

CORRUPCIÓN, DEMOCRACIA Y ÉTICA

*** Alma Montenegro de Fletcher**

La Corrupción en todas sus formas conocidas, corroe, socava, y contradice todos los elementos democráticos. Es la manifestación de ethos democrático, del particularismo, ya que expresa el egoísmo, el egocentrismo, los privilegios injustos, el aprovechamiento de las debilidades y de las fallas, la utilización inescrupulosa de los débiles, los explotables y los indefensos.

Este tema, consustancial con el mundo que hemos heredado se caracteriza por: el canibalismo, la esclavitud, la pobreza abyecta y la miseria, la intolerancia, la violencia, la delincuencia, etc.

Igualmente, este mundo democrático en el que interactuemos, al mismo tiempo que crea los principios morales, las instrucciones apropiadas, los procesos y las prácticas funcionales para dinamizar sus propias sociedades, intenta encontrar los mecanismos que reduzcan la incidencia de las características antes mencionadas.

La cuestión que nos atañe en este ensayo: La corrupción, en todas sus formas, contradice lo moral y lo ético. La corrupción reina y es no sólo un hecho de la vida, sino también una forma de vida, quedando los instrumentos democráticos como simples pretensiones, farsas, fachadas que engañan sólo a aquellos que no parecen saber cómo se hacen las cosas en la sociedad.

La corrupción pareciera se ha enquistado en los cimientos más profundos de la sociedad y las democracias del mundo parecieran ser incapaces de frenarla.

*** Procuradora de la Administración**

Explicación Preliminar

Cuando los ciudadanos de una democracia sienten, con o sin razón que se han aprovechado de ellos, que no se les esté tratando ni decente ni equitativamente y que las injusticias no se están corrigiendo ni compensando, disminuyen su confianza en las instituciones y en los líderes.

Estas ideas preliminares son el preámbulo del tema que a lo largo de este ensayo, vamos a intentar analizar. Consta de tres capítulos en los que:

1. Partiendo de la conceptualización del término, se plantean los aspectos generales del mismo y examinaremos la relación entre Estado y Democracia.
2. Se proyecta la corrupción considerando sus bases anti-éticomorales e interconectando la ética, la función pública y la corrupción como antítesis de la ética o probidad.
3. Por último se identifican las paradojas, contextos y factores propiciatorios del fenómeno de la corrupción, así como la caracterización de la misma en la realidad nacional y los factores que impiden atender el problema.

Para finalizar, a manera de conclusiones, planteamos algunas propuestas para encararlo.

Con esta contribución y todos los escritos, ensayos, investigaciones y trabajos bibliográficos que sobre esta materia se han elaborado, el tema no se agota, por el contrario, este ensayo al igual que otros que hemos consultado, forman parte de la teorización; la acción concreta de cómo frenarla, de como intervenirla, podría constituirse en el comienzo.

Capítulo I: Aspectos Generales

A. La Corrupción: Conceptualización

Para tener un amplio marco de referencia comencemos por revisar la opinión de algunos estudiosos del tema:

- "La Corrupción no es más que la acción y efecto de corromper o corromperse, es decir, alterar y trastocar la forma de alguna cosa, viciar, pervertir; sobornar a alguna persona o autoridad" (Diccionario Castell).
- Según Saban Godoy "es la utilización de potestades públicas para el interés privado cuando éste difiere del general".
- En opinión de Raymon Guillén "la corrupción es una conducta penalmente incriminada por lo cual se soliciten, se acepten o se reciban ofertas, promesas, dádivas, presentes, con el fin de realizar o abstenerse de un acto para obtener favores o ventajas particulares".
- Por su parte, Amoldo Iturbe señala que "el delito de corrupción es aquel que comete el particular al lograr por medio de dádivas o promesas, que un funcionario público traicione los deberes de su cargo o el que comete el propio funcionario al desviarse del recto cumplimiento de sus deberes y obligaciones por las dádivas o promesas recibidas por un acto de sus funciones".
- De acuerdo a Maria Moliner, "la corrupción es quebrantar la moral de la Administración Pública o de los funcionarios. En especial, hacer con dádivas que un juez o empleado obren en cierto sentido que no es debido".

El pensamiento de Norberto Bobbio, nos hace ver que la corrupción "es el fenómeno por medio del cual un funcionario público es impulsado a actuar en modo distinto de los estándares normativos del sistema para favorecer intereses particulares a cambio de una recompensa. Por lo tanto, es el comportamiento ilegal de aquel que ocupa un papel en la estructura estatal"

- Miguel Ángel Sánchez afirma que una definición operacional de la corrupción es "la proyección de aquellas personas que revestidas de la autoridad pública, sucumben a la seducción, como por lo realizado por aquellos que tratan de corromperlos" .
- Otros autores, mencionan que, "la corrupción abarca aquellas conductas referidas a actividades corruptivas realizadas por funcionarios públicos, con o sin participación de particulares, que ponen en peligro o dañan el patrimonio, los fines formalmente previstos o el funcionamiento del Estado".

Del recorrido por el pensamiento de todos estos autores puede extraerse que la corrupción no es más que el acto de beneficio individual en perjuicio de la colectividad. Y la mayoría de los autores lo refieren al funcionario público, que acepta de un particular los beneficios.

