instituciones son el reflejo del personal que trabaja en ellas. La burocracia no es buena o mala, es abstracta, ni es tampoco un producto por si sola, sino que ella está condicionada por valores culturales del medio al que pertenece. Por tanto la Burocracia es un fenómeno social que ha ido evolucionando en el mismo ritmo del desarrollo histórico de la sociedad, y por ello; está llamada a coadyuvar a la solución de las necesidades sociales.

El término "burocracia" hoy en día a pasado a formar parte de nuestro lenguaje cotidiano, en especial en lo referente a las organizaciones públicas que constituye el Estado, olvidándose que también ello implica a la empresa privada.

Para muchos de los tratadistas, el modelo de burocracia es un marco racional y legal, donde se concentra la autoridad formal en el diseño del sistema de administración y control de la empresa.

Los medios de gestión no son propiedad del administrador intermediario. Sus competencias no son sujeto de herencia o venta.

Por su parte, es importante identificar que el problema de corrupción, es más avasallante y no puede reducirse a un mero fenómeno excepcional, transitorio, criminal, preventivo o represivo, cuando su entorno tiene características estructurales en aspectos, de estabilidad gubernamental, macro y microeconómicos, sociales y educativos.

El último aspecto cobra notoriedad en el sentido que la moral, la ética y la axiología de los pueblos está siendo afectada seriamente por los fenómenos de fraude y corrupción, inclusive en el comportamiento humano de los individuos, desvirtuando la cultura organizacional en las empresas, donde se ha invertido principios y valores éticos, morales y axiológicos en su visión, misión y objetivos concertados.

Por ello, se considera interesante abordar el estudio de esta temática, en el sentido como la burocracia ha sido empleada, para el desarrollo y la complicidad más grande de los delitos financieros, cometidos en la sociedad, adecuando su enfoque, a partir de la teoría de la burocracia de Max Weber, en tres connotaciones:

1) Burocracia en el sentido de vulgar, que corresponde al significado ordinario, popular y parroquial; cuyo sentido, ha sido siempre mal utilizado, en la forma despectiva de caer en la ineficiencia e ineficacia del desempeño funcional referente a la lentitud, exceso de trámites y velación de disposiciones, que traban las actividades y que en muchas de sus situaciones, son fácilmente vulnerables y corrompidas, como parte de una solución, justificada para la

sociedad.

2) Burocracia como clase social dominante, incrustada en el Estado, que corresponde su acepción, en la genealogía del poder ejercido por dirigentes, asesores, especialistas y sindicalistas, que son parte de una élite direccional.

Parece indicar que es la autoridad la que proporciona el poder, aunque este concepto hoy también es desvirtuado por la legitimidad, es decir la capacidad de justificar su ejercicio.

Es interesante recordar, que el autor distingue tres tipos de autoridad en lo que resulta ser el tradicional, la carismática y la racional conocida con otros denominativos de legal o propiamente burocrática.

Esta acepción también queda vulnerada ante la prestación de los delitos de fraude y corrupción en la asignación de las altas direcciones, dadas por la clase política, sindical y privilegiada, (dominantes) y; donde la prebenda es una forma de expresión y compensación a su ejercicio.

3) Burocracia como modelo de organización, connotación que es más ampliamente enfocada, desde la concepción filosófica, sociológica, política y en especial administrativa.

Para situarnos en este espectro, se hace interesante recurrir a la definición del autor, que señala; "la burocracia, es la organización eficiente por excelencia, llamada a resolver, racional y eficientemente los problemas de la sociedad y, por extensión de las empresas.

Esta diseñada científicamente, para funcionar con exactitud, precisamente para lograr los fines, para los cuales fue creada"; no más ni menos, para conseguir esta eficiencia planeada, el modelo burocrático, necesita precisar por anticipado como deben hacerse las cosas en la mejor manera y sin pretender incursionar en fomentar, mayores errores e irregularidades que respondan a intereses de clase particular en desmedro de lo social.

3.- Corrupción

¿Quién tiene mayor culpa: el que peca por la paga o el que paga por pecar?
Sor Juana Inés de la Cruz

“Para el sabio ninguna verdad es amarga”
Maeterlink

Una de las más completas definiciones de corrupción, es la que propone Saltos Galarza (1999) que la presenta como un sistema de comportamiento de una red en la que participan

un agente (individual o social) con intereses particulares y con poder de influencia para garantizar condiciones de impunidad, a fin de lograr que un grupo investido de capacidad de decisión de funcionarios públicos o de personas particulares, realicen actos ilegítimos que violan los valores éticos de honradez, probidad y justicia y que pueden también ser actos ilícitos que violan normas legales, para obtener beneficios económicos o de posición política o social, en perjuicio del bien común.

