



Marchando bajo la lluvia. Fotografía: Hugo Villegas Hernández, @hvillegas7

Lobo con piel de oveja o democracias corruptas*

Oscar Diego Bautista**

Resumen

Este artículo nos recuerda que existen diferentes formas de gobierno con distintos principios políticos y formas de operación destacando dos de ellas: la democracia y la oligarquía. Aclara las definiciones conceptuales de ambas formas de gobierno señalando las características que les conciernen conforme lo establece la teoría política. Las oligarquías, teniendo como principio la codicia, establecen una forma de gobierno en el que el dinero y las riquezas son claves en todas las operaciones a realizar dando pauta a múltiples prácticas corruptas. Dichas prácticas se han trasladado a las democracias haciendo que estas alteren o modifiquen sus formas de operación, de ahí que tengamos "Democracias corruptas". El trabajo combina la parte conceptual con ejemplos prácticos sobre realidades de gobiernos de países contemporáneos y desmiente argumentos ideológicos sobre la democracia.

Palabras clave: democracias corruptas; corrupción en democracia; oligarquía y democracia; democracia ética

Wolf in sheep's skin or corrupt democracies

Abstract

The article reminds us that there are different forms of government with different political principles and forms of operation, highlighting two of them: democracy and oligarchy. It clarifies the conceptual definition of both forms of government by pointing out the characteristics defined by political theory. Oligarchies, having greed as a principle, establish a form of government in which money and wealth are decisive in all operations to be carried out, thus generating multiple corrupt practices. These practices have been transferred to the democracies causing them to alter or modify their forms of operation; hence we have "corrupt democracies". The work combines the conceptual part with practical examples about the realities of the governments of contemporary countries and denies ideological arguments about democracy.

Keywords: corrupt democracies; corruption in democracy; oligarchy and democracy; ethic democracy

Lobo com pele de ovelha ou democracias corruptas

Resumo

Este artigo nos lembra que existem diferentes formas de governo com diferentes princípios políticos e modos de operação, salientando duas delas: a democracia e a oligarquia. Esclarece as definições conceituais de ambas as formas de governo apontando as características que lhes dizem respeito conforme o estabelecido pela teoria política. As oligarquias, tendo como princípio a cobiça, estabelecem um modo de governo onde o dinheiro e as riquezas são chave em todas as operações a realizar dando margem para múltiplas práticas corruptas. Tais práticas têm se transferido às democracias, fazendo com que elas mudem ou modifiquem os seus modos de operação, razão pela qual temos "Democracias corruptas". O trabalho combina a parte conceitual com exemplos práticos sobre realidades de governos de países contemporâneos e desmente argumentos ideológicos sobre a democracia.

Palavras-chave: democracias corruptas; corrupção em democracia; oligarquia e democracia; democracia ética

* Artículo de reflexión. Está vinculado a la línea de investigación en "Ética Pública, Buen Gobierno y prevención de la corrupción". Centro de Investigación en Ciencias Sociales y Humanidades (CICSyH) de la Universidad Autónoma del Estado de México (UAEM).

** Doctor en Ciencia Política de la Universidad Complutense de Madrid (UCM). Profesor en la Universidad Autónoma del Estado de México (UAEM), México. En el ámbito laboral, se desempeñó como servidor público en dependencias y entidades de la administración pública federal durante 14 años. Es además autor y coordinador de la Colección "Cuadernos de Ética para los Servidores Públicos" y de la Colección "Cuadernos para prevenir y controlar la corrupción". Investigador del Centro de Investigación en Ciencias Sociales y Humanidades (CICSyH) de la UAEM y miembro del Sistema Nacional de Investigadores (SNI) del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) de México, Nivel II de III. Correo electrónico: odiegomx@yahoo.com.mx ORCID: 0000-0002-1785-1341

Lobo con piel de oveja o democracias corruptas

Tener mucho es estar confundido.

Lao Tse

La alabanza inapropiada de la riqueza es causa de la incultura.

Platón

La excesiva riqueza, se reconoce que hace a los hombres soberbios y desagradables.

Aristóteles

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

Cicerón

Que pueden las leyes donde sólo el dinero reina.

Petronio

Introducción

Democracia y corrupción son dos conceptos que se han integrado en las últimas décadas hasta llegar a una especie de simbiosis y dando lugar a democracias corruptas. ¿Cómo se llegó hasta aquí? ¿Por qué la corrupción se ha asentado en las democracias? ¿Son verdaderas las democracias contemporáneas o se han convertido en oligarquías? ¿Cuáles son las características de una verdadera democracia? He aquí algunas de las interrogantes que pretende resolver este artículo.

El trabajo, en un primer momento, con fundamento en la teoría política, aclara las definiciones conceptuales de democracia y oligarquía como formas de gobierno, señalando características y principios políticos que les conciernen conforme lo establece la teoría política. En un segundo momento, se delibera sobre las causas que hacen que la corrupción se haya extendido en las sociedades contemporáneas y cómo este fenómeno converge en las democracias generando “democracias corruptas”. Finalmente, se argumenta sobre cómo las democracias, sutilmente, de fondo, se han transformado en oligarquías, quedando solo la fachada de democracia. Se combina la parte conceptual con ejemplos prácticos sobre realidades de gobiernos de países contemporáneos y desmiente argumentos ideológicos sobre la democracia.