Néstor Porcell en su “Caleidoscopio Moral de la Corrupción”, menciona que para los panameños, ésta alcanza diversos matices que van desde el aprovechamiento de los bienes del Estado, pasando por los intereses personales y terminando en las promesas incumplidas de los gobernantes y políticos. La carencia de reparos morales con el pueblo, la Patria, el Estado; el amiguismo, el nepotismo, los desfalcos y los actos ilícitos forman el contenido de esta práctica social.

Mario Bunge plantea que "cuando la corrupción está metida en el tejido social, no hay leyes que puedan eliminarla, es más, las leyes son ineficaces si el mal ejemplo viene de arriba".

B. Estado, Democracia y Corrupción

Después de tener claro el concepto Corrupción, corresponde ahora interrelacionarlo con el Estado y la Democracia y visualizarlo al interior de los problemas de esta última.

El Estado no es algo nuevo en el mundo, es el resultado de complejas relaciones que se han ido entretejiendo junto con la evolución del hombre. El Estado, en este sentido, es una organización humana; es una creación del hombre, fruto de una larga contratación histórica que se ha ido produciendo con el correr de los siglos.

Pero debemos entender al hombre como un ser eminentemente conflictivo, en el sentido de que vive en un estado permanente de intereses, ideas y posiciones contrapuestas, derivadas de que cada ser humano constituye una individualidad y por lo tanto uno diferente a otro, situación de la que surgen relaciones de acuerdos y desacuerdos. Por lo que resulta esencial e indispensable regular las relaciones humanas, de tal forma que se provean los mecanismos para que se receten los acuerdos y se solucionen los desacuerdos.

El hombre se organiza políticamente y esta organización política es precisamente el Estado, como la forma más compleja de organización; como

forma superior en que se asocian los individuos, con miras a satisfacer las necesidades de lo que se denomina como lo público del sistema humano.

Estamos entonces en presencia de algunos elementos básicos que han contribuido a la formación del Estado, en los términos conocidos en la actualidad.

El concepto Estado es definido de múltiples formas, en consideración a que obedecen a distintos enfoques y a diferentes escuelas, pero quizá resulte oportuno recurrir a lo planteado por Wilburg Jiménez Castro cuando señala que: "el Estado como tal, sujeto de derechos y deberes, es una corporación ordenada y organizada, política, jurídica y administrativamente. Personifica a la comunidad humana que constituye a la nación, la cual se encuentra asentada en un territorio propio y determinado. El Estado es poseedor de un poder superior, originario y jerarquizado, el cual utiliza para gobernar al pueblo, como instrumento anticonflictivo entre los diversos grupos sociales de la comunidad. Así mismo ejerce la soberanía nacional y hace que prevalezca el interés general sobre los particulares, con lo cual satisface el propósito de su origen y de su finalidad".

El espíritu democrático aborrece la existencia de la corrupción, trata de buscar formas y medios para eliminarla de la faz de la tierra o por lo menos reducirla al mínimo.

Estas dos fuerzas contrarias Democracia y Corrupción, se encuentran en toda sociedad. La segunda, cómo ya se ha mencionado, corroe, socava y contradice todos los elementos democráticos. Algunas veces resulta ganadora indiscutida una de las dos.

La Corrupción reina y es no sólo un hecho de la vida, sino también una forma de vida, quedando los instrumentos democráticos como simples pretensiones, farsas, fachadas que engañan sólo aquellos que no parecen saber cómo se hacen las cosas en la sociedad. En algunos casos reina la disposición democrática y la corrupción es reducida al mínimo, ésta al ser descubierta, acarrea fuertes condenas públicas y castigos.

Cualquiera de nuestros ambientes democráticos es caldo de cultivo para la corrupción. Los seres humanos son imperfectos y débiles, manipuladores, engañosos y crédulos. La pobreza, las necesidades, la escasez son susceptibles de ser explotadas.

Los inescrupulosos siempre van a la delantera y son creativos al obviar los obstáculos que entorpecen sus posibilidades.

La corrupción toca a todos. Corroe el sentir democrático. Si no se combate, se extiende y amenaza en última instancia a la democracia misma.

El aspecto más negativo de la corrupción es su naturaleza misma. Adopta tantas formas y cubre tal variedad de actividades públicas que frecuentemente se hace difícil para el hombre de la calle reconocerla por lo que es, ya que los corruptos son hábiles al ocultar sus actos ilícitos y cubrir todo rastro. Es más, es sumamente contagiosa; la corrupción se extiende rápidamente desde una esfera de la vida pública como una bola creciente de nieve. Son pocos los que entran en contacto con ella y logran escapar a su seducción. Esto porque la corrupción en un caldo de cultivo adecuado --en sociedades democráticas sin valores morales y éticos bien cimentados-- es seductora, promete recompensas no merecidas y con frecuencia las produce sin ser detectada y mucho menos sancionada.

¿Se están desilusionando más las personas porque hay más corrupción o porque se ha llegado a saber más acerca de ella?

Las sociedades no se jactan de sus fallas. A nadie le gusta admitir que es corrupto o que participa en actos corruptos, ni siquiera que conoce de la corrupción en su entorno.

Durante mucho tiempo, el tema había sido un tabú.

Actualmente ha perdido ese perfil, ya que la corrupción socava las decisiones políticas, conduce a un uso ineficiente de los recursos y beneficia a los inescrupulosos a expensas de quienes acatan la ley.

Asimismo la corrupción implica la pérdida de la autoridad moral, debilita la eficiencia de las operaciones gubernamentales, aumenta las oportunidades para el delito organizado, estimula los abusos de fuerza de la policía, agrega cargas al contribuyente y tiene un impacto directo sobre los pobres.

También implica el desarrollo de obras públicas que nadie requiere, sugiere construcciones mal hechas que rápidamente se tornan obsoletas y deben ser reconstruidas. Es dinero que se usa para financiar contratos inflados o para reponer ingresos ya sustraídos. La corrupción permite la impunidad de los actos delictivos, de manera que a la ley la compra el postor más alto.

Gerald Caiden, dice: "si no se controla la corrupción oficial eventualmente resulta en una debilidad del Estado que incluye todo tipo de indisciplina social que obstaculiza la efectividad del gobierno y obstruye el desarrollo nacional.

Esto conduce a una sociedad en la cual muy poco funciona como debería, aumenta el malestar social y donde se recurre a la represión para evitar el colapso total. Es más, conduce a un cinismo generalizado que engendra la desesperanza".

¿Cuáles son actualmente los aspectos más preocupantes de la corrupción?

En primer término, encabezando la lista de la organización Transparency International, está el soborno empresarial que hace de las suyas en todo el mundo y es endémico a las transacciones públicas y privadas.

El segundo aspecto en relación con el soborno empresarial es el volumen del blanqueo o lavado de dinero que se efectúa a nivel mundial.

La manipulación ilegal de los mercados financieros internacionales hace cada vez más vulnerables a las economías nacionales.

En tercer lugar están los carteles de las drogas que operan relativamente libres. El mundo está presenciando el surgimiento de las narcodemocracias, es decir, países que según Caiden "poseen fachada democrática pero que son efectivamente controlados por los cabecillas de las drogas, quienes manipulan los sistemas políticos con dinero".

Los medios de comunicación dan cuenta que el poder económico que genera este ilícito está en el orden de los quinientos mil millones de dólares (\$500,000.000.) anuales. El sólo pensar en esta increíble cantidad de dinero asusta al común de los mortales.

El cuarto aspecto tiene que ver con la influencia creciente que ejerce el dinero en la vida pública, en los electores, en los políticos, en los medios de comunicación social, por medio de la privatización, la evasión fiscal, etc.

El quinto aspecto es la Cleptocracia en que los recursos públicos se consideran patrimonio propio. El cargo público es un medio para el auto enriquecimiento sin limitaciones.

En sexto lugar, se encuentra la vergonzante situación de muchas de las organizaciones no gubernamentales (ONGs), las que responden a sí mismas y que se han convertido en fachadas para el delito organizado.

¿Por qué los regímenes democráticos deben ser capaces de minimizar este problema, pues de no ser así se compromete la misma democracia?.

La respuesta a tal pregunta radica en que:

- Se perpetúa el descontento y el resentimiento popular.
- Surge la incapacidad de la democracia de responder rápida y hábilmente a las situaciones de crisis y, solo sirve para intensificar la falta de confianza que ya priva entre las personas respecto a las autoridades e instituciones públicas.
- La venta desvergonzada de la política en muchos regímenes democráticos distorsiona la formulación de políticas y produce un campo de juego aún más desigual. La gran mayoría de los ciudadanos que no pueden darse el lujo de participar se sienten cada vez más alejados, resentidos y ofendidos, dejándole el paso libre a la casta de profesionales políticos.
- Es una cultura cívica que se desmorona y que reduce la brecha entre la democracia y sus alternativas. ¿Cuál es la diferencia real para las personas? ¿Qué tienen que perder? ¿Qué tienen que ganar?
- Si la democracia no puede ser una alternativa, hay que recurrir a otras.

Por último, si no es controlada, la corrupción se extiende, contamina todo lo que toca. Se mueve de una institución a otra, de las empresas a la administración pública, de los sindicatos a las asociaciones de los voluntarios, hasta que toda negociación resulta sospechosa y toda actuación es afectada. Todos los profesionales se involucran y todos son presionados para que se unan, sigan la corriente y guarden el secreto. Eventualmente, en palabras de Gunnar Myrdal, todo se vuelve blando!!!.

Concluimos este aparte tan sólo señalando que ante la corrupción ni siquiera la democracia más consolidada está segura. Toda sociedad debe cuidarse de los efectos insidiosos de esta situación o vivirá para arrepentirse de su aceptación y conformismo.

Capítulo II. La Corrupción: Sus Bases Anti-Ético-Morales

En este capítulo se impulsan ideas referentes a la ética misma, a la relación de ésta con la función pública y la corrupción, y sin obviar el planteamiento de la corrupción como antítesis de la ética o probidad.

A. De la Ética y la Moral

El hombre se debate permanentemente en el dilema de ser y el deber ser, o las dicotomías relacionales que plantea el positivismo/normativismo, el objetivismo/subjetivismo, el pragmatismo/dogmatismo, realismo/idealismo, etc. Mas no podría ser de otra manera si, al momento de actuar o de exteriorizar nuestras motivaciones, nos enfrentamos ante un marco amplio e infinito de posibilidades de acción luego actuamos en función de conjugar una serie de factores entre los que se cuenta nuestro sistema de valores y principios, estructurados a través de la transmisión generacional y fruto de la característica humana de convivencia social. No podría ser de otra manera tratándose de la ética, que pretende ser aplicada a una realidad concreta, como es la función pública.

La ética en el ejercicio de la función pública involucra una especialización en el campo de aplicación de la misma.

Los profesionales, las especializaciones y el ejercicio de la función pública tienen un efecto social. Mediante este efecto social la actividad se liga con la sociedad y, por lo tanto, con la propia cultura, interactuando con el sistema de valores de los cuales no puede abstraerse, pues de lo contrario recibiría el rechazo social. "La función social de la profesión --su función característica-- e incluso el rendimiento individual de la profesión misma, están ligados de modo indivisible con la moralidad de su ejercicio"- Juvany Narciso.

La formación de una conciencia moral es una tarea dificultosa, plagada de inconvenientes, pero la viabilidad de la sociedad requiere de ello. Así resulta ineludible la preocupación por la formación de una base moral, que se expresa formalmente en normas jurídicas y en los usos y costumbres propias de cada sociedad que no hubiesen sido normadas.

La ética no es posible de abordar sino en una correspondencia estrecha con la moral; de hecho, la ética se nutre de lo moral. Parece lógico entonces que digamos algunas cosas en torno a la moral para entender la ética. La moral está

constituida por un conjunto de imperativos, cuyo acatamiento es el fruto de una convicción interna de cada persona. Luego podría decirse que la moral actúa sobre los sujetos y condiciona de una manera casi inconsciente nuestro comportamiento. Las personas van internalizando las normas morales a lo largo de su vida. En otras palabras, la interacción social es uno de los elementos capitales del desarrollo moral.

Respecto de la moral, entonces, se puede señalar, que es un conjunto de normas que orientan las acciones del hombre, normas que tienen una perspectiva histórica y son referentes de conducta que se presentan a partir de modelos que se han internalizado, y que devienen en costumbres que contribuyen a dirigir positiva o negativamente la conducta del hombre. La moral es la pauta de comportamiento individual o grupal, según sea particular o general, que se constituye como el elemento que reprime o alienta internamente determinadas conductas, en función de su aceptación ya sea del individuo o del grupo.

La ética por su parte, concebida en su dimensión tanto individual como grupal, encuentra su fundamento en el fenómeno de lo moral. No se la puede tratar desligada de la moral pues ésta constituye el substrato o fenómeno objeto de su estudio, lo que se desprende de la apreciación que Frankena hace de la ética, en que la define como filosofía moral, estudio o disciplina que se interesa por los juicios de aprobación y desaprobación, los juicios sobre lo correcto y lo incorrecto, la bondad o maldad, la virtud o el vicio, lo apetecible o lo sensato de las acciones, disposiciones, fines, objetos o estados de cosas. Asimismo se la define como "una ciencia normativa que formula pautas y reglas de conducta correcta o buena conducta".

La ética se ocupa por consiguiente del estudio de nuestros juicios y actos morales, encontrar respuestas al porqué se aprueban o reprueban juicios y actos. La ética en definitiva trata de la moral y de las obligaciones del hombre encaminadas al logro de los más elevados propósitos sociales.

B. Ética, Función Pública y Corrupción

Resulta conveniente distinguir entre principios éticos en el ejercicio de la función pública, de aquellas conductas que implican obligatoriedad de cumplimiento, en razón de que su inobservancia está penada por el ordenamiento jurídico, por lo que estas conductas se encuentran tipificadas ya sea como delitos o como faltas administrativas. No es este el ámbito que nos interesa analizar, por cuanto pertenece a lo ya establecido e implica conductas previstas; luego no plantea

dilemas al agente público, más que de atenerse a lo establecido en los preceptos. No obstante, el ámbito de la ética implica una constelación de conductas que fluyen de elementos culturales en la sociedad que no necesariamente se encuentran establecidas en el ordenamiento jurídico, por lo que permanentemente está planteando dilemas a los funcionarios. Un dilema significa que, ante un determinado hecho, la persona duda en cuanto a cuál es la conducta correcta, producto de que entran en conflicto valores contrapuestos.

Por cierto que este ámbito del comportamiento tiene que ver con lo que se conoce como la "discrecionalidad administrativa", que el derecho se ha encargado de regular a fin de profundizar los controles y consecuentemente aumentar las garantías de los ciudadanos. Es claro que el derecho jamás podrá encontrar respuestas jurídicas a todas las formas posibles del comportamiento humano, y, si ello se diera, estaríamos en presencia de un dilema ético, por cuanto la juridicidad extrema implica restricciones a la libertad de las personas, además de ser impracticable. En el ámbito de la Administración Pública ello es plenamente válido por cuanto no se agota la administración en su expresión jurídica, como es el caso de la legislación con la ley, y la jurisdicción con la sentencia, sino que se extiende a la realización práctica y material de sus cometidos. Por lo que se debe entender también que la administración tampoco se agota en el acto administrativo, en tanto este expresa manifestación de voluntad orgánica sino que involucra las actuaciones administrativas como actos voluntarios.

De las normas consignadas en el ordenamiento jurídico emanan precisamente aquellos preceptos relativos al régimen disciplinario de los servidores públicos pero el derecho positivo no basta para cautelar el bien común; es necesario establecer al menos ciertas orientaciones básicas en el ámbito de los principios y valores a fin de establecer un marco general de la discrecionalidad administrativa.

Al incurrir en la corrupción, el funcionario deja de ser un agente moral en cuanto ya no cumple --honestamente-- con la finalidad de satisfacer las necesidades públicas en forma regular y continua. Deja así de lado a los aspectos vocacionales, el dominio de técnicas, el desarrollo de conocimiento y la formación de actitudes que propugnan por el servicio público definido por el bien común.

La corrupción hace que la conducta pública deje de ser ética, pues el funcionario enfrenta situaciones inmorales en el ejercicio de su función, al elegir alternativas no correctas tanto para la moral como para el fin público. Los

dilemas éticos que se presentan en forma cotidiana a todo servidor público en el ejercicio de su función, lo enfrenta a la disyuntiva de tener que resolver respecto de cuál es la forma correcta de conducirse, y ello es tan importante por tratarse es de un ámbito que afecta la fe y confianza del público.

Reiteramos que la corrupción constituye un problema ético cada vez que los funcionarios individual o colectivamente se aprovechan de sus cargos (o dan la impresión de hacerlo) de modo que comprometen la confianza y la fe pública, suscitando conflicto de lealtad o de valores o como resultado de esfuerzos para conseguir alguna ganancia particular a expensas del bien común.

C. La Corrupción como Antítesis de la Ética o Probidad

Ya hemos dicho que el fenómeno de la corrupción se manifiesta de muy diferentes formas y es considerado uno de los principales factores que inciden negativamente en el desarrollo de las instituciones democráticas, al constituir una conducta que resta credibilidad en nuestras entidades públicas y trastoca la escala de valores de los ciudadanos.

También hemos manifestado que la corrupción, como antítesis de la ética, representa el acuerdo entre un funcionario público y un particular en razón del cual el primero acepta del segundo una prestación no debida, por un acto relativo al ejercicio de sus atribuciones. De esto emerge claramente una visión de objetividad jurídica y los caracteres de la corrupción como antítesis de la probidad. La corrupción se lleva dentro de las ambiciones del individuo, pues una persona con una escala de valores en su debido lugar dentro de su conciencia, no comete actos que vayan en contra de sus convicciones y de su formación.

El funcionario que se hace corromper y el particular que lo corrompe, no cometen dos delitos distintos, sino que son coautores de un mismo ilícito penal. La corrupción es una sola, aún si los autores son necesariamente dos o más personas. Este principio plasmado por la legislación panameña en el Artículo 334 del Código Penal que prevé las mismas penas para el servidor público corrupto y para el particular corruptor, tiene plena justificación en el plano moral, pero en la práctica resulta de difícil aplicación, por no decir imposible.

La corrupción se da entre ambos sujetos y es comprensible que muy difícilmente, uno de los partícipes termine por denunciar al otro, sabiendo que ha cometido el mismo delito y que está sujeto a la misma pena.

En su carácter de antítesis de la ética y/o la probidad, la corrupción representa el abuso funcional y la ilicitud de los beneficios, y su fin lo constituye la utilidad, tanto del funcionario que se hace corromper, como del particular que da o promete, quien con el acto de corrupción tiende a obtener un beneficio ilícito en detrimento de la hacienda pública. Ya sea que este beneficio consista en evitar la expedición de un acto legal que le perjudique y/o que trate de obtener una utilidad a la que no tiene derecho.

La corrupción es una actividad ilícita dentro de la actividad pública. Es decir, todo acto que realiza el funcionario público al margen de la Ley es la descomposición del funcionamiento del engranaje gubernamental.

La necesidad de tener en nuestras Instituciones, funcionarios públicos honestos, demuestra que la honestidad es una virtud a la que hay que dedicarle tributo las veinticuatro horas del día. No se puede ser honesto, suspender y cometer una deshonestidad y seguir siendo honesto al día siguiente. Esa acción deshonestas lo acompañará por toda la vida, aunque el resto de sus días siga siendo persona recta y honesto.

Capítulo III. Paradojas, Contexto y Elementos Propositivos

En este capítulo se plantean las paradojas, el contexto y los elementos propiciatorios para el desarrollo del fenómeno de la corrupción, la caracterización de la realidad nacional además los factores que impiden considerar y atender el problema adecuadamente y algunas propuestas.

- **Factores Propiciatorios del Fenómeno**

Si partimos de considerar todo lo expuesto sobre la corrupción pareciera existir consenso sobre factores propiciatorios. Gerald Caiden en la Revista del CLAD, hace el siguiente listado:

- La traición, la subversión, así como las transacciones ilegales en el extranjero y el contrabando.
- La cleptocracia en cuanto a privatización de los fondos públicos, el robo y el hurto.
- La malversación, la falsificación y desfalcos, cuentas abultadas, sustracción y mal uso de fondos.
- El abuso del poder, la intimidación, la tortura, indultos y perdones no merecidos.
- El engaño y el fraude, la aseveración falsa, las trampas, estafas y chantaje.
- La perversión de la justicia, el comportamiento criminal, las falsas pruebas, la detención ilícita y la acusación fraudulenta.
- El incumplimiento de los deberes y el parasitismo.
- El soborno y la malversación, la extorsión, las imposiciones legales, la comisión ilícita.
- La manipulación de las elecciones, el arreglo fraudulento de los votos y la demarcación arbitraria de los distritos electorales.
- El abuso de conocimiento interno e información confidencial y la falsificación de registros.
- La venta no autorizada de bienes y licencias públicas. La evasión de impuestos y el acaparamiento ilícito.
- El abuso de influencias la intermediación de favores y el conflicto de intereses.
- La aceptación de obsequios inapropiados, honorarios, dinero por agilización de gestiones, agasajos, viajes con fondos públicos.
- Nexos con el delito organizado y las operaciones en el mercado negro.
- El compadrazgo, el encubrimiento y la vigilancia ilegal.
- Como vemos son múltiples los factores propiciatorios del fenómeno. La corrupción forma parte del estilo de vida de las sociedades latinoamericanas y de gran parte de las sociedades del mundo.

En los países que se rigen por normas morales y jurídicas el funcionario o empleado público percibe una paga decorosa y es un servidor, no un parásito. No es un servidor del Estado, sino del pueblo.

Pero, ¿qué causa la corrupción? Las causas son múltiples.

Según Raúl Castro Stagnaro, las causas de la corrupción se encuentran en:

- La acumulación excesiva del poder.
- El desequilibrio de los poderes del Estado.
- El gigantismo estatal.
- La centralización de las decisiones.
- La excesiva politización de las decisiones.
- La politización de los órganos de control.
- La decadencia del poder político.
- La no alternabilidad en los cargos públicos.

Para Eduardo Pizarro de Narvaez, las principales causas son: el abandono de los valores tradicionales, así como el clientelismo político y el nombramiento de funcionarios públicos por razones partidistas o personales, el exceso de trámites y la falta de sanciones ejemplarizantes.

B. Realidad nacional y Corrupción: Caracterización

En Panamá la existencia del fenómeno social de la corrupción se remonta desde el periodo colonial. La codicia del oro, la captación de esclavos y todo el andamiaje comercial instaurado en el Istmo generó comportamientos sociales y culturales cuyos valores se expresaron en deslealtades, traiciones y crímenes.

Para Manuel Gasteazoro la memoria colectiva de los panameños registra hechos a lo largo de la historia ligados a prácticas corruptas. El período republicano está lleno de acontecimientos similares.

En otras palabras, la realidad nacional y el devenir histórico-social panameño han estado plagados de ese conjunto de fenómenos sociales que agrupan a sujetos que se desvían de las normas socialmente establecidas y aceptadas para el logro de sus propios fines.

Con el advenimiento de la democracia, si bien es cierto han cambiado las reglas del juego, la practica social y la política misma no han variado. Recordemos toda la época Norieguista y el saqueo en los momentos posteriores a la invasión norteamericana en 1989 que desató el robo generalizado en la sociedad.

En nuestro país se ha dado la existencia de funcionarios que abusan del poder generado por los cargos públicos que detentan. También existen corporaciones o sociedades mercantiles organizadas por los actores públicos y

privados para aprovechar o sacar ventaja del aparato estatal y de las necesidades de la población. Hay también ofertas de cargos públicos a quienes financian las campañas electorales y procedimientos legales inexistentes e interpretativos de los mismos como forma de entorpecer trámites administrativos.

Se dan grandes contrabandos, sobornos a altos y bajos funcionarios para lograr decisiones a favor.

En fin, este fenómeno constituye uno de los problemas más importantes en el manejo de la Administración Pública y un reto para la clase política de nuestros países. Su enfrentamiento debe incluir docencia, ética, represión y sanciones ejemplares.

C. El Problema y Factores Concominantes

La ausencia de claras políticas públicas y de la armónica interrelación entre los componentes de la administración, desembocan en una ausencia de coherencia y acción para atacar el problema.

Su magnitud exige su conocimiento en profundidad y hasta tanto no se realice su investigación y estudio exhaustivo, constituirá en obstáculo en su control y solución.

La corrupción institucionalizada corroe los cimientos de la sociedad no sólo cuando ocurren casos escandalosos de soborno, sino cuando la actitud de los funcionarios dificulta los procedimientos administrativos, obstaculizando los trámites, atendiendo con descortesía a quien solicite sus servicios, etc.

Otra situación que impide considerar el problema, es la misma actitud del usuario que se acostumbra a la situación y califica el fenómeno como parte del sistema.

Otra situación a considerar, es el de la burocracia generalizada como parte del sistema de ineficiencia estatal, representada en las prácticas anormales que convierten el aparato administrativo en una selva por lo enmarañado e incontrolable.

La cuestión de los valores sociales es otra situación que hay que mencionar como limitante para atender el problema. De más está decir "no", pues puede quedar sujeto al arbitrio particular de los funcionarios públicos. El Estado

como estructura representante de la colectividad debe orientar su proyecto social a lograr el bien común, dirigiendo su acción pública a resolver con el menor costo --racionalizando los recursos- y en el menor tiempo el ideal del bien común.