Sin embargo, las encuestas internacionales más importantes como Transparency International, World Economic Forum, Gallup y KPMG utilizan el término “corrupción” como el uso del poder público para el beneficio privado (por ejemplo: sobornos a funcionarios públicos, retornos en licitaciones públicas, malversación de fondos públicos) centrándose únicamente en la visión económico-administrativa del fenómeno. Visión esta que se olvida que la corrupción es ante todo un problema ético y moral: violar valores positivos.

Corrupción es relativo de corromper, y etimológicamente esta palabra deriva del latín *cum-* con y *rumpere-* romper, siendo sinónimo de pervertir, seducir alterar, viciar y/o sobornar un lineamiento regular establecido.

Es el ámbito de nuestra Administración Pública, es muy común observar el panorama de las inexactitudes, el papeleo interminable, las formalidades intrascendentes, los altos índices de atrasos, el desperdicio de materiales, la considerable pérdida de tiempo, etc. Quizás este panorama sea un factor determinante para la instauración de la corrupción administrativa y además, de este factor existen ciertos condicionamientos para que se de la corrupción conforme pasaremos a detallar:

Nuestros ciudadanos denotan un malestar que se refleja en señales de agotamiento de conductas históricamente complacientes hacia la corrupción de las elites dirigentes. La percepción de la corrupción por parte de la sociedad ha venido creciendo en los últimos años y se la identifica con la impunidad, la falta de justicia, y la traición al mandato popular.

De acuerdo al National Democratic Institute (1996) la pérdida de sentido de la política como instrumento de cambio, la independencia creciente de la sociedad frente al estado percibido como ineficiente, prescindente y corrupto, convierte a la prensa en elegida por la gente para cubrir los espacios vacíos que dejan las instituciones, en especial los partidos políticos. Así al viejo adagio popular de roban pero hacen se lo dejó de lado por el nuevo: si no hacen, por lo menos que no roben.

Existe una creciente propagación de la corrupción en el interior de la administración pública que, como lo atestiguan numerosos ejemplos, no puede ser combatida únicamente con mecanismos de control suplementario. En América Latina aparece una creciente difusión de la corrupción en el sistema político, a menudo alimentada por un crecimiento clientelista de la administración pública. En tal sentido, el resultado de la corrupción es la destrucción de la confianza en los funcionarios públicos, sobre todo cuando mezclan las funciones públicas con las privadas produciendo una grave lesión de los deberes y las responsabilidades como agentes públicos.

Democracia y el libre mercado son condiciones necesarias (más no suficientes) para luchar contra la corrupción. En las sociedades democráticas y libremercadistas modernas no alcanza sólo con definir las conductas de los funcionarios públicos. Es necesario crear una legislación y velar por el cumplimiento de las normas que rigen los conflictos de intereses, el enriquecimiento económico y los sobornos. De no ser así, se corre el riesgo de socavar las bases de las instituciones, vulnerables frente a la búsqueda de los beneficios personales. Un país que avanza sólo hacia la liberalización de su economía, sin implementar una reforma paralela del estado corre el riesgo de crear graves presiones sobre los funcionarios para participar en la nueva riqueza del sector privado.

Los escándalos de corrupción son una señal de que un país reconoce la diferencia entre lo público y lo privado. Algo que caracteriza a las sociedades democráticas modernas es la separación formal entre el Estado y la Sociedad. La preocupación de los ciudadanos por los sobornos que reciben los funcionarios públicos muestran que los ciudadanos y las autoridades de gobierno reconocen la existencia de normas que regulan las prácticas leales y la administración competente, y que éstas pueden ser violadas.

El cáncer de la corrupción está tan avanzado en nuestro país, que difícilmente podrá ser extirpado –o al menos detenido– sin medidas drásticas. Su dinámica también tiene consecuencias que inciden en la eficiencia del Estado y en la competitividad de su economía. En un país que desea competir, desarrollando instituciones democráticas y de mercado, frente a poderosos rivales externos estos efectos distributivos y de eficiencia pueden tener consecuencias políticas si la corrupción a gran escala socava la legitimidad del gobierno.

Las relaciones de corrupción a nivel internacional son cada vez más complejas en la medida en que se mezclan los intereses privados legítimos, como son los de las empresas privadas, con otros intereses menos honorables: los intermediarios y los funcionarios públicos que “actúan” en nombre de los legítimos intereses públicos o bien como partes directamente interesadas en el intercambio delictivo.

La multiplicación del comercio puede contribuir a la prosperidad mundial y al fuerte crecimiento de los países en desarrollo. Pero esta evolución económica se ubica en un contexto político y comercial doblemente insatisfactorio: Por un lado, da origen a una verdadera “guerra económica” en la que los argumentos de venta no responden más que a las reglas del mercado: intercambio de contratos a cambio de corrupción (funcionarios) o fraude (ejecutivos).

A diferencia de las empresas multinacionales en sus países de origen, que adoptaron Códigos de Ética por estar sometidas a una creciente presión para que su conducta en los negocios se rija según estas normas, la mayoría de las filiales latinoamericanas de esas empresas no contemplan el respeto a las reglas de conducta en sus negocios. Es más, muchas de ellas (si los tuvieran) estarían dispuestas a violarlos (en el afán de obtener mayores beneficios para sus accionistas).

El índice de percepción de la corrupción que elabora Transparencia Internacional muestra que la corrupción no se percibe como una plaga confinada a los países en desarrollo. Muchos de los países emergentes tienen puntajes muy bajos y un número de países industrializados líderes tienen índices que enfatizan la seriedad del problema que deben enfrentar. Los gobiernos tienen la doble responsabilidad de “poner su casa en orden” y actuar para prevenir que sus corporaciones paguen sobornos alrededor del mundo. Esto quedó evidenciado con la firma del Tratado que condena las Prácticas Corruptas en el Extranjero (soborno transnacional) firmado el 27 de diciembre de 1997 por los 29 países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

Sin embargo, no es suficiente un índice de percepción del problema de la corrupción. Sería conveniente también establecer un índice de la lucha contra la corrupción, valorar los resultados en esta causa; pues a menudo hay un manejo político de los resultados.

El modelo económico imperante en Latinoamérica se ha traducido en un crecimiento constante de la concentración financiera y la exclusión social, ha producido un debilitamiento progresivo y sistemático de la participación y el control ciudadano. Así ha quedado demostrado en el estudio del Banco Mundial (1997) que presenta evidencias concretas sobre el impacto negativo de la corrupción en la competitividad internacional.

La corrupción tiene costos indeterminados y es un reflejo de la arbitrariedad de los funcionarios públicos, el problema no es sólo el soborno que debe pagarse, sino también el temor y la incertidumbre de tener que volver a pagar varias veces, a los mismos o a otros funcionarios

La corrupción es, básicamente, una transacción clandestina. Salvo allí donde por ser ya sistemática, disfruta de un status casi oficial, de un "acuerdo no escrito" pero conocido y aceptado por todos. Este carácter secreto se contrapone con los intentos de medirla que se han llevado a cabo aquí y allá, ya sea por los laberintos de las persecuciones y de las condenas penales, ya sea a través de la prensa.

La extensión de la corrupción constituye un aspecto sobre el que no hay acuerdo. La discusión sobre este punto es prácticamente insoluble habida cuenta de la naturaleza misma del fenómeno. La extensión real o imaginaria de la corrupción es tanto una cuestión de percepción y de sensibilidad como de medida objetiva del fenómeno. Ante esta falta de seguridad, la discusión prácticamente no tiene salida: los optimistas insisten en el carácter coyuntural del fenómeno, sacando a relucir el gusto de los periodistas por el sensacionalismo y el exceso de celo de los jueces, a los que se suele tachar de radicales, sectarios y hasta de frustrados.

Por el contrario, los pesimistas se declaran convencidos de que los hechos que salen a la luz no son sino la parte visible del iceberg. Sobre todo insisten en el hecho de que numerosos casos sólo se han descubierto por azar o por circunstancias imprevistas. La corrupción que se conoce y se divulga no es más que una ínfima parte de la realidad.

Los mismos desacuerdos sobre la medición de la corrupción aparecen cuando se intenta una comparación internacional, o incluso una comparación de actitudes dentro de una misma Sociedad, pero entre grupos sociales diferentes.

La sensibilidad de la opinión pública con respecto a la corrupción varía considerablemente de un país o de una cultura a otra. No sólo entre Europa y EEUU, entre África y Asia, sino dentro de conjuntos relativamente homogéneos como Europa occidental (sobre todo, entre países de cultura latina y católica, y países nórdicos y protestantes).

Variaciones de la misma amplitud se dan dentro de los sistemas políticos entre la opinión mayoritaria y las minorías sociales. Mientras las últimas generalmente tienden a minimizar la extensión de la corrupción (con frecuencia después de haberla ignorado o negado), las primeras tienen una marcada propensión durante estos últimos años a exaltar su extensión. Los sondeos realizados, atestiguan que la gran mayoría de las personas, están convencidas de que todos los políticos son corruptos. Por supuesto, cualquiera que sea la realidad de la corrupción, no hay nada que permita sostener seriamente semejante creencia.

Si el partido político, el generador de democracia por excelencia, se convierte en un organismo sospechado de ilegalidad que extrae sus recursos (sobre todo cuando es partido de gobierno) valiéndose de una posición hegemónica que le permite actuar como un profesional de la extorsión y que obtiene cantidades enormes de dinero para alimentar su acción política por medios ilegales, producirá un extraordinario efecto multiplicador de ilegalidad. Cuando la financiación ilegal es la primordial fuente de recursos de un partido político, el verdadero poder está en los centros de captación de estos fondos, en los espacios donde se practica de modo regular la actividad corrupta.

La información puede ser una variable teórica clave para comprender cuándo y por qué se produce la corrupción. Dicho de otra manera, la corrupción lucra sobre la ignorancia y la incertidumbre popular.

En tales condiciones, el problema del mandante (ciudadano) y el mandatario (funcionario) se exagera. La corrupción es menos frecuente cuando existe amplia información respecto de qué están haciendo los funcionarios. La falta de información (abundante ignorancia popular) es lo que caracteriza a muchos países, principalmente en el nuestro.

Los ciudadanos tienen el derecho a conocer sobre todos los actos de gobierno de un modo transparente. La posibilidad de acceder a la información que posee el Estado es fundamental para que los ciudadanos e instituciones puedan contar con los insumos necesarios para decidir qué tipo de actividades desarrollar, opinar y ofrecer planteamientos respecto de las normas y decisiones que el Estado pretende implementar y controlar la gestión de las autoridades y funcionarios públicos.

Las encuestas y los sondeos de opinión que se han desarrollado en nuestro país, ubican a los periodistas y a los medios de comunicación en los primeros niveles de credibilidad, mientras que la imagen de la dirigencia política se deteriora más y más. Es importante destacar que la sola sanción de leyes no puede ser la única respuesta frente a la corrupción.

Ya que en la práctica puede haber una contradicción entre la actitud del ciudadano y la ley, de modo tal que la opinión puede definir un acto de corrupción de una manera distinta al texto legal. Si esto sucede, si la opinión pública y las normas legales no guardan conformidad entre sí, es probable que los funcionarios actúen de conformidad con la opinión pública y violen la ley. Peor aún, es probable que no exista cooperación por parte del público para informar sobre supuestos negociados y colaborar en su investigación.

La corrupción no es sólo un problema de distribución de recursos ilegalmente obtenidos. Su dinámica, además de tener consecuencias en la eficiencia del Estado y en la competitividad de su economía, mata. En un país que compite desarrollando instituciones democráticas y de mercado frente a poderosos rivales externos, estos efectos distributivos y de eficiencia tienen consecuencias políticas si la corrupción a gran escala socava la legitimidad del gobierno.

La sociedad más informada es más democrática porque el poder está más distribuido. La restricción de la cantidad de información que circula en la sociedad favorece una mayor concentración de poder pasible de ser negociado. Ahora, ¿cómo se mejora la información que llega a la sociedad? ¿Cuáles son los canales que conectan a la sociedad con los funcionarios y con las personas relacionadas con ellos? Los medios de comunicación, la información oficial y la información emitida por los funcionarios y proveedores del estado. Las tres formas combinadas entre sí producen un tipo de información que retroalimenta la difusión del problema a cargo de los medios de comunicación.