Formas de gobierno: oligarquía y democracia

Desde la Grecia clásica, la teoría señala que la política, como disciplina del conocimiento, tiene por objetivo el estudio de las distintas formas de autoridad para las comunidades, con el fin de encontrar la más óptima conforme a la naturaleza de estas. La política es una invención del ingenio humano para ayudar y trabajar por el bien de la comunidad. Aristóteles en su tratado *Política* establece que es necesario: “saber qué constitución¹ y qué manera de organizar un Estado debe estimarse la mejor” (Aristóteles, *Política*, 1234 a 22-24). Al respecto, el sabio de Estagira escribió:

Puesto que <constitución> significa lo mismo que <gobierno> y el gobierno es el supremo poder del Estado, y este debe constar o bien de un solo gobernante, o de unos pocos, o de la masa de los ciudadanos, en los casos en que el gobernante, los pocos que gobiernen o los muchos, lo hagan con la mira puesta en los intereses comunes, estas constituciones deben necesariamente ser rectas; mientras que aquellas que orienten su administración con la mira puesta en el interés privado de uno, de pocos o de muchos son desviaciones de las anteriores. (Aristóteles, *Política*, 1279 a, 37-45).

Por lo anterior, el objetivo de la política es poner en claro cuál es la mejor forma de constitución, y será aquella bajo la cual un Estado esté bien gobernado y que brinde mejores oportunidades para la felicidad del ciudadano. A continuación se señalan las diversas formas de constitución política o formas de gobierno.

Nuestra manera habitual de designar el gobierno de uno solo o monárquico que tiende al bien común es *realeza*; para el gobierno

1 En la antigüedad al referirse a constitución, no se referían a un documento jurídico o constitución escrita como se entiende actualmente, se entendía por constitución la forma de constituirse de un Estado.

formado por unos pocos, más de uno con todo, usamos el nombre de *aristocracia* –sea porque los que gobiernan sean los mejores, sea porque ellos gobiernen con la mira puesta en lo que es mejor para su Estado y para sus miembros– ; mientras que, cuando es la multitud la que gobierna el Estado con la mira puesta en el bien común, se denomina con un nombre común a todas las formas de gobierno, el de *gobierno constitucional o politeía*. (...) Las desviaciones de las constituciones mencionadas son: la *tiranía*, que corresponde a la realeza; la *oligarquía* que corresponde a la aristocracia, y la *democracia* que corresponde al gobierno constitucional; la tiranía, en efecto, es una monarquía que gobierna a favor del monarca; la oligarquía, un gobierno que mira a los intereses de los ricos; la democracia un gobierno orientado a los intereses de los pobres; y ninguna de estas formas gobierna con la mira puesta en el provecho de la Comunidad política. (Aristóteles, *Política*, 1279 a, 49-58 y 1279 b, 7-14).

Siendo que existen diversas constituciones con características y principios políticos distintos, hay diversas formas de gobierno. Pero son dos las formas de gobierno que atañen a este artículo: las *oligarquías* y las *democracias*. Ambas coexisten desde antaño. Las ciudades-Estado de Esparta y Atenas son ejemplos; la primera era oligarca y la segunda democrática. Desde entonces, democracia y oligarquía han coexistido a lo largo de la historia, aunque con diferentes nombres según las etapas históricas. Para una mayor claridad de cada forma de gobierno, a continuación se presentan algunos elementos de cada una de ellas.

Las Oligarquías

La definición clásica de oligarquía señala que: “Donde quiera que los gobernantes deben su poder a la riqueza, tanto si son una minoría como si son una mayoría, hay allí una oligarquía” (Aristóteles, 1280 a 1-3). La oligarquía es aquella forma de gobierno en la que los gobernantes, es decir, quienes ocupan los cargos del Estado, se caracterizan por poseer riqueza, en otras palabras, por ser ricos. En ello basan su poder, la riqueza es la característica principal para acceder a un cargo.

Evidentemente, en cualquier estado, son unos cuantos los que poseen riquezas, por lo que los gobiernos oligarcas están integrados por una minoría, son un gobierno de pocos. La pasión por el dinero es el principio político de las oligarquías, éste pasa a ser un medio para la vida se convierte en el fin mismo de la vida. La oligarquía tiene por principios políticos la codicia y la avaricia, así como el anhelo de poder. Logra constituirse y mantenerse en el gobierno gracias a la rapiña, al pirataje y al robo, siendo evidente que es una forma de gobierno injusta, pues al concentrar la riqueza, despojan de esta a las mayorías generando una desigualdad. En las oligarquías la desigualdad es una característica preponderante. Parafraseando a Abraham Lincoln en su famoso discurso de 1863 en Gettysburg al referirse

a la democracia, las oligarquías son el gobierno de los ricos, por los ricos y para los ricos (Lincoln, 1863).

Los oligarcas se caracterizan por ejercer su poder mediante la riqueza que poseen, se respaldan en el hecho de tener un gran patrimonio, capital y empresas. Esa situación les coloca en una posición privilegiada que da pie a poder incidir en las decisiones públicas y a comprar lo que les apetece, incluyendo a las personas. En suma, "(...) cuando los ricos se vuelven más numerosos o aumentan sus propiedades, los gobiernos se transforman en oligarquías y dinastías". (Aristóteles, *Política*, 1303 a, 14-16)

1.2 Las Democracias

Si las oligarquías son el gobierno de los ricos como señala la teoría política, las democracias son lo opuesto, se trata del gobierno "de los pobres". La pobreza, desde la antigua Grecia, era la característica que la distinguía. He aquí la razón de decir que una democracia es el gobierno de las mayorías: "En la democracia los más pobres son más poderosos que los ricos, porque hay un mayor número de ellos y cualquier cosa decidida por la mayoría es soberana". (Aristóteles, 1317 b, 11-13)

En las democracias un principio político fundamental que se toma en cuenta para llegar a los cargos públicos es el principio de igualdad. A diferencia de las oligarquías los ricos se consideran desiguales por poseer riqueza, en las democracias se dice que todos son iguales. De ahí que los cargos se dan por un sistema de rotación temporal o bien bajo el método de sorteo, en ambos casos todos los ciudadanos tienen la responsabilidad de participar. A diferencia de las oligarquías, en la que para acceder al cargo es requisito la posesión de riquezas, una democracia existe cuando la mayoría de ciudadanos libres ejerce la soberanía. En palabras de Aristóteles (1290 b) "es una democracia cuando la soberanía la tienen los hombres libres, y una oligarquía cuando la tienen los ricos" (p.1-3).

