

CORRUPCIÓN Y GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA A LA LUZ DE LA PERCEPCIÓN CIUDADANA

Víctor Vidal Soler *



1. Introducción

El patrimonialismo y el clientelismo han sido, históricamente, prácticas comunes en el devenir político-institucional del Paraguay, dificultando la consolidación formal de un Estado de derecho, en el sentido que la teoría jurídica y la teoría política contemporáneas asignan a dicho concepto.

En efecto, las largas décadas de autoritarismo, que ocuparon la mayor parte del desarrollo del siglo XX en Paraguay, fortalecieron el círculo vicioso a partir del cual la corrupción fue naturalizándose a la fuerza, puesto que, por un lado, la ausencia de una justicia independiente y de una prensa libre hacía inviable tanto la canalización de denuncias como la investigación y sanción de los hechos cometidos; y por otro lado, se fortalecía un sistema paralelo de reglas no formales, en el cual el ingreso al empleo público, la provisión de bienes al Estado, la obtención de permisos y licencias estatales, y hasta el acceso a los servicios sociales más básicos, eran posibles solamente a través de los canales del tráfico de influencias, desde sus niveles más altos hasta los más elementales.

(*) Abogado (Universidad Nacional de Asunción). Máster en Derecho (Universidad Nacional Autónoma de México). Profesor de Teoría Política Contemporánea en FLACSO-Paraguay.

El advenimiento de la democracia formal y de las libertades públicas, tras el golpe de Estado de 1989, y principalmente a partir de la sanción de la Constitución de 1992, permitió que el tema de la corrupción pasara a ocupar un lugar destacado en los análisis periodísticos. Ahora, si bien es perceptible que la ciudadanía identifica al fenómeno de la corrupción como moralmente condenable, cabe preguntarse si la considera también una traba objetiva para el desarrollo nacional y, en consecuencia, como uno de los factores causantes de la pobreza estructural en que se encuentra sumida una parte importante de la población, además de relacionarse con la deficiente y, en algunos casos, inexistente prestación de servicios públicos de calidad.

2. La definición de corrupción y su medición

El término *corrupción* ha sido utilizado en el lenguaje del pensamiento político occidental desde tiempos muy remotos, y con enfoques metodológicos muy diversos. Además, la corrupción como tal puede afectar diversos órdenes de la vida humana, pero en este caso nos interesa un tipo en particular: la *corrupción pública*.

Una definición que consideramos didáctica, a pesar de su carácter básico y unidimensional, y que –según es posible intuir– se acerca bastante a la idea que la ciudadanía misma tiene acerca de la corrupción, es la que sostiene que: “*la corrupción es el abuso del oficio, poderes o recursos públicos, para el beneficio privado*”¹.

En efecto, la corrupción es dotada de características objetivas –y es perseguida– en el marco de los sistemas jurídicos penales, a través de la tipificación de hechos concretos que son considerados punibles: el *cohecho*, la *exacción*, el *cobro indebido de honorarios*, la *lesión de confianza*, etc.

1 Dicha definición se expone, con argumentos de crítica, en: JOHNSTON, Michael. “The search for definitions: the vitality of politics and the issue of corruption”. *International Social Science Journal*. No 149. Septiembre, 1996. Pp. 321-335.

Ahora bien, ¿cómo medir los niveles de corrupción? ¿Es suficiente con recurrir a las estadísticas judiciales acerca de los casos descubiertos, investigados y probados en juicio? Es un indicador interesante sin duda, pero a la vez parcial e insuficiente. Solo una parte de los hechos de corrupción son denunciados o descubiertos, y sin embargo, en la vida cotidiana, es posible identificar una percepción aguda y crítica de la ciudadanía acerca de la extensión, la expansión y la gravedad de la corrupción en la esfera pública.

