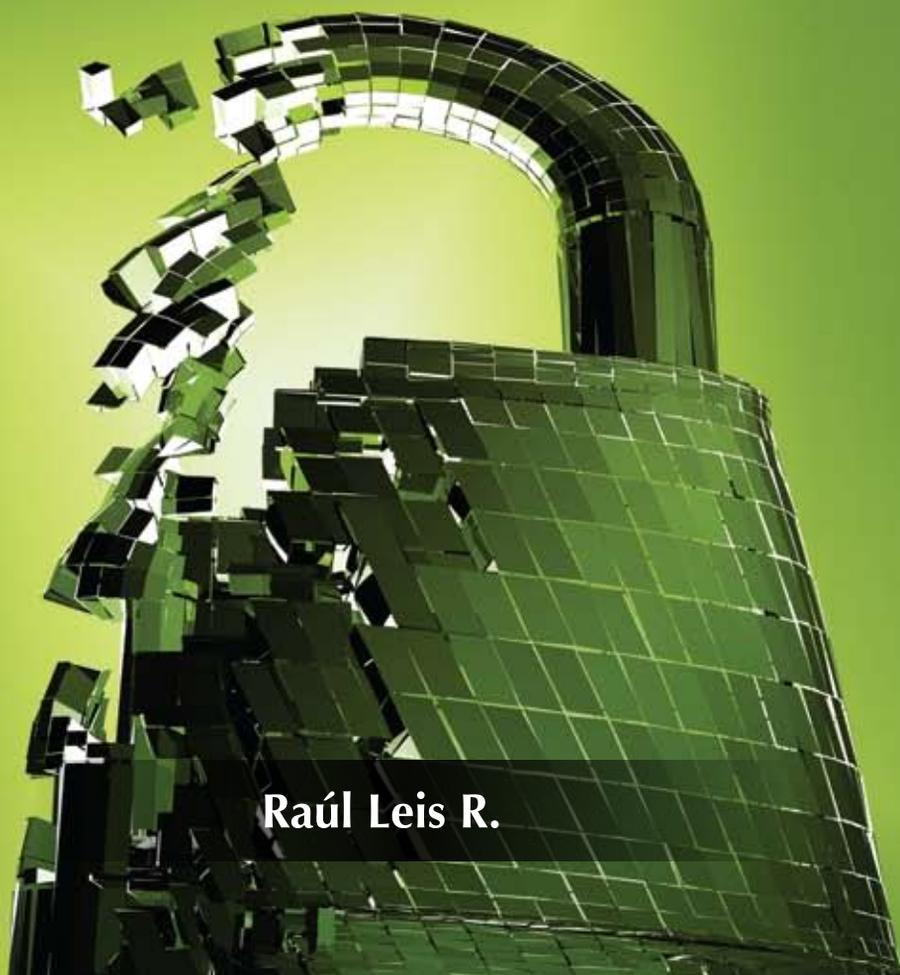


**FRIEDRICH
EBERT** 
STIFTUNG

Retrato escrito de la corrupción



Raúl Leis R.

Retrato escrito de la **corrupción**

Ensayo

Raúl Leis R.

Fundación Friedrich Ebert



ISBN 978-9962-651-35-2

© Copyright 2009:
Fundación Friedich Ebert

Fundación Friedich Ebert

Representante fesamericacentral:
Michael Langer

Coordinadora de proyectos:
Lilian González Guevara

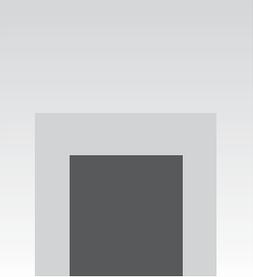
Diseño e impresión:
Editora Novo Art, S.A.

Diagramación y portada:
Maika Fruto

Edición de textos y estilo:
Montserrat de Adames

Primera edición
Octubre 2009
500 ejemplares

Impreso en Colombia por Quebecor World Bogotá
para Editora Novo Art, S.A. en Panamá.



Índice

Presentación	7
---------------------------	---

I. Una realidad que nos desafía

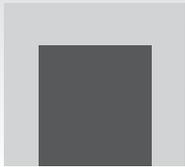
A. Las múltiples caras de la corrupción	17
B. Tridimensionalidad de la corrupción	20
C. Racionalidad de la corrupción	37
1. Acerca de normas, valores y modelos.....	37
2. Acerca de la corrupción, comunicación y democracia	40
3. Acerca de la crisis y cultura política democrática	54
4. Acerca de la cultura política y culturas juveniles.....	64
5. Acerca de la transparencia y poder local	71
D. Contexto histórico de la corrupción.....	83

II. El qué hacer frente a la corrupción:

Los sueños que se sueñan juntos empiezan a ser realidad (canción popular brasileña).....	103
---	------------

A. Agendas para soñar y construir juntos	106
1. Agenda mínima	106
2. Agenda estratégica	111
a. La construcción participativa y transparente de políticas públicas y de una sociedad democrática	112

b. La necesidad de una reforma política profunda y una ciudadanía activa, consciente y con capacidad de incidencia y movilización.....	119
c. Generar procesos de incidencia ciudadana en las políticas anticorrupción y en el crecimiento de una conciencia pública, a través de procesos educativos y comunicativos transformadores	121
III. El poder de todos: Hacia la coalición ética.....	133
Referencias bibliográficas.....	141



Presentación

La *Fundación Friedrich Ebert* presenta ***Retrato escrito de la corrupción***, del ensayista, dramaturgo y sociólogo panameño Raúl Leis R., como una contribución al perfeccionamiento de la democracia panameña.

La corrupción constituye una de las mayores fuentes de inestabilidad política que amenaza a la frágil institucionalidad democrática de América Latina. Mal endémico, difícil de erradicar, atraviesa nuestras sociedades a todos los niveles, pero concentra su poder corrosivo sobre el sistema político minándolo por dentro y cimentando la desconfianza generalizada de la ciudadanía.

Como establece el autor, la *“fisonomía de la corrupción se perfila no sólo como un problema de violación de normas (ilegalidad), sino fundamentalmente como un problema de violación de valores (ilegitimidad)”*.

En Panamá, la actitud ciudadana ante la corrupción alcanza también una doble dimensión problemática: por un lado, es fuente de repudio y desconfianza frente a las instituciones; por otro, fomenta y se apoya en una cultura generalizada de la corrupción, llamada en nuestro medio *“el juega vivo”*, según la cual está permitido violar las normas, siempre que no te pesquen.

Esta doble dimensión del problema conduce a dos conclusiones peligrosas: que la corrupción es generalizada, en especial en la política y que nada podemos hacer frente a ella. Esta actitud hace del clientelismo ofrece una base peligrosa para el sistema electoral y para el enriquecimiento ilícito, el delito más difícil de combatir, ya que una buena parte de la ciudadanía lo asume como algo “normal”.

Justamente es en este sentido que apunta el ensayo de Raúl Leis que presentamos, pues se trata de construir “calidad democrática”, evitando que “*el dinero controle la política*” y lograrlo requiere no sólo tomar las medidas jurídicas pertinentes para combatir este flagelo sino fomentar una nueva ética de la política que movilice a la ciudadanía.

Un aporte importante de este ensayo consiste en que no reduce el problema de la corrupción a su cara política. En este ensayo se establece que la corrupción también proviene del sector privado, del poder económico. En el aspecto jurídico, Leis establece que el principal problema consiste en acabar con la impunidad generalizada.

De allí que no basta con mejorar el sistema judicial y el control ciudadano, se requieren políticas sociales y económicas que permitan a los ciudadanos el desarrollo de una vida íntegra y participativa. La justicia social y económica, junto al combate a la impunidad, constituyen armas esenciales para el combate a la corrupción.

La perspectiva ética que se requiere para emprender estas transformaciones debe ser una nueva forma de poder político, fundamentado en nuevos valores democráticos, que no se queden en el formalismo, sino que impregnen la vida concreta de las personas.

Con la publicación de este ensayo, la Fundación Friedrich Ebert, espera contribuir con un orden de ideas que apunten a generar una comprensión más amplia sobre la corrupción, en una discusión que debe librarse urgentemente en las instituciones políticas y en las instituciones de socialización, pero también entre la prosa común de los ciudadanos y ciudadanas. Las cualidades de este ensayo son óptimas para esos fines.

I.

Una realidad que nos desafía

Ayn Rand es contundente y precisa al dispararnos estas palabras: “Cuando advierta que para producir necesita obtener autorización de quienes no producen nada; cuando compruebe que el dinero fluye hacia quienes trafican no bienes, sino favores; cuando perciba que muchos se hacen ricos por el soborno y por influencias más que por el trabajo, y que las leyes no lo protegen contra ellos, sino, por el contrario, son ellos los que están protegidos contra usted; cuando repare que la corrupción es recompensada y la honradez se convierte en un autosacrificio, entonces podrá afirmar, sin temor a equivocarse, que su sociedad esta condenada”.

Las preguntas se hacen casi obvias pero necesarias: ¿Estamos condenados como sociedad? ¿La corrupción es un fenómeno permanente, ubicuo e inherente a nuestra realidad humana y social, o es sólo un hecho endémico susceptible de prevenirse y erradicarse?

Para miles de personas de la ciudad de Ningbo, en el noreste de China, que intervienen en un videojuego en línea el asunto es fácil, se trata de exterminar a los políticos corruptos que han existido a lo largo de la historia incluyendo el presente; y para ello, los jugadores disponen de variadas formas para contrarrestarlos incluyendo la eliminación física con diversos tipos de armamentos¹.

El video juego ocurre en lugares reales de Ningbo, y no es casual que la idea haya nacido y prosperado en esa ciudad, ya

¹ South China Morning Post, 2007.

que fue escenario, años atrás, de un sonado caso de corrupción (contrabando y malversación de fondos) que involucró a militares de alto rango, y que por ello fueron condenados a veinte años de prisión.

El diseñador de juegos Hua Tong planeó inicialmente el videojuego sólo para los estudiantes de esta ciudad, pero ha sido tan exitoso que podría abarcar muy pronto al resto del país y luego al mundo, ya que su idea es sensibilizar a los jóvenes para que sean más valientes y emprendedores contra la corrupción en el mundo real.

No es de extrañar que aunque de manera extrema y singular, suspendidos en el intangible universo virtual, existan personas que busquen enfrentar de esta singular manera un tema tan vigente y desafiante como la corrupción, sus costos son tan aterradores al alcanzar niveles que dañan y afectan seriamente al desarrollo de la sociedad, la economía y la democracia misma.

Gustavo Coronel, de Transparencia Internacional Capítulo Venezolano, aporta los números: “La corrupción y la incompetencia en América Latina durante los últimos 25 años le han costado a la región unos 600,000 millones de dólares”, esto es, unos 24 mil millones por año. Además, señala el impacto de la jerarquización de las prebendas en el conjunto de los estamentos del poder público: “De cada 100 mil dólares, la comisión comprometerá a un alto funcionario pero no de rango máximo. De cada millón de dólares, interesará a los Directores Generales. De cada 10 millones de dólares, interesará a un Ministro y a sus principales colaboradores. De cada 100 millones de dólares, puede despertar la seria atención de un Jefe de Estado”.

Se calcula que de haberse recortado por la mitad la corrupción existente en Panamá entre 1990 y 1997, el crecimiento de PIB hubiera crecido en 2%, y hubieran aumentado los

ingresos por persona en 633 dólares adicionales a los 2,237 que se recibieron². Sólo hay que calcular e imaginarse lo que el país perdió en calidad de vida, educación, salud y oportunidades, como producto de la corrupción.

La fisonomía de la corrupción se perfila no sólo como un problema de violación de normas (ilegalidad), sino fundamentalmente como un problema de violación de valores (ilegitimidad). Es un sistema de comportamiento o red en la que participan un poder fáctico (individual o colectivo), portador de intereses particulares y con poder de influencia para garantizar condiciones de impunidad, a fin de lograr que agentes públicos o privados poseedores de capacidad de decisión, ejerciten actos ilegítimos y/o ilícitos que afectan valores éticos de integridad y justicia, violentando así normas legales para obtener beneficios económicos, políticos o sociales. El perjuicio de estas acciones no va sólo en contra de la institución u organización afectada, sino que lesiona al bien común, como es el caso de la corrupción sistémica extendida en todo el aparato estatal, y afecta seriamente tanto el plano del desarrollo integral, como el funcionamiento mismo de la sociedad.

Si lo miramos en la esfera de la justicia³ en Panamá, el proceso de selección y nombramiento de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia está sometido a los intereses políticos partidistas que predominan en los otros órganos del Estado, lo que es rechazado por la población y afecta la imagen de independencia del Poder Judicial. El sistema de selección y designación de los servidores judiciales está basado en la

² Estado de la Región, 2008.

³ Alianza Ciudadana Pro Justicia. Informe Audito ciudadano de la justicia penal en Panamá. Panamá, 2004.

discrecionalidad de la autoridad nominadora y no en la ponderación de méritos o atributos académicos, ni en criterios de ascenso de los funcionarios judiciales, lo que crea desconfianza en el régimen de carrera.

En el Órgano Judicial existe una estructura vertical, que fomenta un control excesivo sobre los jueces de tribunales inferiores. El superior jerárquico interviene en el sistema de selección, nombramiento, evaluación y capacitación judicial; en la dirección y decisión de los procesos por falta disciplinaria y por falta a la ética judicial; en la aplicación de sanciones, lo cual no garantiza la transparencia y excelencia del proceso de selección judicial y, además, promueve la desconfianza interna y externa en las operaciones judiciales, al mismo tiempo que promueve la vulnerabilidad de los jueces a la interferencia interna y externa.

En el sistema de justicia no se ha implementado un proceso de evaluación del desempeño del cargo, que forme parte de la hoja de vida de los funcionarios y que justifique una política de ascenso, becas, licencias, traslados, concursos, aumentos salariales, etc. Por lo tanto, no tiene aplicación práctica lo establecido en el reglamento de carrera judicial y de instrucción judicial. Existe una reglamentación, dentro del contexto del Código Judicial, que regula los procedimientos por faltas disciplinarias y contra la ética judicial con disposiciones confusas, expuestas a variadas interpretaciones, que restan seriedad a las instituciones de justicia. Por otra parte, no existen estadísticas que permitan conocer el número exacto de los procesos por falta a la ética o disciplinarias que se registran en el Órgano Judicial y el Ministerio Público, el tiempo que demoran esos procesos, el número de funcionarios sancionados, o las sanciones que se aplican.

Existe un exceso de funciones de carácter judicial que la normativa concede al Ministerio Público, sin control jurisdiccional,

tales como: ordenar detenciones preventivas, medidas cautelares personales, allanamientos e incautaciones, entre otras. Tal situación no es aceptable en un sistema garantista, pues no se concibe la imparcialidad de agentes de instrucción que puedan investigar, recolectar pruebas, privar de libertad y, por último, acusar. El resultado es que casi la mitad de los detenidos, preventivamente, están a órdenes del Ministerio Público.

Según los propios operarios del sistema de justicia, el delito más propenso a quedar en impunidad es el delito de enriquecimiento injustificado, debido a la exigencia de la prueba preconstituida y otras exigencias legales que afectan las facultades que tiene el Ministerio Público para investigar este tipo de crímenes. Existe una generalizada percepción de impunidad y corrupción, que está afectando la imagen ciudadana del funcionamiento del sistema de justicia penal. Por otra parte, los ciudadanos observan que la justicia no se aplica en igualdad de condiciones para todos y todas.

No existen estudios estadísticos que ayuden a determinar el tiempo que demora la instrucción de un sumario en las Fiscalías Anticorrupción. La demora de las investigaciones está ligada a varios factores: cantidad de imputados, dependencias de pruebas por otras instituciones estatales –especialmente la Contraloría General de la República–, las medidas o tácticas dilatorias de los abogados, y el tipo de conducta investigada. En la actualidad, no existe un sistema de indicadores sobre los casos investigados y procesados que tienen que ver con la corrupción, ni estadísticas claras de las sanciones o condenas que impone el Órgano Judicial.

No existe presupuesto ni recursos humanos calificados para investigar objetivamente lo que está sucediendo en el sistema de justicia penal en la lucha contra la corrupción. El panorama es sombrío y es explicable la percepción negativa

que muchos panameños tienen sobre la justicia legal, pero lo cierto es que debemos enrumbarnos a la promoción de la reforma judicial y al impulso de una cultura de rendición de cuentas de los que mueven el sistema de justicia. ¿Pueden los jueces ser independientes del poder que los nombra? ¿Cómo superar la corrupción? ¿Cuál es el papel de los jueces en la sociedad actual?

Sigamos el hilo de pensamiento que nos brinda la periodista Alejandra Matus en su controvertida obra *El libro negro de la justicia chilena*, y dicho sea de paso, hoy en Panamá existe material suficiente acumulado para escribir varios libros negros (o de cualquier color) sobre las injusticias de la justicia panameña: “Cabe preguntarse los motivos que tiene un magistrado determinado para doblegarse a la presión de un empresario o político poderoso, o a sus propios sentimientos de amistad en favor de una parte en un juicio. En el futuro, nada asegura que los cambios en las estructuras impidan que algunos magistrados sigan moviéndose guiados por los intereses de los poderes involucrados en la definición de sus destinos. Ni que el poder político se sienta tentado de imponer sus opiniones [...] La función del juez es hoy en día inevitablemente volutiva. Su poder radica precisamente en la facultad de interpretar la Constitución y las leyes, con el fin de «hacer» justicia. Es ese poder el que —férreamente asido por los magistrados en países como España, Italia, Inglaterra, Estados Unidos y varios latinoamericanos que han dejado atrás la herencia colonial— ha permitido a muchos pueblos enfrentar, sin disgregarse, el cáncer de la corrupción, aunque éste haya amenazado con hacer caer, a un mismo tiempo, a los poderes Legislativo y Ejecutivo”.

En un sistema democrático en que las decisiones públicas deben ser tomadas por el pueblo, en que la determinación de lo que resulta deseable para el pueblo sólo puede ser lícita-

mente tomada por este mismo, y en que los gobernantes son libremente elegidos por los ciudadanos en forma periódica, el juez es aquel que conoce y resuelve los conflictos sociales. José Cánovas decía en sus memorias que: “Al administrar justicia, los jueces son los llamados a velar por la vigencia del derecho, poniendo el límite exacto al ejercicio del poder por parte de las autoridades. Vale decir, imponerles el llamado «principio de legalidad», que no puede ser otro que el determinado por la voluntad soberana”.

Ya en 1966, el magistrado Rubén Galecio escribía sobre el “juez en la crisis”, diciendo que el magistrado debe estar compenetrado del devenir social de su época, pero alerta para mantener su independencia. Ni en la torre de marfil, incontaminado, ni arribista en la competencia por el prestigio social. Una cierta apostura, cultura y carácter se hacen necesarios en el magistrado moderno, pues debe enfrentar el juicio de la sociedad y el propio. “Si el concepto de juez es una idea-símbolo, también es una idea-fuerza, es un motor de la paz social en la lucha contra la arbitrariedad, la delincuencia y el abuso. Si la sociedad actual aprovecha esta fuerza, encausándola con inteligencia y buen sentido, ella puede contribuir caudalosamente a lo que es más imprescindible para una democracia: la fe del pueblo en el Derecho”.

Un estudio realizado en Chile da cuenta del daño económico realizado por la delincuencia que ha sido condenada por delitos contra la propiedad; se estimó que un solo condenado de clase media alta hizo el mismo daño económico que 1,959 ladrones comunes de clase baja. El cálculo no pudo tomar en cuenta la clase alta, pues no había nadie detenido. Igual ocurre en Panamá, un sistema penitenciario reúne pobreza, marginalidad e ignorancia. Mejor lo resume el saber popular: “La ley es como una telaraña, pues está hecha para las moscas y para el tipo más pequeño de insectos, pero deja escapar a los abejorros...”.

La situación la plasmó diáfananamente Justo Arosemena, hace siglo y medio, con palabras que tienen plena vigencia hoy en día: “El sistema penal es más propio para empeorar que para corregir a un delincuente. Nuestros presidios son focos de infección física y moral, escuelas de perversidad, en donde el hombre todavía sano se corrompe, y el malvado se perfecciona en el crimen perdiendo el último resto de pudor [...] Vista la urgencia, ¿cuál es la esperanza de una reforma completa, general y concienzuda, de nuestro cuerpo de derecho?”.

Aproximadamente, el cuarenta por ciento de la población panameña se encuentra en estado de pobreza, con ingresos mínimos que no alcanzan a cubrir la canasta básica alimenticia; pero si a esta realidad le añadimos los elevados costos de la defensa privada y el bajo número de defensores de oficio, así como el limitado y precario servicio que prestan los consultorios jurídicos de asistencia gratuita de las universidades y el número reducido de organizaciones no gubernamentales, podemos colegir que la justicia penal está fuera del alcance de los sectores pobres de la sociedad panameña, pero al mismo tiempo no alcanza a la delincuencia de cuello blanco.

La población penitenciaria⁴ casi duplica la capacidad física de los centros penitenciarios del país, tomando la forma de un marcado hacinamiento. Esta situación se agrava ante la falta de presupuesto, personal técnico e infraestructura adecuada. Las instalaciones no reúnen las condiciones mínimas que permitan el respeto de los derechos humanos y, por ende, limitan, en unos casos, el desarrollo de programas integrales de rehabilitación. En general, las instalaciones que albergan la población penitenciaria no se construyen tomando en cuenta los criterios técnicos que priman en materia criminológica y penitenciaria.

⁴ Alianza Ciudadana Pro Justicia. Ob. cit.

Más de la mitad de los reclusos, en el ámbito nacional, se encuentran en condición preventiva y abundan casos en donde la detención preventiva excede el término legal establecido antes de ser liberados por la calificación del sumario, así los tiempos de detención de los detenidos superan los términos mínimos de reclusión. El número de defensores de oficio no es suficiente para atender a la población de escasos recursos que requiere de un servicio gratuito, tal y como lo establece la Constitución nacional. La justicia administrativa de policía, que imparten los corregidores en todo el país, se ve obstaculizada por los graves problemas que enfrentan estos funcionarios: salarios por debajo del mínimo legal, bajos niveles de escolaridad, inestabilidad en el cargo, inexistencia de un ente que coordine y supervise este servicio de administración de justicia. Todas estas deficiencias afectan la buena calidad del servicio a la comunidad.

A. Las múltiples caras de la corrupción: El pescado se pudre de la cabeza para abajo

La corrupción tiene muchas caras y no es generalmente un acto aislado, sino más bien un sistema de comportamiento, una especie de cadena comunicacional en negativo. El agente desencadenante es el grupo o persona que tiene poder económico y político. La actuación de los que tienen decisión no se da en forma aislada, sino que tiende a involucrar en cascada a una pluralidad de funcionarios o personas particulares, constituyéndose así las redes de corrupción, de ahí la validez del refrán popular: El pescado se daña de la cabeza para abajo. La condición sine qua non de esta actuación es el acceso a garantías de impunidad, sin ellas no hay corrupción.

La corrupción es, ante todo, un problema ligado a la violación de valores positivos. Es un acto voluntario y consciente,

una concatenación de decisiones imbricadas con momentos claves, en los que convergen diversidad de actores y procesos que conduce al objetivo de lograr beneficios no sólo económicos, sino también de poder o de condición, tanto a favor de la persona o grupo interesado privado o público como del agente que acepta ejecutar el acto de corrupción.

Hoy se ha avanzado gradualmente hacia una percepción más integral⁵ del fenómeno, con el reconocimiento que la corrupción también se genera en el sector privado, nacional y transnacional, y se expresa en la diferenciación entre las diversas modalidades, como: la corrupción social, corrupción privada y pública, delitos de cuello blanco, corrupción administrativa y política.

La corrupción política está relacionada al poder, ya sea como resultado de la autoridad conferida por elección popular o como parte del ejercicio de la política para conseguir esa autoridad y representación. También se articula con las prácticas políticas, a través de diversas formas partidarias y extrapartidarias, con el ejercicio de la conducción del gobierno, el parlamento, la función judicial, y los gobiernos locales.

⁵ Existen dos miradas fundamentales para caracterizar la corrupción. La primera, ubica el problema sólo en el sector público y en la elaboración de índices de percepción. Sitúa la corrupción centralmente en los funcionarios del gobierno, en función de obtener beneficios e ingresos a partir de su relación con los agentes económicos, afirmando que el fenómeno de la corrupción emerge producto de la capacidad monopólica y/o coercitiva del Estado, que se traduce en intervención arbitraria en la actividad económica. Robert Klitgaard sistematiza esta visión en la ecuación: corrupción = monopolio de la decisión pública + discrecionalidad de la decisión pública - responsabilidad (en el sentido de rendir cuentas) por la decisión pública. Esta mirada fue la que predominó inicialmente y desembocó en recomendaciones "básicamente administrativas" para combatir la corrupción en el Estado (Saltos Galarza, 1999).

Gradualmente, se ha avanzado hacia una percepción más integral del fenómeno de la corrupción, pues se empieza a reconocer que la corrupción también se genera en el sector privado, nacional y transnacional. Se logra armar una diferenciación entre las diversas modalidades de corrupción, como: corrupción social, corrupción privada y pública, delitos de cuello blanco, corrupción administrativa y política.

Se expresa en el ejercicio ilegítimo del poder para fines de provecho personal o de grupo. Tiene profunda vinculación con los centros de poder económico y político, muchas veces armonizados entre sí. La corrupción es percibida por los ciudadanos como el medio a través del cual políticos y funcionarios se enriquecen mediante el cobro de comisiones o la aceptación de sobornos, a cambio de lo cual otorgan favores, adquieren bienes y contratan obras o, simple y llanamente, roban los dineros del Estado, abusan y usurpan del patrimonio público.

La corrupción política es abuso autoritario del poder: “se subordinan deliberadamente los intereses públicos o comunes a los personales; porque se realiza de manera oculta, salvo que quien la cometa disfrute de gran poder o protección; porque existen obligaciones y beneficios mutuos generalmente pecuniarios; porque se presenta en una relación recíproca, en donde uno desea una decisión y otro puede influirla; porque se pretende camuflar con alguna justificación legal, y porque quien la comete actúa de manera dual y contradictoria: oficial y corruptamente”(INEP, 2002). En cambio, la corrupción administrativa pública se refiere a prácticas de funcionarios para desviar el ejercicio de la institucionalidad y las normas públicas, en favor de intereses particulares, a cambio de recompensas económicas o de condición.

La corrupción privada violenta las normas y valores del sistema, especialmente las reglas del juego económico, para obtener ventajas frente a otros actores con los cuales compiten en el mercado. Involucra los intereses de grupos económicos o de presión, que establecen relaciones de intercambio corrupto con los agentes públicos y las élites políticas, aunque puede desarrollarse también estrictamente entre agentes privados. La corrupción social está ligada a los procesos de empobrecimiento y a la supervivencia social,

estimulada por la cultura del “juega vivo”, y como reflejo de la corrupción generalizada.

Los actos de corrupción también pueden ser clasificados como: la macrocorrupción, de alto nivel o de cuello blanco y la microcorrupción, que son percibidas de distinta manera. La microcorrupción impacta más directamente a las personas, mientras que la macrocorrupción se ubica más en el secretismo.

El origen o fuente de la corrupción se localiza en tres dimensiones. La primera, es el abuso del poder económico y político. La segunda, cuando no existen o se encuentran debilitados los mecanismos adecuados de control de esos poderes. La tercera, revela que la corrupción se desenvuelve en un ambiente permisivo o de cultura de la normalidad; por ende, la lucha contra la corrupción tiene que establecerse sobre la base de la promoción de una nueva ética y una nueva cultura política.

B. Tridimensionalidad de la corrupción

La primera dimensión es **el abuso del poder** y se expresa tanto en el poder político y el poder económico, como en el poder de la información y el conocimiento.

En la actualidad, la política pierde centralidad en todos los países; los estudios señalan que los políticos, los gobiernos y más acentuadamente los parlamentos, son los más desacreditados. Entre las razones principales de esta situación encontramos la fragmentación política y las pugnas intestinas, el clientelismo y el caudillismo, la debilidad democrática partidaria, el cambio de bando, el oportunismo, los proyectos políticos personalistas, la ausencia de programas y de reglas del juego internas, entre otros aspectos.

Lo cierto es que gobierno y sociedad, sordos entre sí, excluyente o represivo el primero y protestante por reacción el segundo, invitan a la crisis permanente. Gobernar debe ser el acto de ejercer una acción positiva sobre la marcha de los asuntos públicos, por lo que es deber del gobernante consultar a los ciudadanos regular y periódicamente, constituyéndose el mecanismo de la consulta como el resultado de un proceso de comunicación entre el gobierno y la ciudadanía. Por su parte, es deber ciudadano organizarse y participar con propuesta y protesta, aporte y crítica, a la gestión pública.

