

## **El control social no institucionalizado de los actos corruptores**

(Evinis Talon)

### **1 Introducción**

Em que pese los numerosos órganos jurídicos e instrumentos de control de la corrupción, hay necesidad de nuevos mecanismos o la reinención de los ya existentes, de modo que, en consecuencia, se puede luchar contra la corrupción, un fenómeno que perjudica, por su alto costo, la implementación de políticas públicas y la garantía de los derechos fundamentales, especialmente los de carácter social.

También se debe pensar que los medios legales o institucionalizados de control de la corrupción están integrados en la estructura burocrática del Estado, siendo creados y mantenidos por aquellos que están sujetos a la práctica de actos corruptos.

Además, es imprescindible analizar las manifestaciones populares en el escenario democrático, como instrumentos oficiosos y no institucionalizados de control social de la corrupción.

### **2 La corrupción política en el escenario democrático contemporáneo**

Las democracias contemporáneas se establecieron principalmente en la forma representativa y hay, en menor escala, instrumentos de democracia directa, como en Brasil. Sea cual fuere el modelo adoptado, la fragilidad de la democracia en los Estados resulta en un ambiente fértil para la corrupción, especialmente la política.

*Por isso mesmo, não obstante a caudal legislação existente, a conclusão não se altera: os casos de corrupção desafiam todos os sistemas, ainda que se alastrem mais facilmente naqueles países em que é frágil o regime representativo e incipiente o estágio da democracia. A doutrina reforça esse entendimento apontando os exemplos de Fernando Collor de Mello, no Brasil; o de Saddam Hussein, no Iraque; o de Ferdinand Marcos, nas Filipinas; o de Baby Doc, no Haiti; o de Alberto Fujimori, no Peru; o de Joseph Estrada, nas Filipinas; o de Suharto Wahid, na Indonésia e, finalmente, o de Nicolae Ceausescu, na Romênia. (MAYER, 2009, p. 239)*

Em relación a la corrupción política, se destaca que ha llegado a ser común entender que los partidos políticos no tienen una orientación, lo que contribuye a la crítica de la democracia representativa y la extensión del posible margen de corrupción entre los elegidos, que no tienen las mayores exigencias de sus partidos en el cumplimiento de las propuestas partidistas.

De acuerdo con Telles Junior (2006, p. 75), los partidos políticos, a excepción de uno o outro, no realizan la misión por la que existen, razón por la cual, para el pueblo, muchos de estos partidos no son más que meros acrónimos.

El problema de los partidos políticos en Brasil, que deben representar los deseos de los partidarios de su ideología, es uno de los principales factores de la crisis de representatividad, la discapacidad del Estado y el aumento de la corrupción, especialmente si se compara con la situación de otros países.

Dentro de esta crisis de representatividad, se observa que la representación política inherente a la democracia ha dado lugar a una representación de intereses, un gran desarrollador de la corrupción política. Según Bobbio (2000, p. 37-38):

Uma confirmação da revanche (ousaria dizer definitiva) da representação dos interesses sobre a representação política é o tipo de relação que se vem instaurando na maior parte dos Estados democráticos europeus entre os grandes grupos de interesses contrapostos (representantes respectivamente dos industriais e dos operários) e o parlamento, uma relação que deu lugar a um novo tipo de sistema social que foi chamado, com ou sem razão, de neocorporativo.

También se entiende que esta priorización de los intereses personales es típica de la corrupción política, ya que esta “está presente quando um agente político faz prevalecer seus interesses pessoais no campo político-funcional sobre os ideais republicano-democráticos a que se comprometeu servir” (FURLAN, 213, p. 79).

El tema es relevante. Rousseau (2005, p. 43) ya advirtió que “a vontade particular, por sua natureza, inclina-se às preferências, e a vontade geral tende para a igualdade”. Siendo así, habría un riesgo de consolidación de la corrupción cuando el particular se sobresale al general en las decisiones políticas, lo que realmente está sucediendo, perjudicando el establecimiento de la democracia, incluso en su forma representativa.

### **3 Corrupción política y descontento popular**

La corrupción es a veces tolerada, pero nunca es aceptada por aquellos que no se benefician o aprovechan. Además, los más pobres no tienen un control activo de los actos corruptos, pero son los mayores perjudicados con tal fenómeno.

Si la corrupción se dispersa en el cuerpo político y es tolerada por la comunidad, los más necesitados sufren directamente los efectos de esto. De este modo, la práctica de la corrupción tiene mayores costos si el control es menor, porque los agentes públicos y privados se sienten más libres para practicar los diversos actos de corrupción asegurándose de impunidad (BOTELHO, 2010, p. 138).

De cualquier forma, varias son las razones que han puesto el tema de la corrupción en los debates políticos, permitiendo un interés popular en su control, un interés que no encuentra una barrera entre las diferentes clases sociales.

A explosão contra a corrupção possui diversas causas. Houve aumento tanto de fato quanto de percepção da prática da corrupção em vários países. Em determinadas áreas as mudanças políticas

sistêmicas enfraqueceram ou destruíram as instituições sociais, políticas e jurídicas, e deram margem a novos abusos. Em outros lugares a liberalização política e econômica simplesmente revelou a corrupção antes oculta. Em praticamente todos os lugares, porém, observamos um claro declínio na disposição da população em tolerar prácticas corruptas por parte dos líderes políticos e das elites económicas. (GLYNN; KOBRIN; NAÍM, 2002, p. 28-29)

Normalmente, se reconocen como perspectivas que estudian la explosión de la corrupción y el aumento de insatisfacción del pueblo, en el sentido de que los casos de corrupción han aumentado, así como ha aumentado la transparencia, siendo la corrupción más expuesta. Estas perspectivas no están excluidas y, lo que es más importante, son la tercera posibilidad, que es el aumento, tanto de la corrupción, como de la percepción de la corrupción (PILAGALLO, 2013, p. 83).

Cuando el pueblo se une de manera no planificada y sin una agenda específica de reivindicaciones, en ambientes informales de presión de los tenedores del poder, demuestra toda su insatisfacción con respecto a la corrupción. La insatisfacción popular en los escenarios democráticos, ya sea aumentando los actos de corrupción o por el mero aumento de la percepción de la corrupción, debe ser vista como una manifestación de la soberanía general, tan venerada por los pensadores como Rousseau.

Así, sin la observancia de la soberanía general, que consiste en la realidad brasileña, los representantes del pueblo abdican del ideal democrático, por lo que nuevos medios de participación popular, además de los ya previstos en el ordenamiento jurídico (voto, plebiscito, referéndum y la iniciativa legislativa popular), deben crearse y aplicarse con la máxima aplicación práctica.

Es muy extraño, en una democracia representativa, que la insatisfacción popular llegue al innumerables ciudadanos usando frases como "nadie me representa" o "el político X no me representa", que ocurrió mucho en 2013 y hasta ahora en otras protestas populares contra el gobierno o contra ciertos políticos.

A este respecto, no se debe contener la insatisfacción popular. Debe extrapolar la esfera puramente psicológica y subjetiva y dar lugar a un control social efectivo, lo que hace imposible aumentar la corrupción y disminuir el nivel de protección ya alcanzado.

La idea de control es inherente a las sociedades complejas, en las que las relaciones de mando no sólo se establecen entre los que mandan y los que obedecen, teniendo varios niveles de poder diferentes. "O controlador decide em última instância, estabelecendo as grandes diretrizes da ação administrativa e supervisionando a atuação dos administradores ou agentes políticos" (COMPARATO, 2006, p. 654). En otras palabras, y para los propósitos propuestos aquí, el pueblo, actuando como controlador, aunque en ambientes informales y no estatutarios, ejerce la soberanía general y la decisión en última instancia sobre el fenómeno corruptor.