3. Hallazgos de la encuesta LAPOP en 2014

El Proyecto de Opinión Pública de América Latina (LAPOP, por su sigla en inglés) tiene por objeto medir el estado de la opinión pública en torno a la democracia entre los ciudadanos de las Américas. Basado en la Universidad de Vanderbilt, EE.UU., LAPOP lleva adelante de modo regular, desde el año 2004, encuestas sobre actitudes y comportamientos democráticos en todo el continente. La medición incluye a Paraguay en sus rondas desde el año 2006. La encuesta de 2014 es la quinta que se realiza en el país.

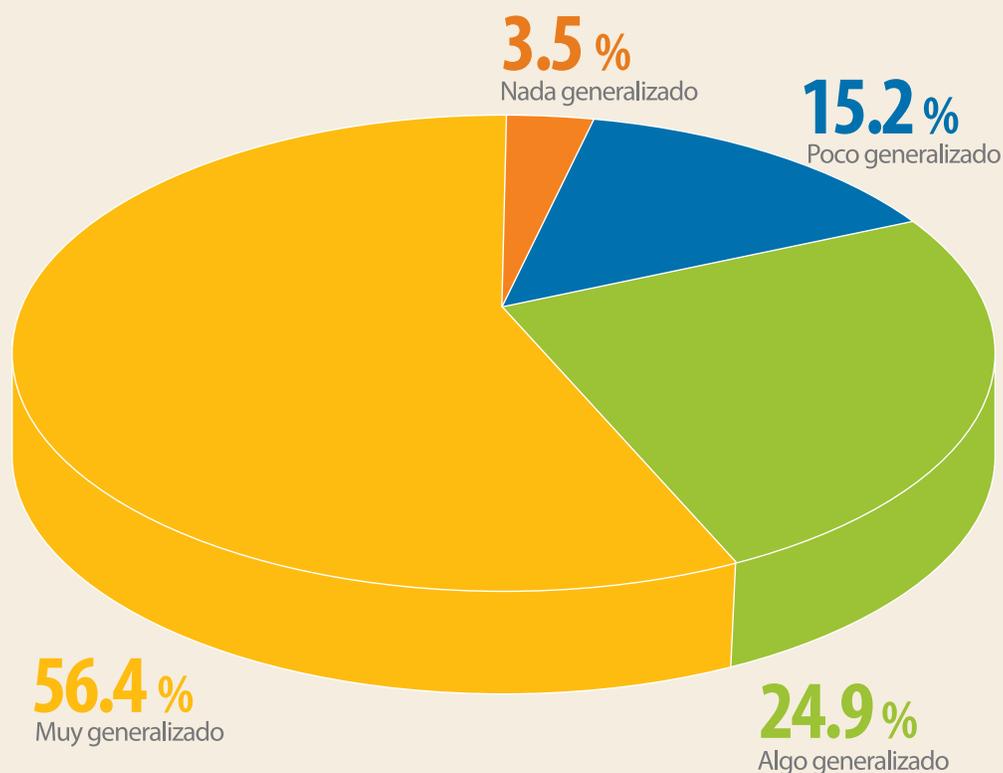
En el marco del capítulo dedicado a la corrupción, se formularon a los encuestados varias preguntas. Una de ellas está particularmente relacionada con lo que podemos denominar la *percepción de la corrupción* en un sentido global y amplio:

Teniendo en cuenta su experiencia o lo que ha oído mencionar, ¿la corrupción de los funcionarios públicos en el país está muy generalizada, algo generalizada, poco generalizada o nada generalizada?

Al respecto, un 56,4% de las personas consultadas respondió que la corrupción de los funcionarios está “*muy generalizada*”, y 24,9% que está “*algo generalizada*”, sumando una percepción desfavorable de 81,3%, un porcentaje notablemente alto².

² Los porcentajes fueron calculados con base en el total de respuestas consideradas válidas, esto es, eliminando los valores correspondientes a: “*No sabe/No responde*”.