El gobierno ya no es esa especie de ser supremo, ubicuo y todopoderoso, sino que ha sido desacralizado y expuesto a todos los ojos y todos los oídos. Pero lo fundamental es la comunicación. Según Durkheim: “Cuando más estrecha se hace la comunicación entre la conciencia gubernamental y el resto de la sociedad, más se extiende esta conciencia y comprende más cosas y mayor es el carácter democrático de la sociedad. La noción de democracia se encuentra definida por una extensión máxima de esta conciencia y por esto mismo, se decide por esta comunicación [...] La democracia es la forma política de una sociedad que se gobierna a sí misma. Un pueblo es tanto más democrático en cuanto la deliberación, la reflexión, el espíritu crítico desempeña un papel más considerable en la marcha de los asuntos públicos. Es tanto menos democrático cuanto el inconsciente, los hábitos no conocidos, los sentimientos oscuros, los prejuicios en una palabra, sustraídos al examen, son más preponderantes”.

El problema se centra en el carácter y el funcionamiento del Estado de Derecho y de la democracia. La fortaleza del Estado de Derecho se expresa en su grado de institucionalización; la democracia, en el nivel de participación de la ciudadanía y en la legitimidad de la representación. Hoy, la corrupción llega y se hace visible en las cabezas del poder. Alberto Fujimori

del Perú, Arnoldo Alemán de Nicaragua, los varios ex presidentes costarricenses detenidos o acusados y, antes, Fernando Collor de Melo en Brasil o Carlos Salinas de Gortari en México, son algunos ejemplos. La característica en América Latina es la consolidación de fuertes regímenes presidencialistas, lo que permite condiciones de alta discrecionalidad y de abuso de poder, combinado con un insuficiente fortalecimiento de los controles institucionales y cívicos.

En cuanto a la dimensión económica, el aumento de la prosperidad en las naciones industrializadas ha ido de la mano de un predominio de las masas de pobreza en otras zonas del mundo. Las desigualdades entre países ricos y pobres, ya existentes antes que comenzara en serio la globalización, se profundizan aún más. El comercio mundial, que debería ofrecer el potencial de actuar como una poderosa fuerza para reducir la pobreza, así como para conseguir un crecimiento económico, más bien profundiza las desigualdades.

El problema no estriba en que el comercio internacional se oponga inherentemente a las necesidades e intereses de los pobres, sino que las normas que lo rigen están elaboradas en favor de los países ricos. Según Oxfam, el costo humano de un comercio injusto es inmenso. Si África, el este y el sur de Asia y América Latina vieran incrementadas en un 1%, respectivamente, su participación en las exportaciones mundiales, el aumento resultante de sus ingresos pudiese liberar a 128 millones de personas de la pobreza. Esa reducción de la pobreza contribuiría a mejorar otras áreas, como la salud infantil y la educación.

Cuando los países en desarrollo exportan a los mercados de los países desarrollados, se enfrentan a barreras arancelarias cuatro veces superiores a las que encuentran los países ricos. Esas barreras cuestan a los países en desarrollo 100,000

millones de dólares anuales, el doble de lo que reciben como cooperación internacional. Cuando los países ricos dejan a los países pobres fuera de sus mercados, les cierran la puerta a una salida para escapar de la pobreza. Mientras que los países ricos mantienen sus mercados cerrados, se presionan a los países pobres para que abran los suyos de golpe, a menudo con consecuencias perjudiciales para las comunidades pobres. Mientras tanto, se ha dejado en libertad a poderosas empresas transnacionales para realizar inversiones, algunas, portadoras de coimas y sobornos que contribuyen a generar pobreza e inseguridad en los países, sin controles nacionales e internacionales que prevenga esta situación.

El Índice de Percepción de la Corrupción (IPC)⁶ explicita que los puntajes más altos de los países y territorios acaudalados –en su mayoría de Europa, Asia Oriental y Norteamérica– son un reflejo de la relativa transparencia de sus sectores públicos, habilitados por la estabilidad política, buenas regulaciones de los conflictos de intereses y la libertad de información, así como una sociedad civil libre para fiscalizar. Sin embargo, la corrupción de funcionarios de alto rango, en países de escasos ingresos, implica a los mejor posicionados en el IPC. Los sobornos suelen provenir de multinacionales, las cuales tienen sus sedes en los países más ricos del mundo. Es inaceptable, dice el Informe, que estas empresas usen el soborno en el extranjero como una estrategia empresarial legítima.

Asimismo, los centros financieros mundiales son clave para el usufructo de los funcionarios corruptos a la hora de mover, encubrir e invertir los bienes mal habidos. Los llamados paraísos fiscales han sido claves en el latrocinio de millones de dólares en los países subdesarrollados, a través del pillaje de agentes

⁶ Informe Transparencia Internacional (TI), 2007. .Madrid <http://www.transparencia.org.es/r>

corruptos que así pauperizaron a poblaciones enteras bajo sus férulas, despojándolas de oportunidades de vida y desarrollo.

Para Akere Muna, Vicepresidente de Transparencia Internacional, llegó el momento que las naciones del primer mundo realicen la recuperación de esos activos depredados: “La crítica de los países ricos con respecto a la corrupción en los países pobres, ostenta poca credibilidad cuando sus instituciones financieras atesoran riqueza robada de los pueblos más pobres del mundo”. Parte del problema es que el rastreo y recuperación de fondos conculcados son adversados por el blanqueo de dinero, ejecutado por bancos transnacionales situados en áreas donde el secreto bancario está vigente.

América Latina es el continente más desigual del globo, y Panamá es uno de los países más desiguales del continente. El abuso desde el poder económico es la otra cara de la moneda del abuso del poder político, ya que la liberalización y la hegemonía del mercado permiten la influencia de estos poderes nacionales y transnacionales en la generación de la corrupción.

Para el sociólogo norteamericano Edwin Sutherland, en su libro clásico *El delito de cuello blanco*, las excesivas consideraciones y juridicismos en torno de los delitos de cuello blanco, lejos de propiciar un sistema de defensa de los derechos de los ciudadanos, como tantas veces se afirma, lo que en verdad crea es una doble balanza de la justicia. De un lado, la balanza que penaliza sistemáticamente los delitos de los pobres y, de otro lado, la que se muestra complaciente y condescendiente con los delitos de los ricos. Los delitos comunes y los delitos de cuello blanco son objeto de un tratamiento procesal distinto, y también de un diferente tratamiento policial y penitenciario. Las redes del control social se tejen en una trama densa para luchar contra los delitos comunes, pero las tramas se agigantan para dejar impunes los delitos de los delincuentes de delitos.

Los delincuentes de cuello blanco suscitan miedo y admiración entre muchos funcionarios, políticos e incluso medios que, aún más, llegan a tener homogeneidad cultural con estos “distinguidos” delincuentes, pues temen perder prebendas presentes y futuras. Así, los grupos poderosos obtienen inmunidad e impunidad, gracias a su alta condición social que los libra del alcance de la Ley.

Existe un sentimiento desorganizado de la población hacia los delitos de cuello blanco. La gente no se siente víctima de un ataque directo relacionados a estos delitos, a diferencia de los casos de delincuencia común. Al público le es difícil entender y digerir los delicados vericuetos de la acción criminal de los delincuentes de alto nivel, e incluso los medios de comunicación tienen dificultad para vender el delito de cuello blanco como noticia.

El problema no está sólo en la corrupción, sino sobre todo en la impunidad, pues se crea un círculo vicioso: ética permisiva-corrupción-impunidad-corrupción-ética permisiva. El sistema institucional del Estado de Derecho no funciona o funciona mal y se manifiesta en el escaso alcance del poder y autonomía de los organismos de control y de los organismos judiciales. Bien lo afirma Hobbes en *El leviatán*: “No existe crimen más grande que aquel que se perpetra a conciencia de su impunidad”. La impunidad permite dejar intactas las estructuras y actitudes que hacen posibles delitos y crímenes, al esquivar el castigo a los responsables, y afecta seriamente la legitimidad en la sociedad al generar incertidumbre y desconfianza en la población. Con ello, se obnubila la memoria bajo el falso argumento de que auscultar en el pasado buscando el justo castigo a culpables, revela simplemente una conducta de rencor y resentimiento social. Por el contrario, pretender olvidar los delitos cometidos, provoca la repetición de estos actos corruptos al cerrarle el paso a la necesaria acción de la

justicia, y abona a la acumulación de olvidos en el cofre desbordante de la amnesia colectiva.

Impunidad, miedo y olvido son pilares básicos de los regímenes autoritarios, pero aún perviven en algunos regímenes democráticos, creándose de esta forma una sociedad donde se invirtieron los valores, lo cual permitió que la corrupción penetrara en todos los niveles de la vida social, hasta volverse un modo de vida, naturalizándose. Los temas de corrupción pendientes no pueden ser minimizados, ralentizados o ignorados, permitiendo a la impunidad salir victoriosa.

Las corporaciones transnacionales arguyen que ellas no pueden cometer delitos al no tener mente ni alma, ni poseer intención criminal. En casos de soborno, las casas matrices multinacionales se limpian de responsabilidad con las subsidiarias y, en última instancia, muchas son sólo penalizadas —las pocas veces que esto ocurre— con multas. En cambio, el efecto del soborno es devastador; ejemplo, el caso del hoy detenido ex Presidente de Costa Rica y ex Secretario General de la OEA: Miguel Ángel Rodríguez.

La globalización catapultó el mercado y la economía —en especial la financiera y de servicios—, lo que sumado a las nuevas tecnologías y las redes de información e informatización, intensificó y aceleró los intercambios mercantiles, ahora más expuestos a las irregularidades y las actividades al margen de la legalidad. Pero hoy conocemos mejor la mecánica que facilita la impunidad de los delincuentes de cuello blanco. “Los grandes procesos de estos delincuentes presentan la apariencia de la singularidad que les otorga el prestigio social del acusado, pero en realidad no pueden ser más repetitivos y rituales. En un primer momento, el presunto delincuente, cuando se produce la orden de detención, se declara inocente y víctima de una maquinación. Como se creen situados en el centro del

mundo, confunden su caída con la caída del mundo. Unos, los más débiles, formulan en voz alta el chantaje: si me detienen tiraré de la manta. Otros, los que cuentan con más apoyos, guardan un significativo silencio. Saben que sus amigos no cesan de actuar en la sombra” (Álvarez-Uría, 2002: 27).

Son conocidas las palabras de Lord Acton: “El poder corrompe y el poder absoluto corrompe absolutamente”. Claro, se refiere a un poder ligado al ejercicio autoritario y excluyente, y no un poder mirado como servicio a la sociedad, por lo que la perspectiva del poder depende de varios condicionamientos.

Primero, cuál es la concepción de poder que se tiene. Si el poder tiene como misión servir al bien común, es muy diferente del poder que busca el interés particular. Recordemos el grafiti pintado en el mayo francés de la revolución estudiantil de 1968: “Que impere la voluntad general sobre la voluntad del General”.

Segundo, al poder debe cerrársele la posibilidad de hacerse absoluto o concentrarse en grandes proporciones a través de procesos democráticos de elección, rendición de cuentas, auditoría social, transparencia y participación ciudadana.

Tercero, cuando los que acceden al poder son portadores de valores, es diferente de cuando expresan antivalores en su comportamiento, por lo que el poder puede desenmascarar o adherirse a identidades egoístas, autoritarias y ambiciosas. La filosofía oriental lo proclama, las personas inmaduras explotan el poder, pues es una de las más duras pruebas para el carácter; se sube a la cabeza e insensibiliza el corazón, creando autismo (incomunicación) político. El poder utilizado para maximizar la personalidad está impedido de usarse de modo que beneficia a la comunidad, a la sociedad. Cuando se maneja el poder, hay que combatir su atracción hipnótica, ya

que logra generar impunidad; o sea, actuar pensando que no existen consecuencias negativas. Mientras se cuenta con más poder, el impulso de la ambición, la ignorancia y las faltas de controles hacen perder el equilibrio. Lo enuncia Confucio así: “Las personas innobles no son aptas para cargos de autoridad, porque se preocupan de obtener algo y, una vez que han obtenido lo que quieren, se preocupan por su posible pérdida...”.

Es frecuente, entonces, que los que ocupen el poder se aíslen del resto de la sociedad, escuchando sólo lo que los alabarderos les cuentan, endiosados en un poder que creen permanente, insensibilizándose a todo lo que no sea su propio provecho; lo que sumado a los otros factores, produce cleptocracia, en lugar de democracia.

Para Edelberto Torres, dos temas fundamentales atraviesan la relación entre coyuntura latinoamericana y democracia; uno, la transición que ubica las manifestaciones de degradación y derrumbe de los regímenes autoritarios y, el otro, es la consolidación que expresa la estrategia de las fuerzas democráticas por fortalecer espacios públicos de participación, tanto como las instituciones políticas en el marco de una nueva cultura política.

La constante es la aparición de gobiernos democráticos como sinónimo de la democracia, cuando expresan la instrumentalidad de los procesos electorales. Es mucho más difícil la formación de regímenes democráticos con una institucionalidad definida, apuntando hacia la meta de lograr sociedades democráticas que liguen la equidad con el desarrollo y con la democracia.

La transición y la consolidación hacia gobiernos, regímenes y sociedades democráticas, se convierte en un proceso sinuoso y espinoso, donde pesan factores como lo miedos y

la incertidumbre. Junto a los miedos tradicionales, como los que se ligan a la integridad física y las amenazas a las condiciones materiales de vida, existen otros no verbalizados y ocultos, agravados por el autoritarismo que genera una cultura del miedo, producto de un orden violentado. Pese a que los autoritarismos prometen eliminar el miedo, generan nuevos y aterradoros miedos, cuyas cicatrices persisten aún después y que interfieren en la construcción democrática, como es el caso en que los miedos borran a las amenazas reales satanizándolas en torno a enemigos como el terrorismo, el comunismo o el caos. “Precisamente un proceso democrático, a diferencia de un régimen autoritario, nos permite (nos exige) aprender que el futuro es una elaboración intersubjetiva y que, por consiguiente, la alteridad del otro es la de un álter ego. Visto así, la libertad del otro, su incalculabilidad, deja de ser una amenaza a la propia identidad; es la condición de su despliegue. Es un medio del otro y junto con él es que determinamos el marco de lo posible: qué sociedad queremos y qué podemos hacer” (Lechner, 1990). La democracia puede suponer un desencanto pero, al mismo tiempo, significa construir alternativas contra un autoritarismo que intenta restablecer la certidumbre, aplastando lo diferente.

Nos hace falta no sólo más democracia, sino mejor democracia. Para ello, es imprescindible impulsar la calidad democrática a través de varios elementos: la creación de mejores leyes y del respeto de las mismas por todos y todas, y en especial por parte de los gobiernos; un sistema electoral representativo, abierto a los partidos políticos democráticos y a la representación ciudadana, en elecciones libres y justas; la participación social, auditoría social y rendición de cuentas; la construcción participativa de políticas públicas; la descentralización política administrativa; la existencia de medios de comunicación públicos sin interferencias políticas; la posibilidad de participación de los ciudadanos en un clima de libertad y respeto; la vigencia de todos los derechos humanos.

Es vital, para lograr la calidad de una democracia, la confianza de los ciudadanos en el poder político y en el Estado de Derecho, porque cuando la ciudadanía desconfía del poder y de la justicia, es una señal clara que sienten a la democracia secuestrada, siendo el poder el principal sospechoso. Cuando los ciudadanos sólo temen al poder, nos acercamos a la dictadura; pero si es el poder el que respeta los ciudadanos, es decir, el poder manda obedeciendo, nos acercamos más a la calidad de la democracia. Por ello, a pesar de que posea legalidad, el poder político debe construir día a día la legitimidad con propuestas y acciones que promuevan ciudadanía activa, integridad, eficiencia y equidad.

Un aspecto fundamental de esa calidad lo señala Adam Przeworski, cuando afirma: “Cuando el dinero ingresa en la política, el poder económico se transforma en poder político y éste, a su vez, se vuelve instrumento del poder económico. Esto es lo que estamos viendo en muchos países. Si tuviera que medir la calidad de la democracia, allí donde me fijaría primero es en todas las reglas y prácticas que regulan el ingreso de dinero en la política. Calidad democrática es evitar que el dinero controle a la política”.

En Panamá inscribir partidos, candidatizarse, propagandizar, en otras palabras agitarse decisivamente en el campo político, pasa por las altas cifras de las cuentas bancarias. Esto es esencialmente antidemocrático y abre las puertas de par en par a la corrupción. Por lo tanto, debería, entre otras acciones, bajarse la cuota de adherentes para la inscripción de partidos; permitiendo otras y nuevas opciones políticas ideológicas, establecerse espacios igualitarios de acceso a la propaganda electoral, limitar y hacer públicas las donaciones a los partidos y candidatos, eliminar el subsidio electoral si se reciben otras donaciones, controlar efectivamente el clientelismo y patrimonialismo político. Plata y política deben divorciarse,

en función de entender que la esencia de la democracia no es sólo votar, sino ampliar las oportunidades de oxigenar los espacios públicos con la participación mejor y más efectiva de personas, organizaciones y propuestas. Es hora, antes que sea tarde, de democratizar la democracia.

La segunda dimensión se expresa en los **controles sociales e institucionales débiles o inexistentes**.

Se trata de la perspectiva sistémica, es decir, cómo la organización de la sociedad permite la permanencia de nichos, de espacios donde la corrupción se desenvuelve ampliamente, se desarrolla a su gusto y prospera. Pese a los controles y castigos, la propia estructura es elástica para permitir el cohecho, la trampa y el soborno. El clientelismo político, la burocracia, el tráfico de influencia y el nepotismo destejen lo que quisieron tejer las leyes y programas, por lo que yacen después como ideas y propuestas inertes.

Un signo de los tiempos es el surgimiento de nuevos actores sociales y políticos, el nuevo papel de la sociedad civil tanto en la transición a la democracia, como en los procesos de consolidación. La otra cara de la globalización es el fortalecimiento de las identidades particulares, locales, étnicas. Con ello, se abren espacios de contraloría social y cívica, para vigilar el funcionamiento del poder.

El nuevo papel de los medios de comunicación y de la opinión pública complementa la acción de la sociedad civil en la lucha contra la corrupción. Así es posible evaluar el desarrollo de los controles cívicos y sociales. En América Latina –de acuerdo con diversos estudios–, después de la Iglesia, los medios de comunicación son los que poseen mayor aceptación y credibilidad, mantienen una presencia importante y fijan además la agenda pública, pero al mismo tiempo, poseen

“una contradicción peligrosa en su propia constitución y funcionamiento: desarrollan un servicio público y participan del espacio público en todos los sentidos que se pretenda dar a esta expresión, pero lo hacen desde una lógica privada que es la del mercado” (Leiva, 2000: 14).

Esto se ejemplifica en la tendencia actual a la monopolización de medios, como en Panamá en el campo televisivo; o en Colombia, donde cinco grupos económicos concentran el 82% del total de los medios; o en Guatemala, donde un consorcio privado controla los cuatro canales de TV en banda abierta, con una cobertura casi monopólica; u Honduras y El Salvador, en los que una corporación maneja los tres principales canales de televisión en cada país.

En un ensayo escrito en 1827, Charles Dupin expone que las dos terceras partes de la población que habían nacido post Revolución Francesa sintetizaban su desiderátum así: querían un país distinto, una sociedad amable y un buen gobierno; los manifiestos surrealistas lo explicaban así en el siglo veinte: transformar el mundo y cambiar la vida.

Esto nos lleva a la reflexión sobre el Buen Gobierno que pueda articular no sólo los controles necesarios, sino la equidad y el desarrollo integral. El Buen Gobierno sólo tiene sentido en el seno de una democracia política, es decir, un gobierno legalmente electo. Debería vincular permanentemente las libertades políticas con las políticas de equidad social, pues sin estos esfuerzos no existe Buen Gobierno. Éste debe preocuparse prioritariamente de cómo se ejecutan las decisiones y sobre todo en provecho de quiénes. Sus prácticas pueden transformar la democracia política también en democracia social incluyente. Es decir, existen capacidades, sensibilidades y voluntades que son internas e inherentes al gobierno democrático, que no deben ser obnubilados por los problemas

previos externos a las sociedades, que precisamente deben ser enfrentados con esa capacidad interna, en lugar de caer en la incertidumbre de la autoderrota.

En la actualidad, el problema es cómo obtener el apoyo popular, en una situación en que coinciden simultánea y contradictoriamente la profundización de la exclusión y la pobreza y mejores oportunidades de participación democrática. Las elecciones vuelven legales a los gobiernos civiles, pero un gran desafío es cómo un Buen Gobierno los puede volver legítimos, escuchando y respondiendo a las demandas de la población a través de “la superioridad de la política consensual, de las ventajas del acuerdo sobre la política de la imposición descubriendo la raíz del acuerdo en la satisfacción de las necesidades del pueblo, protegiendo sus posesiones, eliminando las desigualdades peligrosas” (Torres, 2000); es más gobernable una sociedad que construye formas de consenso social y que logra eficazmente la canalización de los conflictos sociales, es decir, un gobierno legítimo es un gobierno más estable.

Es necesario un nuevo principio de legitimidad, que supere las mayorías electorales surgidas al calor del momento electoral, por una participación estable de la ciudadanía y de una dirección gubernamental que se preocupe por enfrentar los déficits sociales con el mismo cuidado con que impulsa el crecimiento económico.

El Buen Gobierno debe ser eficaz, a través de aspectos formales y básicos, como velar por el cumplimiento de la ley sin arbitrariedades, erigiendo el principio del control ciudadano democrático que ubica la transparencia y honradez de la gestión pública. Esta eficacia debe estar acompañada de la capacidad y voluntad de enfrentar y tratar de resolver las necesidades más apremiantes de la población. Esto no puede separarse de la responsabilidad ética en la política, para recobrar “la noción

de que el trabajo exitoso es el que se realiza en provecho de las mayorías. Sus cualidades son la solidaridad, la responsabilidad y la tolerancia” (Torres, 2000). Un Buen Gobierno requiere de una clara gestión en pro de los derechos humanos, contra la corrupción pública; y la capacidad para revertir la tendencia de la moral del mercado a impregnar los intereses públicos, pues lo que se requiere es una moral pública intacta.

Un Buen Gobierno debe propugnar por fortalecer la sociedad civil no como un ente separado, sino a su vez fortaleciendo, desde el mundo de lo civil, la esfera de lo público, proporcionándole contenido a la democracia representativa; y así construir un eslabón entre sociedad civil y democracia representativa, a través de la democratización local, en el contexto de una descentralización presidida por un Estado socialmente fuerte.

Igualmente, se trata de extender la cobertura institucional democrática allende los procesos electorales; pero, para llegar a esto, son necesarias profundas reformas en la misma esfera política, a través de reformas electorales y la participación política.

La discusión de la función del Estado es clave en este proceso, no debe verse esta función por aspectos cuantitativos, sino más cualitativos, ya que hablamos de la naturaleza del Estado. Por ello, la esfera de la representación es clave, y la reforma electoral es un aspecto que incide en esta dimensión. Debemos empezarse por erradicar todas las formas de fraude imaginables, y mirar el financiamiento de los partidos políticos y su relación con los medios de comunicación.

La reforma del Estado, expresada a través de la restauración democrática y los nuevos desafíos, afirma la necesidad de un proceso de transición de los autoritarismos de cualquier tipo hacia gobiernos democráticos, que propugnen sociedades democráticas que ligen desarrollo humano con una de-

mocracia que trascienda lo electoral hacia formas más plenas de participación. Los desafíos se ubican en el tema de la gobernabilidad democrática y en la necesidad de fortalecer la sociedad civil y su aporte a la sociedad política, a través de la aplicación de principios democráticos y éticos por medio de profundas y necesarias reformas.

La tercera dimensión cubre la vigencia de la **ética permisiva o cultura de la normalidad**.

Había una vez un hombre en el reino de Qi que tenía sed de oro. Una mañana se vistió con elegancia y se fue a la plaza. Apenas llegó al puesto del comerciante en oro, se apoderó de una pieza y se escabulló. El policía que lo aprehendió le preguntó: –¿Por qué robó en presencia de tanta gente? Cuando tomé el oro –contestó–, no vi a nadie. No vi más que el oro.

Esta milenaria fábula china nos ayuda a enfocar la tercera dimensión de la corrupción, que tiene que ver con el individuo, con la persona. ¿Qué contenidos o valores están presentes en el comportamiento humano? ¿Cómo se establecen las escalas de valores o antivalores? ¿Qué es lo correcto y qué es lo incorrecto? ¿Quién tiene el mapa del corazón humano? ¿La educación o la posición social nos liberan de la miseria humana?

Tanto la corrupción individual, como la sistémica, prosperan producto de un clima permisivo, que a su vez es producto de una ciudadanía apática, desorganizada, atomizada y desarticulada, que asume la corrupción como parte de la cultura de la normalidad y que no se propone intervenir para auditar, auscultar, presionar y coadyuvar a cambiar el estado de las cosas.

Tal como lo afirman Raúl Granillo Ocampo, ex embajador argentino en EE.UU.: “En la Argentina, a la gente no le preocupa la corrupción, porque la sociedad la practica”. Para

Albert Einstein: “El mundo no está en peligro por las malas personas, sino por aquellas que permiten la maldad”. Por ello, el elemento clave de un sistema de integridad es la conciencia pública de la corrupción.

Para Flisfich: “La esperanza democrática sigue siendo un elemento infaltable en la política”, por lo que afirma la emergencia de una propuesta democrática, sobre la base de elementos como la difusión de prácticas efectivas de auto-gobierno; un proceso de expansión de los ámbitos de vida sometidos a control personal; un proceso de fragmentación o socialización del poder y la idea de la restitución a la colectividad de capacidades y potencialidades democráticas.” Es necesario abrir el espinoso camino de quebrar las lógicas autoritarias, paternalistas, centralistas, machistas, racistas, elitistas y manipuladoras; creando y recreando los paradigmas emancipatorios nacidos de la conciencia crítica y política que indague e interroge nuestros horizontes culturales, políticos y sociales. La maduración y empoderamiento de las identidades, la participación, la transparencia y la creación cultural, bregando contra la autocensura, la intolerancia y la opacidad.

En esto, la ética tiene una importancia estratégica. Se trata de entender la autoridad como servicio. El poder absoluto corrompe en la medida que niega la dimensión ética; por el contrario, el poder democrático edifica, porque al integrar la humanización lo convierte en factor de servicio y de participación. No es sólo una manera de comportarse sino de construir poder, pues se afirma que el hombre puede hacer su propia historia, ser su propio creador.

Esta conciencia pública se afianza en la coherencia entre fines y medios, entre lo que se dice y se hace, entre teoría y práctica; conforma una capacidad de construir un poder que, al no absolutizar no enajena, no corrompe. Es hacer el bien y evitar el

mal. Los fines y los bienes generales y superiores se imponen sobre los fines y bienes particulares e inferiores. Los medios deben ser proporcionales a los fines.

¿Qué hacer? El mexicano José Vasconcelos afirmaba, en 1929, la necesidad de una conciencia social dinámica: “Tenemos que cambiar nuestras actitudes acerca de nosotros mismos y acerca de nuestro país... Tenemos que aprender a creer en nosotros mismos; de lo contrario, jamás derrotaremos al estancamiento y a la corrupción. Somos una nación rica y a pesar de ello tenemos un pueblo pobre. Somos ricos pero no sabemos cómo aprovechar nuestra riqueza. Hay que adiestrar a nuestro pueblo, educarlo, darle incentivos. Hay que atacar la estructura política, pues el problema político es la base del problema económico. Lo primero que haré será organizar una campaña para que la corrupción sea declarada antipatriótica, luego empezaré de abajo con educación y de arriba con funcionarios honrados. La apatía y la inferioridad son nuestros peores lastres”.

C. Racionalidad de la corrupción

1. Acerca de normas, valores y modelos

Según Mario Olivera Prado⁷, un componente central de la vida social es la conducta regida por normas sociales, lo que no significa que la conducta humana sea sobredeterminada por la normatividad social. La conducta regida por normas sociales, significa la presencia de acción social normada y normativa. La costumbre y la socialización nos plantean las normas como componente básico en el mundo de la vida cotidiana. Detrás de las normas hay valores, pero además poder

⁷ Mario Olivera Prado. *Hacia una sociología de la corrupción*. INA, 2003.

e intereses. Las normas son un proceso de construcción y reproducción social, producto del quehacer social y humano. Proviene de la acción social y de la conducta, como de la capacidad del comportamiento humano de apuntar al deber ser, con relación a los desafíos del contexto.