Algunos teóricos de la política contemporánea se refieren a la democracia en diferentes términos. La politóloga española Edurne Uriarte (2008) ha escrito: "Entiendo la democracia como un conjunto de principios políticos que deben presidir la organización del sistema político, principios que tienen una base sustancialmente normativa" (p.37). Para Joseph Schumpeter (1983): "la democracia es un procedimiento a través del cual el pueblo tiene la oportunidad de aceptar o rechazar a los hombres que han de gobernarle" (p.362). Por su parte, Giovanni Sartori afirma que la democracia es "un procedimiento que impone una poliarquía abierta, que atribuye poder al pueblo y que impone la capacidad de respuesta de los elegidos frente a los electores". (Sartori, 1992, p.37)

Actualmente, son condiciones para que un gobierno sea considerado como democrático las siguientes: a) Autoridades políticas electas, b) Elecciones libres, limpias y competidas, c) Sufragio universal, es decir, la participación de hombres

y mujeres en edad de votar, d) Derecho a competir por los cargos públicos, e) Libertad de reunión, expresión y asociación, f) Acceso a información de diversas fuentes, g) Rendición de cuentas.

De esta manera, se entiende por democracia aquella forma de gobierno que permite la participación de los miembros de la comunidad política, con el añadido de que quienes participan en política tienen que ser poseedores de la ciudadanía. No obstante, la teoría política contemporánea, al referirse a la democracia, ofrece diferentes acepciones: a) como proceso de elección de los representantes públicos, b) como una forma de gobierno que sirve a la ciudadanía y cumple con los fines de la política y, c) como participación de la ciudadanía en las decisiones políticas de su gobierno, lo que se conoce como *gobernanza*. A continuación se analiza cada una de las acepciones señaladas.

a. Primera acepción. La democracia como proceso de elección de los representantes públicos

La norma electoral señala como requisito indispensable en todo proceso de elección de representantes públicos que este sea libre, limpio, transparente y sin ningún tipo de coerción sobre el elector. Aquí se plantean las siguientes preguntas: ¿Los procesos electorales son verdaderamente limpios, transparentes, sin ningún tipo de coerción o, por el contrario, los dados han sido cargados? ¿Se respeta el voto ciudadano sin necesidad de fraude? ¿Existe una ciudadanía madura capaz de deliberar y decidir por sí misma o se engaña y manipula a la opinión pública?

Los procesos electorales en diversos países latinoamericanos se caracterizan por las siguientes prácticas realizadas por los partidos políticos: a) Compra de votos de los ciudadanos, b) Práctica de clientelismo político, c) Acarreo de grupos de los diversos partidos, d) Reparto de obsequios (despensas, gorras, paraguas, playeras, chamarras, cubetas, etcétera), e) Coacción para votar desde el ámbito laboral, f) Robo de papeletas y urnas electorales, g) Manipulación del voto.

La definición conceptual que sostiene que el voto es un acto libre y secreto, resultado de la capacidad deliberativa y de la conciencia del ciudadano, ha quedado obsoleta y archivada. Ahora los procesos electorales se suman a las reglas del mercado, el voto se ha convertido en una mercancía. En países como en México, literalmente se compra el voto con dinero en efectivo. Dependiendo de la zona económica en la que viva el ciudadano el voto tendrá un precio diferente. Un chascarrillo no exento de humor en tiempos electorales reza así: “¿a cómo amaneció hoy el precio del voto?” El libre mercado trastoca la voluntad democrática. Al ser esto así, y dependiendo de la oferta o demanda, el precio del voto varía. En consecuencia, el desencanto y la sensación de frustración y de ser engañado se apoderan del elector.

b. Segunda acepción. La democracia como forma de gobierno que sirve a la ciudadanía y cumple con los fines de la política

Todo candidato a un puesto de elección popular, una vez que obtiene el cargo y llega al poder, tiene por *misión* gobernar para la ciudadanía. En este punto hay que hacer una pausa y preguntarse qué implica gobernar para la ciudadanía. He aquí la razón de ser de los gobiernos, la causa de su existencia. Los gobiernos existen para cumplir con los fines de la política, a saber: a) *Lograr el bien supremo del ser humano* o interés general, b) *Formar ciudadanos virtuosos* que, mediante una cultura política, ética y cívica, se hallen capacitados para actuar en razón del interés general, del bien de la sociedad política, c) *Garantizar la libertad de los ciudadanos*, para que estos puedan reunirse, opinar, discutir, expresarse y participar sin miedo ni coacción y sin que su actuación sea comprada con prebendas sino como resultado de la deliberación y madurez personal, d) *Dotar de justicia a la comunidad*, gobernando con imparcialidad para todos sus miembros sin privilegios, sin que prive la impunidad, sino castigando a todo aquel que comete injusticia, e) *Dar protección y seguridad a la ciudadanía*, para que se pueda transitar libremente, sin temor, ya sea por el día o durante la noche, f) *Satisfacer las necesidades básicas*, garantizando los mínimos de bienestar que establece Naciones Unidas: educación, salud, empleo, alimentación, seguridad y vivienda.