Percepción de corrupción - LAPOP 2014 PARAGUAY



De hecho, tomando comparativamente las tres encuestas anteriores (2008, 2010 y 2012), se desprende el análisis de que la percepción negativa se ha mantenido en el tiempo en valores similares, considerablemente altos. Así, el porcentaje sumado de personas que, en años anteriores, respondieron respectivamente que la corrupción está “*muy generalizada*” y “*algo generalizada*” arroja los siguientes valores: 88% (2008); 86% (2010); y 80,9% (2012).

Esta percepción general de la ciudadanía puede ser comparada con otra variable, más específica y vinculada a la experiencia personal directa, que se desprende de la pregunta acerca de si el encuestado ha sido víctima, en el último año, de algún pedido de coima por parte de un agente público en ámbitos específicos (por ejemplo, en el trato con policías o con empleados públicos administrativos). Las respuestas directas de los consultados (“*sí*” o “*no*”), sumando cada ámbito, permiten construir un *índice de victimización por corrupción*, que arroja en este caso (2014) un porcentaje importante: 28,1% de personas consultadas que respondieron que sí fueron víctimas directas de hechos de corrupción, que es el más alto registrado desde 2006 en las encuestas LAPOP (en 2012, por ejemplo, el porcentaje fue de 21%).

En el marco de percepciones más puntuales, se les consultó también a los encuestados si cuál consideraban era el principal factor para poder tener acceso al empleo público en Paraguay. La respuesta fue inequívoca: El 74,1% respondió que eran “*los motivos políticos*”, y tan solo el 14% “*los méritos profesionales*”. A su vez, el 9,3% respondió “*por motivos personales*”.

En relación con otro aspecto que afecta la vida cotidiana de los ciudadanos, como lo es el acceso a los servicios públicos, se consultó a los encuestados si era justificable el uso de “*conexiones*” para obtener mejores servicios públicos. El resultado es llamativo: un 42,5% respondió “*siempre se justifica*”, y un 19,2% “*casi siempre*”, en comparación con un 16,7% que respondió “*nunca*”.

¿Significa ello que, en los hechos, la corrupción es moralmente aprobada por los ciudadanos? La respuesta no puede ser genérica ni concluyente, puesto que cuando se consultó si las coimas son justificables debido a los malos servicios, el 82,1% respondió que “*no, no es justificable*”.

Finalmente, teniendo en cuenta que la percepción –general y específica, directa e indirecta– acerca de la corrupción arroja calificaciones notablemente negativas, conviene averiguar si, en el marco de los temas que atañen a la política y la sociedad, es este problema uno de los prioritarios en la consideración de la agenda ciudadana.

Al respecto, LAPOP 2014 nos ofrece un interesante panorama a partir de la indagación sobre “*cuál es el problema más importante*” para los ciudadanos. En los resultados, el desempleo aparece claramente como el problema percibido como el más acuciante, habiendo sido señalado por el 26,4% de los encuestados. Luego aparecen: la pobreza (13,9%), los problemas y las crisis de la economía (12,9%), y la falta de seguridad (10,4%). La corrupción fue señalada como el problema principal solamente por el 7,4% de los consultados. A su vez, ante otra pregunta aún más específica, que indagó a cada uno de los encuestados sobre “*los problemas que le afectan de manera más directa*”, tan solo el 3,8% señaló a la corrupción en su respuesta.

4. Hipótesis de interpretación: La corrupción frente a la democracia y la gobernabilidad

Sin el afán de que el análisis resulte exhaustivo, los elementos ofrecidos por los datos expuestos más arriba nos llevan a conjeturar las siguientes líneas de interpretación y a formular las siguientes consideraciones:

a) La pobreza en contexto de desigualdad creciente, asociada a la falta de oportunidades suficientes en el marco del sistema de la economía formal, y a una deficiente prestación de servicios públicos elementales, impide la consolidación entre los ciudadanos de una idea virtuosa de “*lo público*”, asentada en los principios republicanos de la igualdad y la solidaridad, erosionándose de ese modo la cohesión social, lo cual constituye un escenario propicio para las prácticas clientelares.