Esta capacidad normativa, en un horizonte de legitimidad, es ya una forma de poder. A esto hay que agregar que todo orden normativo, valorativo, ético y de conocimientos, es al mismo tiempo un sistema de poder, una estructura de mando y obediencia, de relaciones asimétricas de poder. Muchas normas también refrendan intereses y, en diversos casos, los valores e intereses no tienen linderos definidos.

La normatividad social no sólo se institucionaliza, sino que se estructura socialmente; es decir, no sólo logra la aceptación social, sino que se plasma en espacios normativos institucionales estructurados. Su estructura es de tipo mixto, combinando en distinta medida elementos subjetivos y objetivos, y compuestos por normas, valores, poder, intereses, organizaciones, roles y creencias en la legitimidad. Los espacios pueden ser de tipo político, económico, hierocrático (vinculado a lo sagrado) y social en general. La parte principal del poder normativo social lo tienen los espacios políticos y hierocráticos. El político por estar acompañado del poder coercitivo del Estado y de una legitimidad originada en la voluntad general; el hierocrático, por fundamentar su legitimidad en el origen sagrado de las normas.

Los espacios funcionan como auténticos sistemas de conducta. Su instrumentalidad, en muchos casos, es desviada subrepticamente hacia fines ilícitos o ilegítimos. Concretamente, el poder normativo y el poder administrativo de estos espacios pueden ser utilizados para la satisfacción de intereses particulares, que afectan deberes de función, intereses colectivos y la ética. Este tipo de acción social viene a ser la corrupción social.

Los intereses particulares que mueven a la corrupción son de orden crematístico y/o de poder. La corrupción no es sólo el aprovechamiento de intereses públicos estatales por intereses privados, sino es el aprovechamiento particular de lo público y comunitario lo que afecta tanto deberes de función e intereses colectivos como a la ética. En contextos tanto de institucionalidad pública o privada manipulable o instrumentalizable, como de “juega vivo” o cultura de la viveza, y a más poder no vigilado o fiscalizado, es más alta la probabilidad de corrupción encubierta y/o escándalos de corrupción.

Jurgen Habermas⁸, por su parte, construye los modelos decisionista, tecnocrático y pragmático, que explican la relación en forma de tipos ideales entre científicos, políticos y ciudadanos. El modelo **decisionista**, inspirado en Max Weber, se correlaciona con la concepción clásica de la decisión política que afirma la supeditación del científico al decisor político. El científico aplica propuestas racionales para lograr los objetivos impuestos por el político que se afirma en valores y afirmaciones no racionales. El modelo **tecnocrático**, en cambio, hace lo contrario y plantea la subyugación del político al experto ya que sólo el experto, a través del ejercicio racional, está en capacidad de lograr solucionar problemas desafiantes y proponerle al político que no le queda otra salida que aceptarla como válida, confirmando en cierta forma la tesis del fin de las ideologías frente a la hegemonía de la razón científica.

Habermas apuesta a la edificación conceptual y a la puesta en práctica del modelo **pragmático**. Este modelo alternativo intenta articular entre los posicionamientos del científico y del político a través de la conjunción del diálogo con la aparición, no como un *deus ex máchina*, sino como una presencia

⁸ Jürgen Habermas. *Teoría de la acción comunicativa*. Ed. Taurus, 2003.

legítima, del actor clave para la democracia y ausente de los dos primeros modelos, que es el público. Con esto, impugna los modelos decisionista y tecnocrático por su falencia de participación democrática, y por los saldos que la práctica deficitaria arrojó. El modelo pretende así concordar aparentes opuestos y contrarios, mediante la armonización del diálogo abierto entre políticos, científicos y opinión pública, con el objetivo de viabilizar procesos interactivos de construcción de conocimientos, saberes, informaciones y decisiones.

El modelo pragmático de Habermas, que hoy llamaríamos participativo, es provocador vivencial e intelectualmente, y constituye un reto para los necesarios cambios hacia el fortalecimiento de la institucionalidad democrática frente al tema de la corrupción, pues supone un escenario de más transparencia y apertura comunicativa dialógica en todas las dimensiones societarias.

El poder está diseminado en todo el cuerpo social, como afirma Michel Foucault, pero tiene su columna vertebral en el Estado, y éste debe ser visto como eje de construcción del bien común, entendiendo que la autoridad y el liderazgo son un servicio a la comunidad que debe promover la participación ciudadana responsable, que deben tener como referencias notables las personas honestas y entidades plétóricas de capacidades constructivas; las propuestas de trabajo amplias basadas en la justicia; las obras e iniciativas innovadoras y los pensamientos integrales que ligan la acción social y política con la dignidad de la persona humana.

2. Acerca de la corrupción, comunicación y democracia

Las raíces de la definición de la palabra corrupción se encuentran en el verbo latino “rumpere”, que en español significa ruptura.

Hoy se percibe que la corrupción es para muchos precisamente una ruptura entre la democracia prometida y la realidad de la democracia que experimentan día a día. La disconformidad evidente de la ciudadanía, demostrada en ocasiones a través de movilizaciones en diversos países, se convierte en un síntoma más; para muchos, algo fundamental se ha roto en el funcionamiento de la democracia.

La noción de gobierno “para y por el pueblo” no está plenamente vigente en naciones donde los procesos de llegar a decisiones públicas se encuentran al parecer dominados por pocos y al servicio de pocos. Pese a las reiteradas promesas de controlar la corrupción, lo que se percibe es una democracia que sistemáticamente no responde a las necesidades, demandas y aspiraciones de las mayorías. El debilitamiento del empuje democrático, en varios países, se manifiesta en la distancia producida entre el discurso y los hechos, las promesas y la ausencia de soluciones efectivas.

Se ha avanzado muy poco en fortalecer los aspectos de persecución y prevención de la corrupción, principalmente a través de reformas institucionales y modernización del Estado. Parte de la explicación de esta falta de éxito, en cuanto a cambiar el comportamiento institucional o la cultura política, se encuentra en el hecho de que en contextos donde predomina la desconfianza, se ha enfocado menos en las raíces de la democracia y más en la formalidad de la misma. En las raíces se localizan los acuerdos básicos sobre los temas cruciales de la política pública, que delinear el contrato social, acuerdos que a su vez sostiene la institucionalidad formal, como lo son las leyes y sus mecanismos de seguimiento y cumplimiento. Aunque la democracia formal ha abierto espacios para forjar estos acuerdos amplios, es palpable que no se han utilizado plenamente en edificar una real vida en democracia.

Existe una demanda social ciudadana por hallar alternativas frente a la corrupción, y las respuestas pasan por la necesidad de lograr más realizaciones de construcción democrática vinculadas a la sociedad civil, dotadas de transparencia, intencionalidad y voluntad política. La lucha anticorrupción es inherente a la población afectada que aún no se han posicionado ni empoderado lo suficiente de esta lucha. Como ocurre en la misma democracia, fuerzas poderosas o grupos fácticos muchas veces secuestran el tema, convirtiéndose en falsos portavoces y adalides de la probidad.

Si prevalece un enfoque parcial y limitado del combate contra la corrupción, que condiciona y sesga las políticas, los programas y las acciones necesarias para contrarrestarla, resaltando sólo el enfoque punitivo y reduciendo programas y proyectos a la esfera jurídica, las acciones represivas, de fiscalización y control: el saldo final es una población que, en general, asume la gravedad del problema y se distancia de sus esfuerzos y preocupaciones personales.

El tema corrupción pasa a ser exclusivo de la esfera de los “especialistas”, políticos, policías y funcionarios judiciales. La población no relaciona, por ejemplo, la conexión entre un gran peculado o fraude millonario y preocupaciones de la vida cotidiana. Entonces, se convierte en un problema enajenado, perverso y lejano, frente al cual la gente ya no tiene nada que ver y, menos aún, hacerle frente. “Ellos son blancos, ellos se entienden”, tal como lo afirmó una señora de un barrio popular.

Así pues, sin negar la gran importancia que tiene el clásico enfoque punitivo, es necesario complementarlo y enriquecerlo con una visión de carácter preventivo, que logre educar y comprometer a toda la ciudadanía en la lucha contra la corrupción; estableciendo con claridad la naturaleza ética,

moral, social, cultural, económica y política del fenómeno. Un enfoque así implica la comprensión analítica/crítica de la corrupción por parte de todos y todas en la vida social. Sólo de esta manera será posible establecer la corresponsabilidad que se tiene ante la misma, así como la necesaria participación en torno a la construcción de una verdadera democracia; es decir, una democracia profunda, sustantiva y participativa, en la que la formalidad meramente electoral, siendo una real conquista que hay que preservar, pueda ser superada por una visión y práctica profundamente democrática.

Pero, ¿qué hacer? Si la ciudadanía se encuentra fuera o se siente fuera de los propósitos de la sociedad, no se puede pretender una óptima relación del ciudadano común con las normas éticas e institucionales. En esta perspectiva, existen dos sentidos esenciales en la democracia, que son comparables a un globo aerostático, que se luce cuando asciende y se deslucе cuando desciende.

El discurso descendente, unidireccional, que baja desde el gobierno hacia la gente; autoritario o manipulador, que limita la expresión ciudadana y la libertad, cortando los caminos de la participación o jugando a la seudoparticipación; éste es el discurso que corrompe la democracia por dentro, la agota y la lleva por el camino de la crisis, rompiendo el contrato social.

La propuesta ascendente, por el contrario, ejerce el control democrático de abajo hacia arriba; no sólo en el momento de votar, sino en la vida cotidiana de todos y cada uno de los ciudadanos. Lo esencial del sistema democrático es ascendente, es ejercer el derecho a la exigencia y la rendición de cuentas, desde abajo hacia arriba como una práctica habitual, favorecida por el poder –no sólo tolerada–, garantizada por las instituciones, y ejercida de forma abierta, clara y continua por la población.

Cualquier sistema que no sea sosteniblemente fundamentado en un modelo participativo y transparente, se convierte en un esquema autoritario o sociedad de dominación, que pervierte los objetivos enunciados por muy bellamente expresados que estén. Es innegable la necesidad de estrechar o anular la brecha entre el quehacer público y la ciudadanía. Sólo en la medida en que el ciudadano se considere parte del ciclo de políticas públicas, tendrá la iniciativa de ser actor y fiscalizador.

La sociedad civil debe abrirse espacio a través de la información y educación, ya que una ciudadanía desentendida de la esfera pública es una ciudadanía vulnerable a la violación a sus derechos y blanco seguro de actos de corrupción por parte de sus funcionarios y, por lo tanto, empobrecida. Sin duda, la misión de la sociedad civil es todo un reto, implica una transformación en la concepción de la relación entre el funcionario y el ciudadano, y el papel que ambos deben desempeñar. Esta misión es ardua y larga, pues implica todo un proceso que, sin embargo, no es imposible.

En esto se destaca el papel clave que la prensa debe desempeñar. Los medios están llamados a constituirse en foro de debate público para el intercambio amplio y pluralista de opiniones. Esto no puede quedar restringido a la clase política o a quienes ocupan cargos públicos. Para que sea eficaz en democracia, el debate debe abrirse a la participación de la ciudadanía, informándole y sirviendo de vehículo para sus puntos de vista. En una democracia, la información fluye mediáticamente en múltiples direcciones. Los medios tienen la responsabilidad de facilitar la comunicación entre los ciudadanos, así como entre gobernantes y gobernados; ayudar a elevar el nivel de conciencia de la población; resaltar el impacto e incidencia positiva de las acciones contra la corrupción; y denunciar y evidenciar los actos de corrupción y sus responsables.

A los medios les cabe un papel fundamental en el desarrollo de una cultura democrática; además de informar al público, describiendo los acontecimientos que ocurren, deben impulsar el juicio público. Los medios deben fomentar la participación del público en la cobertura política, y no dejarla sólo en manos de los profesionales de la política.

Es buen momento para distinguir entre estas características superficiales de la opinión pública o masiva y las actitudes más reflexivas y profundas que Yankelovich⁹ llama opinión calificada o juicio público, que es cuando las personas aceptan la responsabilidad por las consecuencias de sus opiniones. La transición desde una opinión sin reflexión, hacia la opinión calificada, toma tiempo variable. Estar bien informado y emitir opiniones calificadas no son necesariamente sinónimos; pues cuando la gente reflexiona, las opiniones pueden cambiar. Las acciones y reflexiones del accionar de los diversos actores sociales y políticos, al interactuar con la opinión pública, apuntan en avanzar hacia la creación de juicios públicos, al favorecer valoraciones y discernimientos que sirvan de guía frente a la realidad. Eso provocará que la población tenga comportamientos más integrados y críticos, convirtiéndose en más perceptores que receptores.

Muchos dirigentes sociales parecen no valorar la dimensión comunicativa y muchos comunicadores “experimentan grandes dificultades para comprender y valorar el tiempo largo en que se producen los cambios de la sociedad, viéndose así atrapados en una actualidad devorada por el presente inmediato y la rentabilidad informacio-

⁹ Daniel Yankelovich. *Coming to public judgement*. Citado en *INCIATIVA*, revista de ICODE, Vol. 1, San José, Costa Rica, noviembre 1994.

nal”¹⁰. Por ello deben propugnar en construir una opinión pública encaminada hacia el juicio público e imagen positiva sobre la base de la verdad, a la par que la comunicación debe ser un aspecto esencial de la educación y movilización en su sentido más amplio. En este sentido, son claves la promoción del debate y el diálogo, y el desarrollo de la capacidad de levantar propuestas y no sólo protestas.

La opinión pública exige que las propuestas sean traducidas en orientaciones concretas, viables y creíbles más que sólo en grandes enunciados, tal como señala Claudio Lozano: “además, se necesita que la propuesta sea capaz de expresar pluralidad, realismo, legalidad y seguridad para quien participa de las movilizaciones, de lo contrario, la opinión pública es indiferente”. Y esto tiene que ver con las coyunturas y con una nueva ciudadanía cada vez más posneoliberal, receptiva a las demandas de distribución, calidad de vida, pero a la vez muy individualista, poco comprometida con lo colectivo o que ha perdido credibilidad en las gestas colectivas. Por ello es necesario moverse con más sensibilidad, intuición y olfato político para palpar el estado de la opinión pública. Desarrollar un liderazgo positivo sobre la base del impulso de procesos, el respeto a la dignidad humana, la integridad y la veracidad. Explicar con fundamentos y coherencia a la opinión pública las razones y causas del accionar.

La comunicación¹¹ es también una práctica social que se relaciona con los movimientos sociales. Trabajar lo comunicativo

¹⁰ Jesús Martín Barbero. El tejido comunicativo de la democracia. *Telos*, No. 27, Madrid.

¹¹ La comunicación es “ese proceso de producción y recepción de complejos efectos de los sentidos (y no sólo de información), a partir del lugar que los interlocutores ocupan en la trama de las relaciones sociales, y en función del horizonte ideológico cultural de que son portadores” (Jiménez, G.); en virtud de su situación o posición socioeconómica, de género, territorio, etnia, edad, y otros factores definitorios.

es bregar el espacio comunicativo al interior del proceso social. La comunicación —y en especial los medios masivos— expresa, es afectada y afecta la asimetría de las relaciones sociales, donde la hegemonía es sustentada tanto en la imposición, como en la complicidad de los símbolos que reproducen un modo de vida. Por ello, la comunicación debe favorecer un espacio donde se ejercite los símbolos contradictorios de la cultura viva; la construcción de poderes, identidades y memorias; la capacidad de pensar y crear, personal y colectivamente; el debate dialógico levantado sobre la intencionalidad autogestionaria, crítica y democrática.

En el fondo, muchas veces lo que impera es una concepción asimétrica de las capacidades humanas, que nos conduce al desconocimiento de cómo el pueblo produce y hace circular su saber; las formas como la gente crea, recrea y reconstruye; las maneras cómo se inventa y reinventa la realidad y los espacios comunicativos insertos en ella. Por ejemplo, en una investigación realizada en un barrio en Colombia, se localizó que los moradores priorizaban como lugares de intercambio y de aprendizaje a la familia, la cantina o bodega, la gallada y las conversaciones de amigos, colocando en último lugar a las organizaciones comunitarias y el sistema educativo formal. Los espacios se situaban en el tiempo libre, que es en este momento el terreno en disputa de los medios de comunicación, y las ofertas de entretenimiento.

Los tiempos nos desafían también a interactuar desde nuestra identidad en el espacio comunicativo pluricultural, donde se transiten con ojos abiertos y oídos receptivos en la interacción de dinamismos culturales pletóricos de complicidades y seducciones. En este sentido, la función de la comunicación, educación y promoción, puede repensarse no sólo como de rescate de lo propio, sino como animadora y valoradora de lo plural, de la diversidad cultural.

Este reconocimiento de la pluriculturalidad no es suficiente si no va haciendo expedita la confluencia, la convergencia de las distintas facetas étnicas, idiosincrásicas, cognoscitivas, culturales; es decir, la interculturalidad, que recoge, retoma y proyecta una síntesis que no es fusión, sino encuentro contradictorio de posibilidades y experiencias, en el marco del “proceso de creación de relaciones educativas humanizadoras que permitan el reconocimiento de lo vivido y de las identidades”¹².

Hoy, nuestros pueblos viven plenamente lo que Mattelart llama mentalidades socioculturales: “grandes conjuntos de individuos que comparten por encima de sus fronteras nacionales, condiciones de vida, sistemas de valores, de prioridades, de gustos, de normas”¹³; que llevan a mestizajes culturales e hibridaciones mediante “usos selectivos y combinaciones lógicas de los repertorios disponibles en los mercados comunicacionales, según las necesidades de los actores y sus capacidades de apropiarlos desde sus capitales simbólicos tradicionales”¹⁴; al mismo tiempo que reaccionan culturas específicas reterritorializando a través de “movimientos sociales que afirman lo local y también por procesos massmediáticos: radios y televisiones locales, creación de micromercados de músicas y bienes folclóricos, la «desmasificación» y «mestización» de los consumos para engendrar diferencias y formas de arraigo locales”¹⁵.

El contexto latinoamericano y los cambios mundiales también están generando acelerados procesos de interculturalidad inter-

¹² Luis Sime. Los discursos de la educación popular. *Tarea*, Lima, 1991, p. 73.

¹³ Armand Mattelart. Nuevos horizontes de la comunicación. El retorno de la cultura. *Telos*, No. 37, Madrid.

¹⁴ Néstor García Canclini. Comunicación intercultural. Hacia un balance teórico en América Latina. *Telos*, No. 40, Madrid.

¹⁵ Néstor García Canclini. *Consumidores y ciudadanos*. Grijalbo, México, 1995.

nos y externos a los países, que poseen características de desterritorialidad y descolección¹⁶. Es decir, la pérdida del territorio y de sus colecciones de monumentos, rituales y objetos, que eran parte de la identidad de muchos grupos humanos. Hoy, las migraciones, los cambios tecnológicos y la eficacia de las comunicaciones, generan una radical reorganización de las formas de producción y circulación de bienes simbólicos; las culturas son cada vez más híbridas e interculturales y, al mismo tiempo, existen muchas culturas desterritorializadas en y fuera de América Latina, con posibilidad de recrear territorios y colecciones en su nuevo hábitat.

A través de la comunicación popular, existe otra forma de llegar a la opinión pública, de manera más capilar, recurriendo a pequeños medios de comunicación, locales, barriales, provinciales, algunos pertenecen a las mismas organizaciones, como las radios abiertas, que contribuyen a generar subjetividades favorables a las organizaciones. Esta forma de penetración no es masiva pero puede tener masividad al contribuir a generar sentidos. Lo masivo se refiere a los medios de comunicación y la masividad a la posibilidad de extender una propuesta comunicativa sin necesariamente pasar por la tecnología de los grandes medios masivos. La comunicación debe recuperar la posibilidad de articular lo masivo de los medios con la masividad de los movimientos sociales en el cual se relacionan mensajes, situaciones y también subjetividades. ¿Cómo hacer comunicación educativa en la escuela y en los sistemas no formales? ¿Cómo sustituir la agitación y la propaganda por la comunicación política? ¿Cómo lograr la participación activa de la gente en la comunicación? ¿Cómo reflejar sus intereses, como el charco refleja nuestros rostros? Las experiencias de

¹⁶ Néstor García Canclini. Escenas sin territorios. En: *La comunicación desde las prácticas sociales*. Universidad Iberoamericana, México, 1990.

diagnósticos comunitarios y procesos de investigación acción participativa en comunidades indígenas, campesinas y afro americanas; como las experiencias de comunicación alternativa en barrios y campos a través de la prensa popular, el teatro, los murales, constituyen buenos intentos. No es fácil. Pero la imaginación debe tomar el poder.

Finalmente, se presenta el gran desafío de generar proceso de comunicación y opinión pública en las mismas organizaciones y movimientos sociales. La cultura política muchas veces conspira contra todo esto, pues lo que rondan son los antivaleores del egoísmo, el machismo, el racismo, el oportunismo político, la deshonestidad, el “sálvese quien pueda”, el capillismo y el sectarismo. En el fondo, los medios de comunicación, los movimientos sociales, los proyectos de desarrollo, las iglesias, los partidos y las asociaciones, deben impulsar en su interior y entre ellos relaciones comunicativas más horizontales, que apunten a desarrollar en las personas el crecimiento de personalidades democráticas con capacidad de autogestión, solidaridad, criticidad, libertad y creatividad.

Todo lo anterior sugiere concentrarnos en la calidad del proceso democrático, en el camino de debatir, forjar y cumplir acuerdos sobre las temáticas importantes en los grandes debates de la sociedad, en donde la legitimidad del proceso democrático (o su corrupción) está en juego, sin abandonar por ello la prevención y persecución de la mala utilización de fondos públicos. En este nuevo contexto, algunas preguntas clave son: ¿Cómo impulsamos mejoras en la calidad (amplitud, profundidad) de los debates (incluyendo información) sobre temas clave de la política pública que incluyan la falta o ausencia de integridad? ¿Cómo alimentar los procesos participativos para forjar acuerdos amplios, específicos y duraderos? ¿Cómo coadyuvar en el fiel seguimiento y cumplimiento de estos acuerdos clave? ¿Cómo entender lo público

no únicamente como gobierno, sino además como espacios para diálogos entre muchos ciudadanos sobre los asuntos clave que trascienden el momento electoral?

Es necesario trabajar en la construcción de una nueva cultura política, incorporando en la ciudadanía la comprensión profunda de la verdadera democracia; es decir, aquella que se sustenta en una ciudadanía formada, crítica y madura, que comprenda y asuma que todos y todas son sujetos, y no sólo objetos, de los derechos y obligaciones que el marco jurídico les otorga.

Como consecuencia lógica, deberá establecerse en los hechos de la práctica política, el reconocimiento, respeto, e impulso de procesos ciudadanos verdaderamente participativos que incidan en las decisiones públicas, ya que éstas involucran y/o afectan a toda la ciudadanía. Esto no será posible sin la resignificación del concepto de lo público. Hasta ahora, lo público es reconocido como un sinónimo de gobierno. Esta comprensión generalizada es falsa. El poder ciudadano es reconocido en nuestros marcos jurídicos, al afirmarse que el pueblo es el origen, fuente y referencia sustantiva del poder, pero en la práctica cívica/política real, esta clara potestad es expropiada por autoridades que se asumen como los únicos depositarios del poder.

Cambiar esta falsa comprensión, tanto de la ciudadanía como del gobierno, significa desarrollar procesos educativos que ayuden a crear la nueva cultura política. Pero a la par, se requiere desarrollar y fortalecer la institucionalidad democrática necesaria para poder diseñar y aplicar las políticas públicas necesarias. Pero esto ha de hacerse sin sobrepasar y/o asfixiar los espacios y ámbitos propios de la nueva ciudadanía, entendida como aquella que sea capaz de comprender y comprometerse en forma responsable en la participación para la resignificación de lo público.

Por eso es necesario asumir una visión de Estado, que supere la equivocada idea generalizada que lo reduce solamente a gobierno. Con ello, la comprensión del ámbito y los espacios de responsabilidades –y de participación en ellas– superará la visión reduccionista de delegar en el gobierno las tareas que en realidad son responsabilidad compartida –ciudadanía y gobierno– y que son propias de un Estado verdaderamente democrático. Asumir estas ideas implica superar la visión inmediatista y parcializada del fenómeno que nos ocupa, lo que lleva generalmente a generar acciones de corto plazo y desarticuladas. En la lucha contra la corrupción, es necesario incorporar el sentido de proceso de mediano y largo plazo, que permita la formulación de políticas y estrategias integrales, sólidas y duraderas. Sólo así se podrá abordar la lucha con visión y racionalidad estratégica.

Ante lo complejo del problema, es imposible resolverlo con esfuerzos aislados e inconexos. Por lo tanto, es indispensable asumir el tema de las alianzas entre muy diversos actores presentes. La corrupción, la falta de transparencia y la impunidad son fenómenos sumamente complejos, muy generalizados y con fuertes raíces e implicaciones estructurales, y es imposible atacarlos desde la debilidad de actores aislados, por más fuertes que éstos sean o aparenten serlo.

Estas nuevas visiones y prácticas requieren conceptualizaciones que den lugar al diseño de nuevas estrategias, alianzas, programas y proyectos, que se materialicen en acciones novedosas y exitosas, a través de propuestas metodológicas y pedagógicas. Las viejas y tradicionales maneras de trabajar los programas educativos y comunicativos, no logran su objetivo. Se reducen a enfoques meramente publicitarios, que tratan de vender a la ciudadanía –al igual que se hace con los productos comerciales– algunas ideas o consignas frente al grave y complejo problema que nos ocupa; con enfoques

y formas de abordar el tema, en los cuales la ciudadanía no se siente involucrada ni interpelada para participar en esta lucha que, sin embargo, tanto le afecta. Lo mismo podemos decir de los procesos educativos con el mismo enfoque verticalista, autoritario y ajeno a la sensibilidad e intereses de los educandos.

Un enfoque preventivo se debe basar en la participación consiente, activa y comprometida de todos los sectores de la sociedad. El cambio de actitud y el sentido y compromiso de involucramiento social, sólo se podrán lograr cuando la ciudadanía y sus sectores organizados caigan en cuenta de la conexión que hay entre dichos fenómenos, la afectación en su vida cotidiana y el proceso democrático de los países. Únicamente con una propuesta participativa, reflexiva, dialogal, ética, democrática, es posible lograr los objetivos de comprensión e inclusión por parte de los educandos y receptores, y los grupos organizados ciudadanos en general, en la lucha contra la corrupción.

Lograr en la sociedad la creación de una nueva cultura y una nueva conceptualización de carácter preventivo frente a la corrupción, sólo será posible modificando radicalmente los enfoques y métodos de trabajo educativo y comunicativo. Se requiere incorporar una visión holística y compleja de la realidad. Se deben superar los enfoques parcializados, funcionalistas y profesionalizantes, que suelen sustentar las propuestas tradicionales y que generan el sentido de no involucración ante los temas. Por tanto, la interdisciplinariedad, o mejor dicho, la transdisciplinariedad, deben ser los enfoques a considerar en las nuevas propuestas educativas. Es importante abordar las propuestas de la llamada genéricamente “educación y comunicación popular”, como veremos más adelante, ampliamente desarrolladas teórica y prácticamente a lo largo y ancho de nuestro continente.

3. Acerca de la crisis y la cultura política democrática

La cultura política democrática se define como un conjunto de valores, actitudes y preferencias variables. Influida por los cambios sustantivos de la sociedad, desempeña un papel crucial en la democracia; comprende una serie de valores, actitudes y creencias, que establecen pautas y límites de conducta para los ciudadanos y los líderes políticos, legitiman las instituciones políticas, y brindan un contexto en el que se asientan los pensamientos y sentimientos de la mayoría de la población.

Almond y Verba conceptualizan cultura política como “las actitudes hacia el sistema político y sus diversas partes, y actitudes hacia el propio papel del individuo en el sistema”, en referencia al conocimiento del individuo acerca del sistema, sus sentimientos hacia él, y su juicio evaluativo sobre el mismo. La cultura política se define en cuatro direcciones: consiste en el conjunto de orientaciones subjetivas hacia la política en una población nacional, o en un subconjunto de ella; los componentes son fundamentalmente psicológicos e individualizados (cognitivo, afectivo, evaluativo), orientados hacia la política y los compromisos con valores políticos; el contenido de la cultura política es el resultado de la socialización, educación, exposición a los medios de comunicación desde la niñez, así como de experiencias con el desempeño gubernamental, social y económico en la etapa adulta; y la cultura política afecta el desempeño y la estructura gubernamental, incide en él, pero no lo determina.

La cultura política enlaza la micropolítica con la macropolítica, y forja así un puente entre la conducta de los individuos y el comportamiento de los sistemas. Las actitudes relevantes de los individuos pueden no ser explícitamente políticas, pero pueden ser localizadas entre las actitudes no políticas y

las afiliaciones no políticas de la sociedad civil. A su vez, la política es entendida como el ámbito relativo a la organización del poder, de donde se proyecta que la cultura política se compone de los significados, valores, concepciones y actitudes que se orientan hacia el ámbito específicamente político.

Es importante abordar el tema de la cultura política democrática desde las perspectivas de la cultura política, que puede ser un reflejo del sistema político más que un determinante del mismo; y la cultura cívica (que consiste en una mezcla de una cultura política participativa con elemento de la cultura política parroquial y la subordinada) que fomenta la estabilidad política en general y no sólo la de la democracia. Por tanto, puede fungir como una “palanca” estabilizadora y legitimadora, garante de la gobernabilidad (Echegollen, 1997).

Las cosas no andan muy bien con la política. Aunque la democracia es hoy el ideal y la meta para la mayoría de su población, cada vez existe más insatisfacción con su funcionamiento real. Aunque defienden a la democracia como ideal, la mayoría de la población apoyaría a un régimen no democrático que fuera capaz de resolver los problemas económicos. Simpatizan cada vez menos con sus partidos políticos, que son las menos confiables de las grandes instituciones nacionales. Esta escasa confianza ha disminuido sistemáticamente durante la última década. La desconfianza hacia los partidos se observa en todos los estratos sociales, y es un poco más elevada entre los más educados, los de mejor condición socioeconómica, y los que se interesan más en política. Los grupos tradicionalmente excluidos (mujeres, indígenas) se sienten más distantes de la política y de los partidos que el conjunto de la población; también son más escépticos y más críticos. Esta pérdida de confianza, extendida en todos los ámbitos de las sociedades de la región, se refleja en una disminución de la adhesión a los partidos.

Aunque existe hoy más democracia, las personas, en una proporción significativa, están menos satisfechas con ella, con las instituciones políticas en general, y con los partidos en particular. Hoy, lo primero es la economía, y el régimen político, con o sin democracia, viene después. Si los problemas económicos no se resuelven, las prioridades “de segundo orden” (las características del régimen político, la democracia) tienden a perder importancia. A medida que las expectativas económicas y sociales crecen, y con ellas la insatisfacción —como seguramente ha ocurrido durante los últimos años—, la democracia y los partidos políticos parecen cada vez menos relevantes.

Las mismas elites políticas, según un estudio centroamericano¹⁷, no están satisfechas en su mayoría con el desempeño de sus propios partidos, sean de gobierno u oposición. Es insatisfactorio afirman, en parte por las circunstancias que los rodean, que los partidos no eligieron y que no pueden cambiar en el corto plazo. También, por las fallas de los partidos y factores que los partidos deberían ser capaces de controlar. Las elites señalan varios problemas importantes. Seis de cada diez consultados creen que existe en sus países clientelismo político y que eso es negativo, y que en los partidos hay problemas de falta de renovación de liderazgos; además, ocho de cada diez consultados piensan que en sus países hay mucha corrupción política. Nueve de cada diez consultados también afirman que la financiación de los partidos es problemática. Una minoría de los entrevistados (un quinto de ellos), sin embargo, vinculó explícitamente los temas corrupción y financiamiento; agregando, con preocupación y sin entrar en detalles, que el narcotráfico o el crimen organizado están aportando a las finanzas de algunos políticos o de algunos partidos.

¹⁷ *Sumando voces. Imágenes de los partidos políticos en Centroamérica, Panamá y República Dominicana*. Coordinación de Diego Achard y Luis E. González. OEA, IDEA y BID, 2004.

Las cúpulas partidarias parecen tener considerable influencia en la designación de candidatos, por ejemplo. Casi todos los líderes afirman que la financiación de los partidos es problemática, pues los partidos no tienen políticas de recaudación entre sus adherentes. Para ellos, los estatutos partidarios prestan mucha atención a la participación de las bases, pero las prácticas reales son más modestas.

Es necesario atender las prioridades de la población; a través de un Buen Gobierno y políticas eficaces, cualquiera sea su inspiración ideológica o filosófica, pues eso lo deciden los votantes. Es vital fortalecer a los partidos, por lo que urge atender las insatisfacciones de votantes y líderes, y enfrentar los problemas que los distintos actores identifican en ellos.

Generalmente, se suele confundir democracia con partidos políticos, pero no es así. La democracia es una forma de organización del sistema político, que expresa valores como el pluralismo, la tolerancia, el sistema de garantías, participación, representación; por ello, es una dimensión distinta de actores, como los partidos políticos. La democracia no está en crisis, los que están en crisis son los partidos y la política.

Muchas veces se reduce la democracia al proceso electoral y el derecho al voto, cuando significa la puesta en práctica de un conjunto de principios sin los cuales es muy difícil que los hombres y mujeres puedan vivir juntos siendo distintos, y resolver sus problemas y diferencias sin acudir a la violencia.

La democracia está inmersa en una realidad socioeconómica y política adversa. La realidad de injusticia y pobreza no es compatible con la democracia. Sin embargo, no es la democracia la que las genera, sino el sistema económico, el mercado y las políticas económicas, las que no son inherentes al

sistema político. Es decir, la democracia puede existir con modelos socioeconómicos distintos. Para muchas personas, la democracia se mide por resultados, por la capacidad de rendimiento, de resolver las demandas sociales. En la actualidad, la democracia está inserta en una realidad socioeconómica desfavorable y en una realidad política y cultural expresada en el comportamiento de actores políticos que no siempre son democráticos, muchos de ellos son portadores de una herencia autoritaria que transmiten a las nuevas generaciones.

Existe, pues, una crisis de la política, en cuanto a sus fines y eficacia¹⁸. La política es la actividad humana que busca construir, conseguir o ejercitar el poder en función de mantener, reformar o cambiar radicalmente un determinado orden de convivencia. Está claro que la política no la hacen sólo los partidos o los políticos, sino que el hacer política está diseminado en las diversas esferas de la sociedad. Sólo en la medida en que exista una lógica de acumulación, organización y articulación de la capacidad colectiva e individual, la política asume perfil y relevancia en los diversos espacios sociales. Para la mayoría de la población, la política sólo corresponde a los políticos y, hoy, esa población tiene una imagen negativa de las políticas y la rechaza.

Hay una crisis de los fines de la política; es decir, lo que la justificaba, el ser camino hacia un futuro mejor, hoy es puro presente que se repite así mismo. La difuminación de las ideologías y doctrinas que antes producían mapas de orientación, son reemplazadas por discursos muy similares, a través de partidos y líderes muy parecidos entre sí. En esta relación, median los medios de comunicación.

¹⁸ Ver con provecho: Jorge Lazarte. *¿Crisis de los partidos o crisis de la política? En La fuerza de las ideas*. Foro del Desarrollo, La Paz, Bolivia, 2002.

Existe una crisis de la eficacia de la política, ya que se esperaba que la misma contribuyera a las decisiones políticas hacia el bienestar social; y hoy, con la reducción de la acción del Estado, la política pierde esa capacidad de realización limitada por los procesos de privatización, desprotegiendo a grandes conglomerados. Esto conduce a que la gente sea incrédula, la abandone, o se sume a las redes clientelistas como forma de sobrevivencia o modo de vida.

La crisis de la política se relaciona con la baja capacidad de los políticos y gobiernos de satisfacer las demandas sociales, y con la poca capacidad de las naciones de ejercer su autodeterminación en un mundo globalizado neoliberal. Muchas veces los políticos siguen funcionando como si nada hubiera ocurrido y como si la política lo pudiera todo especialmente en los momentos electorales, y parte de la población también lo percibe así. Se estrecha la capacidad de la política como espacio de decisiones colectivas con relación a las demandas de los ciudadanos. El Estado se debate entre los desafíos globalizadores y las presiones de las demandas locales y regionales. La inseguridad azota al ciudadano que vive vulnerable en espacios abierto o protegidos en las burbujas de la seguridad privada. El resultado es una política pragmática banal que juega en el mercado electoral, vacío de ética y huérfana de fines que la justifiquen.

Los principales problemas detrás de esta crisis se sitúan en la relación de los partidos con la sociedad y con la democracia, pues la sociedad ya no se siente representada por los partidos y los visualiza como agrupaciones sospechosas e interesadas que persiguen sus propios intereses. Es decir, poseen representación legal, más que representación social. Las decisiones partidarias o gubernamentales sobre políticas se definen por alta agregación y selección de demandas, a través de exigencias y presiones, donde priva el interés particular sobre

el interés general. La pura representación de intereses corporativos es la confiscación del poder en beneficios de grupos dominantes; en cambio, cuando más se busca representar los intereses de la comunidad, menos se puede gobernar. Por otra parte, el tejido social está más fragmentado, astillado y posee menos capacidad de incidencia sobre las decisiones políticas. Todo esto conduce a una crisis de representatividad, ya que los partidos están habilitados legalmente para tomar decisiones en nombre del conjunto de la sociedad, pero la población no se siente representada en ellos, siente que las decisiones sólo favorecen al sistema de partidos.

Existe una fractura entre las demandas sociales y partidos, dado que las demandas de la sociedad no llegan a los partidos y, cuando lo hacen, éstos no tienen la capacidad de convertirlas en políticas públicas. Al mismo tiempo, confunden la lógica de lo deseable –propia de procesos electorales– con la lógica de lo posible, propia de la función de gobernar. Ante ello, los ciudadanos optan por otras formas de lograr esa medición, a través de movimientos sociales, ONGs o medios de comunicación. Esto lleva a una crisis de mediación. No está funcionando el papel democrático de los partidos de mediación entre la población y el sistema político institucional. Los partidos no canalizan adecuadamente las demandas de la población, han perdido la función de expresar las inquietudes de la ciudadanía y tampoco la representan. En cambio, los partidos deberían ser voz de los sin voz, expresar las protestas, el descontento y los sentimientos de la sociedad; pero su funcionamiento replegado sobre el poder se los impide, y más bien ubican y proyectan sus propias voces, por lo que la gente busca otros medios para hacerse oír.

En cuanto a la vinculación de los partidos con la democracia, es visible que la cultura política y del poder heredada por una práctica histórica, da lugar a la vigencia de la cultura patrimonialista, a través de la cual se concibe y maneja la política como

una extensión del espacio privado. La política es privatizada, pues no hay separación entre espacio público y privado. Deja de ser un espacio público colectivo, para transformarse en un escenario para la satisfacción de intereses privados. El poder es percibido como un medio para satisfacer intereses privados, hasta el punto que se hace algo tan ordinario que los propios partidos no lo cuestionan en la medida en que son poco modernos y débilmente institucionalizados.

Esto se complementa con la concepción monista del interés general, que presupone el monopolio partidista y excluyente del interés general ya existente, del cual los partidos son los únicos herederos. Se basa en una visión autoritaria del poder, y de control de todos los mecanismos de poder. A esto se opone la concepción pluralista del interés general como proceso de aproximaciones sucesivas, negociaciones, búsquedas y soluciones de compromiso entre varios actores. De la concepción monista, se desprenden esta hoja de ruta:

El clientelismo se produce cuando el elector vota por la representación, transfiriéndole su capacidad de decisión, muchas veces sin condición alguna. Es el dar todo por nada. Con el voto pareciera entonces el inicio, y paradójicamente el fin, de la relación entre elector y elegido. En cierta forma, el elegido suplanta al elector en la capacidad de proyectar el poder transferido. Para lograr la suplantación, el elegido usa los mecanismos legítimos del sistema, como también aquellos otros consagrados por la práctica política real; así, el gamonal maneja la relación con los electores como una red de relaciones de complicidad y como mercado de favores, que se registran en la contabilidad clientelista y donde pesan también las redes de parentesco, compadrazgo, laborales y de clientela. A la población se le trata como masa de consumidores políticos, donde las artes y técnicas de la publicidad hacen su agosto. Antes era clientelismo individual, pero hoy

es más de masas. Pero estos favores hechos por el gamonal ya no se devuelven siempre gracias al voto secreto, y también por el hecho de que el voto de lealtad producto de la costumbre y tradición y el voto de conveniencia limitado por las limitaciones de la capacidad de Estado, va siendo reemplazado por un voto con menos ataduras.

En el terreno de la sociedad civil, muchas veces sólo hemos visto la relación política como el aplastamiento rotundo del poderoso sobre el débil, la bota contra la cucaracha, el tiburón y las sardinas. Pero no es sólo así. La relación es también de hegemonía, es “el proceso entre sujetos, donde el dominador intenta no aplastar sino seducir al dominado, y que el dominado entre en el juego, porque parte de los intereses del dominado ha sido dicho por el discurso del dominador” (Barbero, 1989: 27). Por ello, la dominación tiene que ser reestructurada constantemente, de los dos lados, del dominador y el dominado. Las formas tradicionales de hacer política del sistema trabajan cada vez la complicidad consciente o inconsciente de la gente, y saben descubrir muchas veces los resortes pragmáticos que lo mueven a operar políticamente de una determinada manera. Esto también se advierte en organizaciones sociales y populares, donde se presentan elementos de la práctica antes mencionadas, a los cuales suman en la relación asimétrica entre dirigentes y bases: la existencia de métodos y estilos de conducción centrados en el personalismo, la poca participación, la manipulación discursiva.

El **prebendalismo** es la expresión administrativa de la concepción patrimonial, y consiste en dar cargos y puestos como prebendas, o beneficios personales de los favorecidos, a cambio del apoyo. Se ofrecen apoyos a líderes de grupo, que a su vez hacen lo mismo con sus bases, formando una cadena vertical de ocupación de puestos públicos. Esto es un mecanismo de adhesión al partido, en función de un puesto prometido. Los

beneficiarios reclaman su pago, y dado que siempre hay más promesas que realidades, protestan y migran a otros partidos en función que son vistos como agencias de empleo.

El **personalismo** identifica el peso desmesurado del liderazgo personal en perjuicio de lo institucional, produciendo organizaciones políticas más identificables por sus líderes que por su fortaleza institucional. El líder llega a pesar más que el partido. Esto puede derivar en el caudillismo, donde el liderazgo es tan fuerte que el caudillo no sólo fija las reglas, sino que es el dueño del partido. Todo esto genera redes y facciones clientelares como agrupamientos circunstanciales nucleados en tono al caudillo, que se coloca al frente de verdaderas clientelas de poder, que negocian espacios políticos a través de donaciones, o influencias, buscando controlar el Estado en función de sus beneficios particulares. El personalismo usa tanto el verticalismo –concentración de decisiones hacia arriba– que marginaliza a los de abajo, como el centralismo que marginaliza a los sectores o áreas periféricas de las decisiones.

¿Cuáles son algunas consecuencias de esta cultura patrimonialista? La democracia deja de representar un espacio pluralista e incluyente, y se convierte en un puro mecanismo de mercado, en sentido más peyorativo. La gente desvaloriza la democracia, ubicándola como un sistema sólo al servicio de grupos poderosos, a través de ubicar a los partidos como grupos de conveniencia y la política como el método inescrupuloso de acceder al poder. Todo esto hace más difícil el camino hacia la necesaria institucionalización de las organizaciones políticas, pues la construcción de una esfera pública y otra privada, sin la cual la democracia no puede funcionar, ni los partidos ser mediadores legítimos de las aspiraciones de la gente y sus genuinos representantes y voceros. Es importante afirmar que la corrupción se enraiza en el corazón de la cultura patrimonialista.

Frente a la cultura patrimonialista, es importante transparentar y democratizar los partidos en sus estructuras y funcionamiento. Promover, a través de la educación y la concientización, cambios en las pautas de comportamiento individual y colectivo, asumiendo la democracia como una determinada forma de pensar, sentir y de hacer las cosas. Instalar la ética en la política, en el marco de la democracia, y devolver a la política la capacidad de orientar el movimiento de la sociedad, a largo plazo, en el mundo.

4. Acerca de la cultura política y culturas juveniles

La cultura política es un marco importante para mirar desde ahí el tema generacional y en especial las culturas juveniles, dado que los jóvenes “constituyen un universo social cambiante y discontinuo, cuyas características son siempre resultado de una negociación-tensión entre la categoría sociocultural asignada por la sociedad particular y la actualización subjetiva que sujetos concretos llevan a acabo a partir de la interiorización diferenciada de los esquemas de la cultura vigente” (Reguillo, 1997: 13). Por ello, los jóvenes pueden producir una cultura, en cuanto a que son sujetos productores de mundo y constituyen identidades.

En este sentido, es bueno diferenciar a la juventud como grupo social que puede ser categorizado desde distintas variables demográficas y económicas, pero que proyecta dimensiones culturales de lo juvenil, que hacen referencia a producciones culturales o contraculturales, que estos grupos generan en su cotidianidad, construyendo sus imaginarios sociales. Es necesario, por ello, aprender a mirar y conocerles como portadores de diferencias y singularidades, que construyen pluralidad y diversidad en los distintos espacios sociales (Restrepo, 2001; Duarte, 2001).

Los jóvenes estudiantes panameños ubicaron, en un estudio realizado¹⁹, su visión y concepto de la democracia, estrechamente imbricado con la realidad de las desigualdades socioeconómicas, y atisban que son componentes inseparables del proyecto incluyente.

Los jóvenes afirman tres activos importantes: creen en el voto como instrumento afirmativo de cambio o preservación del régimen democrático, no privilegian las formas violentas de cambio, y creen que esos cambios políticos deben ser graduales. Afirman que si el voto no obtiene capacidad de cambio para fortalecer el marco jurídico político y la construcción del proyecto incluyente, puede erosionarse por la vía de la abstención, el desgaste de la venta, o la manipulación del sufragio promovido por el voto clientelista. Si no hay cambios graduales y las formas pacíficas no dan dividendos efectivos en materia de mejoras en el plano socioeconómico, la validez de la gradualidad puede transferirse a otras formas de protesta de resultados más efectivos, o que los medios publicitan más por su efecto noticioso.

Si bien la sostenibilidad democrática debe poseer tres condiciones funcionales de la democracia: una cultura política democrática, un consenso mayoritario sobre el proyecto nacional inclusivo, y un desarrollo del marco institucional y legal, el proyecto nacional se constituye en una visión de desarrollo para el país cuando es compartida por la mayoría de la población. El proyecto es inclusivo si con el desarrollo económico mejoran efectivamente las condiciones materiales de vida de la mayoría de la población. Las preferencias ideológicas de la juventud estudiantil señalan la afirmación del papel social del

¹⁹ Raúl Leis Romero. *Democracia y cultura política en Panamá en el sentir democrático. Procesos*, San José, Costa Rica, 1998.

Estado, y la necesidad de abordar las urgencias de las inequidades desde el enfoque del bienestar colectivo, que enmarca el sentido de las competencias necesarias para el desarrollo.

A partir de esta situación, se derivan varias tendencias de la cultura política democrática desde las culturas juveniles en Panamá:

Primero, las afirmaciones juveniles revelan que el Estado y el mercado pueden resolver los problemas del país, pero que es necesaria la convergencia de éstos con el tercer regulador, la sociedad civil, de la que ellos y ellas se sienten parte integrante. La sociedad civil es “un espacio público que tiene función normativa, regulativa, independiente y autónoma frente a la economía y el Estado para expresar su propio quehacer”, según Michael Walzer. Las relaciones entre sociedad civil y la sociedad política han estado marcadas casi siempre por el signo de la confrontación o de la subordinación de los primeros a los segundos, y pocas veces por relaciones de inclusión y participación. Por ello, los partidos deben ser medios e instrumentos sociales para mediar entre la sociedad y el Estado, para que la sociedad se fortalezca con leyes e instituciones. Los movimientos sociales de la sociedad civil colocan demandas en la agenda pública e intentan ejercer influencia, produciendo en ocasiones una presión constante, vía la esfera pública sobre los partidos, para que éstos reaccionen y traten de institucionalizar las nuevas demandas. Pero, en muchas ocasiones, los partidos no son permeables a estas demandas, porque funcionan como maquinarias electorales eventuales, sin programa político consistente y desconectados de las propuestas sociales de la población. La respuesta es: alergia ciudadana hacia la clase política.

Por su parte, la sociedad civil no aspira a tomar el poder público, sino a construir poder ciudadano con capacidad de incidencia y regulación del mercado y del Estado, y con posibilidad

de aportar a un desarrollo pleno y una democracia verdadera. En la sociedad civil, no todos tienen los mismos intereses, ni igual poder, es más, es arena de contradicciones entre aspiraciones, necesidades, intereses, sectores y grupos. Es un lugar de encuentro entre lo privado y lo público, una esfera de relaciones sociales y sus conflictos. Por tal razón, no se le pueden asignar papeles unidireccionales a la sociedad civil. No es un concepto “atrapa todo”, ni puede ni debe mitificarse. Eso sí, ni Estado, ni mercado, ni sociedad civil, tienen por sí solos las respuestas a los desafíos, por lo que deben articularse y contrapesarse.

Si no se logra una profunda recomposición de la sociedad política, partiendo de representación, eficacia y eficiencia en la gestión la tendencia, será a la abstención electoral, preferencia hacia los “outsiders”, o la utilización oportunista del voto o de la relación con los partidos. Más bien, los jóvenes tenderán a despolitizarse y adscribirse a asociaciones al margen, o a converger en movimientos sociales cuestionadores del establecimiento político y de las asimetrías socioeconómicas.

Segundo, los jóvenes identifican la ciudadanía socioeconómica ambiental con la ciudadanía política, como una dimensión clave de la democracia y de la transparencia. La sociedad panameña expresa, cada vez más visiblemente, la existencia de una ciudadanía relegada al papel de consumidora, o presente con una participación limitada, o simplemente excluida del desarrollo y la democracia; muchas veces, sólo sobreviviendo en las ranuras de un crecimiento económico que parece ser privativo de una franja de la sociedad, y de una democracia bajo la jurisdicción de intereses sectoriales. La tendencia es ligar, cada vez más, democracia política con desarrollo sostenible. Esto significa la necesidad de una articulación interactiva entre los diversos componentes de la sociedad. La idea de sólo referirse

a libertades políticas, dejando de lados las igualdades, sostenibilidades o equidades, llega a su fin, e igual a la inversa.

Tercero, los jóvenes reclaman la participación, a través de una cultura política cada vez más referida a reclamos de participación metaelectoral y de cuestionamiento a la Escuela Elitista de la Democracia, para la cual la democracia debería funcionar con relativos bajos niveles de participación. Esto permite un elevado nivel de autonomía de las elites, por su supuesta mayor cultura político y vocación democrática con relación a las masas. Afirma esta Escuela, que la participación podría tener un efecto desestabilizador del sistema político y, por ello, mejor son los gobiernos puramente representativos y no participativos. Es menester que el pueblo haga, a través de sus representantes, lo que no puede hacer por sí mismo, afirmando que ni pueblo ni la sociedad civil son capaces, por lo que no deben tomar parte en la gobernanza, sino sólo por medio de sus representantes. Esta representación está mediatizada por un poderoso intermediario, el partido político. Los representados no escogen a sus representantes, éstos vienen presentados y avalados por un partido. Tampoco la voluntad popular es elaborada ni formulada por el pueblo, sino mediante la adhesión a un menú restringido de propuestas políticas de candidatos y partidos, por lo que es la voluntad de éstos la que estructura la pluralidad de opiniones que da lugar a la voluntad popular y no al revés. Además, el representante se somete a la disciplina de partido. La revocatoria de mandato en Panamá viene del partido que otorga o retira la confianza política, y no de los electores.

En cambio, la inclinación de los jóvenes se acerca más a la Escuela de la Democracia Participativa. Para esta concepción, el progreso camina a través de niveles más altos de participación, a través del desarrollo de mecanismos

inclusivos que incrementen el poder de incidencia de los gobernados sobre gobernantes. Reclaman más espacios de participación, reclamando que para los gobernantes muchas veces la participación se reduce a involucrar a la gente en la ejecución de políticas definidas desde arriba, obstruyendo la posibilidad de participación en el plano decisonal. Pero perciben que es fácil decirlo y difícil de hacerlo, pues existen en todas las esferas y niveles diversos matices de miedo o resistencia a la participación, que representa en el fondo una concepción de la vida que mira las relaciones entre la gente como una estructura vertical, dirigida, unidireccional; cuando participar invita a lo contrario, a compartir, intercambiar, multidireccionar. Pero ambos extremos no son las únicas alternativas, también existen matices de semiparticipación o seudoparticipación, que pueden entenderse como preámbulos al autoritarismo, limbos permanentes, o formas de transición hacia la participación más plena.

La participación también abarca el sistema educativo, que se advierte en el rechazo a la educación bancaria por parte de los alumnos; ya que ésta los considera como una especie de banco en el que sólo se pueden hacer depósitos de conocimientos, como seres que no son capaces de pensar y producir ideas, en lugar de existir un proceso educativo que desarrolle el sentido crítico, analítico y transformador.

Se trata de un inmenso territorio por conocer, ganar y avanzar. El Estado necesita ser transformado con espacios de más vigencia de la sociedad civil, reivindicando la presencia de los sujetos en los diversos niveles discusión y tomas de decisiones con respecto a estrategias, planes y proyectos. Los espacios de participación deben multidimensionarse, albergando todas las esferas de la vida social, donde la población expresa sus deseos, aspiraciones y reivindicaciones.

Cuarto, se perfila la necesidad de una mayor definición de culturas juveniles y de los movimientos sociales²⁰ como espacios para recrear nuevas maneras de hacerse presente en los temas que les importan y le son significativos. Estas formas de expresión, reñidas con las tradicionales, están dotadas de fuerte discurso ético y actitudes de resistencia. Viven otros sueños, otras utopías, y mantienen una brecha generacional enorme con quienes dirigen ahora la política. “Reiterados estudios nos dicen que los jóvenes no tienen interés en la política y que se aburren con esa temática. Esto no significa que quieran una dictadura ni que rechazan el juego democrático. Ocurre que quieren una democracia más cercana a su vida y a sus necesidades. Quieren una comunicación que sea compatible con sus propios códigos y sus problemas. Es poco probable que con el tiempo se «eduquen» y actúen como quisieran los teóricos de la política. La única forma de lograr que se integren al quehacer político es escucharlos y aprender de ellos nuevas visiones que enriquezcan a la política, como la entendieron las viejas generaciones” (Durán, 2001: 8).

Estas culturas juveniles no son neutras ni asépticas, pues están permeadas de la vigencia de las culturas híbridas, ligadas a los medios de comunicación y a la tecnología de la información que crea lenguajes comunes, pero también enajenaciones. El caldo de cultivo en que viven son democracias grises, pobres y sin proyectos ni utopías, sostenidas endeblesmente sobre atomizaciones sociales, modelos económicos excluyentes y descontentos generalizados.

²⁰ Pero, ¿qué es un movimiento social? Para Daniel Camacho, es “una dinámica que se genera en la sociedad civil, y se orienta hacia la defensa de intereses específicos, y que cuestiona fragmentaria o absolutamente las estructuras de dominación prevaleciente, buscando transformar las condiciones de crecimiento social”. Los movimientos sociales pueden ser clasistas (obreros, campesinos, capas medias...) o ser pluriclasista (urbano, regional, étnico, estudiantil, femenino, identidad sexual, juvenil, ecológico, pacifistas, religioso, nacionalista, de tercera edad, cultural, de ciudadanía, etc.). Nacen de la sociedad civil, pero tarde o temprano apuntan al cuestionamiento de la sociedad política.

La aparición de nuevos movimientos sociales juveniles (expresión de las culturas juveniles) no se distancian del conjunto de los movimientos sociales como instancias múltiples, heterogéneas, emergentes, y en muchos casos provisionales y experimentales. Muchos se desarrollan tanto en dictaduras como en democracias, de acuerdo con los espacios que encontraron para desenvolverse, y con diversos niveles de expresión. La posibilidad de movimientos sociales juveniles y/o estudiantiles adolescentes de nuevo tipo (pueden estar ligados a temas ambientales, derechos humanos, anticorrupción) son una tendencia posible, pero es más difícil proyectar si pueden pasar también a estadios de más complejidad organizativa y visión estratégica, convirtiéndose en sujeto político de transformaciones mucho más de fondo, a pesar de la transitoriedad de la edad y la despolitización y desideologizaciones imperantes. Para lograrlo, tendrían que avanzar en ligar lo reivindicativo con propuestas económicas, políticas y sociales, de corte nacional o global. Es decir, la capacidad de ligar el aquí con el allá; descubrir las causas profundas de la crisis societal que enmarca la situación en que se desenvuelven; desarrollar la democracia interna, la ética y la participación como estilos de vida y organización; impulsar la capacidad de autodeterminación y autogestión a niveles nacionales, regionales y de base; desenrollar los valores, la memoria colectiva y la identidad, como parte de su práctica como movimientos sociales; tener capacidad de incidencia, de generar alianzas y ganar legitimidad en el conjunto social; incorporar procesos educativos organizativos a lo interno, que les permitan impulsar los aspectos interiores.