Todo el aparato de ejecución de las políticas públicas debe ser dirigida a este propósito.

D. Algunas Propuestas

Como primer aspecto importante hay que reconocer que se trata de un problema de gran envergadura, y que se requiere una gran disposición de voluntad política porque en su consideración, --ojo: no se pretende ni siquiera insinuar su posible solución intervienen múltiples factores políticos, sociales, culturales y económicos; pero es nuestro compromiso.

Revisar la legislación no es suficiente. Se hace necesario desarrollar una labor de docencia en relación a los valores morales y éticos hacia un replanteamiento y una toma de conciencia de la sociedad en general sobre este tema y sus posibles soluciones.

Hay que hacer énfasis en la educación en cuanto a valores y probidad.

El establecimiento del régimen de Carrera Administrativa con el cual el funcionario idóneo pueda aspirar a una posición acorde con sus méritos y, en consecuencia, tener derecho a recibir un salario justo, constituye parte de los esfuerzos que debieran considerarse para fortalecer la honradez, la lealtad y la excelencia en el manejo de los asuntos públicos.

En imponer como práctica la sanción inmediata en cuanto se conoce un acto de corrupción. Al analizar la realidad existente, en la mayoría de los países se percibe la constante de que el castigo se aplica a los funcionarios de mandos medios o bajos que incurrir en conductas corruptas. Los llamados Monos Gordos o Delincuentes de Cuello y Corbata, si son castigados, es una excepción.

Otra medida tiene relación con el aumento de las sanciones por los delitos de corrupción. Se hace necesario establecer procedimientos para imponer penas que incluyan asumir los costos y las consecuencias de los actos de corrupción, a quienes se les comprueba negligencia, irresponsabilidad o dolo, ya sean del nivel que sean.

La divulgación científicamente concebida y dirigida sobre la obligatoriedad de la transparencia en los procedimientos administrativos sería otra forma de contribuir de buena manera a prevenir y controlar los actos de corrupción.

Es indispensable fortalecer el principio del Estado de Derecho, para que las estructuras controladas de las normas que deben cumplirse, tengan la base suficiente para que operen como un muro de contención contra los actos de corrupción.

Se hace necesario además crear mecanismos que propicien la denuncia, por parte del ciudadano, de los actos de corrupción de orden público o privado.

Hay que diseñar los mecanismos para enfrentar el fenómeno de la corrupción como una enfermedad del cuerpo social que compromete tanto a la clase política como a la sociedad en general.

Otro orden de propuestas serian las siguientes:

- El gobierno debe dar una demostración clara de que tiene la decisión política para enfrentar la cuestión ética. Por supuesto que ello implica enfrentar los intereses concretos desarmar los centros de poder enquistados en el aparato estatal.
- El sector privado debe comprometerse a no promover o armar negocios o actividades inmorales e ilegales que propicien la corrupción de los funcionarios.
- Debemos fortalecer el sistema de la administración de justicia. Hay que poner énfasis en la fiscalización de las transacciones promovidas por el Estado, (compras, contrataciones, etc) a través de las estructuras de auditoría interna y de Contraloría.
- Debe informarse al público sobre las operaciones y transacciones del Estado. Recordemos a la mujer del César quien no sólo debe ser sino parecer.
- Enfatizar los programas de educación sobre ética, responsabilidad social, solidaridad, productividad, trabajo, lealtad, honestidad cómo los únicos valores socialmente aceptados.
- Revisar las instancias legales (procedimientos gubernativos y contencioso-administrativo) para garantizar al ciudadano tratamiento justo en sus reclamaciones contra decisiones de la administración.

En cuanto a la estrategia del proyecto político de la administración, habrá que tener presente que los funcionarios elegidos son delegados por voluntad del electorado y los fines de su proyecto deberán dirigirlos al logro del progreso, el bien común y la paz social. Tal es la tarea que tenemos por delante.

Todos aquellos que han tenido oportunidad de una educación superior, no eludir el compromiso adquirido con quienes no han tenido acceso a ella. Tienen una misión que cumplir, un deber, un mandato que debe ser cumplido sin excusas ni pretextos, sin postergaciones y, aunque no creo en el puritanismo extremo, porque no debemos olvidar que la propia ética del protestantismo está en la raíz del capitalismo moderno --a través del estímulo de la sociedad de consumo-- es oportuno revisar los requerimientos morales propios y comenzar, desde el fondo de uno mismo, la superación de cualquier falla ética que haya impreso en nosotros un entorno corrupto de moral acomodaticia o doble moral.

Recordemos a los grandes moralistas de todas las épocas: al Galileo torturado con el fuego de la inquisición; al Tolstoi, refugiándose en la soledad para huir de su miedo a la mancha; al Gandhi que va al templo a sabiendas que allí le aguarda el asesino que cegará su vida. En fin, a nuestro Justo Arosemena, quien prefiere renunciar al poder político para librarse de la presión de parientes y amigos. ¿Será que el ser humano actual --de estos tiempos-- de carne y hueso, como dice la Biblia, carece de la fibra para convertirse en un genio moral como los aludidos?. Lo menos que podemos hacer es tratar de ver con claridad dónde está el ideal y encaminar pasos en esa dirección.