La suma de los objetivos anteriores conlleva el fin supremo de la política que es lograr la felicidad de los ciudadanos, que estos se sientan satisfechos de pertenecer a un determinado país, en el que tienen garantizada una vida digna y con calidad. Mencionando de nuevo a Abraham Lincoln y a su famoso discurso de Gettysburg (1863): “La democracia es el gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo”. Si bien la democracia, como forma de gobierno, se caracteriza por generar condiciones para una participación ciudadana, libertad de expresión, libertad de asociación, alternancia en el gobierno, mediante elecciones libres, competidas, periódicas y correctas; las democracias actuales dejan mucho que desear respecto a cada uno de los fines y características señalados.

- c. Tercera acepción. La democracia como participación de la ciudadanía en las decisiones políticas de su gobierno, lo que se conoce como “gobernanza”.

En toda democracia “madura” (Suiza, Finlandia, Suecia, Inglaterra, Alemania, Islandia, España) existe una vinculación estrecha entre gobernantes y ciudadanos en la toma de decisiones. Los gobernantes realizan verdaderas consultas a los ciudadanos en todos los proyectos de interés general. El Ayuntamiento de Madrid, España, creó una plataforma denominada “Decide Madrid”, en la que los ciudadanos envían propuestas e iniciativas para su barrio o comunidad que son valoradas, evaluadas y, en su caso, llevadas a cabo. Dicha plataforma ha recibido un Premio de Servicio Público de la ONU en su edición 2018. La distinción ha sido por afrontar el reto de establecer modelos de gobernanza más abiertos, transparentes, participativos e inclusivos (...) El reconocimiento se ha obtenido en la categoría: “*Hacer que las instituciones sean inclusivas y garanticen la participación en la toma de decisiones*”.

Cuando un gobierno promueve y ejerce la participación ciudadana e interactúa con ella, además de legitimarse y ganarse la confianza, evita el error de tomar decisiones unilaterales que perjudican al interés general.

Para esta tercera acepción de democracia se plantean las siguientes preguntas: ¿Existe una verdadera comunicación con la ciudadanía? ¿Se consulta a la ciudadanía para proyectos de gobierno trascendentales? ¿Existen mecanismos para escuchar a los ciudadanos?

Un ejemplo de cómo un gobierno *no* consulta a la ciudadanía para decisiones de suma importancia para un país, es el caso de la reforma energética de 2013 en México. En 1938, el presidente en turno, Lázaro Cárdenas, expropió a las empresas petroleras extranjeras por causa de utilidad pública con el propósito de que el petróleo y sus derivados beneficiaran a la nación mediante una empresa pública llamada Petróleos Mexicanos (PEMEX). En el año 2013, el presidente en turno, Enrique Peña Nieto, cuyo gobierno se caracterizó por ajustarse a las políticas neoliberales, propuso una iniciativa para privatizar dicha empresa pública. A dicha iniciativa se le denominó “Reforma energética”. La iniciativa tuvo un breve proceso de cuatro meses y fue aprobada por el Senado de la República el 11 de diciembre de ese mismo año, y por la Cámara de Diputados un día después. Dicha reforma fue promulgada por el Ejecutivo el 20 de diciembre de 2013 y publicada al día siguiente en el Diario Oficial de la Federación. Pese a la oposición de todo tipo de colectivos y organizaciones ciudadanas dicha reforma se llevó a cabo.

La expresión común mexicana “Ni los veo, ni los oigo”, usada tradicionalmente por diversas figuras políticas, expresa precisamente la negación a escuchar el clamor de la ciudadanía ante las decisiones políticas. Es de señalar que diversas organizaciones (partidos, ONG’s) realizan “consultas ciudadanas”, argumentando que estas constituyen una verdadera “participación democrática”. Sin embargo, se trata de eventos simulados, en virtud de que quienes toman parte en dichos eventos son miembros o simpatizantes de dichos partidos o “acarreados”, como se les denomina en la jerga política coloquial.

Causas por las que se ha incrementado la corrupción

Es conveniente comenzar por señalar qué entendemos por corrupción. Dicho concepto es muy polémico y no existe una única definición. El diccionario de la Real Academia Española (RAE) define así la corrupción:

“Acción y efecto de corromper o corromperse. Alterar o trastocar la forma de algo. Sobornar a alguien con dádivas o de otra manera. Pervertir o seducir a alguien. En las organizaciones, especialmente

en las públicas, práctica consistente en la utilización de las funciones y medios de aquellos en provecho, económico o de otra índole de sus gestores.” (Real Academia de la Lengua, 2001)

Por su parte, el Diccionario Jurídico la define como: “Acción y efecto de corromper. Cohecho. Soborno de persona o autoridad mediante precio, especies, promesa o cualquier otro medio” (Infante, 1984). Ahí donde hay intereses personales y se utilice el soborno, la extorsión o se practiquen actos inmorales, hay corrupción. Una definición que es indistinta del ámbito en que ésta se genera expresa lo siguiente: “Se pueden definir los actos de corrupción como aquellos que constituyen la violación, activa o pasiva, de un deber marco de discreción con el objeto de obtener un beneficio extraposicional”. (Malen, 2003, 35)

Por lo anterior, dos son los sentidos que aquí se presentan en relación a la corrupción. El primero es el *sentido económico de la corrupción*. Se la caracteriza de este modo porque el elemento puesto en juego es el dinero. En el acto corrupto intervienen dos partes: el corruptor y el corrompido. Uno realiza una tarea o función, mientras que otro necesita o requiere el servicio. Cuando el beneficiario ofrece una recompensa se convierte en *corruptor* y el acto se denomina *soborno*. Cuando es el encargado de la tarea o función quien solicita la recompensa es *extorsión*.

El segundo, *el sentido amplio de la corrupción*. Se refiere al significado mismo de la palabra. En su etimología, “corrupción” proviene del término latino “*corruptio*” que significa alteración, es decir, modificación o descomposición de algo ya existente. Esta definición señala que en el momento en que una función es alterada de su cauce normal hay corrupción, por tanto, existe corrupción en aquellos actos que se realizan de manera indebida y fuera de la norma. En esta versión se obtienen beneficios en múltiples situaciones que están más allá de lo estrictamente económico. Actos de corrupción en este sentido amplio serían: el nepotismo, el acoso, la deslealtad, el abuso de autoridad, la incapacidad para el cargo, entre otros.

Ya sea desde el punto de vista *económico* o desde el punto de vista *amplio*, existe un abuso y aprovechamiento del cargo que se ocupa para obtener algún tipo de beneficio. No obstante, es importante señalar que de los dos tipos de corrupción señalados es en la versión económica donde los diversos instrumentos de control ponen mayor énfasis para combatirla, por ejemplo mediante la creación de oficinas anticorrupción, rendición de cuentas, auditorías, etcétera. Aunque, en realidad, es el segundo tipo el que requiere mayor atención, dado que el problema se acompaña de otros elementos que lo hacen aún más complejo.

La corrupción es un malestar que anida hoy en día, aunque con diversos matices, en los diferentes gobiernos y administraciones públicas del mundo. De manera que es posible decir que hay una globalización de la corrupción. Al respecto, el historiador mexicano Lorenzo Meyer (2000) sostiene lo siguiente:

El efecto último y más pernicioso de la corrupción en el campo de lo político- soborno, cohecho, tráfico de influencias, negligencia o cualquier otra forma de acción o transacción ilegal e impropia- es el deterioro de la moral pública. Es verdad que casos de corrupción se han dado en todos los países en todas las épocas, pero la extensión e intensidad varía de país a país y de época en época (...) Todos los sistemas totalitarios y dictatoriales del siglo XX han sido acusados de corrupción en gran escala, lo mismo el fascista de Italia, el nacionalsocialista de Alemania, que la Unión Soviética, que China y, desde luego, las decenas de dictaduras en Asia, África y América Latina. En ocasiones, en esos sistemas la corrupción a niveles intermedios y bajos fue combatida con medidas duras, incluso extremas, porque creaba al grupo dirigente problemas de imagen y, sobre todo, de control, pero el resultado nunca ha sido permanente. (Meyer, 2000)

Con base en los reportes anuales sobre percepción de la corrupción por países que emite Transparencia Internacional (TI), el “Informe de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) sobre cohecho internacional” (2015), así como la Oficina Europea de Lucha Contra el Fraude (OLAF por sus siglas en francés), el problema de la corrupción se ha incrementado en las últimas décadas en el planeta. ¿Pero cómo llegamos a esta situación?

Hay momentos clave que permiten identificar el auge de la corrupción en nuestra era. Dichas situaciones son las siguientes:

- a. *La caída del muro de Berlín en 1989.* A partir de esta fecha se dio fin a la guerra fría entre los denominados bloques capitalista y socialista, desmoronándose este último. El sistema económico capitalista tuvo entonces vía libre en el mundo para expandir su filosofía, sus valores, su forma de operación, su estilo de vida.
- b. *El “Consenso de Washington”²* A principios de los noventa del siglo XX, tuvo lugar una serie de encuentros en los EEUU, entre verdaderos poderes fácticos, algunos de ellos, los Organismos Financieros Internacionales (OFI), miembros del Congreso de la nación, de la Reserva Federal, altos cargos de la administración estadounidense así como grupos de expertos (Think tanks);³ quienes formularon una estrategia ideológica-neoliberal para el planeta, mejor conocida como globalización o mundialización, en lo ideológico, político, económico y comercial.

2 La primera formulación del llamado “Consenso de Washington” se debe a John Williamson en 1990.

3 Para un análisis más detallado sobre este tema ver: “José María Serrano, *El Consenso de Washington ¿Paradigma económico del capitalismo triunfante?* www.fespinal.com/espinal/realitat/pap/46.htm

- c. *Políticas neoliberales para los países.* La estrategia neoliberal tiene por fin la explotación y dominación de los países, sobre todo los más débiles. Su aplicación es a través de políticas en los gobiernos que consisten principalmente en establecer: a) Disciplina presupuestaria, b) Cambios en las prioridades del gasto público, c) Reforma fiscal encaminada a buscar bases impositivas amplias y tipos marginales moderados, d) Liberalización financiera, especialmente de los tipos de interés, e) Búsqueda y mantenimiento de tipos de cambio competitivos, f) Liberalización comercial, g) Apertura de inversiones extranjeras directas, h) Privatizaciones, i) Desregulaciones y, j) Garantía de los derechos de propiedad.
- d. *La Nueva Gestión Pública (NGP).* Se trata de una estrategia compuesta por un conjunto de ideas neoliberales de corte empresarial que promueve la aplicación de técnicas de la empresa privada al sector público. Pero no solo son las técnicas, es también la ideología, la mentalidad y los valores empresariales. Mediante la NGP también se fomenta la participación del sector privado en el ámbito público.

La integración y aplicación de estos elementos en el sector público afectó de inmediato a la mentalidad de los servidores públicos; también se desarticuló y modificó la forma de operación de los procedimientos dentro de las instituciones públicas, generándose un estilo gerencial-empresarial para 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.