5. Acerca de la transparencia y poder local

Panamá es uno de los países más centralistas de América Latina y esto es un factor fundamental en el desarrollo de la corrupción. Este centralismo es expresión de un Estado que expresa

una institucionalidad política administrativa que desfavorece la capacidad de orientar los cambios del modelo y de generar capacidad redistributiva participativa y descentralizada.

Los ingresos públicos generados son captados y administrados a nivel central y no por entidades locales o regionales; al mismo tiempo que las autoridades y organizaciones locales no participan en la negociación de los acuerdos entre el Estado y las fuerzas del mercado. Esto expresa, en la realidad, la débil institucionalidad política, que no logra establecer o mediar reglas de juego que favorezcan la descentralización y capacidad de incidencia de los diversos actores.

La significativa percepción ciudadana de la corrupción y la poca eficiencia de las entidades gubernamentales conducen al aumento de la desconfianza y deslegitimización de instituciones del Estado (en especial justicia, sistema político, burocracia). La administración pública es cuestionada por el bajo desempeño y compromiso de sus servidores, por políticas públicas y proyectos de desarrollo discontinuos e inestables, que no logran ejecutarse total y eficientemente; por la presencia de reglas del juego y actitudes tradicionales en beneficio de poderes fácticos políticos, sociales, económicos; la limitada participación de organismos de la sociedad civil en la construcción de la institucionalidad; y los débiles sistemas de evaluación y rendición de cuentas de los actos del Estado en la nación, regional y local.

En cuanto a la gobernabilidad, se advierte la crisis de legitimidad de las instituciones, en la medida que dejan de lado los intereses colectivos. Un punto neurálgico es el clientelismo político que, como ya vimos, favorece los intereses individuales sobre el bien común y desincentiva la participación real de las personas en política más allá de sólo las contiendas electorales. Otro aspecto importante es la arbitrariedad de la

justicia en las decisiones públicas que favorecen la inequidad social y económica y la impunidad, la existencia de reglas burocráticas inoperantes, la corrupción que permite el beneficio personal indebido con los recursos que debieran servir para atender prioridades sociales.

Se evidencia la falta de oportunidades de progreso en corregimientos y comunidades rurales y urbanas, agudizada por la falta de equidad de los programas y políticas públicas y privadas; la mala calidad en los bienes y servicios públicos y poca sostenibilidad de los programas, ya que suelen financiarse en buena parte por recursos de crédito; la falta de coordinación interinstitucional, que conduce a que no se coopere entre las instituciones públicas en el desarrollo de las acciones, perdiéndose importantes sinergias; la ineficacia de los programas, incentivada por el hecho de que no se realiza una gestión centrada en resultados, sino en la ejecución pronta de los fondos.

Con este telón de fondo, el área metropolitana concentra los recursos financieros en los niveles centrales estatales, y sólo ensaya la desconcentración relativa de las entidades estatales, en lugar de la delegación o transferencia real de competencias a los entes regionales y locales. Así, la democracia local se devalúa progresivamente y las estructuras que la sostienen (base territorial, organización, competencias y recursos) resultan cada día más inadecuadas. Los partidos políticos buscan aferrar el poder central por la vía del rejuego electoral, imbuidos de una visión de manejo del poder concentrado en el aparato central del Estado.

El centralismo se expresa por diversos elementos, como lo son: la primacía urbana, el transitismo, la concentración de recursos, y los bienes y servicios en una región determinada. En este marco, son evidentes sus estragos: deformaciones en el funcionamiento económico, y “disfunciones específicas

como burocratismo, sectorialización, pérdida de coherencia y de agilidad de los procesos decisivos, disminución del control social y aumento de gastos de funcionamiento interno de los aparatos, lo cual conduce a plantearse la eficacia del control local” (Borja, 1987).

Se vive una sobrecarga de las demandas de la población hacia las instituciones estatales, lo que se correlaciona con el debilitamiento de la capacidad gubernamental de respuesta, lo cual genera un conjunto de desequilibrios. La excesiva centralización del poder debilita la capacidad de desarrollo autónomo de las provincias, municipios y comunidades, lo que repercute en la no satisfacción efectiva de las necesidades e intereses de la población que deben representar.

El modelo de gobierno local expresa, en cuanto a su articulación, dificultad para integrar las estructuras de gobierno en el marco de una política de desarrollo. Por el contrario, enfatiza los conflictos que agreden la gobernabilidad institucional, en cuanto a la atomización de las decisiones, dispersión de los recursos y falta de visión municipal. En Panamá, los gobiernos locales expresan la ausencia de competencias, capacidades, representación y funciones, lo que se explica por el centralismo existente. Se vive una sobrecarga de las demandas de la población hacia las instituciones estatales, lo que se correlaciona con el debilitamiento de la capacidad gubernamental de respuesta, generando un conjunto de desequilibrios.

La excesiva centralización del poder debilita la capacidad de desarrollo autónomo de provincias, comarcas, municipios y comunidades, repercutiendo en la no satisfacción efectiva de las necesidades e intereses de la población que deben representar. Así, existe un mandatario provincial —el Gobernador— cuya lealtad fundamental se dirige hacia arriba, hacia el órgano del cual emana su nombramiento y remoción: el Ejecutivo.

Por su parte, las comunidades, que participan a través del voto por candidatos a alcaldes y representantes escogidos por los partidos políticos, sienten que las instancias de gobierno municipal no tienen mayor interés en satisfacer sus demandas, además que no administran servicios que sean de interés para la población del área. La gente advierte también que muchas de las delegaciones de instituciones públicas en su región tampoco tienen poder de decisión, lo que en definitiva conduce a que buena parte de las gestiones importantes deban realizarse en la ciudad capital.

Es evidente que las cuestiones propiamente relacionadas a lo local, generalmente, no son objeto de debate en las campañas electorales, por estar subordinadas a la lógica de la situación nacional, es decir, a un espacio muchas veces distinto y ajeno. Existe un deterioro de la imagen del gobierno local, que no aparece como un ente representativo, eficiente y eficaz. Las carencias y demandas locales van en aumento, ya que coinciden, en la mayor parte de los casos, con los sectores de pobreza. Los municipios no poseen capacidad de enfrentar la situación, producto de su marginalidad.

En cuanto a los aspectos de gobernabilidad institucional, el gobierno central asume proyectos que le corresponden a los gobiernos locales; los que, a su vez, asumen proyectos que muchas veces no logran convocar ni lograr niveles de participación de sus comunidades. A los grupos comunitarios, los planes se les dan preelaborados, sin diagnósticos en los que ellos participen y ayuden a decidir sus prioridades. Hay una ausencia de diagnósticos reales y participativos, y de planes consultados.

El gobierno local se convierte en brazo administrativo de políticas que son decididas en otros espacios de poder. Es visto como oficinas locales del gobierno central, relegando al gobierno local el papel de administrador y además, en la mayoría de los casos, un pobre administrador. La falta de eficacia, la

desvalorización de la imagen y la politización partidista, ha ido provocando una deslegitimización por parte del resto de la ciudadanía hacia el gobierno local, pues no ven como importante acercarse a él, pues no lo sienten representativo de sus aspiraciones e intereses, y no les interesa apoyarlo con recursos e incluso pagar los impuestos. Sólo el 0.7% del presupuesto nacional se destina a los municipios, y la mitad de estos recursos se quedan en el municipio del distrito capital. La mayor parte de los municipios son subsidiados por el gobierno central

Los factores legales que refuerzan el centralismo y obstruyen la descentralización están unidos a un no cumplimiento de aspectos que si son favorables al fortalecimiento local. No existen desarrollo consistente de competencias y los programas de fortalecimiento municipal son insuficientes. La presencia del tema de la descentralización en las agendas políticas ha sido baja y poco relevante, aunque en algunos partidos se empieza a abrir ese camino.

En la esfera local, a pesar de la existencia de un potencial asociativo comunitario en una diversidad de expresiones territoriales y funcionales, son muy escasos y limitados las oportunidades participativas, a pesar de que la autonomía municipal “ha de ser entendida como un derecho de la comunidad local a participar a través de órganos propios en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen, determinándose el grado de intensidad de esa participación en función de la relación de intereses locales –municipales– y otros de ámbito regional o nacional, dentro de esos asuntos o materias. [...] Es la voluntad y el derecho de los ciudadanos y las ciudadanas de autonormarse y establecer gobierno sobre sus propios asuntos”²¹.

²¹ Fundación DEMUCA. 1998. *Municipio. Democracia y cooperación*. San José, Costa Rica, pp. 19-20.

El municipio se encuentra atrapado entre un gobierno central centralista, una economía de metropolización, un gobierno provincial de baja incidencia y controlado por el centralismo, y un nivel local de poca representatividad por la particular conformación de la Junta Comunal y la baja repercusión de la Junta Local sobre ésta. Las carencias y demandas, en el nivel local, radican en el hecho de que la mayoría de los municipios del país son vulnerables. Según una tipología de desarrollo municipal²², cuatro quintas partes de los municipios del país se concentran en los niveles bajos y muy bajos de desarrollo, marcado el primero por deficiencias en la administración, aspectos financieros y desarrollo.

Los ingresos municipales se derivan de productos de bienes muebles, impuestos e ingresos extraordinarios, dedicándose muy poco a gastos de inversiones y más del 80% a gastos de funcionamiento y salarios, al mismo tiempo que la mayor y mejor parte de los servicios básicos están en manos del gobierno central (construcción de vías, agua potable, drenaje y alcantarillado, alumbrado público, energía, construcción de escuelas, deportes y cultura, salud, policía, bomberos).

En Panamá, es tangible la desarticulación que existe entre inversión social, desarrollo local y gobierno local. El Estado dedica gran parte de su presupuesto a la inversión social: el mismo creció cuatro veces más que el producto nacional por persona. Pero, paradójicamente, a pesar de tener un gran gasto social, Panamá duplica el número de pobres con relación a países que dedican proporciones similares a la inversión social.

²² IPADEM. 1994. *El régimen municipal en Panamá*. Panamá.

La autonomía municipal, la transparencia y un sistema democrático no son sostenibles sin contar con la participación ciudadana. Esta se dimensiona de varias formas, desde el proceso electoral que permite escoger libre y democráticamente autoridades y representantes populares, hasta la misma manera como se organiza la municipalidad durante su gestión, abriendo el espacio a diversas variantes de participación, que debe incluir hasta el control social de la gestión pública local.

La mayor parte de las personas no asiste a sesiones o reuniones convocadas por el municipio, a pesar de que la mayoría vota por candidatos municipales en las elecciones generales. Esto demuestra que la participación comunitaria, en muchas municipalidades, es inexistente; define sus acciones no a partir de demandas comunales, sino como respuesta a señales o imposiciones que vienen de las instituciones o agrupaciones políticas mayores. Para las iniciativas oficiales muchas veces la participación se reduce a involucrar a la gente en la ejecución de políticas definidas desde arriba, obstruyendo la posibilidad de participación en el plano decisonal.

En la mayoría de las municipalidades no se conocen, y menos se desarrollan, las formas participativas que le permita a la población intervenir democráticamente en el desenvolvimiento de la vida municipal, como es el caso del uso del derecho de iniciativa, referéndum y plebiscito²³ que otorgan la Constitución y leyes nacionales vigentes. Deberían incorporarse otros mecanismos de participación inexistente en la

²³ El *referéndum* es el acto por el cual un Acuerdo Municipal es sometido al voto afirmativo o negativo de los electores del respectivo municipio. La *iniciativa* es el procedimiento por el cual un grupo de electores de un municipio redacta y suscribe un proyecto de acuerdo y lo presenta al Consejo Municipal, ya sea para que éste por sí mismo lo convierta en acuerdo, o bien para que lo someta al referéndum popular. El *plebiscito* es el acto por el cual los electores de un municipio, a través de votación especial, se pronuncian afirmativamente o negativamente con respecto a cuestiones específicas del gobierno municipal, como mecanismo de consulta.

actualidad – como el cabildo–, que es una audiencia verbal que se produce en la comunidad, donde la gente puede expresarse sin necesariamente llegar a acuerdos, y es convocada por el Concejo Municipal para contar con mejores elementos de juicios para decidir sobre situaciones o proyectos importantes, antes de que el Concejo tome la decisión final. Entre ellos, la *revocación*, a través de la cual los electores pudieran remover al representante, concejal y alcalde; y el Consejo de Desarrollo Municipal, que articularía el esfuerzo de los diversos organismos que trabajan en el municipio, las representaciones comunales y las entidades públicas. A través de este Consejo, se estructuran distintas comisiones de trabajo permanente, y se expresa no sólo una definición en el ámbito local de necesidades y recursos, sino la estructura que los hace viables a través de acciones propuestas en los diversos campos (salud, educación, producción y otros), permitiendo una efectiva descentralización de los servicios y reorganizándolos en el marco de una propuesta de desarrollo humano en el ámbito local. En esto, es importante detectar a los agentes de desarrollo que potencien el crecimiento económico y social, acelerado y sostenido, del municipio y que promuevan la integridad y mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes; como por ejemplo, la estructura municipal, organizaciones comunales, ONGs, gobierno central, cámaras empresariales e instituciones de servicio.

Los adversarios de la descentralización del Estado panameño levantan el temor de la experiencia de otros países, en los cuales la descentralización, en la práctica, ha aumentado las posibilidades de desviación de recursos públicos, pues divorciaron las reformas de la transparencia, la ampliación de los mecanismos de la democracia participativa, la eliminación de los monopolios estatales y privados en la prestación de servicios y funciones públicas, la disminución de la discrecionalidad de los funcionarios en la toma de decisiones, la introducción de acciones judiciales efectivas y mecanismos idóneos de sanción

y control social, y el desarrollo de mecanismos efectivos de rendición de cuentas. Los gobiernos locales, con la descentralización, tomaron sobre sí nuevas responsabilidades relacionadas a la prestación de servicios públicos, pero repitieron las imperfecciones en la prestación de servicios y la falta de capacitación de los administradores públicos. Los gobiernos locales encontraron dificultades para prestar servicios públicos, debido, principalmente, a la falta de capacidad de gestión. Esta deficiencia acarreo desencuentros y facilitó prácticas de corrupción.

El peligro de “descentralizar malas prácticas” de clientelismos y corrupción está presente en Panamá. Si bien es cierto que los municipios son el espacio de articulación e interacción más inmediata entre gobierno y sociedad civil, el gran potencial democrático del municipio no se realiza espontáneamente a pesar de la cercanía, ya que la menor distancia no resuelve por sí misma el desafío de diseñar puntualmente respuestas concretas a las necesidades y demandas ciudadanas, entre ellas la transparencia. Es decir, en la esfera local puede darse una relación tan sombría y lejana entre ambos –gobierno y sociedad–, pues esta cercanía no es necesariamente sinónimo de transparencia. Por ello, la integridad y transparencia deben ser construidas intencionada y participativamente.

En este marco, los procesos electorales transparentes no necesariamente aseguran de antemano gobiernos nacionales y/o locales igualmente transparentes, como tampoco garantizan los objetivos de integridad y rendición de cuentas en el actuar gubernamental central o local, aunque estos procesos son condición necesaria para la existencia de prácticas de integridad. Se dan importantes diferencias cualitativas y desencuentros entre la competencia electoral y la acción de gobernar, lo que conduce a la necesidad de crear y orquestar estrategias coherentes de transparencia. Otro aspecto es la relación de confianza votantes-candidatos durante el proceso

electoral. El desenvolvimiento de la transparencia reclama un cambio, mediante el cual la confianza trasciende el plano personal, situándose en la dimensión institucional, y siendo los dos al mismo tiempo complementarios, sin confundirse uno con otro.

La voluntad política desempeña un papel crucial, entendida como “el movimiento de fuerzas políticas y sociales, sus intereses y expectativas (proyectos) hacia un horizonte común, que fragüe la concertación de unas y otras, que se concrete finalmente en un consenso o pacto político, capaz de determinar una expresión de poder en un momento histórico dado, y que se traduzca en la definición y aplicación de las medidas jurídicas-políticas, financieras y administrativas, ineludibles en un verdadero proceso democrático de descentralización territorial” (García, 1994: 13); en especial, en un país políticamente permeado desde su origen por modelos autoritarios del poder y marcado por una cultura política contraria a la transparencia.

Uno de los retos mayores para lograr más transparencia es el batallar permanente con relación a la tendencia inherente del gobierno y del poder al secreto y la opacidad, que nace de la naturaleza de toda organización cuya naturaleza tiene por eje al poder político. La transparencia abre espacios e ilumina ese nudo característico de la lucha y mantención del poder. La transparencia no sólo beneficia a las personas y a sus derechos, sino posee positivas repercusiones, directas e indirectas, en la propia estructura y desempeño institucional, que justifican su puesta en práctica. Esta perspectiva institucional de la transparencia, sintoniza con el interés del gobierno local de avanzar hacia etapas de más profundidad, más equidad, ampliación de capacidades, eficiencia y eficacia, y continua rendición de cuentas a la población.

Veamos algunos beneficios que proporcionaría un proceso de integridad en lo local. Si bien no puede asegurarse que

elimina completamente toda falta de los servidores públicos, la transparencia tiene la capacidad de reducir aquellos espacios cerrados o procedimientos ocultos en donde se generan los actos de corrupción. Y en su caso, si éstos suceden, la transparencia es un recurso que permite identificarlos y, en consecuencia, sancionarlos.

Comprendida con este propósito, la transparencia necesita que sus normas e instrumentos estén explícitamente enfocados sobre aquellas áreas, funciones o procedimientos, que tienen mayor probabilidad de ser fuentes de corrupción; o bien, concentrar su objetivo en aquellas donde existe mayor sensibilidad social en su desempeño. Si bien su espectro de influencia debe corresponder a la totalidad de la esfera gubernamental, es conveniente hacer énfasis en las áreas críticas (Guillén López, 2003).

De manera directa, al reducir el costo que impone la corrupción a la sociedad y al propio gobierno municipal, la transparencia tiene efectos casi inmediatos en la dinámica económica, el desarrollo social, e incluso en calidad de vida de las personas. Por su parte, la administración municipal también obtiene un beneficio económico inmediato, al dejar de deteriorarse o de perder recursos materiales y financieros debido a los actos de corrupción.

Teniendo en cuenta su efecto en el combate a la corrupción, la transparencia puede además valorarse por su contribución a la legalidad y, en términos más generales, por su eficacia para hacer cumplir el Estado de Derecho. Cuando la dinámica operativa de una institución gubernamental está guiada por la norma, la incertidumbre y la discrecionalidad se reducen a un mínimo, lo cual posibilita un ambiente de mayor eficiencia tanto para usuarios o beneficiarios de los servicios, como para los propios servidores públicos.

D. Contexto histórico de la corrupción

Aún no ha sido escrita la historia de la corrupción en Panamá, y no pretendemos hacerla en este espacio, dada la gran heterogeneidad de los elementos constitutivos del Estado panameño, que dificulta la generación y generalización de proposiciones válidas para interpretar su comportamiento global, pues el Estado está integrado como un conjunto de organizaciones complejas e interdependientes, cuyo carácter público y de autoridad legítima lo ubican como un sistema diferenciado en que se liga la dinámica interna del aparato estatal, la esfera privada y la compleja trama de relaciones que establece con la sociedad civil.

El condicionamiento histórico del proceso de conformación del aparato institucional del Estado es importante. Si bien es posible argumentar que el desarrollo de organizaciones privadas y civiles también reconoce determinantes históricos; en el caso del Estado, estas determinaciones adquieren relieves mucho más pronunciados, ya que su contenido institucional y el carácter de su intervención social son resultados de un proceso histórico constituido por complejas interrelaciones.

Las instituciones públicas expresan generalmente dos perspectivas. Una, ubicada en el discurso público que proyecta los conocimientos y energías necesarias para el cumplimiento de fines de interés general, habitualmente expresados en los objetivos formales del Estado. La otra, no explícita, en la cual se representa un papel dirigido a agregar, neutralizar, contrarrestar o promover los intereses que favorecen a sectores de poder económico y político. Eso sí, en el proceso y resolución de cuestiones vinculadas a los intereses en pugna, se definirán los roles desempeñados y, por lo tanto, la naturaleza de su intervención.

Es necesario distinguir cuál es la singularidad del proceso de conformación del aparato estatal en contextos específicos, y cuál su relación con los fenómenos de estructuración social, dominación política y consolidación de una formación social, que en diversas etapas históricas puede asumir caracteres diferentes.

La corrupción debe ser vista inserta en este marco, por su carácter multifacético y multicausal, a través de factores condicionantes más que determinantes –pero interdependientes–, como lo sociopolítico, jurídico-institucionales, económicos y ético-culturales; emergiendo de un Panamá que se expresa históricamente a través de una estructura de dominación social económica y política afianzada bajo el signo del subdesarrollo, el centralismo y la dependencia. Los procesos globales que subsumen al país han definido su papel socioeconómico y político de inserción asimétrica, transitista, transnacionalizada y dependiente, tanto como totalidad como parcialidad.

La formación de capitales ha sido concentrador ya que favorece a la zona de tránsito o región metropolitana en la medida que internamente, se produce una tendencia a la concentración económica oligopolico. La economía panameña, históricamente, se ha especializado en el sector terciario que hoy abarca el setenta por ciento de su economía y que tiene su énfasis en una plataforma de servicios transnacionales (transporte marítimo, zona libre, oleoducto, turismo, banca, servicios internacionales y exportaciones de bienes), que ha condicionado el desenvolvimiento del resto de la economía, reflejándose en la asimetría territorial y social.

Es necesario remontarse al período colonial, observando las funciones cumplidas por las instituciones bajo la dominación colonial y en qué medida esta tradición institucional fue basamento de otros períodos históricos. Lo cierto es que con la

Conquista y la Colonización empiezan a definirse las características estructurales y particulares que delinean la génesis de la sociedad panameña. En los siglos XVI y XVII, la naturaleza y especificidades de la terciarización y el papel específico de las ciudades terminales de Panamá y Portobelo, marcan los puntales del transitismo. Panamá es producto del impacto colonial que desorganiza espacios, genera desintegración demográfica, aniquila, astilla, conforma y reagrupa gentes y geografías, y se convierte, según Castellero Calvo, en “la yugular de un gran sistema de intercambio entre España y América” y en el “epicentro del más importante circuito comercial existente entonces en el mundo”²⁴. Así “el istmo del encuentro se convirtió en el istmo del paso, y la economía del cacicazgo fue brutalmente catapultada a la economía-mundo”. Dos mil millones de pesos oro circulan al amparo de dos siglos (193 años) de ferias portobeleñas (1544-1737). La mayoría de todo el oro y la plata que usufructuaba España recibe el sol y las lluvias del Istmo.

La estructuración de la economía de servicios gravita en factores endógenos, como la capacidad de potenciar los recursos de la naturaleza (cercanía entre mares, río navegable, topografía) mediante un equipamiento poco variable de esclavos, mulas y embarcaciones; además de factores exógenos, como los techos máximos y mínimos de volumen de mercancías y tesoros, ejemplificado en la frecuencia y periodicidad de las 95 ferias realizadas. Pero la inseguridad y distanciamiento de las ferias, afectó notablemente la dimensión terciaria, generando que “los medios de transporte y otros recursos se mantuvieran siempre por debajo de la demanda; pero estas mismas escaseces también perjudican el régimen de ferias, al encarecer en forma desmedida los costos de esos servicios”

²⁴ Alfredo Castellero Calvo. 1978. *Economía terciaria y sociedad. Panamá, siglos XVI y XVII*. 1978.

(Castillero, 1978: 20), y esta situación tiene un correlato en el fenómeno del contrabando y otras formas de corrupción.

El camino transístmico marca desde un principio su contorno monopolista y exclusivista, en cuanto a dimensiones y pesos del transporte mulero y costo de fletes. Así es trece veces más caro que la ruta Huancavelica-Potosí, 16 veces más caro que la ruta Santiago de Chile-Mendoza, y 44 veces más caro que la ruta de Acapulco a Veracruz. La casta blanca quiere marcarse un techo numérico en la búsqueda de aumentar los beneficios del tránsito, manteniendo a raya al resto de la población dentro de estancos segregados, territorial y funcionalmente; en los suburbios, fuera de las murallas defensivas; o en la periferia subdotada y en los oficios de más baja categoría. Uno de cada cuatro vecinos blancos son ricos, en 1570, en la muy noble y leal ciudad de Panamá y, en 1607, lo era uno de cada tres vecinos; pero, “ el número de los hombres aumenta más que la riqueza. En la rigidez de esos márgenes se encuentra la clave de las nuevas distribuciones, se engolfan las esperanzas de expansión de una riqueza cada vez más repartida, porque ésta crecía menos que el número de lo que habrían que repartírsela.”(Castillero, 1978: 47). El paso transitista mantiene la hegemonía con el paso del tiempo, ejemplo “Los dos mayores latifundios del interior del país, únicas propiedades legales de las sabanas centrales antes de 1701 pertenecen, hasta mediados del siglo XVIII por los menos, a burgueses de la ciudad de Panamá” (Jaén Suárez, 1978: 495).

La ciudad comercia poco con el área rural y, en lo que intercambian, favorece ampliamente a la ciudad. Ella tiene la iniciativa por medio del mercado, los precios y la comercialización. El “principal vínculo económico entre la ciudad y el campo es el mercado de la carne, muy sensible al aumento de población y al mejoramiento de la capacidad de consumo.”(Jaén Suárez, 1978: 348). Sumado a esto, se encuentra el mecanismo de

impuestos fiscales y contribuciones extraordinarias, como los empréstitos forzosos que suponía prestamos por particulares al gobierno sin interés alguno, fundamentalmente dirigido a las provincias interioranas (segunda mitad del siglo XIX). “La reducida capacidad de capitalización, la escasa posibilidad de obtener sumas de dinero suficiente, la baja circulación monetaria en la sabana otorga fácilmente, una superioridad de las clases dominantes urbanas para crearse una posición preeminente en la prestación de servicios administrativos y fiscales a las regiones rurales y drenas hacia ellas el poco numerario que obtiene la sabana en sus intercambios con las economías transísmicas” (Jaén Suárez, 1978: 495).

Se afirman dos regiones opuestas. Una de economías agrarias de subsistencia, dependientes y excluidas, con relación a otra de economías comerciales y urbanas de centro, abiertas a las economías mundiales. El contrabando, la especulación y diversas formas de corrupción se centran en los espacios urbanos y transitistas.

En la dimensión sociopolítica de la colonia, es importante ubicar el funcionamiento de las líneas e instituciones políticas. A través de los siglos XVI y XVII, bajo el dominio de los Reyes Católicos y la dinastía de la Casa de Austria (Carlos I y V de Alemania, Felipe II, Felipe III, Felipe IV, Carlos II), el sistema de gobierno colonial hispánico se mantiene sin muchas modificaciones, y es en el siglo XVIII cuando empieza a variar bajo la dinastía de los Borbones (iniciada por Felipe V en 1700). En esos dos siglos, el gobierno posee estas características: las Indias forman un conjunto de reinos bajo la égida directa del rey, más que colonias referidas a otras estructuras, de ahí su denominación de Reinos (Nueva Granada, Nueva España, Nueva Castilla, etc.). Es decir, el Nuevo Mundo es de pertenencia única del mismo soberano, por lo cual la relación está mediada por instituciones reales,

creadas ex profeso, y no por otros organismos ya existentes. Las Indias son gobernadas de forma centralizada y vertical por los reyes de turno, que es la característica del conjunto de Europa gobernada por monarquías.

La metrópoli real considera este sistema de dominación unido por la misión divina de catequizar y de conversión cristiana, por lo que integra la dimensión institucional eclesial como parte sustantiva de su acción de gobierno. La dominación colonial produce una abundante legislación, muchas veces desubicada en tiempo y espacio y desprovista de capacidad real de aplicación, que la hace muchas veces inoperante en los hechos, lo que acuñó la frase “Se obedece pero no se cumple”, que reflejaba la actuación de los delegados de la Corona en tierras americanas, para mal aplicar o ignorar las decisiones reales.

El poco control real de la Corona lleva a la conformación de un conjunto de organismos y mecanismos políticos y administrativos hipercentralizados y complicados, que resta eficiencia en el manejo real de los problemas constantes que enfrenta la colonia. Así se teje una urdimbre de cargos que dependen del monarca, una fiscalización y acoso constante entre funcionarios, los juicios de residencia, y la ubicación de los cargos más altos en manos de los peninsulares, en desmedro de criollos y del resto de la población colonial.

La gran maquinaria de gobierno, con el Rey y su indiscutible poder en la cúspide, se dimensiona en los organismos y funcionarios, con sedes distintas en la metrópoli y en las colonias. El gobierno metropolitano está formado por la Casa de Contratación, la Real Hacienda y el Consejo de Indias; el gobierno colonial, por los virreyes, gobernadores, alcaldes mayores y corregidores, las Audiencias y los cabildos. La base del sistema de gobierno colonial la constituye el con-

cejo municipal, ayuntamiento o cabildo, que toma el modelo organizativo castellano aragonés existente.