CONCLUSIÓN

La corrupción es una realidad preocupante que desmotiva y desintegra la sociedad. Esta no es sólo una expresión de la crisis estructural, sino también una crisis en el sistema de valores, de normas y en el proceso de socialización y educación del individuo.

Las razones de la corrupción han de buscarse no sólo en los condicionamientos organizativos, sino también en los aspectos valorativos del individuo producto de los procesos sociales. La corrupción ha de existir por siempre desde el momento que prevalezcan los intereses de unos grupos o individuos sobre otros. Los efectos de este fenómeno siempre han de ir en detrimento de la mayoría socialmente marginada y excluida. Hay que buscar las vías para ejercer control sobre el ejercicio del poder.

Aún cuando existe en Panamá el establecimiento de un estado de derecho, junto a ello han coexistido las situaciones de corrupción e ilegalidad en contra del status de legalidad prevaleciente en la administración de justicia.

En el caso panameño estas situaciones siempre han existido y han sido causadas por la inestabilidad política, la dependencia económica, la falta de independencia política (partidista), la ausencia de normas jurídicas cónsonas con la realidad de la corrupción y la falta de penas acorde a los delitos, las deficiencias en las estructuras administrativas, en la asignación de recursos, la poca remuneración a los funcionarios, la inestabilidad económica, la falta de credibilidad popular en las instituciones de administración de justicia, entre otros.

Si se lograra elevar el nivel de los servidores públicos, se instaurara una democracia auténtica, se diera mayor independencia, poder y agilidad a los Tribunales y se estableciera una reforma social integral (moral, cultural, ideológica, jurídica, económica y política) se lograría por lo menos minimizar la corrupción, a los corruptos por acción y por omisión. Es claro que junto a todo esto se debe eliminar el deterioro de los valores, incrementar la aceptación de valores y normas que definan los patrones de comportamiento morales y correctos.

Por otra parte, para solucionar el problema de la corrupción se debe partir de la transformación de sus causas estructurales, para así ir decrementando la desconfianza en las gestiones públicas y aprovechar los recursos en pro del pueblo. Para lograr que la justicia no se parcialice ni se erosione la democracia y se estabilicen los regímenes.

La historia ha demostrado que las democracias de larga trayectoria también pasaron por transiciones difíciles y sufrieron durante generaciones una corrupción generalizada y continuada hasta que nuevas generaciones dejaron atrás las prácticas corruptas.

Los nuevos líderes e instituciones deben lograr controlar la corrupción y una nueva cultura gradualmente producirá una nueva base moral para la gobernabilidad .

En sociedades en transición como la nuestra, la democracia puede resultar demasiado frágil para sostenerse frente al colapso económico, social y político. Se requiere de un gobierno fuerte y efectivo, que despeje las dudas que surgen

acerca de una corrupción generalizada, herencia de regímenes anteriores no democráticos.

Hay esperanza cuando la corrupción eventualmente sale a la luz pública y las autoridades e instituciones responden con acciones para combatirla.

No todo está perdido. Existe una base para sanar el gobierno y aumentar la gobernabilidad, si el pueblo adquiere conciencia y encuentra líderes decididos a lograrlo.

BIBLIOGRAFÍA

1. ARGANDOÑA, MANUEL, "La organización administrativa en Chile" 2da edición, Editorial Jurídica, 1985.
2. BOBBIO, NORBERTO, "Diccionario de Política" Tomo 1. Siglo Editores. México, 1981.
3. CAIDEN, GERALD E., "La Democracia y la Corrupción".
4. CASTRO STAGNARO, RAUL, "Principio del Pez Gordo", Partido Popular Cristiano. Perú, 1996.
5. DOS SANTOS, MARIO y CALDERÓN, FRANCISCO; "Democratización, Modernización y actores socio-políticos: Hacia un nuevo orden estatal en América Latina"; Editorial CLACSO, Buenos Aires, 1988.
6. GODOY, SABAN, "El Marco Jurídico de la Corrupción"; Editor Civitas S.A., Madrid, 1991.

7. GUILLEN, RAYMOND, Diccionario Jurídico. 2da. edición, Editorial Temis, Bogotá, 1970.
8. ITURBE, ARNOLDO, "Delitos contra la cosa pública y contra la administración de justicia"; Volumen VIII, Universidad de Venezuela, 1979.
9. JUVANY, NACISO, "Reflexiones sobre la Moral Profesional"; Revista de Derecho Judicial no. 19. Madrid, 1964.
10. MOLINER, MARIA; "Diccionario de uso del español; "Editorial Gredos". Madrid, 1982.
11. PORCELL, NESTOR, "Caleidoscopio Moral de la Corrupción"; Fotocopia
12. ROITMAN, R. MARCOS, "América Latina: desventuras de la Democracia"; México, Editorial Planeta, 1984.
13. SÁNCHEZ, MIGUEL ANGEL. "Sociología de la Corrupción Universidad de Panamá, 1996.
14. SERRAN, CARLOS EDUARDO, "Administración Pública y conducta Ética"; Costa Rica
15. SOTO, HERNANDO DE, «El Otro Sendero»; Bogotá, Editorial Oveja Negra, 1987.
16. WEBER, MAX "La Ética Protestante y el Espíritu del Capitalismo"; Buenos Aires, Editorial Amorrortu, 1986.