Algunas manifestaciones en la conducta de los servidores públicos que adoptaron la filosofía gerencial-neoliberal de la gestión pública han sido las siguientes:

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.* Ejemplo de un caso en México es la zona arqueológica de Teotihuacán, donde el gobierno del Estado de México y el Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH), organismo protector de los sitios arqueológicos, en complicidad con un grupo de empresarios en el 2007 autorizaron perforaciones en las pirámides a fin de hacer adaptaciones de luz 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 la zona de Teotihuacán y llevaron a cabo perforaciones causando daños a los monumentos.

3. *Venta del patrimonio público.* Ejemplo es el caso Griego, cuando en 2010 el gobierno de este país, como una medida para aliviar sus problemas económicos, puso a la venta una parte de su patrimonio insular. Hubo entonces una puja por las islas griegas. Un titular del diario Español *El País* decía: "Grecia en venta: se multiplica la lista de islas, hoteles y lugares históricos que se ofrecen al mejor postor". 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 una calle. El gobierno argumentó que la venta fue hecha con total transparencia y legalidad.
4. *Uso de patrimonio público para fines privados.* Ejemplos de casos en México son los siguientes: 1) En la administración 2006-2012, el Secretario de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) proveniente de la industria ganadera quien con subsidios públicos de programas para el campo, cuyo diseño original era el de apoyar a los productores más desprotegidos, privilegió a su familia y a sí mismo. 2) En esta misma administración de gobierno, el Museo Nacional de Antropología, después de cerrar las puertas al público:

"(...) se reabren para dar paso a bodas, fandangos, reventones 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 podrían grabar algunas de las escenas de las telenovelas que produce Televisa" (Galván, 2009).

5. *Evasión de impuestos de las grandes empresas.* Un estudio realizado por el BID en 2009 señaló lo siguiente para el caso mexicano:

"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 solo 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 políticas, obtiene apoyos preferentes por parte de los gobiernos mediante políticas específicas o secto-

- riales. Las grandes trasnacionales siempre han sido consentidas por los gobiernos. En México, un ejemplo son las televisoras 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”. 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 el sueldo de un servidor público al de los directivos del sector privado, pagándose montos exorbitantes que ofenden la sensatez, con el añadido de que este hecho se reproduce en los diversos representantes públicos (alcaldes, regidores, gobernadores, diputados y senadores) y personal de apoyo (asesores).
 9. *Trampolín político al sector privado.* Altos representantes públicos, una vez que han dejado la responsabilidad pública, son llamados por grandes compañías privadas, en virtud de que conocen y manejan información pública privilegiada para beneficio de las empresas, a pesar de que esta situación está prohibida por ley.
 10. *Debilidad de la autoridad pública ante el poder empresarial.* En el mes de mayo de 2010 en México, los noticieros difundieron la noticia de que los Secretarios de Educación y de Salud combatirían la llamada “comida chatarra” de las escuelas de educación básica. Dicha noticia generó de inmediato reacciones contrarias en empresas trasnacionales como *Sabritas, Bimbo, Pepsi o Coca Cola*. El proyecto terminó en el cesto de basura. Las empresas ganaron la batalla. Los mismos secretarios, en conferencia de prensa, argumentaron lo siguiente: “No había estudios científicos que demuestren que los refrescos dañen la salud”.
 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. Refirién-

dose de nuevo a México, un ejemplo es el caso de San Mateo Atenco, en el Estado de México, donde el presidente, Vicente Fox (2000-2006), intentó arrebatar a los campesinos sus tierras para edificar un nuevo aeropuerto. De igual manera, en el año 2003, el gobierno del Estado de Chihuahua en coalición con empresarios, pretendieron desalojar de sus tierras a los *raramuris* también conocidos como tarahumaras, para desarrollar un mega proyecto turístico.

13. *Privatización de las playas de dominio público.* Las cooperativas pesqueras de la Costa del Estado de Jalisco, en México, están siendo desplazadas. El sesenta por ciento de los 90 km de litoral del municipio de La Huerta, Jalisco, son playas privadas. El gobierno municipal ha desalojado con policías antimotines a pescadores de la zona.

La función tradicional que señala la teoría política en la que se muestra que los servidores públicos están para servir a todos los miembros de la comunidad política ha sido alterada. Hoy tenemos gobiernos injustos que gobiernan para perjudicar a su gente. En palabras de Jorge Etkin, hemos llegado a una situación que él denomina de “administraciones públicas perversas”, en la que las instituciones no cumplen con los objetivos para lo que fueron creadas sino para lo contrario. Por ejemplo, se crea una fiscalía antidroga para combatir el tráfico de estupefacientes siendo que el titular de dicho organismo es quien reparte las drogas. Otro ejemplo es la creación de la Oficina Antisecuestros, en la que el titular de dicha oficina es el líder de los secuestros. En palabras del autor:

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, y así sucesivamente (Etkin, 1993).

Oligarquías disfrazadas de democracia

Como ya se señaló, la política es la disciplina que estudia los tipos de autoridad para gobernar a los estados de acuerdo a su naturaleza, es decir, a sus características propias. Pese a estar inscritos en los tratados de política las funciones y responsabilidades de quienes gobiernan, muchos individuos que llegan al poder no gobiernan para la ciudadanía sino para un grupo o sector que goza de privilegios y prebendas frente a una mayoría de población desfavorecida.

Cuando quien ocupa un cargo público lo hace por elección, en representación de los ciudadanos mediante el voto, se le denomina gobernante o político. El verdadero político o gobernante interviene en los asuntos

de gobierno y de Estado de manera seria y responsable. Cuando esto no es así, dicho gobernante se reduce a hacer politiquería, tratando los asuntos de manera superficial o con ligereza. Cuando el gobernante cae en una situación de esta naturaleza, es decir, de hacer política de intrigas y bajezas, se convierte en un *politicastró* lo que significa que el cargo le queda grande al no estar a la altura. Muchos *politicastrós* se justifican argumentando que actúan conforme a la *Realpolitik* (Diego, 2007, 43).

En las democracias corruptas los intereses de los políticos no coinciden con los intereses de los ciudadanos. Muchos servidores públicos, seducidos por los antivalores y las prácticas corruptas, se olvidan del objetivo de todo gobierno que es trabajar por el bien común, generando las condiciones para una calidad de vida en la ciudadanía. 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, sin embargo, por medio del sistema social y de las costumbres, es llevada más bien como una oligarquía. (Aristóteles, *Política*, 1296 b, pp. 824 y 825)

El proceso de cambio de democracia a oligarquía ocurre cuando se altera la constitución escrita y la forma de organización del estado. Algunos ejemplos de cómo se da este giro son los siguientes: a) Cuando la designación de los gobernantes no proviene de la voluntad de la mayoría sino de la de grupos de poder mediante la manipulación de ciudadano y la compra o inducción del voto; b) Cuando los gobernantes se dedican a hacer riqueza para su beneficio descuidando los objetivos de la política de mirar por el interés común; y, c) Cuando se gobierna privilegiando a una minoría o clase rica y, en consecuencia, castigando a las mayorías. La idea básica de que los representantes públicos deben mirar por el bien de la sociedad se reduce a retórica demagógica, d) Cuando los ricos se vuelven más numerosos, aumentan sus propiedades y concentran poder; e) Cuando los gobiernos de los ricos, que son quienes gobiernan, ponen a sus hijos en el poder generando así una dinastía.

Cuando se perciben estas características estamos ante una oligarquía (de fondo) aun cuando el discurso y la ley señalen que se tiene una democracia (de forma). Si bien es cierto que desde antaño han existido formas mixtas de gobierno, combinando principios democráticos con oligárquicos, también es cierto que nunca como ahora las formas de gobierno se han confundido tanto. En plena era de auge neoliberal, muchos países evidentemente oligárquicos se presentan bajo la fachada de democráticos.

Estados originalmente democráticos han sido sustituidos por la partidocracia y las oligarquías que han hecho de los recintos legislativos un mercado donde se

comercia y negocia en el sentido literal del término. Políticos y empresarios se enriquecen bajo un contexto democrático. Las democracias contemporáneas, sean de izquierda o de derecha, se hallan embarradas por la corrupción. De hecho este elemento es la grasa que propicia que la maquinaria globalizadora funcione. La corrupción ha cobrado tanto poder que cada vez es mayor la incapacidad de los gobiernos para actuar. La corrupción ha rebasado la capacidad de respuesta de las instituciones públicas.

Sanear las democracias corruptas mediante la ética pública

Bajo las circunstancias en las que operan las democracias corruptas, el ideal de la democracia que se materializaría en una vida buena para la comunidad en la que todos los ciudadanos participen resulta difícil. Estas formas corruptas de gobernar encuentran su opuesto en las *democracias éticas* en las que los valores constituyen la sustancia que les da grandeza y calidad. Cómo se mencionó, ya desde la Grecia clásica se decía que uno de los fines de la política era formar ciudadanos virtuosos. Condición *sine qua non* para este cometido será, por tanto, contar con representantes públicos igualmente virtuosos.

Cuando un Estado descuida la importancia de la ética en la formación de sus representantes públicos, se ponen en marcha los principales motores de la corrupción: la codicia, la avaricia y el anhelo de poder, enmarcados en una sociedad de consumo que exacerba el deseo de poseer, acumular riqueza y obtener placer. De ahí la necesidad de que los ordenamientos jurídicos y la actuación de los poderes públicos se ajusten a valores y principios éticos. En otras palabras, existe la necesidad de que el Estado sea ético. (Diego, 2014, XII)

La ética pública no es otra cosa sino la ética enfocada a la conducta de los servidores públicos. 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. Desde antaño, desde las antiguas civilizaciones, los grandes sabios y filósofos (Confucio, Aristóteles, Marco Aurelio, Plutarco) han escrito sobre la importancia de asociar ética y política.

Hoy en día, ya no es posible ignorar la importancia de los valores en el espacio de lo público. Todo gobierno verdaderamente interesado por recuperar la confianza de sus ciudadanos y que aspire a ser considerado como justo o bueno debe potenciar los valores éticos así como la creación de *filtros* que impidan a personas carentes de un perfil ético llegar al poder.

Los valores éticos insertados en las personas que operan en el ámbito público, cultivados de manera adecuada, coadyuvarán a hacer más eficiente la operación

de gobierno y 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.

La ética de la función pública es un poderoso instrumento del control de la corrupción 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 factor clave 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.

El meollo de la ética en los asuntos públicos radica, por un lado, en la posibilidad de institucionalizarla y, por 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, sino con algún instrumento ético de aplicación práctica.

El propósito de la ética pública es generar una cultura en valores en los servidores públicos que permita establecer un dique a la corrupción. Cuando se rescatan y fomentan los valores éticos, estos 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.

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

Si logramos contar con servidores públicos con 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".

Reflexiones

Una razón por la que existen democracias corruptas es por la fuerte influencia de los valores y cultura de las oligarquías. Los oligarcas, gracias a que poseen riqueza,

construyen teorías (liberalismo) e ideologías que seducen y persuaden la forma de operación política de las democracias. Contratan profesionales, estudiosos, especialistas, incluso profesores universitarios de prestigio para argumentar, escribir, publicar y divulgar en favor de teorías y modelos.

Dichas teorías son impulsadas mediante el marketing para ser operables mediante estrategias (globalización) y políticas neoliberales o bien mediante la presión política o de organismos internacionales, Fondo Monetario Internacional, banco Mundial, etc. Cabe recordar que sobre el robo y la rapiña están edificadas las constituciones oligarcas.

Sin embargo, aún es posible reconducir las *democracias corruptas* mediante su opuesto, las *democracias éticas*. Los grandes problemas de las democracias corruptas no podrán resolverse si no se tienen en cuenta los diversos elementos que la ética pública aporta. Ya la OCDE ha sugerido, en un primer momento, para los países miembros de este organismo, aunque más tarde para todos los países, la necesidad de institucionalizar un Modelo de Infraestructura ética para los gobiernos y administraciones públicas que sirva de dique a las prácticas corruptas. Dicho modelo contiene un conjunto de instrumentos éticos de aplicación práctica los cuales pueden variar de acuerdo a la naturaleza de cada Estado. Con ello no se pretende afirmar que la ética sea la panacea para todos los conflictos, pero sí un instrumento más de la caja de herramientas, esencial para mejorar nuestras formas de gobierno democráticas.

Una democracia sin ética desvía su rumbo original, se dirige a la desintegración, a su alteración como forma de gobierno. Una democracia que ignora a la ética puede derivar fácilmente hacia la oligarquía, o peor aún, hacia la dictadura, sea política o económica. La ética en democracia es el hilo que une las relaciones de convivencia, de armonía entre los miembros de la comunidad. Los valores y principios éticos son los guías que marcan el rumbo hacia una sana democracia, hacia la madurez del sistema político. Si bien el tema de la ética en democracia está presente en el debate diario a través de conceptos como tolerancia, libertad, respeto, diálogo o libertad, convendría hacer una reflexión desde la totalidad, es decir, desde la ética como disciplina del conocimiento. Ética y democracia, por no decir ética y política, son disciplinas que marchan hacia un mismo fin: el bien de la comunidad política.

Referencias

Alonso, J.A. y Mulas-Granados, C. (2011). *Corrupción, cohesión social y desarrollo. El caso de Iberoamérica*, Madrid: Fondo de Cultura Económica.

Aristóteles (1982). "Política", en *Obras*, Madrid: Editorial Aguilar, pp. 651-994

- Diego, Ó. y Txetxu, A. (2014), *Democracia ética. Una propuesta para las democracias corruptas*, Toluca: Instituto Electoral del Estado de México (IEEM).
- Diego, Ó. (2014). Oligarquías disfrazadas de democracia. Una crítica a las democracias contemporáneas. *Espacios Públicos Revista de la facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UAEM*, No. 34, mayo-agosto de 2012, pp. 138-151.
- Diego, Ó. (2007). *La ética en la gestión pública. Fundamentos, estado de la cuestión y proceso para la implementación de un Sistema Ético Integral en los gobiernos*, Tesis doctoral, Madrid: Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, Universidad Complutense de Madrid (UCM).
- Enciso L., A. y Langner, A. (2018). "En Jalisco y Ciudad de México se cotiza el voto hasta en \$10 mil pesos: ONG", México, Diario La Jornada, 27 de junio.
- Galván Ochoa, E. (2009), "Dinero" columna en *Diario la jornada*, México, 23 de noviembre.
- Infantes, J. (1984). *Diccionario jurídico*, Editorial Vecchi, Barcelona.
- Etkin, J. (1993). "Los sistemas perversos y la corrupción institucionalizada", conferencia presentada en el auditorio de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), Medellín, Colombia, el 23 de octubre.
- Malen, J. (2003). *La corrupción, aspectos éticos, políticos, jurídicos y filosóficos*, Barcelona: Gedisa.
- Meyer, L. "La corrupción"; En *Diario Reforma*, México, 16 de Marzo de 2000.
- Marván Laborde, María et. Al (2015). *La corrupción en México: percepción, prácticas y sentido ético. Encuesta nacional de corrupción y cultura de la legalidad*, Colección Los mexicanos vistos por sí mismos, México: UNAM.
- OCDE (2015). *Informe de la OCDE sobre cohecho internacional*, París: Publicaciones de la OCDE.
- Oficina Europea de Lucha Contra el Fraude (2003). *OLAF: La Europa de la legalidad contra la internacional del fraude*, Luxemburgo, Oficina de publicaciones oficiales de las Comunidades Europeas.
- Sartori, G. (1992). *Elementos de teoría política*, Madrid: Alianza.
- Serrano, F. (2018). "La ONU premia al Ayuntamiento por Decide Madrid", *Noticias Cadena Ser*, 6 de junio, Consultado por internet el 17 de agosto de 2018, http://cadenaser.com/emisora/2018/06/06/radio_madrid/1528308703_460231.html
- Shumpeter, J. A. (1983). *Capitalismo, socialismo y democracia*, Barcelona, T II, Orbis.
- Uriarte, E. (2008). *Introducción a la Ciencia política. La política en las sociedades democráticas*, Madrid: Tecnos.
- El Diario.es (2016), "Grecia en venta: se multiplica la lista de islas, hoteles y lugares históricos que se ofrecen al mejor postor", 31 de mayo de 2016, consulta en línea el 5 de julio de 2018, https://www.eldiario.es/theguardian/Isas-hoteles-lugares-historicos-Grecia_0_521798510.html