El cabildo castellano, originalmente, es expresión de democracia local, pues los habitantes de cada villa escogen directamente a sus regidores (concejales), a sus alcaldes ordinarios y a otros funcionarios de la localidad; tiene su auge en los siglos XII y XIII, coincidiendo con el descubrimiento y la conquista. Luego, el municipio español muestra deterioro, especialmente marcado por el dominio del absolutismo monárquico, ejemplificado en el despotismo de la Casa de Austria, y el aniquilamiento del movimiento comunero en 1521 (Villar Borda, 1986).

Esta institución, al ser trasladada por los conquistadores a América, tiene en un primer momento el carácter de máxima autoridad local de elección directa, pero se erosiona producto de la autoridad de virreyes, gobernadores y Audiencias, lo que conduce a la práctica de compra de cargos (regidores) o a la designación directa (alcaldes) que buscan ventajas fiscales, distorsionando la vigencia del cabildo. Esto favorece a los encomenderos y comerciantes por encima de los agricultores o artesanos pobres, y ni hablar de los criollos. En la época de los Borbones (Carlos III), se proponen reformas desfasadas e incompletas, que no remedian la situación e influyen en el posterior papel independetista de los cabildos.

La democracia municipal es restringida y piramidal, en ella se expresan primero los peninsulares, que esgrimen “el derecho de conquista”; y luego los criollos, que la ven como la única institución en la que pueden integrarse, estando marginada la población india y negra de las decisiones municipales en las villas coloniales. El alcalde o corregidor es la figura de administración de villas o ciudades importantes, y su poder proviene del gobernador o virrey. El cabildo establece

parcialmente un equilibrio de ese poder sólo en los primeros tiempos, cuando representa más a la comunidad.

El sistema de gobierno expresa el autoritarismo centralista de la época a través de sus dos contrapartes. La primera dominante, ubicada en la metrópoli, directamente en torno al monarca y tomadora de las decisiones fundamentales; la segunda, la parte colonial que manifiesta la supeditación sin lograr expresar, salvo en sus inicios, procesos de ubicación de tomas de decisiones. La estructura global asegura la sumisión y lealtad ciega a la Corona, al mismo tiempo que abre espacios de poder parcial en la urdimbre burocrática, pero aborta la capacidad de innovar y generar iniciativas, a no ser las provenientes de la Corte.

El cabildo se mantiene como institución, pero queda mediatizado por los controles del centralismo y la pérdida de su base democrática, remarcada por los nombramientos “a dedo” o ventas de cargos de regidores, alcaldes ordinarios y otros puestos por parte de la Corona. El cabildo es un órgano de las elites que poseen poder, para generar la capacidad de aumentar sus influencias. En ocasiones en que el poder central afloja el control, sus representantes locales extienden su capacidad política dentro de situaciones límite. Pese a esto, el cabildo adquiere vitalidad como expresión de las elites que lo sustentan localmente, y logra presionar y doblegar eventualmente a la Audiencia, lo que expresa la potencialidad de ese instrumento de poder.

La Audiencia significa la consolidación del poder central del Estado absolutista sobre las colonias, aunque dentro de esa institución reinan las pugnas y contradicciones, teniendo como origen la carrera militar, la preparación universitaria o la influencia del origen social. Esta primera forma de gobierno se ve, desde el principio, marcada por el patrimonialismo, el compadrazgo, el nepotismo.

Un elemento clave es el hecho de la heterogeneidad interna, producto de la poca delimitación y la relativa poca capacidad de ejercer el poder por parte de sus integrantes, lo que reafirma el carácter arbitral u ordenatorio de Su Majestad. Todo esto visto desde una perspectiva global de poder, donde Panamá es una pieza del engranaje y nada más. También influyen las mentalidades de la época, que cohesionan este particular sentido de la obediencia, a través de elementos de cohesión como la religión, la lengua y cultura, leyes e instituciones.

El poder económico es multimodal, se expresa en una variedad de actividades económicas y no sólo en un aspecto, lo que conforma a principios del siglo XVII varios grupos elitistas, reforzado en los siglos anteriores por la práctica de venta de oficios. Esto diferencia las elites peninsulares de los grupos de blancos empobrecidos que se funden y confunden en el arrabal. Las elites se cierran y fortalecen su poder y “pureza” racial, viendo a la política como ejercicio oportunista y cortoplacista, pero apuntando a la perpetuación de su control. Contrario a esto, están los sectores populares atomizados, inorgánicos y sin capacidad de articular propuestas, producto de su propia condición social y económica. La política es reservada a las elites, y la lucha de poder se constituye en intraelitaria, más que entre clases opuestas.

El modelo político de las Misiones, en Panamá, expresa la manera cómo a través de los religiosos se “reorganiza las jerarquías de gobierno en las comunidades indígenas panameñas”, y se introducen “categorías políticas españolas en el gobierno local indígena” (Castillero, 1995: 169). En algunas regiones, los misioneros o militares ponen los “caciques” o “capitanes” en las comunidades que han aceptado la reducción; en otras, se trata de repartir entre los más asimilados, diversos componentes del cabildo español como alcaldes,

alferereces, alguaciles. En otras regiones, se eligen los caciques, pero sujetos a la estructura municipal.

En este proceso, el misionero es un doble agente que resume lo religioso y lo político militar, pues asimilar la nueva fe supone aceptar la subordinación a la autoridad real. Así, el misionero emprende estos pasos que demuestran la imbricación: penetrar la zona y lanzar la catequesis con los aborígenes para así lograr la sumisión de los mismos; buscar la aprobación de las autoridades hispánicas militares y civiles de la región, luego la del Gobernador; después, la Audiencia da la aprobación y solicita al obispo que faculta la predicación misionera; hecho esto, el presidente de la Audiencia solicita confirmación al Consejo de Indias en Madrid.

El común denominador entre las diversas regiones nos habla de un manejo del modelo organizativo para facilitar la subordinación y asimilación de las poblaciones indígenas, en donde los jefes ubicados entre los más plegados a la autoridad colonial internalizan y reproducen con facilidad los mecanismos de represión, corrupción y control colonial entre su propia gente.

El cacicazgo istmeño ofreció a los españoles la imagen de una pluralidad de grupos indígenas, muchos inmersos en reyertas y luchas guerreras y sin una unidad regional, organizados tribalmente con un enfoque de la autoridad centrado en valores de edad o de saber, con énfasis en la vida comunitaria contraria a la rígida vertebración europea. Utilizando el factor religioso o militar, los españoles buscan reestructurar no sólo sus formas de organización, sino la cultura y valores, a través de sobre imponer el cabildo supeditado a la subordinación al nuevo orden colonial. La organización local no es más que una forma de asimilación y control. En las ciudades y villas coloniales, después de un efímero momento de relativa autonomía, el ca-

bildo se convierte en un eslabón del orden imperial y en un mecanismo más de ascenso de los peninsulares y en menor grado de criollos, con total exclusión de indígenas y negros. Sanciona la división de casta y el rígido orden colonial.

El hecho de que la estrategia militar y religiosa no da resultado en todas las regiones y organizaciones indígenas, explica la capacidad de sobrevivencia de parte de los pueblos aborígenes, que hoy mantienen –aunque modificados– sus elementos culturales, y exigen delimitar el territorio ocupado para preservarse como Comarcas.

El centralismo absolutista deposita en el Rey y en su estructura de sostén metropolitano todo el poder de decisión a miles de millas de la contraparte colonial, lleva el peso del burocratismo en medio de celos, corrupción y mimetismos, sentando las bases de la cultura centralista actual

Una expresión del autoritarismo es la presencia del estamento militar, pues el militarismo en Panamá no es un fenómeno aislado, sino que expresa históricamente un continuum, que arranca desde el autoritarismo monárquico colonial, con rasgos firmes de constituir una tradición política afincada. Ese militarismo es –posteriormente– subordinadamente imbricado con los vaivenes de la hegemonía norteamericana en el Istmo. El militarismo²⁵ es la consecuencia del problema de ilegitimidad, siendo posible distinguir el militarismo depredador del militarismo institucional. El primero es un fenómeno primitivo, que surge al servicio de caudillos o partidos políticos que se introdujeron en la política para subordinar al

²⁵ Se define *militarismo* como: "la injerencia de los militares, la casta militar o el instituto armado en la vida política del Estado"; y *legitimidad* como: "la calidad que el consenso popular le otorga al régimen político de un Estado". Carlos Guevara Mann. *Ilegitimidad y hegemonía: una interpretación histórica del militarismo panameño*. Panamá 1994.

Estado a sus intereses, y que ocurre en Latinoamérica en el siglo XIX y antes de la profesionalización de los ejércitos. El segundo se caracteriza por una institución militar profesional, en la que se ha ubicado previamente el monopolio de la violencia institucionalizada que subordina al Estado.

El desarrollo del militarismo panameño se condiciona a una causal exógena, la hegemonía norteamericana, y a una interna, la tradición política heredada del pasado colonial y colombiano, y aparece como hijo de la ilegitimidad del sistema político imperante. Así, el absolutismo monárquico de la colonia ibérica —el período de 1750 a 1820— es fundamental para entender la presencia de elementos contrarios, que incidirán en el desplome de la legitimidad colonial y estimulando así el crecimiento del militarismo. Vicios y autoritarismos pasan de las milicias coloniales a los nuevos estamentos, y se hacen uña y carne en el devenir militar istmeño.

Durante el **período colombiano**, la tradición de dejar hacer, el fenómeno del caudillismo —que con variable intensidad conoció casi toda América— y las dificultades para la integración nacional, se combinaron para mantener la expansión de las instituciones estatales dentro de márgenes relativamente reducidos. Es indudable el peso específico que tuvieron los cabildos en todo el proceso de independencia de España, pero progresivamente sumado a una perspectiva federalista.

Panamá se une a la Gran Colombia y los primeros años (1821-1843) son marcados por el centralismo bogotano, especialmente la Constitución de Cúcuta, que dispuso la égida de un gobernador bajo la dependencia de un intendente de Departamento, afirmando el modelo francés centralizador con una pequeña porción de autonomía. La Constitución de 1830 borra esa pequeña porción y establece un sistema jerárquico unidireccional de funcionarios dependientes del ejecutivo

central, se desmiembra la Gran Colombia, y la Constitución de 1832 de la Nueva Granada, nombre que adopta el Estado que es hoy la República de Colombia, repitiendo al pie de la letra lo afirmado en la anterior carta magna: “La suerte de los municipios y de las provincias, bajo ese régimen que les negaba sus libertades y eliminaba de un tajo su autonomía, fue, si se quiere, más triste que en los tiempos de la colonia. Muchas localidades languidecieron no sólo por el efecto del sistema autoritario, sino por la falta de recursos, agravada por los estragos de la guerra de independencia y los de las guerras civiles que pulularon desde los días iniciales de la formación de la nueva nacionalidad”²⁶. La promulgación de la Constitución de 1853 otorga a las provincias colombianas cuotas más altas de municipalismo, permitiendo la posibilidad de más autonomía, sin transgredir el poder del gobierno central.

Justo Arosemena (1817-1886), el más prestigioso líder del federalismo y el municipalismo, enfoca en su magistral ensayo *El Estado Federal de Panamá* (1855), la dialéctica poder y territorio como una asociación entre la concentración del poder político sobre una base espacial: “Así que, centralismo, ejército i autoridad absoluta han sido ideas correlativas, inseparables, hermanas como las Furias, destinadas a labrar la ruina y la humillación de los pueblos.” Sitúa la centripetación del poder de esta manera: “Cómo nace el despotismo del poder centralizado, me parece que no es difícil explicarlo. El poder tiende siempre a ensancharse i a abusar de su fuerza cuando no está dividido, i esa división no consiste únicamente en separar los diferentes ramos del Gobierno, organizándolos de diverso modo i encargándolos a distintas personas: también consiste en compartir el poder en cada uno de esos mismos ramos, tronchando, si así puede decirse, las

²⁶ Luis Villar Borda. *La democracia municipal. Externado de Colombia*. Bogotá, 1986, pp. 98-99.

atribuciones de la soberanía; y esto es lo que se logra con el pleno ejercicio del régimen o gobierno municipal.” Pero este proceso local necesita de recursos: “El régimen municipal es ilusorio si las provincias carecen de recursos para mantener su categoría pagando sus gastos necesarios, y para emprender algunas obras de común utilidad”.

El artículo 1 del Acto adicional de la Constitución, aprobado el 27 de febrero de 1855, establece el Estado Federal de Panamá el cual tiene duración de 30 años. Las condiciones económicas, políticas y socioculturales conspiran contra la buena marcha de esta experiencia, señalada por la inestabilidad política, económica y social ya que, entre 1863 y 1885, el país tuvo 26 presidentes, de los cuales sólo cuatro culminaron su gestión, sumado a la difícil situación económica y a las intervenciones norteamericanas que proliferaron en ese período.

En febrero de 1863, se establece la Constitución de Río Negro que rige a Colombia por 22 años, consagra el régimen federal, declarando la soberanía de los estados miembros con legislaciones propias en asuntos impositivos y administración de justicia. Los recursos son administrados por cada estado, a excepción de las aduanas y salinas. El Presidente es elegido por un voto por estado y limitado su período a dos años, sin reelección inmediata. La Constitución preserva la independencia de los estados y se traduce en Constituciones provinciales en lo referente al régimen municipal.

Pero en la práctica, son las elites económicas y políticas las que controlan las funciones clave del engranaje departamental del poder público, en tres funciones específicas: el cobro de tasas, tributos e impuestos; los oficios de escribano público; y las varas de justicia o funcionarios municipales (cabildos). Estas tareas corresponden a un perfil que privilegia el nivel de ingreso económico, la educación, la situación social

y la raza. Las funciones municipales son oficios vendibles y están articuladas al transitismo vigente, con prolongación a un interior rural que demanda servicios municipales y notariales. A principios del siglo XIX, los extranjeros recién llegados se imponen como mayoría en el cabildo, mezclando consanguinidad y poder político.

En 1886, se promulga en Bogotá la constitución centralista y presidencialista liderada por el presidente conservador colombiano Rafael Núñez, y respaldada por la facción nacionalista del Partido Conservador y la facción independiente del Partido Liberal, que elimina a los Estados Unidos Colombianos y crea la República de Colombia. Los anteriores estados soberanos se convierten en departamentos, la religión católica es la hegemónica, el Presidente nombra y destituye a los gobernadores de esos departamentos, que son prolongaciones del poder centralista que nombran a su vez a los alcaldes, al tiempo que se esfuma la autonomía municipal. Se corta así la experiencia de autonomía federalista surgida desde 1855 con el Estado Federal. “Mucho se ha discutido el papel que jugó la Constitución de 1886 como gestora de la unidad nacional. Es probable que las hipótesis de disolución del país bajo el régimen federal no se hubieran llevado a efecto, y aún más, que con él se hubiese evitado la separación de Panamá”²⁷.

La población panameña resiente la restauración del centralismo, y los comerciantes istmeños la imposición de la restauración de las aduanas que afecta la economía local, lo que desata a partir de 1886 la oposición del liberalismo que se opondrá sistemáticamente a la nueva Constitución y preparará el camino hacia la separación de 1903, pasando por la cruenta Guerra de los Mil Días (1899- 1902), en la cual el

²⁷ Luis Villar Borda. *Ibidem*, p. 145.

Departamento de Panamá levanta la bandera liberal contra el centralismo.

En la **era republicana**, diversos factores y contextos contribuyeron a plasmar un particular sistema de instituciones estatales, estrechamente asociados a la presencia hegemónica directa de los Estados Unidos hasta el 31 de diciembre de 1999, el tipo de producción económica predominante, y la forma de inserción en el mercado mundial y a la trama de relaciones sociales y políticas nacionales e internacionales.

La dinámica del patrón de desarrollo impuesto y las cambiantes modalidades que en el siglo XX adoptó su dependencia, dieron origen a una continuada y creciente actividad estatal. Así, el Estado debió asumir frecuentemente, con el fin de amortiguar tensiones sociales, el papel de empleador. Esta función se vio reforzada por la posibilidad de utilizar el empleo estatal como medio de clientelismo político y retribución de lealtades partidarias. La regulación de los conflictos entre diferentes sectores de las elites de poder, determinó la expansión de una infraestructura burocrática a menudo orientada por objetivos y políticos contradictorios.

La incursión estatal en nuevas áreas de actividad económica y social fue determinada otras veces por la debilidad de la iniciativa privada, la falta de oportunidades de inversión, la ausencia de incentivos o medios de inversión, la tendencia a la concentración y centralización del capital como consecuencia del control cada vez más extendido de los monopolios extranjeros sobre los sectores o ramas de más alta rentabilidad, y en ocasiones, la movilización de los sectores populares como manifestación de organización y capacidad de expresión política.

La época republicana expresa la prolongación de los privilegios derivados del sistema colonial y colombiano por una

parte, y la conformación del un Estado republicano caracterizado por la superposición de distintos órganos estatales, la restricción de las competencias municipales, la disminución de los recursos, la creación y fortalecimiento de organismos ligados al gobierno central. Pero, correlativamente, se produce el ensanche de las bases sociales de representación en el cabildo, que en la separación de Colombia se desenvuelve favorable a lo nacional, y un progresivo desarrollo de la representación electoral que da paso de la municipalidad de notables o ciudadanía restringida, a una municipalidad dotada con un abanico mayor de representatividad, aunque inmersa en la continuidad del centralismo.

Es necesario tener presente que, históricamente, la especialización terciaria ha sido la característica esencial de la economía panameña, estrechamente asociada al fenómeno de transitismo²⁸. Esta terciarización transitista sirve de base a la constitución de la plataforma de servicios transnacionales dotado de inversiones multimillonarias, manifestadas a través de un “comercio ejercido por particulares con ciertas regulaciones públicas (que) ha permitido el desarrollo de nuestra economía y la continuidad del tráfico mercantil [...] y que a pesar de contar con innumerables leyes en materia comercial, las inversiones con capacidad de generar empleos no son suficientes para reducir los niveles de desocupación que se dan en el país”²⁹. Las economías de enclave gozan de regímenes de libre comercio, con obligaciones tributarias mínimas e indirectas; además, la parte principal de su objetivo social fundante era generar empleo especialmente en su área circundante.

²⁸ Se refiere al énfasis de inversiones y peso político en la zona de tránsito interoceánico: Panamá-Colón.

²⁹ Dirección Nacional de Asesoría Legislativa. *Estudio y análisis de la legislación vigente 1903-2002*, Asamblea Legislativa de Panamá, 2002.

Un ejemplo es la Zona Libre de Colón. La realidad es que el salario promedio de las zonas libres varía entre la décima a la quinta parte de los pagados en las industrias tradicionales. A estos se suma la inestabilidad laboral producto de no especialización de la mano de obra, la falta de entrenamiento laboral profesional y ausencia de mecanismos de sindicalización. En la práctica, las zonas libres mezclan trabajo barato y alta tecnología, sin afectar radicalmente al desempleo, generando en su fuerza laboral grupos mejor remunerados a través de su propio personal externo calificado, creando así islas de empleo migratorio con ejecutivos y técnicos extranjeros desapegados de la realidad colonense.

Los ingresos públicos generados son percibidos y administrados por el gobierno central y no por entidades de la provincia. La responsabilidad social de las empresas es discrecional y voluntaria, favoreciendo una relación social paternalista. Las autoridades y organizaciones locales no participan en la negociación de los acuerdos entre Estado y las empresas de los enclaves. Los beneficios se generan entre los agentes del enclave (comercio, transportes, finanzas, servicios especializados) con una relación muy débil con otros actores económicos, como el sector primario y secundario, al mismo tiempo que producen menos empleos que estos dos sectores de la economía, concentrándose en el distrito urbanizado de Colón, con poco impacto directo en los otros cuatro distritos rurales de la provincia. Por todo ello, los colonenses catalogan a la Zona Libre como una isla de riqueza en un mar de pobreza, para designar a uno de los principales componentes de una economía de enclave, con pocos vasos comunicantes orgánicos con la realidad de Colón.

Al mismo tiempo, la presencia de la plataforma de servicios genera no sólo presencia económica, sino la capacidad de reproducir la permanencia de su forma de operar como

hegemónica. Esto se ve en la percepción de la dirigencia política³⁰, cuando ubica como problema tradicional la relación entre poderes institucionales y los poderes fácticos, estando en primer lugar los grupos económicos/empresarios/sector financiero como “principal grupo de poder que limita el poder de decisión de los gobiernos [...] promoviendo sus intereses y direccionando acciones políticas en su beneficio...”, hasta el punto de generar la “captura” del Estado, marcando así fuertemente su territorio. En Panamá, “los grupos de presión más organizados de la sociedad aumentan la rentabilidad de sus actividades económicas, mediante la obtención de exenciones, subsidios, incentivos fiscales y protección arancelaria”³¹.

En el aspecto sociopolítico, la relación entre estas particularidades y la corrupción en los diversos momentos históricos, los regímenes autoritarios o dictatoriales y la democracia, tiene sus especificidades pero un común denominador que se centra tanto en el abuso o usufructo centralista o autoritario del poder, como en la falta de controles democráticos, legales y administrativos. En todo este proceso republicano, la corrupción social, la corrupción privada y pública, delitos de cuello blanco, corrupción administrativa y política, han estado activamente presentes. “Una democracia bien establecida y bien practicada, equilibrada mediante sistemas de contrapeso, de contrapoderes, de controles independientes, fundamentada en una moral de honestidad colectiva que se enseña desde la escuela, y administrada según los principios de transparencia, publicidad y motivación de sus funcionarios, sigue siendo el sistema político más apto para luchar contra

³⁰ PNUD. *La democracia en América Latina*. 2004, pp. 161-165.

³¹ Dirección Nacional de Asesoría Legislativa. Op. cit. 2002.

la corrupción” (Pichon, 1993). Sin embargo, está comprobado que su existencia no es garantía de superación de la corrupción. Panamá es un caso, sólo experimentó la democracia al constituirse como República en 1903, pero la interrogante es si la democracia ha funcionado efectivamente como tal en los más de cien años de vida republicana, y que de haber sido así, hubiera disminuido o inexistido la corrupción.

II.

El qué hacer frente a la corrupción: Los sueños que se sueñan juntos empiezan a ser realidad (canción popular brasileña)

No te enriquecerás hasta límites obscenos a expensas del bien común. No contaminarás el medioambiente. No provocarás injusticia social. No causarás pobreza.

Estos son cuatro de los nuevos pecados capitales anunciados hace apenas unos meses por la Santa Sede. Se suman a los tradicionales siete pecados lanzados hace 15 siglos por el Papa Gregorio I, a saber: la lujuria, la gula, la avaricia, la pereza, la ira, la envidia y la soberbia, que fueron plasmados después en la obra *La divina comedia* por Dante Alighieri. El Vaticano optó por actualizar y modernizar el menú de pecados, incluyendo a aquellos que cuya comisión van en contra de la justicia en las relaciones entre persona y persona, entre la persona y la comunidad y viceversa. “Los pecados de la actualidad tienen una resonancia social, además de una individual. Es más importante que nunca prestar atención a nuestros pecados [...] Pecado es violar la relación del hombre con Dios” afirmó el obispo franciscano Gianfranco Girotti, responsable de explicar los nuevos pecados capitales.

Si examinamos nuestra realidad es fácil ubicar a los “nuevos” pecadores: los inversionistas privados nacionales e internacionales que están depredando o contaminando el ambiente directamente o indirectamente con obras de minería a cielo abierto, turismo, industrias contaminantes y otras; los que buscan altas tasas de ganancia sin importarle el bienestar y calidad de vida de la gente; y los que especulan y manipulan el mercado a sus expensas.

Las autoridades nacionales y locales, que faltan a su deber de servicio a la comunidad permitiendo o facilitando que ocurra todo esto, o lesionando a través de la corrupción el bien común e incrementando la pobreza. Los partidos políticos que no centran ni concentran su acción en atacar estos males, sino que en la práctica los perpetúan.

Las personas y los pueblos, que pecan por omisión, indiferencia o complicidad, y permiten que esto ocurra, al no convertirse en una ciudadanía activa dispuesta a cuestionar estos pecados sociales, auditar, vigilar y actuar proponiendo y realizando una agenda de cambios necesarios cónsonos con las aspiraciones y necesidades del país.

Los que pecan y corrompen con su acción, y obstaculizan y niegan el advenimiento de una sociedad de equidad y bienestar social, cuyo significado es el pleno acceso a los servicios básicos para todas las personas de la sociedad, en cumplimiento de sus inalienables derechos económicos, sociales y culturales. La ausencia de equidad y bienestar significa la preeminencia de la vulnerabilidad, la exclusión y desintegración social en la población.

La equidad es un sueño común, que apunta a la realización de una sociedad para todos y todas, fundamentada en el respeto de los derechos humanos y libertades fundamentales, la participación democrática, la diversidad cultural y religiosa, y las necesidades especiales de las personas excluidas y en desventaja. Por ello, Amartya Sen apuesta al concepto de bienestar, dimensionándolo más allá de la mera acumulación u opulencia, y supone una visión del bienestar como espacio crucial para evaluar la calidad de vida, centrado en las capacidades de las personas, ya que las capacidades captan el alcance de sus libertades positivas, por lo que el

bienestar lo constituye la expansión de las capacidades de las personas para poder optar entre diversas opciones.

El proceso de ampliación de las opciones de la gente y el nivel de bienestar que logran, se halla en el centro del concepto de desarrollo humano. Esas opciones esenciales de la gente son: vivir una vida larga y saludable, adquirir conocimientos y tener acceso a los recursos necesarios para tener un nivel decente de vida. El desarrollo humano no concluye ahí, está presente en las sociedades humanas otras opciones a las que muchos les asignan gran valor y que cubren desde la libertad política, económica y social, hasta una gama de oportunidades para tener una existencia productiva y creativa.

El desarrollo humano es el proceso vital hacia el bienestar, pues el desarrollo es desenvolvimiento hacia el mejoramiento del nivel y calidad de vida. El crecimiento económico sin equidad ni bienestar, no es desarrollo. En este enfoque, el ser humano y las relaciones entre las personas se ubican en el centro del desarrollo. A partir de ellas se mira, analiza y propone el cambio institucional sobre los diversos aspectos que influyen en las relaciones y la vida de las personas: el empleo, la educación, la integridad, las tecnologías, el comercio, la salud, el medioambiente y la vida misma.

De allí, que la inversión más rentable es aquella que se hace en el incremento de las capacidades humanas tanto en política, educación, salud, calidad de vida, y mejorando las aptitudes de elección de una sociedad y de cada uno de sus miembros, de modo que puedan ejercer sus derechos y obligaciones, aprovechando al máximo sus oportunidades sin poner en peligro las opciones de las generaciones futuras³².

³² Fernando Calderón Gutiérrez. *La reforma de la política*. Editorial Nueva Sociedad, 2002, pp. 4-5.

A. Agendas para soñar y construir juntos

Frente a la corrupción es importante soñar, construir y realizar una agenda mínima inmediata y una agenda de mirada estratégica:

1. Agenda mínima

La agenda mínima busca lograr de forma expedita la investigación objetiva y el castigo en los casos de corrupción, en especial a los transgresores graves. Además, es importante generar procesos de movilización cívica y ciudadana, auditoría social, y control ciudadano. Las auditorías deben complementarse con un diagnóstico de vulnerabilidad a la corrupción, que permita establecer un sistema de integridad que no sólo castigue, sino que prevenga el flagelo. Pero eso sí, al mismo tiempo, la comunidad debe expresar de abajo para arriba su propuesta de valores para superar los antivalores existentes. Por ello es fundamental involucrar a la población en el proceso y en la lucha por contrarrestar los sistemas corruptos. Si se los consulta y toma en cuenta, los ciudadanos son buenas fuentes para ubicar dónde ocurre y cómo combatir la corrupción.

La auditoría social³³ es un derecho ciudadano, que permite a la ciudadanía pedir cuentas sobre el desarrollo de un proyecto, de un programa gubernamental o de cualquier inversión a acción pública; es decir, la auditoría social ayuda a velar por el buen desempeño de las funcionarias o funcionarios que brindan sus servicios a las comunidades. También es una de las formas de participación que permite desarrollar procesos

³³ Mariela Arce. *Protegiendo nuestra comarca Ngäbe-Bugle. La auditoría social como forma de participación ciudadana*. CEASPA, Panamá, 2008.

de empoderamiento ciudadano, que ayuda al seguimiento e impulso de la buena gestión de los gobiernos, mediante la evaluación objetiva del impacto de las inversiones y políticas públicas en la calidad de vida de las personas y sus comunidades. Sirve como insumo para evaluar las actividades y decisiones de las autoridades locales y nacionales. La mayoría de la población siente que sus derechos ciudadanos son de segunda clase, y gran parte se sienten discriminados/as.