b) En efecto, los ciudadanos perciben claramente que la corrupción es un problema existente (el 56,4% la encuentra “*muy generalizada*”), pero la gravedad y prioridad del problema quedan relegados frente a las necesidades abrumadoras de la sobrevivencia cotidiana (así, la falta de empleo, la pobreza y las dificultades de la economía –sumados– aparecen como los principales problemas de la agenda pública para el 53,2% de los encuestados).

c) En contrapartida, si bien las coimas o sobornos, que son las formas más “*directas*” de manifestación de la corrupción, aparecen como injustificables para la gran mayoría de los entrevistados –lo que señala una valoración moral, de carácter general, desfavorable hacia la corrupción–, otras formas más “*blandas*”, como el uso de conexiones o contactos para acceder a mejores servicios públicos, resulta justificable para un porcentaje importante de los consultados, lo que denota la aplicación de una lógica claramente transaccional, impulsada por la necesidad, y por la insuficiencia o inexistencia de respuestas efectivas a sus demandas a través de las reglas y procedimientos formales.

d) Si se entiende a la gobernabilidad democrática no solamente como la capacidad de una sociedad de resolver sus problemas de manera libre y pacífica, en el marco de un orden jurídico vigente y efectivo, sino también como la capacidad de orientar dicha resolución de problemas indefectiblemente bajo las premisas del desarrollo humano, entonces resulta inevitable considerar a la corrupción como un problema de doble dimensión: Por un lado, su elevada prevalencia debilita el proceso de formación y consolidación de los valores republicanos y democráticos, esto es, contamina la *educación ciudadana*; y por el otro, es a su vez la manifestación de un problema precedente: la debilidad y opacidad de las instituciones públicas, y su incapacidad crónica de generar respuestas efectivas a las demandas legítimas de la ciudadanía.

e) ¿Corren peligro la democracia formal y las libertades públicas frente a la generalización de la corrupción? La pregunta en sí misma parece en principio exagerada, pero si nos detenemos a observar uno de los indicadores de la encuesta LAPOP 2014, encontramos la consulta de si se justificaría un golpe de Estado –específicamente, la toma del poder por parte

de los militares– cuando existe mucha corrupción. El porcentaje de respuestas afirmativas es preocupantemente alto: 56,3% de los encuestados respondió que “*sí, se justificaría*”.

f) A la luz de las consideraciones precedentes, es razonable concluir en que el problema de la generalización de la corrupción en el sector público debe necesariamente ocupar un lugar prioritario en la agenda pública, con la correspondiente concienciación acerca de la transversalidad que su enfoque amerita, y de las graves consecuencias que acarrea su desatención, debilitando la cohesión social, afectando el propio desarrollo económico, y finalmente amenazando incluso los procesos simbólicos de legitimación de las instituciones democráticas.

g) Una política de Estado virtuosa y efectiva de combate a la corrupción debe, a la par, fortalecer el control de la gestión pública con participación ciudadana, fomentando la transparencia administrativa e implementando sanciones efectivas ante los hechos irregulares cometidos, y a la vez comunicar e informar a los ciudadanos, de manera eficaz, sobre las consecuencias positivas –palpables y mensurables– de la lucha contra la corrupción en sus vidas cotidianas: mayor disponibilidad de recursos para los servicios públicos y las políticas sociales; mayor eficiencia en el desempeño de las funciones públicas y en la asignación de los gastos; oportunidades de empleo público con base en el mérito y la idoneidad; mejor desempeño de la economía formal; y finalmente, como consecuencia, más desarrollo humano para la nación entera.

NOTA de debate 12

agosto 2014



Serie Notas de Política realizadas en el marco de la plataforma de organizaciones Paraguay Debate. Los artículos podrán ser citados, siempre que se mencione la fuente.

 /Paraguay Debate
 @paraguaydebate
prensa@paraguaydebate.org.py
www.paraguaydebate.org.py
Tel.: (021) 452 520



Con el apoyo de:

