

ANÁLISIS CONCEPTUAL DE LA CORRUPCIÓN Y DE LA PROBIDAD PÚBLICA

MÁXIMO PACHECO G.*

La Corrupción : Una Aproximación Ética

Lo ético

Es frecuente oír que el ser humano es esencialmente ético. Lo ético es una dimensión de la persona humana y de su actuar que la sitúa en el camino de la humanización. La vocación del ser humano, hombre y mujer, es ser persona, y aquél se realiza en la historia cuando se inserta en un proceso que lo lleva a ser más humano en una sociedad cada vez más humana. De ahí que las dimensiones individual y social estén estrechamente relacionadas.

Lo anterior lleva consigo la necesidad de vivir como propias estas dos dimensiones que también se las llama privada y pública. Sin embargo, lo privado y lo público, así como la dimensión individual y social se dan históricamente en una sola realidad que es la persona (individual y social a la vez). La sociedad no es una realidad fatal y desgraciadamente ineludible. Es el campo de la realización de cada hombre y de todos los hombres. El hombre por ser tal es social. Y será humano sólo en sociedad.

Este personaje que es el ser humano se realiza. Es decir no es un ente pasivo sino activo. Esto significa que en su historia ejerce su ser ético que es la realización de las condiciones que los llevan a él y a los demás a vivir su vocación más profunda. Una persona que no pueda realizarse no ejerce su ser ético que es justamente esta dimensión de la realización plena. Una sociedad que no se construye, sino que es una realidad meramente fatal para sus miembros, no es ética, pues impide el ejercicio del ser ético: ser dueño de la vida y de la historia.

Un déficit del sentido ético.

En la actualidad se constata un déficit del sentido ético en la vida privada y pública.

En la vida privada se aprecia una sobredimensión de la conciencia de la propiedad de la vida de tal manera que impide que otros se involucren en ella. Se afirma la conciencia de la libertad personal pero se niega la conciencia de una libertad que se juega en la construcción de una sociedad más humana y para todos, donde existan relaciones que ayuden a la realización sin exclusiones.

* Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales. Universidad de Chile. Doctor Honoris Causa Universidad de Bolonia. Profesor de Derecho Universidad de Chile y P Universidad Católica de Chile.

En la vida pública se constata este déficit principalmente por tres factores:

a) Un proceso creciente de individualismo que tan sólo subraya la libertad, sin reconocer la necesaria responsabilidad que acompaña la libertad para dirigirla en una sociedad donde el individuo vive y convive con otros. Todo ser humano es un ser social, por lo cual la libertad sólo se entiende dentro de un contexto de libertad responsable. Sin embargo la cultura actual plantea la libertad tan sólo en términos de beneficio propio o del círculo estrecho de relaciones personales. Esto no es propiamente inmoral. El déficit ético se encuentra más bien en la negación de la responsabilidad frente a la sociedad toda más allá de las relaciones inmediatas.

b) La falta de compromiso con una ética civil que involucre a todos los miembros de la sociedad dado que la moral no sigue siendo el único referente dentro de la sociedad pluralista. La sociedad pluralista justamente se caracteriza por la existencia de distintos referentes e incluso distintas éticas. Probablemente la falta de compromiso con una ética civil se deba a la inexistencia de dicha ética que en un mínimo sea aceptada por todos o por la gran mayoría.

El Presidente Eduardo Frei Ruiz-Tagle al referirse a la ética pública ha afirmado, en su primer mensaje al Congreso Pleno, la necesidad de alcanzar un consenso cuyo objetivo final debe ser establecer un nuevo código de ética pública para la nación.

c) Un débil sentido de lo público que colabora en el desarrollo de una visión excesivamente privatizada de la vida del individuo. Lo público aparece como una posibilidad de acceder a beneficios personales. Es débil el sentido de pertenencia o de identidad colectiva. El desarrollo de este sentido hará vivir lo público como parte de la identidad personal que se realiza en relación con la identidad del conjunto.

Lo anterior es una realidad que se incrusta en el núcleo mismo de la experiencia humana y, por lo tanto, tiene consecuencias que afectan las dimensiones de las relaciones humanas, sociales, económicas y culturales. Si afecta a lo cultural está afectando a la dimensión que relaciona al hombre con el sentido mismo de la vida. De ahí que el ser humano cree una cultura individualista en donde confunde la realización misma de su vocación con la concreción de una vida hecha para satisfacerse a sí mismo sin importar la satisfacción de los demás. Afecta también la relación económica: el fin del hombre pasa a convertirse en la mera satisfacción de necesidades materiales. El ser humano se va jugando la vida en la consecución de la felicidad por la vía del consumo. Las relaciones laborales se impregnan de este estilo de vida. Asimismo esta realidad tiene consecuencias sobre el tipo de organización social y sindical. La persona sólo se organiza en la medida que consigue satisfacer intereses personales o de grupo, pero nunca como un estilo de vida dado por su vocación eminentemente social. Las consecuencias también afectan los niveles de organización política que puede llevar a hacer perder el horizonte del bien común como meta de dicha actividad. El poder puede llegar a buscarse como fin en sí mismo y no como medio para el servicio de una sociedad.

La ética pública

Entendiendo con lo anterior que la ética pública es inseparable de la ética privada, es preciso aclarar que la primera no se puede confundir con los simples convencionalismos sociales, el civismo del comportamiento correcto, la normatividad jurídica o los consensos políticos. Más aún, estos últimos se entienden como mediaciones o logros históricos en función del caminar hacia un horizonte que lo da la ética y, particularmente, en una sociedad pluralista, una ética civil mínima, referente obligado, dinámico y no estático, para el actuar humano.

La ética pública dice relación con los comportamientos de cualquier ciudadano y también de las instituciones privadas o públicas, en cuanto tienen una significación directamente social; tales comportamientos son evaluados mediante criterios éticos que privilegian un conjunto de valores relacionados con el bien común de la sociedad. En momentos históricos determinados, justamente por insuficiencia, en la práctica, de ciertos valores, se privilegiarán más algunos. Podría ser el caso ahora en Chile de la honestidad pública y/o privada.

Aproximación conceptual al fenómeno de la corrupción.

La corrupción se entiende como una falta de honestidad y de integridad en la vida de las personas, denotando un no cumplimiento de los deberes inherentes a una responsabilidad asumida frente a la sociedad. No es fácil delimitar el campo de este concepto. Se ha planteado que el fenómeno de la corrupción abarcaría el ámbito de los agentes del Estado que en el ejercicio de una función pública transigen por un beneficio privado acciones u omisiones que son de su competencia oficial, subordinando deliberadamente el interés público a un interés privado.

Pero también caen en el ámbito de la corrupción posibles acciones de diversos actores políticos que ejecutan maniobras o emplean recursos dolosos para acceder a funciones públicas o influir ante quien va a ejercerlas.

Es posible afirmar también, como lo diré adelante, que la corrupción también es, o puede ser, una realidad en el mundo privado, tanto en el nivel de la Empresa como en las instituciones de la sociedad civil. Nuestra concepción de la persona como ser social nos ayuda a esta idea.

De acuerdo a todo lo dicho, puede decirse que en una sociedad que privilegia lo individual subrayando la libertad sin reconocimiento de la necesaria responsabilidad social, un peligro importante que afecta, o puede afectar a lo ético en el sentido que lo he tomado (dimensión que nos sitúa en el proceso de la humanización y que implica la realización) es la corrupción.

Son cuatro los elementos que podemos encontrar en el fenómeno de la corrupción:

En primer lugar la corrupción implica un uso incorrecto del cargo o función. Obviamente esto aclara que puede afectar la realidad pública como la privada.

En segundo lugar supone el interés personal aparejado a alguna ventaja; en la corrupción se posterga el interés público y el interés de los demás.

En tercer lugar supone influir en el proceso de adopción de decisiones, de los recursos y las facilidades oficiales o que entrega el tipo de poder que se ostenta.

En cuarto y último lugar, exige la convicción que el fin perseguido no puede objetarse a través de los cauces oficiales.

Corrupción Política

Si hay carencia de sentido de lo colectivo utilizando a éste más bien en función de realizaciones individuales o de grupos, el riesgo de la corrupción política también es alto. Esta se puede definir como la actuación de quien, (individuo o grupo) prevaleciéndose del poder público que ostenta, bien por representación, bien por designación, busca servir a intereses particulares de personas individuales, de organizaciones, o de partidos del propio Estado, en lugar de los intereses generales, contraviniendo disposiciones legales o simplemente principios éticos. Esto último nos vuelve a la necesidad de subrayar lo ético pues lo jurídico siempre tiene límites. Nunca lo jurídico podrá prohibir, o al menos encauzar, todo lo ético. Siempre habrá un campo para vivir o violar lo ético sin que necesariamente afecte lo jurídico; y no porque no afecte lo jurídico no afectará lo ético.

La corrupción como categoría ética

La corrupción es una categoría ética mediante la cual se señala que la actuación de una persona en la esfera pública traiciona la función que la sociedad le otorga mediante un cargo determinado. Es el mal uso de la función y de los recursos públicos asignados a la función. En este sentido, es también aplicable a las instituciones públicas que no cumplen con su razón de ser social.

Corrupción y poder

Al pertenecer a la esfera pública, la corrupción dice relación al poder. En este sentido el tema de la corrupción cae derechamente en lo que se puede denominar una ética o moral política. De hecho, sólo desde una situación de poder se tiene la posibilidad de recurrir a actuar de manera corrupta, ya que el poder permite ocultar o imponer una actuación concreta, aunque dicho comportamiento no corresponda al marco legal. Además, el poder tiene una capacidad adquisitiva financiera o de favores que abre muchas posibilidades.

La afirmación anterior no sólo es válida para la esfera de lo político. También lo es para todas las dimensiones del actuar humano que se relacionan con el poder y que se pueden catalogar bajo las categorías de mando y obediencia. Es el caso de la dimensión familiar, por ejemplo. Siempre el que tiene poder lo adquiere y usa con el fin de lograr metas que caen dentro de lo ético. Ya sabemos que la dimensión ética es ineludible en el actuar humano. Y el poder también lo es: instrumento para conseguir fines que ayuden a la realización de proyectos que impulsan el proceso de humanización.

Sin embargo el tema de la corrupción política adquiere más importancia pues el uso del poder político afecta a la sociedad entera ya que los actores públicos ejercen una acción en un ámbito mucho más extenso.

Aunque no existe una relación necesaria entre poder y corrupción, es evidente que una situación de poder es más vulnerable a la corrupción debido a la posibilidad de ejercerla. Por tanto se da una contradicción: la corrupción es posible entre aquellos que son menos sancionables.

El daño social de la corrupción

Una sociedad con un déficit importante de ética requerirá ser transformada desde sus raíces. Esto significa que la tarea para enfrentar el peligro de la corrupción involucra a toda la sociedad y su estructura fundamental: la familia, la educación, la empresa, la administración pública, los partidos políticos, el tipo de democracia, etc.

La afirmación anterior puede tener el peligro de paralizar, pues ¿cómo se puede enfrentar entonces la corrupción si es necesario mirar y actuar sobre todos los frentes en los que está involucrado el ser humano? ¿No se puede caer nuevamente en enfoques totalizantes como los que vivimos, participamos y sufrimos en los últimos cuarenta años de historia chilena?

No obstante lo anterior es importante el planteamiento pues sin duda que en esta tarea, como en otras, es necesario involucrar a toda la sociedad a través de sus representantes más importantes: organizaciones sociales, iglesias, educación, familia, medios de comunicación, mundo político, etc. El mismo presidente Frei ha dicho que «fomentar una ética pública es una tarea de toda la sociedad chilena, no solamente de un Gobierno en particular. El fortalecimiento de los valores éticos asociados al bien común y a su cuidado requiere de una vasta labor en todos los ámbitos de la sociedad, en la familia, en el sistema educacional, en los medios de comunicación, en las empresas» (discurso en el acto de constitución de la Comisión Nacional sobre Ética Pública).

Sin embargo es prudente acotar el tema respecto a la ética pública y el fenómeno de la corrupción. Sobre esto se puede afirmar lo siguiente:

1. La corrupción entendida como la he definido parece estar presente en muchos ámbitos de la vida de los chilenos. Tiene mucho que ver con el abuso del poder. A nivel de organismos intermedios, partiendo por la familia, uno aprecia una dosis fuerte de falta de honestidad y de integridad en la vida de no pocas personas. Fijémonos en el trato vejatorio que tantas mujeres reciben de sus maridos, muy particularmente en el mundo popular. El tema de la violencia familiar está estrechamente relacionado con el tema de la corrupción en este nivel. Quizá valdría la pena mirar la relación profesor-alumno en muchas escuelas, particularmente por el poder que tiene una persona sobre muchos niños y jóvenes, persona muchas veces con un grado alto de problemas personales, económicos, etc. También puede ser conveniente observar las relaciones en una empresa. ¿Cómo es utilizado el poder del dueño de la empresa frente a los empleados? ¿No será conveniente echar una mirada sobre el uso del poder del dirigente sindical, el uso de su tiempo usado para fines del sindicato, etc.? No nos extrañemos si nos encontramos con más de alguna sorpresa

Si el resultado de una observación de este tipo nos diera resultados negativos entregándonos una información con datos de una sociedad con dosis alta de corrupción en estos niveles, estaríamos frente a una realidad en donde el bien personal y particular está sobre el bien general. Por lo tanto, una realidad vulnerable frente a la tentación de la corrupción. Y obviamente que será necesario hacer frente a esto, utilizando mecanismos que involucren a muchos actores de la sociedad.

2. A pesar de lo dicho no parece esta realidad anteriormente descrita afectar gravemente a las instituciones públicas. Da la impresión que la usura no es una característica de nuestra sociedad. Esto significa que el uso individualista de los bienes afecta a los bienes propios. Este uso no toma en cuenta la hipoteca social que está gravada en todo bien personal. Sin embargo no parece afectar al bien público. El chileno que administra bienes de otros, lo hace con mucha cautela y delicadeza, sabiendo que no le pertenecen, o que le pertenecen a todos los chilenos. El caso Codelco ha causado mucha indignación en gran parte porque la opinión pública ha sentido que se ha usado una propiedad que le pertenece a todos. No causaría la misma indignación (salvo en círculos muy restringidos) si ese dinero fuera de un particular usado por el mismo dueño. La opinión pública diría: Si el bien le pertenece, puede hacer con él lo que quiera.

3. Si lo anterior es acertado y correcto, es posible afirmar que puede enfrentar por sí mismo el tema de la corrupción pública o política. No obstante es importante tener en cuenta que la fuente de la corrupción es la persona humana ya que es el resultado de decisiones y abusos de hombres y mujeres. Y justamente por esto es que es posible enfrentar el fenómeno: Los actos humanos no son hechos fatales.

4. En la misma línea hay quienes asocian corrupción con marginación. Evidentemente la corrupción puede proporcionar beneficios inmediatos y concretos a grupos que de otro modo se encontrarían marginados de la sociedad. De ahí que pueda haber una estrecha relación entre falta de oportunidades de los que están fuera de la política, junto a la falta de instituciones políticas fuertes y flexibles. Esta situación canaliza las energías a comportamientos políticos desviados. De esta manera se relacionaría corruptamente la sociedad civil con la sociedad política.

Corrupción y democracia

El sistema democrático, debido a la división de poderes, a la presencia libre de los medios de comunicación social y especialmente al estilo de vida que implica, es el régimen político más capaz de defender la sociedad frente al abuso de la corrupción en la esfera pública. Este régimen colabora estrechamente en el sentido de identidad social particularmente a través de la participación que supone y exige. Más aún si coincide con una sociedad pluralista y, por lo tanto, tolerante frente a las ideas, creencias y proyectos.

Es cierto que un rango que caracteriza a las sociedades modernas -también a la chilena- es una cierta apatía frente a la participación. Pero el problema principal no es la poca participación -por lo demás no es claro que ésta se

encuentre bajo los niveles históricos- sino la posibilidad de la desconfianza frente a las instituciones sociales. Una cosa es no creer firmemente que a través de la organización se puede construir una sociedad mejor, lo que repercute necesariamente en los niveles de vida de cada uno, y otra es creer que quienes detentan algún tipo de poder son corruptos. La desconfianza puede ser consecuencia de niveles no despreciables de corrupción. Y este fenómeno quebranta la relación entre el ciudadano y la institución con el resultado de «privatizar» la vida pública; es decir, cada individuo o cada grupo asume las funciones públicas.

Este alejamiento de la sociedad frente al Estado hace del fenómeno de la corrupción un proceso vertiginoso que, en la medida que avanza, hace más difícil re-establecer una relación de confianza.

La corrupción traiciona el sentido mismo de la administración pública así como el sentido de todo actuar y proyectos humanos, ya que, en vez de prestar un servicio a la sociedad, se aprovecha de los recursos de la sociedad en beneficio propio. La corrupción privilegia el interés personal por encima del interés público desde una situación de cargo público.

La democracia no es una panacea que por sí misma esté inmune a posibles distorsiones. La corrupción la puede destruir, destruyendo a sus principales instituciones. De ahí que aquélla deba enfrentarse en los niveles de las instituciones públicas que son inherentes a la democracia. Una clave importante para ello es la transparencia del ejercicio del poder que ayuda a la confianza de la sociedad civil frente a lo público. Otra clave está dada por los mecanismos de protección que aunque no aseguren sí ayudan a proteger los ámbitos y atribuciones de los distintos poderes e instituciones, garantizan su independencia e imparcialidad en la toma de decisiones, evitan la colisión de intereses y permiten la dedicación absoluta de los funcionarios públicos a las tareas que les han sido asignadas.

Mecanismos de protección que ayudan a evitar la corrupción.

Un tema importante lo constituyen los instrumentos adecuados para proteger a la sociedad y particularmente el ámbito de lo público -aunque también el privado- de la corrupción. Se habla para ello de cuatro grandes categorías: los instrumentos de control, la responsabilidad de los funcionarios, las incompatibilidades, prohibiciones y obligaciones a que están sujetos los funcionarios y los mecanismos de selección del personal que aseguren un alto nivel técnico y profesional de sus integrantes.

En la sociedad chilena existen mecanismos de control que afectan principalmente al ámbito del poder Ejecutivo. Ciertamente por razones históricas que apuntaban a proteger los poderes del Estado de la intromisión del ejecutivo que originalmente detentaba el poder mayor, los poderes legislativo y judicial se ven menos controlados aunque no exentos de protección contra la corrupción.

Sin embargo hay temas pendientes que deberían ser profundamente analizados de tal manera de evitar los excesos de un control asfixiante y paralizador y el laxismo que todo lo permite. Hay que advertir sin embargo que

el peligro de un control asfixiante y paralizador no es pequeño entre nosotros. Vivimos una tendencia a creer que con la ley todo se soluciona y podemos pensar que la corrupción se soluciona con una legislación que puede convertirse en letra muerta.

Entre posibles temas pendientes están el funcionamiento y financiamiento de los partidos políticos, las competencias y funcionamiento de los poderes del Estado y las empresas públicas, el control civil a conductas de fuerzas armadas y de orden, competencias del poder judicial, etc. Estos temas pueden enfrentarse con las claves anteriormente dadas.

Síntesis

En síntesis se puede afirmar que la corrupción es una tentación a la que está expuesta toda sociedad humana, tanto en sus niveles intermedios como en el nivel político. En Chile no se puede afirmar que la corrupción está generalizada en este último nivel. Sin embargo hay elementos que pueden indicar que existe el peligro de una corrupción mayor. Es necesario entonces enfrentar este fenómeno directamente aunque siempre en relación a una realidad más profunda dada en los niveles básicos de la sociedad y conducta humana.

Habrá que enfrentar la tentación de querer solucionarlo todo mediante la ley. En este sentido la relación con temas urgentes que afectan a la educación, la vivienda, la salud y en general con el tema de la pobreza dan una pista para mirar el fenómeno de la corrupción desde una perspectiva global e integradora donde se relacionan vitalmente la sociedad civil y la sociedad política. Es importante que ambas «sociedades» se integren en una dinámica que las alimente en eticidad y no en corruptibilidad. Con todo es posible enfrentar directamente las tendencias de corrupción de lo público en búsqueda de mecanismos adecuados de protección. Es quizá la tarea más urgente aunque no necesariamente la más importante.