La percepción de las poblaciones, especialmente rurales e indígenas, es que los servicios públicos no se prestan de la forma rápida, accesible y con la calidad que cualquier ciudadano se merece. Existe una real preocupación por los diversos actores involucrados (organismos de desarrollo, gobiernos y comunidades) por el poco impacto de las inversiones sociales que se hacen en las áreas rurales y en especial en las comarcas indígenas. La auditoría social tiene que garantizar tener esta autonomía. Las personas que hacen auditoría social, son servidores comunitarios que casi siempre han estado ayudando a su gente, ellas no reciben pago o un salario por esta labor social. Su pago es sentir que están cumpliendo con velar por su comunidad, defendiendo sus derechos e intereses como comarca.

El desempeño del auditor o auditora, para que sea creíble, no puede ser realizado por gente de la misma entidad que se audita; es decir, tiene que venir de afuera del sistema público. Al realizar la auditoría social, se cumple con un derecho y un deber ciudadano y se ayuda a prevenir la corrupción. La auditoría social es un proceso, ya que no es suficiente con realizar denuncias, sino propender con esta acción ciudadana un incremento de la cultura de participación y promover acciones de investigación serias e independientes de cada una de las denuncias comunitarias, a través de su seguimiento y monitoreo, hasta lograr la correcta respuesta de las autoridades competentes.

Para que la auditoria social contribuya al Buen Gobierno, se necesita la voluntad política de los gobiernos para reconocer la participación ciudadana como un derecho y un ingrediente indispensable para el trabajo del sector público transparente y eficiente. Las entidades públicas no tienen los recursos para dar seguimiento y supervisar la labor de sus funcionarios en campo, y menos en áreas rurales apartadas como las comarcas indígenas; en este sentido, los gobiernos necesitan de los ojos, oídos y bocas de la comunidad para combatir la corrupción.

Por otro lado, de nada sirve que los gobiernos reconozcan el derecho de participar, si no:

Existe la voluntad política de la ciudadanía de ejercer este derecho ciudadano. Por ello se trata de romper la cultura del miedo y el lamento para avanzar hacia la cultura de la protesta con propuesta; utilizar las leyes que permiten defender los derechos ciudadanos y aportar soluciones a las autoridades electas democráticamente. Los procesos de auditoria social deben ser acompañados de espacios de formación, adquisición de habilidades técnicas y de acceso a la información pública, que permitan la transparencia; por ello, en las auditorias sociales es vital mantener autonomía con relación a intereses particulares, sean económicos o políticos. También lo es desarrollar la capacidad de mediación y resolución pacífica de conflictos por parte de las auditoras y auditores sociales, y esto sólo se puede lograr cuando estas personas tienen una trayectoria en la comunidad de integridad, seriedad y respeto.

A la par, debe edificarse un Sistema Nacional de Integridad (SIN)³⁴. Se trata de una estructura íntegra, en la cual se mire más que a una institución en particular y sus programas de re-

³⁴ Transparencia Internacional. *Manual anticorrupción*. 2000.

forma, las relaciones entre las entidades, su interdependencia y el efecto combinado de éstas. El elemento más importante de esta estrategia es una conciencia pública de la corrupción. El SIN se caracteriza por un enfoque interdisciplinario, que combina diversos elementos políticos, económicos, jurídicos, sociológicos y administrativos. Por la complejidad del fenómeno de la corrupción, es necesario elaborar una estrategia integral que puede contener acciones como éstas:

- Instaurar reformas administrativas para reducir, en lo posible, los conflictos de interés en la administración pública y controlar los actos de corrupción al interior de ésta. Es necesario contar con una estructura administrativa pública eficiente, orientada hacia la consecución de objetivos claros y transparentes; y aplicar de manera efectiva el derecho administrativo, como elemento común en cualquier sistema de integridad y la “accountability” en la toma de decisiones.
- Apoyar a un poder judicial independiente, para que sus procedimientos y determinaciones constituyan una barrera efectiva contra la corrupción. Es necesario un liderazgo político que exalte los valores éticos públicos y privados y sustente su aplicación.
- Fortalecer a las entidades superiores de fiscalización, con el objeto de que éstas garanticen la integridad y el buen manejo de los fondos públicos.
- Establecer oficinas “independientes” con suficientes recursos y autoridad para que luchen contra la corrupción. Desarrollar un sistema público de adquisiciones, abierto, competitivo y transparente. La existencia de una economía regida por reglas de juego claras que se respeten y cumplan, puede colaborar decisivamente en este aspecto. Establecer mecanismos adecuados que ofrezcan a los funcionarios y

a los ciudadanos, medios para denunciar supuestos actos de corrupción y asegurar el control independiente de los sistemas y procedimientos.

- Apoyar el desarrollo de códigos de ética y procedimiento por parte del sector privado, y promover el papel de medidas disuasivas legales contra las prácticas corruptas. Es necesario establecer un conjunto de leyes, reglamentos y códigos de conducta, adecuados a las realidades sociales.
- Respalda el desarrollo de mecanismos que promuevan la “accountability” y la transparencia en los procesos democráticos, tales como la supervisión de elecciones, el control de gastos de los partidos y la asignación de recursos estatales a éstos, entre otros. Fortalecer y orientar a la sociedad civil para que actúe contra de la corrupción y apoye al proceso democrático. Es necesaria una sociedad cuyos valores sociales, económicos y políticos apoyen la integridad.
- Garantizar la existencia de una prensa alerta y libre, que ejerza el papel de vigilante público. La acción anticorrupción debe ser necesariamente multilateral. Necesita del ejemplo público y personal de los funcionarios de gobierno, a través de un Código de Ética, y su estricto cumplimiento.

En el ámbito de la acción global, se constituyen en medidas urgentes³⁵ que los países subdesarrollados utilicen los fondos humanitarios para fortalecer las instituciones públicas, incorporando la integridad y la prevención de la corrupción como parte sistémica de los programas de reducción de la pobreza. Por ello propugna que los gobiernos más ricos del mundo sean más estrictos al aplicar la Convención Antisoborno de la OCDE, que penaliza el soborno a funcionarios

³⁵ Transparencia Internacional. *Informe de percepción de corrupción*. 2007.

en el extranjero. La falta de adherencia a las disposiciones de la convención continúa obstaculizando las investigaciones y enjuiciamientos. Las juntas directivas de empresas multinacionales no sólo deben introducir, sino también implementar códigos antisoborno eficaces, y garantizar que las subsidiarias y oficinas extranjeras los cumplan.

Se recomienda mejorar la independencia, rendición de cuentas e integridad judicial, a fin de aumentar la credibilidad de los sistemas judiciales en los países más pobres. Por ello, no se debe solamente liberar a los procedimientos judiciales de la influencia política, sino que los jueces deben ser sometidos a medidas disciplinarias, inmunidad limitada y un código de conducta judicial con miras a garantizar que se haga justicia. Se requiere una judicatura transparente y competente, a fin de que los países en desarrollo puedan manejar las peticiones de asistencia en la recuperación de activos robados.

Los gobiernos deben adoptar medidas contra el blanqueo de dinero a efectos de erradicar los refugios de activos robados. Los principales centros bancarios deben explorar el desarrollo de procedimientos expeditos y uniformes para la identificación, congelamiento y repatriación del fruto de la corrupción. Los países ricos deben regular sus centros financieros de manera más rigurosa. Concentrarse en el papel de los fideicomisos, exigir saber quiénes son los beneficiarios de dichos bienes y fortalecer las disposiciones contra el lavado de dinero son sólo unas cuantas formas en que los gobiernos ricos pueden aplacar a los facilitadores de la corrupción, afirma Transparencia Internacional.

2. Agenda estratégica

Claves fundamentales para una **agenda estratégica** de más largo plazo y profundidad lo constituyen, las construcciones

participativas y transparentes de políticas públicas y de una sociedad democrática. El poder generar procesos de incidencia ciudadana, tanto en las políticas anticorrupción y en el crecimiento de una conciencia pública, a través de procesos educativos y comunicativos transformadores, la necesidad de una reforma política profunda y una ciudadanía activa, consciente, con capacidad de incidencia y movilización. Veamos:

a. La construcción participativa y transparente de políticas públicas y de una sociedad democrática

Es necesario reafirmar que lo público no es sinónimo de gobierno, sino también de ciudadanía. No reconocerlo es negar la base de la democracia que reconoce los marcos jurídicos, que es el pueblo –la ciudadanía– el origen, fuente y referencia sustantiva del poder.

Existe una concepción “desde arriba” de las políticas públicas, que connota un origen estrictamente institucional de la acción orientada a problemas públicos. Se privilegia ahí el trabajo de los expertos y los decidores. La política pública parece nacer del desempeño técnico, legal y administrativo de las burocracias dirigidas unidireccionalmente al consumo pasivo de una sociedad pasiva o sólo receptora.

Un tema central en las políticas públicas es el papel determinante que tienen los actores en todo el proceso de su formulación e implementación. Tradicionalmente, ha prevalecido la idea de que el problema consiste en formular la política “correcta”, para luego convocar a los distintos actores que estarían esperando conocerla para poner en marcha su ejecución.

Esta idea refleja una visión muy limitada sobre el papel de los actores en la gestión de las políticas públicas. Lejos de ser pasivos receptores de las decisiones políticas o simples entidades

ejecutoras de las mismas, los actores son portadores de intereses, desde los que interpretan activamente el “deber ser” formulado por la política. En algunos casos pueden, inclusive, no estar de acuerdo con ésta, o carecer de las condiciones o de los recursos que exige la implementación de las rutas de acción planteadas.

El olvido del papel que tienen los actores y la racionalidad económica ha llevado a diseñar políticas en abstracto, como si se tratara solamente de un desafío técnico o de un ejercicio intelectual. El desafío no es sólo formular las políticas correctas, sino incorporar los actores al proceso de formulación y ejecución de políticas.

La invitación que nos plantea esta perspectiva es doble. Por una parte, involucrar a los actores en los diferentes momentos de configuración de la política. Por otra, algo que es más importante aún, concebir su gestión como un proceso de aprendizaje social continuo, en el que la alternativa correcta deberá construirse y reconstruirse a partir del diálogo entre los distintos actores, con sus distintas representaciones, intereses y capacidades. Esto supone superar el institucionalísimo tradicional a favor de una perspectiva de interdependencia entre instituciones, actores, agentes sociales y políticas que mantienen una relativa autonomía.

La política expresa una existencia dinámica que corre por los hilos de conectividad, entre los gobernantes y los gobernados. Esto significa que es necesario volver la mirada hacia el contexto social, ya no precisamente para percibir (medir, cuantificar) de lejos los impactos de las políticas, que sería una visión tecnocrática estrecha, sino ante todo para estimular la participación pública o ciudadana en la edificación de las políticas.

Las políticas públicas, por lo tanto, son construcciones sociales concretas, que están orientadas a problemas que definen

públicos concretos, los cuales son reconocidos y ordenados en el curso de trayectorias del conflicto o de la cooperación entre variados actores, hasta alcanzar los puntos de decisión dispuestos en la institucionalidad pública.

En palabras de Jacques Lagroye, las políticas públicas son un tipo de acciones que se conciben “como resultado de una interacción en la cual participan múltiples agentes (gubernamentales y no gubernamentales), los que intervienen en función de los propios intereses y con arreglo a sus concepciones de la vida social”.

En la medida que la población sea más sujeto que objeto, las decisiones colectivas podrán ser más incluyentes y acertadas, lo que es un logro frente a la idea de élites iluminadas como la única garantía de la democracia. La participación ciudadana en políticas públicas puede definirse principalmente como toda actividad de los ciudadanos dirigidos a intervenir en la designación de sus gobernantes o a influir en la formación de la política estatal. Comprende las acciones colectivas o individuales, de apoyo o de presión, mediante las cuales una o varias personas intentan incidir en las decisiones acerca del tipo de gobierno que debe regir una sociedad, en la manera cómo se dirige al Estado en dicho país, o en decisiones específicas del gobierno que afectan a una comunidad o a sus miembros individuales.

Se trata de la cultivar una ciudadanía formada, crítica y madura, que comprenda y asuma que todos y todas son sujetos de derechos y obligaciones. Para los gobiernos, muchas veces, la participación se reduce a involucrar a la gente en la ejecución de políticas definidas desde arriba, obstruyendo la posibilidad de participación en diversos grados, incluso el decisonal; en cambio, para los movimientos ciudadanos la búsqueda de participación real es una de sus principales reivindicaciones.

Cualquier sistema que no sea sosteniblemente fundamentado en un modelo participativo y transparente, se convierte en un esquema autoritario o sociedad de dominación que pervierte los objetivos enunciados por muy bellamente expresados que estén. Es innegable la necesidad de estrechar o anular la brecha entre el quehacer público y la ciudadanía. Sólo en la medida en que el ciudadano se considere parte del ciclo de políticas públicas tendrá la iniciativa de ser actor y fiscalizador.

La participación debe estar íntimamente ligada al acceso a la toma de decisiones, tomando en cuenta la voluntad de los sujetos; se trata de caminar responsablemente hacia la meta, de que éstos se conviertan en protagonistas de sus vidas. El Estado necesita ser transformado con espacios de más vigencia de la sociedad civil, reivindicando la presencia de los sujetos en los diversos niveles de consulta, discusión, tomas de decisiones con respecto a estrategias, planes y proyectos. Cada nivel de la participación da lugar a resultados de más legitimidad y efectividad en las acciones, entendiendo este cuadro como proceso gradual y combinado:

Niveles y resultados de la participación³⁶:

	Información	Consulta	Concertación
Resultados	Dar a conocer	Tomar conocimiento	Acordar decisiones
Relaciones entre actores	Unilateral	Cooperación	Igualdad entre partes
Legitimidad decisión pública	Mínimo	Regular	Máximo

³⁶ Laurent Thévoz. *Procesos de concertación para la gestión pública*. Publicaciones Acuario, Centro Félix Varela, La Habana, 2002.

La ciudadanía, a menor organización mayor invisibilidad. La mayor visibilidad está en los movimientos sociales que giran en torno a ideas; a fuerzas como el territorio, la vecindad, la ciudad; al entorno físico, la salud, la identidad sexual, la herencia, la integridad; la identidad cultural, étnica, lingüística y nacional. Se apoyan en valores tales como la autonomía y la identidad; con sus correlatos organizativos, como la descentralización, el autogobierno y la autodependencia. Al promover la participación, los movimientos sociales abren cauces que generan espacios de aceptación de la diversidad, pues asumen pluralidad de intereses legítimos y contrapuestos, renunciando al monopolio del poder político. La dinámica ciudadana busca abrir camino hacia crear nuevos espacios públicos, que no son necesariamente estatales. Lo público es el espacio que puede asegurar la participación y presencia sustantiva de los actores sociales y político frente al orden estatal y privado.

El propósito ciudadano es articular el buen funcionamiento de la democracia representativa con el crecimiento de la democracia participativa. Para ello, la existencia de una sociedad civil crecientemente fuerte debe estar relacionada con un sistema político autónomo, competitivo, con partidos políticos democratizados, íntegros, permeables a las necesidades y aspiraciones de la población. Esto es lo que sentaría las bases de la gobernabilidad democrática, a través de la capacidad del Estado para ejercer sus funciones ordinarias en un clima de continuidad; el desarrollo de instituciones públicas que satisfagan necesidades mínimas de la población y generen capacidad incluyente; la generación y perdurabilidad de consensos básicos sobre la legitimidad del sistema político.

El desarrollo de medios efectivos de rendición de cuentas basados en información disponible, y que supongan sanción potencial y revocación de mandato si es necesario y el combate serio a la corrupción, son acciones indispensables de la

consolidación de prácticas de Buen Gobierno en toda la región. Sin distingo del grado de desarrollo de los medios políticos institucionales, la falta de transparencia y la corrupción son factores de ingobernabilidad en todos los países.

En esta ciudadanía, el sujeto democrático gesta la participación y se gesta en ella. La participación es clave y está íntimamente ligada al acceso a la toma de decisiones, tomando en cuenta la voluntad de los sujetos. Es la voluntad de ser menos objeto y más sujeto. Esto se manifiesta a través del empoderamiento ciudadano en el ejercicio participativo democrático en todas las esferas de la vida en democracia. La participación es la antítesis del autoritarismo, que pregona una direccionalidad preestablecida; o del populismo, que plantea el consentimiento de la gente sobre la base del paternalismo; o la visión estrecha, que pregona la participación individualista en un mercado concentrador de ingresos y excluyente de muchos grupos humanos. La participación es el pivote de la integralidad de la vida. Es crítica, acumulativa y germinal.

La participación requiere una triple credibilidad del Estado: que se lo considere democrático, honesto y eficiente. Es decir, representativo a todos los niveles, descentralizado y defensor decidido de las libertades de la sociedad. Así entendido el espacio, la participación significa “ganar control sobre la propia situación y el propio proyecto de vida mediante la intervención en decisiones que afecten el entorno vital en que dicha situación y proyecto se desenvuelven. Acceder a mejores y mayores bienes y/o servicios que la sociedad está en condiciones de suministrar, pero que algún mecanismo institucional o estructural no suministra. Aumentar el grado de autoestima, mediante más reconocimiento de derechos, necesidades y capacidades propias” (Hopenhayn, 1983). Desarrollar la vocación de poder a través del ejercicio participatorio democrático. Incrementar la participación en todas las esferas de la vida.

Es imperativa la formulación de políticas públicas sociales con un alcance de Estado y no sólo de gobierno. En este marco, convertir la política de desarrollo social en una política de Estado redistributiva para lograr la superación de la pobreza, es un tema clave para el desarrollo nacional. La experiencia de diversos países ha demostrado que la gobernabilidad, la transparencia, la confianza y la efectividad de las políticas, son mayores cuando los actores sociales, junto al gobierno, logran consensos básicos para trabajar en función del país y no sólo de la opción política que gobierna. Esta nueva estrategia demanda crear los incentivos que generen el interés y motivación suficiente para actuar.

Es un esfuerzo que debe estar sustentado en una visión de largo plazo, producto de la consulta, negociación y acuerdos con los diferentes actores políticos, económicos y sociales que interactúan en diferentes espacios. Optimizar el desarrollo social no sólo aumentando la inversión, sino la capacidad de gestión, transparencia, construcción participativa de las políticas públicas, la rendición de cuentas y la auditoría social.

Una sociedad civil poderosa y diversa, organizada en diferentes modos y sectores, infunde profundidad y permanencia a la democracia. Para ello, los procesos educativos tienen que estar articulados a los procesos organizativos asociativos y, por lo tanto, el proceso de formación y comunicación debe mantener una relación orgánica con la capacidad y fortaleza de incidencia de la ciudadanía.

Es necesario el establecimiento de un sistema de articulación de las políticas públicas dentro de cada sector y del propio gobierno en su conjunto, sustentado en la acción de gestión interinstitucional de los planes y programas sociales y económicos, que contribuya a la generación de mayor eficiencia y eficacia en el uso de los esfuerzos y recursos, y el impacto

socioeconómico en los resultados en función de elevar el nivel y calidad de vida de la población.

b. La necesidad de una reforma política profunda y una ciudadanía activa, consciente y con capacidad de incidencia y movilización

Los partidos deben ser medios e instrumentos sociales para mediar entre la sociedad y el Estado, para que la sociedad se fortalezca con leyes e instituciones. Los movimientos sociales de la sociedad civil colocan demandas en la agenda pública, e intentan ejercer influencia, produciendo en ocasiones una presión constante, vía la esfera pública sobre los partidos para que estos reaccionen y traten de institucionalizar las nuevas demandas. En muchas ocasiones, los partidos no son porosos a estas demandas, porque funcionan como maquinarias electorales eventuales, sin programa político consistente, y desconectado de las propuestas sociales de la población.

El fortalecimiento de las reformas electorales es indispensable para la continuación del esfuerzo de consolidación democrática. Los partidos políticos deben profundizar sus relaciones con la sociedad, restaurar su capacidad de representación e intermediación de intereses, y abrir la participación real de la sociedad civil en estos menesteres.

Un caso es la actuación de los parlamentos profundamente cuestionado por la opinión pública, que debería convertirse en un espacio político por excelencia, que garantice el reforzamiento de la comunicación y conectividad con la sociedad. Esa comunicación de doble vía debe permitir la difusión de las actividades del legislativo y captar las demandas, inquietudes y aspiraciones de la sociedad. Los parlamentos son quienes aprueban las leyes en las democracias, tienen el deber de interpretar el bien común que plasman —o deberían

plasmarse en leyes que materialicen el interés universal; por otra parte, los parlamentarios, en nombre del pueblo, deben controlar los abusos del poder, tanto del ejecutivo como del poder judicial... “En su labor por interpretar el interés público, los parlamentos y los parlamentarios deberían consultar las corrientes de opinión, los intereses diversos y contradictorios presentes en la sociedad civil, con el propósito de plasmar y encontrar acuerdos razonables que materialicen los intereses colectivos en cada momento histórico de sus respectivas sociedades. En los parlamentos se encuentra la representación política de la sociedad, que se expresa a través de partidos, de bancadas” (Santana, 1992: 13).

Trabajar contra la corrupción desde un enfoque parcializado, jurídicista y meramente punitivo, no logra los resultados previstos, porque la ciudadanía se desentiende de su responsabilidad. Los esfuerzos se convierten en temas de expertos y especialistas, pero vacíos de ciudadanía. Cualquier esfuerzo, en este sentido, debe involucrar a los ciudadanos; para ello, deben estar ligados a los intereses y percepciones de los mismos. Sólo de esta manera se puede lograr el interés y el involucramiento activo de la ciudadanía.

El único y verdadero respaldo a la lucha contra la corrupción lo ofrece la ciudadanía organizada, de ahí la importancia de tomarla en cuenta. Cualquier esfuerzo debe enmarcarse en la perspectiva de la construcción de una democracia profunda, dentro de una visión de reforma del Estado. Por eso, toda estrategia, y sus acciones correspondientes, deben contemplar la manera de obtener un saldo de conciencia y organización ciudadana de mayor profundidad, lo que significa trabajar por lograr la incidencia en políticas públicas, e implica la promoción de la participación ciudadana. A su vez, se requiere aportar información oportuna y generar procesos constantes de educación ciudadana.

El espacio local ha demostrado ser un espacio privilegiado en el desarrollo de políticas y estrategias al respecto. Pero hay que superar la conciencia local instalada de sumisión y subordinación frente a órdenes superiores de gobierno, lo que resta capacidad de iniciativa y acción. Trabajar en red es altamente conveniente y redituable, entendiendo que la red está formada por hilos y no por agujeros, por lo que invita a sumar esfuerzos, crea sinergias, evitar duplicaciones, y a cambio fortalecer el intercambio de experiencias, aprendizaje sobre formas de control democrático ciudadano (incidencia política, rendición de cuentas, monitoreo, negociación, diálogo, cabildos y formas no violentas de protesta), que permita a la población conocer maneras de relacionarse transformadoramente con una realidad que les es hostil o indiferente, y que creen muchas veces inalcanzable.

c. Generar procesos de incidencia ciudadana en las políticas anticorrupción y en el crecimiento de una conciencia pública, a través de procesos educativos y comunicativos transformadores

A pesar de los avances en la vigencia de la democracia política, existen grandes sectores de su población que desconocen qué es la democracia, sus características, posibilidades, y limitaciones. Permanecen expresiones de debilidad en la afirmación de los valores necesarios para la existencia de la democracia y, frente a ello, una inexistente o reducida importancia en la agenda pública de la discusión sobre valores democráticos (tolerancia; pluriculturalidad; respeto a las minorías, individuo y persona; Estado de Derecho; derechos civiles, políticos, socioeconómicos y culturales; garantías de esos derechos; mecanismos para su difusión).

El contexto está marcado por la exclusión, la pobreza y sus secuelas, que azotan a una parte considerable de sus habitantes;

acompañada por la inseguridad ciudadana y —en algunos países— por la violencia política, además de un saldo de actitudes y prácticas desfavorable como el autoritarismo y la corrupción, que se han convertido en una expresión cultural a varios niveles y con diversos alcances: el clientelismo, el oportunismo en la política, la intolerancia, el sectarismo, el uso patrimonialista y la elitización del poder. Sectores importantes de la población expresan carencia de una cultura política democrática, apatía, falta de credibilidad del sistema político, desconocimiento de mecanismos de participación ciudadana, y desidia por lo electoral, en especial los jóvenes.

Existe un bajo interés por parte de la mayoría de los Estados en la educación para la vida en democracia, por lo que hoy no constituye una prioridad en el diseño de políticas públicas. Esto se expresa en la oferta restringida y limitada de esta educación; en la inexistencia o insuficiencia de programas integrales y participativos; la apatía y desmotivación de la ciudadanía en la participación política; ausencia de políticas permanentes, sustentables, incluyentes de formación, capacitación y educación para la democracia con una visión de mediano y largo plazo; escasez de recursos humanos, financieros y metodológicos para el desarrollo de programas educativos; y débil institucionalidad y desconfianza en algunos organismos electorales.

La pasividad, la apatía y el desencanto de la población con el desempeño de la democracia, en muchos países, se refleja en el abstencionismo electoral los momentos de celebrarse comicios electorales y en la baja credibilidad en los gobiernos y sectores políticos. Esto constituye un gran obstáculo, pues es dificultoso poner en práctica los valores, actitudes y conocimientos en el proceso educativo, en especial en el ejercicio de la organización, información y participación, como práctica de sus dere-

chos humanos, si no encuentra los espacios y escenarios que le permitan actuar en el contexto en que se desenvuelve.

La mayor parte de la población, ya sea por deficiencias del sistema educativo o por estar al margen del poder público, no logra ser incluida en ninguna variante de la educación ciudadana. Falta una mayor cobertura en la población, para que exista en el medio urbano y rural un ciudadano mejor informado, enterado, orientado y motivado a participar en la vida democrática.

En la perspectiva de una educación para la vida en democracia, como educación ciudadana ligada a los derechos humanos, en la práctica existen fuertes resistencias ya que en buena medida la población ve los derechos humanos como complicidad con los delincuentes, es decir, la población espera ante delitos o faltas que la justicia se aplique sin agotar los debidos procesos que el derecho plantea. Persisten otras actitudes, una de temor y otra de desinformación; por un lado, parte de la población teme abordar el tema de los derechos humanos por ubicarlo ya sea como una tendencia ideológica contraria a la ideología oficial. También, pese a los esfuerzos diversos que existen respecto a la promoción y educación en derechos humanos, el conocimiento real que la población tiene de los mismos es altamente deficiente.

Se da un grave retroceso en el ejercicio efectivo del derecho a la educación, ya que una vez más son los sectores pobres y vulnerables los que quedan excluidos del sistema educativo actual y se extiende la deserción escolar como consecuencia del empobrecimiento. La crisis de financiamiento del sistema educativo conspira contra la expansión y evaluación de las reformas, y con la progresiva capacitación del personal docente en los nuevos contenidos y metodologías. No se ha elevado la educación a política de Estado, quedando a criterio de los gobiernos en turno.

También existe la ausencia de mecanismos que garanticen y promuevan la educación en derechos humanos y la equidad de género en la familia, en el aula y a la comunidad educativa; al igual que una escasez generalizada de recursos materiales y humanos para abordar las demandas y exigencias de programas educativos a la par de la falta de continuidad de los programas de educación ciudadana. Los esfuerzos por llevar a cabo estos programas son muchas veces esporádicos. En algún momento, muchos esfuerzos y recursos se destinan a campañas o procesos de educación, pero luego se limitan o suspenden, debido a limitaciones de recursos materiales.

No existe la suficiente articulación de esfuerzos intergubernamentales e interinstitucionales. Muchas veces privan más los espacios cerrados o excluyentes entre experiencias, que ganarían mucho articulando sus esfuerzos, o por lo menos no duplicándolos. Falta sistematizar con mayor profundidad las experiencias educativas; lo que de hacerse produciría mayores posibilidades de diseñar una pedagogía para la formación ciudadana, que apunte hacia el perfil o tipo de sujetos que se plantea formar, y a encontrar los caminos para llegar o dirigirse a ellos, sobre la base a un mayor grado de conocimiento e información, que emanan de la posibilidad de repensar y sistematizar la práctica.

Hay falencias de metodologías de educación ciudadana que trasciendan la relación racional o afectiva a la democracia como concepto, intensificando la vivencia cotidiana de la democracia. Aunque el enfoque de derechos humanos ha logrado ser incluido formalmente tanto en el currículo explícito, como en los textos didácticos. No obstante, las violaciones a estos principios fundamentales son todavía características muy vigentes en el currículo oculto del quehacer educativo, siendo casi una constante en el invisible entramado de las relaciones que se establecen hacia el interior de este sistema.