La falta de transparencia tiene mucho que ver la mediocridad de la información social. Una información que está a mil leguas de la que prevalece en el ámbito económico. Los datos macroeconómicos nos asaltan sin cesar. En cambio, el ámbito social sigue siendo una incógnita: ni datos globales, ni conocimiento preciso de los sectores afectados, ni información exhaustiva sobre el conjunto del sistema.

Para activar el poder de los ciudadanos, es necesaria una red que comunique entre sí a los receptores de la información. Sin ella, ese poder permanece inactivo y genera la peor de las soluciones grupales: la inacción, que termina representándose como la única opción posible. Ese aislamiento de los millones de receptores es lo que impide la acción común.

Hay millones de lectores de la misma noticia, pero todos están aislados. Así esta doble fragmentación puede contrarrestarse con el poder asociativo que tienen los ciudadanos a través de las organizaciones sociales (OTB's, Comités de Vigilancia, Movimientos Sociales) y, por otro lado, son los mismos medios de comunicación masiva quienes pueden clarificar la información y acortar la brecha que existe entre los ciudadanos y sus representantes.

Los medios de información son el escenario donde cobran vida y se discuten los problemas que interesan a la gente. Su obligación está en aprovechar sus ventajas y suplir sus carencias en beneficio del público. La función de los medios informativos en la lucha contra la corrupción resulta esencial para el desarrollo y fortalecimiento del "Estado de Derecho"

3.1. La sociedad como agente de corrupción

“Cuando la tiranía se derrumbe, procuremos no darle tiempo a que se levante”
(Robes Pierre).

Debido a que el Estado se constituye en el actor principal del proceso de desarrollo de nuestro pueblo, (como principal empleador, gran inversionista; mayor prestador de servicios públicos e importante condicionador de conductas ajenas), se genera progresivamente una dependencia entre las personas y el Estado (para autorizaciones, licencias; etc; provocando consiguientemente que la Administración Pública sea el blanco común de la Sociedad, y si aquella no satisface oportunamente sus requerimientos, se busca alguna forma de presionarla. Es así cómo la Sociedad corrompe a la Administración Pública, manifestándose no en hechos aislados, sino con tendencia a conformarse en un sistema debidamente estructurada, para evadir o burlar las leyes que son nuestros elementos normativos.

Recordemos que sistema es el conjunto de elementos interdependientes, cuyas partes principales son: Insumos, procesos de transformación y salidas de productos u objetivos. Por lo explicado anteriormente, en el caso concreto de la corrupción administrativa, decimos que tiende a constituirse en una estructura sistémica, cuyos insumos son las solicitudes de trámites y en general demandas sociales, el proceso de transformación es el mecanismo o hermenéutica de trabajo y los funcionarios públicos que se prestan para la corrupción bajo presiones o insinuaciones de la sociedad, resultando los trámites acabados antes del cumplimiento de todas las formalidades y evadiendo el curso del trámite regular.

3.2. Deficiencia de los controles administrativos

“La justicia engrandece las naciones; la injusticia es el aprobio de los pueblos”
(Libro de los Proverbios)

Existen instrumentos legales, tales como el Código Penal y su correspondiente Código procedimental y otros que sancionan actos ilícitos, ilegales que infringen y violan normas jurídicas establecidas empero; no siempre se cumplen la sanción punitiva; esta situación permite convertirse en un factor principal p/la extensión de la corrupción administrativa; pues; en algunos casos quienes son responsables de esos instrumentos legales se parcializan; ya que corrupción administrativa no solamente es apropiación indebida de fondos sino; también el manejo irresponsable de estos; pues es frecuente encontrar que en el proceso de ciertos trámites administrativos; algunos funcionarios públicos dictan proveídos con el claro propósito de diferir injustificadamente, el pronunciamiento sobre tal o cual aspecto de dicho trámite esto por falta de conocimiento; buena voluntad, o sencillamente por no querer “complicarse”. Estas actitudes injustamente muchas veces parece que insinuaran algún soborno, compeliendo indirectamente al ciudadano que precisa la celeridad del susodicho trámite, una “retribución de su trabajo”; olvidando que dicho servidor del Estado goza de emolumentos fijos por sus servicios prestados.

Esta situación va en ascenso en la medida en que no son sancionados o frenados estos actos, cuyos efectos pueden cundir fácilmente en todo el Sector Público; con inminente perjuicio del honrado ciudadano.

Por tanto la deficiencia de los controles administrativos (no la inexistencia de instrumentos jurídicos; sino el mal manejo de éstos) se constituye en un factor que concurre a la corrupción.

3.3. La discrecionalidad del funcionario público

Se entiende por discrecionalidad al hecho de actuar bajo el libre arbitrio de uno, a la potestad gubernativa que no está sujeta a reglamento.

En las instituciones algunos funcionarios públicos, de cierta jerarquía gozan de algunos privilegios, tales como el excesivo poder discrecional.

4. Conclusiones

El peor error que podemos cometer es no hacer nada,
por pensar que es muy poco lo que podemos hacer.
Edmund Burke

La crisis de fin de siglo es una crisis política y económica pero, por sobre todas las demás, es una crisis moral que se traduce en la pérdida de sentido de la política como instrumento de cambio social.

Importantes sectores de la población que están en situación de franco deterioro económico, cuando son consultados sobre qué es más importante hoy: ocuparse de la corrupción o bien ocuparse de los problemas económicos, priorizan ocuparse de aquella porque vincula la problemática económica a la solución previa del tema de la corrupción.

A pesar de que en Latinoamérica existe escepticismo sobre la dirigencia (política y económica) y también sobre las posibilidades de cambio social, las preferencias electorales indican una búsqueda de líderes que ofrezcan credibilidad, sobre todo en temas relacionados con valores morales y éticos, con la justicia y con reglas de juego claras. Esto se traduce en demandas de justicia independiente y eficiente, honestidad y transparencia en la gestión, mejoras en los contenidos y calidad de la educación, y un cumplimiento efectivo del mandato popular con rendiciones de cuentas claras.

Resulta imperativo comprender que el tema de la corrupción está vinculado con el déficit de valores morales, con el poder del dinero, con el crimen organizado, con el narcotráfico, con la debilidad de los mecanismos de control, con la falta de rendición de cuentas de los funcionarios, con el presupuesto del Estado, con el financiamiento de la política pero, por sobre todo, está relacionado con la falta de compromiso ético ciudadano.

El ejercicio regular y sistemático de la transparencia no podrá consolidarse en un cambio cultural que, seguramente, no evolucionará lo suficientemente rápido y bien que se necesita si no se lo impulsa y motoriza a través de una serie de medidas que rompan con la inercia cultural y que permitan alterar (en el sentido deseado) las relaciones causales entre las variables organizacionales de interés.

También será necesario transformar las actitudes de la ciudadanía para permitir ejercer un control responsable sobre la administración pública y orientar sus demandas y acciones de mayor eticidad hacia el Estado.

La corrupción tiene un denominador común que es el bajísimo nivel de compromiso ciudadano que caracteriza a nuestra sociedad. La gran batalla que hay que ganar es contra la apatía de nuestros ciudadanos.

El punto no pasa por los falsos dilemas: instituciones versus prensa independiente; ni gobierno versus sociedad; ni estado versus mercado; ni política versus ética.

Esta supuesta contradicción que impide combatir efectivamente a la corrupción se resuelve con otros paradigmas: instituciones más prensa independiente; gobierno más sociedad; estado más mercado y política más ética. Sólo estas sumas positivas pueden terminar con el “juego de suma cero” (o juego de “todos pierden”).

Si bien es necesario aumentar los controles y contra-controles institucionales, no se puede soslayar la necesidad de incentivar mecanismos de participación de la comunidad. Porque no hay Congreso, ni Contraloría General, ni Fiscalías, ni Defensor del Pueblo que sean suficientes para esta tarea, si al mismo tiempo no están acompañados por una sociedad civil que sea capaz de participar y comprometerse moralmente.

En la actualidad, para controlar la corrupción (o bien reducirla a su menor expresión) es necesaria la concurrencia simultánea de tres actores: las Empresas, el Estado y la Sociedad Civil unidos en un lugar común desde el cual expresen su pensamiento sobre el tema, muestren sus estrategias para controlarlos, y brinden información a los ciudadanos sobre acciones concretas desarrolladas en tal sentido.

5. Bibliografía

OLIAS DE LIMA, Blanca (2001), *La nueva gestión pública*, Madrid-España, Pearson Educación.

TAMAYO SAEZ, Manuel (2003), *El análisis de las políticas públicas*, Universidad Complutense de Madrid, Instituto Universitario Ortega y Gasset.

www.monografias.com (julio 2009)