No existen textos apropiados totalmente para la educación en derechos humanos. Se mantienen temores en torno a los “riesgos” de educar en derechos humanos en la escuela, por las consecuencias entre “disciplina” y la pérdida de “poder” que esto puede generar en los adultos. De igual manera, se sigue vinculando, en muchos casos, el tema de derechos humanos sólo a la defensa de derechos civiles, olvidando o desconociendo su carácter integral. Se trabaja a un nivel “conmemorativo”, celebrando fiestas, fechas, ferias, pero está lejos aún la práctica o vivencia misma de los derechos humanos.

En cuanto a los avances, existen cambios importantes hacia una vida más democrática y una protección más efectiva de la dignidad humana, como la incorporación de la enseñanza de los derechos humanos como eje transversal en los diversos niveles y modalidades, con un enfoque amplio.

Se dan experiencias que buscan no sólo transmitir racionalmente el concepto de derechos humanos, sino encontrar los caminos para vivir esos derechos, ponerlos en práctica, creciendo, caminando con ellos, ejercitando derechos y deberes, apropiándose de sus valores fundamentales y de los desafíos que nos presentan. En el fondo, lo que hace propicio la potencialidad de la educación es la reflexión necesaria acerca de la concepción que tenemos de los derechos humanos, su coherencia interna, su integralidad y, por ende, el tipo de educación que de esa concepción se desprende y se hace necesaria para fortalecerla, pues concepciones muy rígidas o formalistas de la democracia y la educación ciudadana, puede alejarla del torrente de la vida y menguar la capacidad de atracción o motivación, que debe poseer como una de sus condiciones indispensables. Se producen aportes en cuanto al desarrollo de capacidades democráticas, afirmando las innovaciones y creatividad de los procesos, respaldados por tecnologías educativas, culturales y comunicativas, articuladas

con estrategias de comunicación masiva, que buscan vincular la cotidianidad con los espacios educativos que hablan de la factibilidad de dichas apuestas.

En el tema educativo, se advierte un significativo avance en la incorporación, capacitación, enseñanza y difusión de los derechos humanos en la educación. Resulta novedoso el acercamiento a estos temas en niños del nivel primario y la propuesta pedagógica apunta a su aproximación de un modo reflexivo por parte del alumnado. Se ha ampliado el horizonte para comprender y promover una formación que influya en la vida cotidiana de las personas. Se fortalece la información del docente en su enseñanza y existen programas educativos dedicados a maestros en materia de educación ciudadana. El docente debe dejar de ser el centro del proceso educativo y el alumno un pasivo receptor o mero objeto de la acción educativa; para convertirse el docente en un facilitador, promotor y orientador de saberes, actitudes y experiencias; y el alumno, sujeto activo y promotor de su propio aprendizaje.

Los nuevos enfoques pedagógicos y las nuevas formas de abordaje de los derechos humanos permiten que la gente denuncie sin temor la violación a sus derechos y vaya adquiriendo conciencia del respeto y trato igualitario a los demás, y las sanciones para los que transgreden los derechos. Los medios de comunicación contribuyen de alguna manera en la concientización de los derechos, por la cobertura que dan; y últimamente, debido a períodos electorales, algunos de los derechos han cobrado especial importancia en las plataformas de gobierno.

Sólo con una propuesta participativa, reflexiva, ética y democrática, es posible lograr los objetivos de una nueva conceptualización preventiva frente a la corrupción, que logre involucrar activamente a la ciudadanía en esta lucha compartida. Se trata de lograr incidir, tanto “hacia arriba” (gobierno,

políticas públicas), como –y sobre todo– “hacia abajo” (la ciudadanía). Es urgente lograr la profundización de la democracia, ya que ella, al ser relativamente nueva e imperfecta, está huérfana de metodologías y enfoques verdaderamente democráticos. La lucha contra la corrupción, desde este nuevo enfoque, es en verdad una tarea estratégica para la sobrevivencia de la democracia.

En esta perspectiva, lo comunicativo es esencial, pues por una parte es importante reconocer e incorporar el papel de los medios de comunicación, contrarrestando las posibles complicidades entre medios y actos de corrupción. Los medios deben abordar la toma de conciencia de la población, al tiempo que resaltan el impacto e incidencia positiva de las acciones contra la corrupción, y denunciar con firmeza los actos de corrupción y sus responsables. Por otra parte, debe fortalecerse el papel del receptor, a través de iniciativas como la introducción de la metodología de la lectura crítica de los medios de comunicación en centros educativos y asociaciones juveniles, como forma de lidiar con los valores y antivalores presentes en los medios; además, se deben crear defensorías del lector, del televidente, del radioescucha y del internauta, en los medios de comunicación.

La educación y la comunicación, a través de metodologías y pedagogías tradicionales, trabajan considerando a los educandos como meros objetos, receptores pasivos de los contenidos o mensajes existentes, que han sido diseñados y decididos por quienes asumen la responsabilidad de educar o comunicar. Partiendo de las experiencias educativas y comunicativas ya existentes, debemos avanzar en el diseño de una estrategia de educación y comunicación común, que nos permita incidir con mayor impacto en el país. Para ello, debemos basarnos en las propuestas de la educación y comunicación popular, ampliamente desarrolladas en la región.

La metodología es participativa y experiencial, considera el saber del alumno y la alumna e incorpora la práctica de hábitos de comportamientos democráticos tales como el respeto, la escucha, el diálogo, la tolerancia, la libre expresión y el consenso. La participación y colaboración de los padres y las madres en los procesos educativos se hace realidad a través de los proyectos educativos comunitarios y de las distintas actividades que propone la escuela para integrarse a la comunidad. Es importante que se identifique a la educación ciudadana en valores y derechos humanos como una oportunidad para las innovaciones educativas.

La *educación popular* es un proceso sistemático e intencionado de comprensión de la vida, para transformarla conscientemente sobre la base de la capacidad de organizarse en el marco de los necesarios cambios de sociedades y democracias. Es un conjunto de acciones articuladas sistemática y procesalmente, con el fin de comprender colectivamente la vida, para transformarla asociativamente. Es una propuesta política, ética, pedagógica y epistemológica, que propone una metodología transformadora, que es válida no sólo para los hechos educativos, sino para el proceso integral de transformación. En ella, prevalece el sentido de proceso de mediano y largo plazo, que permita superar la visión inmediatista y parcializada del fenómeno. Así, lo inmediato, debe abordarse con visión y racionalidad estratégica. Una visión holística y compleja de la realidad, debe superar los enfoques parcializados, funcionalistas y profesionalizantes que suelen sustentar las propuestas tradicionales. Por tanto, la interdisciplinariedad, o mejor dicho la transdisciplinariedad, debe ser el enfoque a considerar en las nuevas propuestas. También es de gran importancia y utilidad, el sistematizar las experiencias. Ésta es la mejor forma de aprender de las propias prácticas, crear conocimientos y compartir experiencias. Es importante profundizar en la reflexión teórica y conceptual

sobre el tema, y ampliar y socializar dichas reflexiones a más actores sociales.

En esta perspectiva, la educación popular no es sinónimo de “educación no formal” o “educación de adultos” o “educación participativa”, sino que las trasciende. Su planteamiento metodológico puede generar propuestas en diversas esferas; por ejemplo, la educación formal, la educación cívica política, las estrategias de comunicación, la alfabetización de adultos y la etnoeducación. La educación popular ha generado y aportado experiencias significativas de participación, tanto en los espacios pedagógicos y comunicacionales, como en procesos de participación ciudadana en lo local, nacional e internacional.

La educación popular es un modelo de enseñanza-aprendizaje sobre la base de la producción y apropiación colectiva del conocimiento. Se trata de potencializar la capacidad del participante o el receptor para participar en la producción colectiva del conocimiento o de la comunicación, para apropiarse críticamente del conocimiento universal acumulado, en lugar de sólo recibirlo o transmitirlo unidireccionalmente. Se propician condiciones para la creación y producción de un nuevo conocimiento, sin caer en el elitismo que niega que la gente sea productora de conocimiento, o el basismo que abjura del conocimiento universal acumulado. En este proceso, el punto de partida y de llegada es la práctica; constituyendo, la teoría producida o acumulando, el momento de profundización que permita a la práctica existente dar el salto de calidad hacia una práctica mejorada o una nueva práctica en un proceso siempre ascendente.

En este proceso, se advierten tres dimensiones: la dimensión del descubrir y reconocer, es decir, lo investigativo, la recuperación y la revalorización; La dimensión del crear y apro-

piarse, es decir, lo pedagógico; y la dimensión del compartir y explicitar, es decir, lo comunicativo.

La educación popular se mueve entre el polo de conocer y el polo de transformar. No existe la posibilidad de conocer, si no se transforma y viceversa. Son dos caras de la misma moneda, el ying y el yang, que nos señala que no es posible realizar el hecho pedagógico de conocer para que después venga la transformación. Por el contrario, conocemos transformando y transformamos conociendo. El acto de conocer no puede tener su fin en sí mismo, en el conocimiento per se. Se conoce en función de y en la relación con el transformar, lo que le da sentido al conocer. La evaluación real de la actividad educativa no se mide sobre la base de la apropiación de conceptos, sino a la capacidad de provocar una práctica mejorada o con mayor capacidad de transformar en el sentido correcto.

Lo importante es la integralidad y sobre todo el saldo partiendo de la práctica transformadora. Las tres dimensiones son determinadas por el polo principal de transformar, pero de acuerdo con ritmos y procesos. Las tres dimensiones no pueden reducirse a lo puramente instrumental, aunque este aspecto cuenta; debe propugnar hacia lo profundo, dinámico y continuo. Todo el proceso supone tomar notas de las tensiones entre lo micro y lo macro, entre el partir y el llegar, entre el viejo y el nuevo conocimiento, entre lo personal y lo colectivo, entre lo subjetivo y lo objetivo, entre proyecto y proceso, entre eficiencia y eficacia, entre ciencia y conciencia, entre saber y sabor, entre calidad y claridad.

La educación popular relaciona los objetivos con una pedagogía participativa y crítica, y una didáctica adecuada; para ello necesita llaves, herramientas eficaces (técnicas) para implementar todo el proceso. Pero estas técnicas, los métodos y los objetivos, son coherentes en el marco de la metodología y la

concepción que se maneja. Esta propuesta educativa no puede tomar en cuenta una parte de la vida de la gente, sino que, aunque haga sus énfasis de acuerdo con la intencionalidad que se busque desarrollar, debe concebir la vida humana como una unidad articulada. Es necesario incluir y tener presente lo subjetivo, los valores, el claroscuro de la cotidianidad de la vida. Se trata de buscar la coherencia entre las diversas dimensiones, buscando la conformación de un sujeto más integral y con capacidad de transformación en las diversas facetas de su vida.

La educación popular propone el empoderamiento de ciudadanos y sus organizaciones por la vía de propiciar formas de ejercicio de la incidencia democrática más innovadoras. La expansión de la capacidad de propuesta requiere del desarrollo de capacidades de agregación de intereses y de capacidades técnicas para la presentación de opciones ante las iniciativas gubernamentales. Estas metodologías de educación y comunicación permiten efectivamente la participación y el involucramiento de los sectores sociales, y de la ciudadanía en general, en la lucha común contra la corrupción y por la transparencia y la rendición de cuentas.

III.

El poder de todos: Hacia la coalición ética

Para el cardenal hondureño Óscar Rodríguez: “La geografía de la exclusión social se está extendiendo [...] como consecuencia de los ajustes económicos, de la precarización laboral, del aumento de las desigualdades y la tendencia a la dualización social [...] Si el mercado es quien gobierna, el Estado, el gobierno será sólo el que administra lo que dicta el mercado”. Incisivo, fulgurante, edificantes son sus palabras, que ojalá sean como semillas en suelo fértil, que no queden flotando en el limbo. Señala a los que ponen en manos del mercado la solución de los problemas sociales, como el desempleo, la pobreza rural y urbana, la crisis de la vivienda y otros. Es decir, “la mano invisible” de la oferta y la demanda que posee la magia para redistribuir ingresos y generar equidad, por lo que sólo hay que dejarla actuar y tronar sus dedos.

En realidad, el marco global expresa la agudización de la brecha entre riqueza y pobreza, y el peligro del dominio del pensamiento único, pues para algunos no hacen falta otros pensamientos, ni discutir modelos, sino sólo afirmar que el puro mercado es como la lámpara de Aladino que lo resuelve todo.

El argumento principal del neoliberalismo, para legitimarse, es su llamada eficiencia y racionalidad³⁷. El libre mercado, la empresa privada y la globalización serían la panacea para resolver los problemas de la pobreza, de la inequidad y del estancamiento económico. Se dice que cuando cada uno busca su provecho propio, utilizando su creatividad e iniciativa,

³⁷ Grupo de Reflexión. Hacia una economía al servicio de las personas. *Pastoral Social*, Panamá. 1995.

cuando la sociedad deja que las empresas busquen su máximo beneficio, entonces se optimiza el uso de los recursos y de la fuerza laboral, se promueve la innovación y se garantiza el máximo crecimiento económico y la mayor participación.

Esta argumentación implica un sinnúmero de premisas y prejuicios que no siempre concuerdan con la realidad. Si bien es cierto que el libre mercado puede ser —bajo circunstancias ideales— un buen indicador para asignar los recursos y responder a las preferencias de los consumidores, el libre mercado por sí solo no garantiza necesariamente una mayor eficiencia económica, ni mucho menos la equidad social. En esta visión miope de la economía, se olvida que la economía es una auténtica actividad de hombres y mujeres, que como tal refleja la complejidad de las motivaciones humanas que no siempre expresan en sus preferencias ni las mejores (o peores) opciones, ni las más racionales. Se olvida sobre todo que la economía, como auténtica actividad humana, debe estar encauzada en una dimensión ética. En lo que hagamos, siempre somos responsables por los demás. La meta de la economía es, en primera instancia, facilitar para que todas las personas puedan participar en el proceso productivo y beneficiarse de él, y de esta manera lograr una vida más digna.

El gran argumento del neoliberalismo es la llamada eficiencia. El libre mercado sería el sistema más adecuado para asignar los recursos e indicar las preferencias. Sin embargo, esta eficiencia no es absoluta. En no pocas ocasiones se imponen a través de la publicidad, de manera agresiva o sutil, nuevos hábitos de consumo, aunque sean nocivos para la salud física, psíquica y moral de las personas y de las comunidades. El libre mercado por sí solo no puede distinguir entre las necesidades más profundas y los nuevos hábitos de consumo que no ayudan a mejorar la calidad de vida. Los consumidores no siempre buscan lo que verdaderamente conviene para

una mejor vida. La llamada racionalidad del consumidor no siempre es tan racional, sino que está condicionada por la propaganda, por los modelos que se presentan, por la presión social y por la moda.

Aatreverse a cuestionar el pensamiento único totalitario –pues abarca todas las dimensiones humanas– es delito de lesa majestad para los que consagran este desorden de cosas, pues la ideología única afirma que se ha creado un sistema mundial autorregulado y, por lo tanto, la economía debe salirse de los controles políticos y sociales.

Según Ignacio Ramonet³⁸, por primera vez en la historia de la humanidad, el mundo se encuentra dominado por una única hiperpotencia; está ocurriendo una “segunda revolución capitalista”, cuyo protagonista son las corporaciones industriales y financieras³⁹, que hoy buscan dominar el mundo como antes quisieron hacerlo los Estados; vivimos la era de una “nueva alineación”, en virtud de la cual, mientras la libertad y la democracia aparentemente triunfan en todo el planeta, los medios distraen a los ciudadanos e intentan apartarlos de la acción cívica y reivindicativa; las estructuras sociales están siendo barridas hasta el punto de crear un “caos generalizado”, lo cual ha significado, entre muchas otras cosas, un aumento brutal de las desigualdades económicas en el mundo entero; y la supervivencia de la vida en el planeta corre peligro como consecuencia de la contaminación y el daño a la naturaleza en general, lo que genera catástrofes y epidemias.

³⁸ I. Ramonet. *Guerras del siglo XXI. Nuevos miedos, nuevas amenazas*. Mondadori, 2002.

³⁹ Presenciamos la creación de redes financieras mundiales, en lugar de la conformación de una economía mundial (sólo 2% de los movimientos de capital corresponde al intercambio de bienes y servicios); es decir, el predominio del capital financiero internacional sobre los otros sectores.

Un sistema así concebido no asegura por sí mismo la equidad, el desarrollo humano, el aumento del nivel y calidad de vida, la integración y la justicia social. Óscar Rodríguez lo llamó por su nombre “capitalismo salvaje”, y agregó estas preguntas: ¿Cómo entender el poder, si no es como servicio? ¿Cómo devolverle a la política la dignidad? ¿Seguir divorciado la ética de la política y la economía?

Existen mediaciones de poder excluyentes y mediaciones incluyentes. Las excluyentes son las que concentran el poder, paralizando la participación ciudadana e imponiendo decisiones sin convocar; manipulan en lugar de conducir. La población pasa a ser espectadora, situada al margen de los rejugos del poder, manejado por las elites. Las mediaciones excluyentes se relacionan frecuentemente con la concepción de la existencia del poder, como un ente centralizado que se toma o se gana.

Las mediaciones incluyentes, por su parte, conciertan en lugar de concentrar, privilegian la convergencia, abren el compás, dialogan en lugar de monologar, y accionan sinérgicamente la participación ciudadana, por lo que se relacionan con una visión de construcción democrática de poder.

La gobernabilidad puede entenderse a través de esa doble mediación. Una gobernabilidad excluyente que busca el poder para afirmar modelos socioeconómicos impuestos; que instaura democracias grises, sin imaginación y sin capacidad real de convocar las potencialidades de la población. Otra, muy diferente, es la gobernabilidad incluyente, con capacidad nacional de construir un poder ligado a la democracia: el poder de todos, de reconciliar el gobierno con el pueblo, promover el desarrollo sustentable y la autodeterminación nacional, sobre la base de mecanismos participativos funcionales y territoriales, y abre la posibilidad de generar los cambios sobre la base de la capacidad incluyente de los diversos

sectores ciudadanos. Éste es el único modelo de desarrollo democráticamente viable, y que expresa de la manera más integral posible las diversas aspiraciones y necesidades de la población, siempre sostenidas sobre el principio del bien común. Simón Bolívar expresó esta gobernabilidad en sus palabras al Congreso de Angostura, con aquello de que “el sistema de gobierno más perfecto es aquel que produce la mayor suma de felicidad posible, mayor suma de seguridad social y mayor suma de estabilidad política”. El Libertador quería expresar la relación entre el desarrollo, la democracia y la equidad o justicia social, que conjagara los esfuerzos de la nación y conjurara los peligros que se cernían sobre las nuevas repúblicas.

La capacidad de gobernar significa la capacidad de la autoridad (central, regional o local) para canalizar y administrar los diversos intereses presentes en una sociedad en función del bien común, pero tomando en cuenta que “no puede haber república donde el pueblo no está seguro del ejercicio de sus propias facultades” (Bolívar). Es decir, no es suficiente la existencia de buenos gobernantes, si no existen condiciones de gobernabilidad que permitan construir las bases de una democracia real.

Cornelius Castoriades dibuja en sus textos la realidad que nos envuelve y que “condena a muerte constantemente, tácitamente, incluso en los países ricos, a centenares de personas por razones económicas, es decir, políticas; porque evidentemente la distribución y atribución de recursos en una sociedad es una cuestión política por excelencia”. Por ello, afirma la necesidad de una ética hilvanada a lo social y lo económico, a lo político y lo humano. El político pensador brasileño Cristovam Buarque lo establece con claridad “necesitamos una coalición de fuerzas que habrá de hacerse por razones éticas, mucho más que por razones políticas”. El teólogo Leonardo Boff lo amplía así: “Pero necesitamos, antes que nada, una utopía: man-

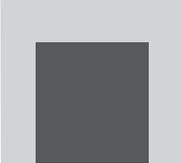
tener la humanidad reunida en la misma Casa Común contra aquellos que quieren bifurcarla haciendo de los diferentes desiguales, y de los desiguales desemejantes. A continuación, necesitamos potenciar el nicho de donde irrumpe la ética: la inteligencia emocional, el afecto profundo (*pathos*) de donde emergen los valores. Sin sentir al otro en su dignidad, como semejante y como próximo, jamás surgirá una ética humanitaria. Además, importa vivir —en el día a día, y más allá de las diferencias culturales— tres principios comprensibles para todos: el cuidado que protege la Vida y la Tierra, la cooperación que hace que dos más dos sean cinco, y la responsabilidad que se preocupa de que las consecuencias de todas nuestras prácticas sean benéficas. Y, por fin, alimentar un aura espiritual que dará sentido al todo. La nueva era, será de la ética o no será”.

Sólo así será posible enfrentar exitosamente a la corrupción. Es necesario armar una coalición ética diversa e incluyente; concertadora de los intereses particulares, partidarios o sectoriales; dotada de una visión de Estado y que logre aunar esfuerzos para enfrentar la corrupción, pero también la pobreza y la exclusión. Una conjunción de esfuerzos centrada en compromisos éticos insoslayables de común interés para todos, logrando un nivel superior de acuerdo, por sobre las diferencias propias de los diversos enfoques particulares.

Si los sueños que se sueñan juntos empiezan a ser realidad, es posible que el sueño común de la integridad y la transparencia, de la justicia y la libertad, pueda hacerse realidad, emergiendo como el “*sumak kamsay*”⁴⁰ (buen vivir) al que se refieren los saberes de los pueblos originarios andinos. Es decir, el concepto y forma de vida que se centra en el relacionamiento de la persona con la naturaleza y con la sociedad, con la

⁴⁰ Pablo Dávalos. *El “sumak kawsay” (“buen vivir”) y las censuras del desarrollo*. ALAI, 2007.

existencia individual y colectiva, sobre la base de una visión de un respeto que busca integrar valores a la convivencia humana. Es así, porque afirma crear un nuevo contrato social que integre la unidad en la diversidad, la pluriculturalidad, la equidad y la integridad, como apuestas germinales brotando e irrumpiendo animosa y esperanzadoramente en el seno de la sociedad astillada y violenta que padecemos. ¿Son éstos los caminos? ¿Éstas son las apuestas fundamentales? Una parte de esas respuestas la escribió Stendhal: “Adiós, amigo lector; intenta no ocupar tu vida en odiar y tener miedo”.



Referencias bibliográficas

- Álvarez-Uría, Fernando. 2002. Sobre delitos de cuello blanco. *Revista IDEM*, No. 34.
- Borja, Jordi. 1987. *Descentralización y participación ciudadana*. Madrid: IEAL, 1987.
- Cárdenas, Mauricio. 2001. *Estado actual de la transparencia y la responsabilidad gubernamental en Colombia*. Bogotá: Foro de Equidad Social.
- Castillero Calvo, Alfredo. 1995. *Conquista, evangelización y resistencia*. Panamá: Instituto Nacional de Cultura (INAC), pp. 169-213.
- Duarte, Klaudio. 2001. ¿Juventud o juventudes? Versiones, trampas, pistas y ejes para acercarnos progresivamente a los mundos juveniles. *PASOS*, No. 93, Segunda época. San José, Costa Rica.
- Dubois, Alfonso. 2006. *Diccionario de acción humanitaria y cooperación al desarrollo*. Bilbao, España: Hegoa.
- Durán, Jaime. 2001. *Ponencia curso sobre la comunicación política de los congresos*. Bogotá: Organización de Estados Americanos (OEA), Parlamento Andino.
- Echegollen Guzmán, Alfredo. 1997. Cultura e imaginarios políticos en América Latina. *Revista Metapolítica* 9. Mexico, DF.
- Estefanía, Joaquín. 2004. *Los siete pecados capitales de América Latina*. España: Editorial CCS.
- Flisfisch, A. 1982. Notas acerca de la idea del reforzamiento del Estado. *Revista Crítica y Utopía* 14. Buenos Aires, Argentina.
- Fuentes, Carlos. 2001. El difícil camino de Latinoamérica. Publicado en el diario El País, Madrid, España, 3 julio.
- García, Daniel. 1994. *La descentralización y el fortalecimiento municipal en el contexto político de Centroamérica*. San José, Costa Rica: Fundación DEMUCA.

- Guillén López, Tonatiuh. 2003. *Municipios y transparencia en México. Manual de uso*. México: Asociación de Municipios de México A.C.
- Hopenhayn, Martín. 1988. La participación y sus motivos. *Acción Crítica*, No. 24. Lima, Perú.
- Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH). 2003. *Diccionario electoral*. San José, Costa Rica.
- Jaén Suárez, Omar. 1978. La población del Istmo de Panamá del siglo XVI al siglo XX. Sin editor. Panamá
- La Grove, Jacques. 1994. *Sociología política*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Lazarte, Jorge. 2002. ¿Crisis de los partidos o crisis de la política? En: *La fuerza de las ideas*. La Paz, Bolivia: Foro del Desarrollo.
- Lechner, Norberto. 1990. *Los patios interiores de la democracia*. Santiago de Chile: Fondo de Cultura Económica.
- Leis, Raúl. 1998. Democracia y cultura política en Panamá. En: *El sentir democrático*. CEDAL. San José, Costa Rica.
- Leis, Raúl. 2001. Estado de situación de la educación para la vida en democracia en América Latina. X Curso Interamericano de Elecciones y Democracia, Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH). Panamá, 15-19 de octubre de 2001.
- Leis, Raúl y Carlos Núñez. 2005. *Apuntes. Desafíos sobre la tarea de la anticorrupción en Mesoamérica. Sistematización de un debate*. CEASPA, Panamá.
- Leiva, Luciano. 2000. *Poder legislativo y medios de comunicación*. Mimeo. Colombia
- Lipset, Seymour M. 1960. *El hombre político*. Buenos Aires: Editorial Universitaria de Buenos Aires (EUDEBA).
- Max Neef, Mafred. 1993. Desarrollo a escala humana. una opción para el futuro. En: *Economía de solidaridad y cosmovisión indígena*. Quito, Ecuador: Abya Yala.
- Núñez, Carlos. 2003. *La revolución ética*. Guadalajara, México: Instituto Mexicano para el Desarrollo Comunitario (IMDEC).

- Orrego Larraín, Claudio. 2000. *Corrupción y modernización del Estado*. Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Washington, EE.UU.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. 2002. I *Informe nacional de desarrollo humano*. Panamá: PNUD.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. 2004. I *Informe nacional de desarrollo humano*. Panamá: PNUD.
- Reguillo, Rossana. 1997. Culturas juveniles. Producir la identidad: un campo de interacciones. *Jóvenes*, año 2, No. 5, Causa Joven, Cuarta época, p. 13.
- Restrepo P., Adrián. 2001. Aproximaciones y polémicas al concepto de culturas juveniles. *PASOS*, No. 93, Segunda época. San José, Costa Rica.
- Rodríguez, L. y colaboradores. 1984. *Ética, moral social y política*. Madrid, España: Editorial Alambra.
- Salazar Bondy, A. 1988. *Filosofía e identidad cultural en América Latina*. Caracas, Venezuela: Monte Ávila Editores.
- Saltos Galarza, Napoleón. 1999. *Metodología para la auditoría ética de casos*. CLAD, Caracas, Venezuela,
- Sánchez U., Adolfo. 1980. *Filosofía de la práctica*. México: Editorial Grijalbo.
- Santana, Pedro. 2000. *El poder legislativo, la sociedad civil y la democracia*. Mimeo. Bogotá, Colombia.
- Sen, A. 1995. *Nuevo examen de la desigualdad*. Madrid: Alianza Economía.
- Torres Rivas, Edelberto. 2000. *La democracia y la metáfora del Buen Gobierno*. CSUCA. San José, Costa Rica.
- Transparencia Internacional. 2000. *Manual Anticorrupción*. Transparencia Internacional.
- Villar Borda, Luis. 1986. *Democracia municipal*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

La fisonomía de la corrupción se perfila no sólo como un problema de violación de normas (ilegalidad), sino fundamentalmente como un problema de violación de valores (ilegitimidad). Es un sistema de comportamiento o red en la que participan un poder fáctico (individual o colectivo), portador de intereses particulares y con poder de influencia para garantizar condiciones de impunidad.

El origen o fuente de la corrupción se localiza en tres dimensiones. La primera, es el abuso del poder económico y político. La segunda, cuando no existen o se encuentran debilitados los mecanismos adecuados de control de esos poderes. La tercera, revela que la corrupción se desenvuelve en un ambiente permisivo o de cultura de la normalidad; por ende, la lucha contra la corrupción tiene que establecerse sobre la base de la promoción de una nueva ética y una nueva cultura política.



Fundación Friedrich Ebert
Apartado 0832-00238
World Trade Center • Panamá
Teléfono: (507) 263-2071
Fax: (507) 265-7979
E-mail: panama@fesamericacentral.org

ISBN 978-9962-651-35-2



9789962651352