El ejercicio del control popular derivado de la insatisfacción actúa como una instancia de legitimidad política, permitiendo mayores debates y acceso a los espacios de las decisiones políticas. Es en esta evaluación pública continua de los actos políticos que una lucha cívica contra

la corrupción será posible. La necesidad de ampliar los medios de control y legitimación de la administración es urgente, por lo tanto, de acuerdo con Leal (2013, p. 51):

[...] em face da natureza complexa e multidimensional das funções e competências desta administração, em face da soberania popular que se afigura instituinte permanente da legitimidade de suas instituições, através de mecanismos radicais de participação e cogestão dos interesses públicos, aumenta ainda mais a necessidade dos poderes instituídos perseguirem, a cada momento, instâncias de legitimação política junto ao tecido social, através de mecanismos e instrumentos de comunicação e deliberação descentralizada em espaços públicos polissêmicos.

Este control continuo encuentra una base significativa en la democracia, que, según Beetham y Boyle (1996, p. 17), asume el principio dual del control popular sobre la toma de decisiones colectivas y la igualdad de derechos en el ejercicio del control.

#### **4 El control popular no institucionalizado como un medio legítimo para combatir la corrupción política**

Desde mediados del año 2013, la sociedad brasileña ha estado tratando de tener una nueva voz. Nueva voz no como una representación política importante, el número cada vez mayor de políticos o otros medios formales e institucionalizados. Lo que también se busca es no combatir los poderes constitucionales, sino darles un nuevo significado.

Además, el actual modelo democrático, en sí mismo, es objeto de numerosas críticas en Brasil y en otros países, siendo el tema de debate también en las sociedades más desarrolladas y económicamente más fuertes. Hobsbawm (2007, pág. 103) analiza este cuestionamiento mundial:

Hoje nos defrontamos com um divórcio bastante óbvio dos cidadãos com relação à espera da política. A participação nas eleições parece estar caindo na maior parte dos países de democracia liberal. Se a eleição popular é o critério principal da democracia representativa, até que ponto se pode falar da legitimidade democrática de uma autoridade eleita pela terça parte do eleitorado potencial, como é o caso do Congresso dos Estados Unidos, ou, como no caso de governos locais na Grã-Bretanha ou do Parlamento europeu, por algo como 10% ou 20% do eleitorado?

La perspectiva anterior demuestra que los nuevos instrumentos democráticos deben ser creados o nutridos, ya sea como un incentivo continuo para el ejercicio de la ciudadanía, o como un control de los actos políticos, evitando así el exceso de actos corruptos, que no son combatidos suficientemente.

Es importante recordar que la reunión permanente es imposible, pero la manifestación de la voluntad general es razonable y, más que eso, exigida como una forma de reconstruir la democracia contemporánea frente al fenómeno de la corrupción.

La forma representativa de la democracia presenta enormes dificultades en su efecto, siendo desacreditada por el sentido común y encontrando obstáculos teóricos por parte de la doctrina, además de la desarmonía entre el interés público y la representación de los intereses privados.

La discapacidad del poder del pueblo significa la reducción de la democracia misma y, consecuentemente, del Estado, abriendo un margen de acción de otros núcleos, que forman una corrupción corporativa alrededor de aquellos que tienen el poder. Como advierte Alves (2013, p. 44), “a debilidade dos Estados é compensada pelo fortalecimento de outros agentes sociais (entre os quais meios de comunicação, associações de classe e movimentos sociais) que passam a concorrer com o próprio Estado.”

Así, innegablemente la historia declaraba la apertura de los participantes en el proceso democrático, permitiendo que un gran número de ciudadanos eligieron a sus representantes. Sin embargo, el siguiente paso, si se va a aplicar, será un mejor efecto, aunque parcial, de la democracia directa, en la que todo el pueblo tendrá, en conjunto, posibilidad - y sobre todo voluntad - de participar en la esfera pública, debatiendo la decisión, aunque no jurídicamente vinculante, pero socialmente relevante, de la tergiversación de los agentes del estado y de cómo deben adoptarse nuevas medidas para combatir la corrupción, o incluso la presión sobre las instituciones para ocupar la lucha contra la corrupción política.

De cualquier forma, la democracia se basa en dos premisas, siendo una moral o teórica y una práctica. En el aspecto moral, la democracia exige que la mayoría de los ciudadanos, suponiendo que sean la mayoría de los habitantes del país, aprueben expresamente dicho régimen (HOBSBAWM, 2007).

Además, la evaluación periódica del acuerdo popular con sus representantes es un instrumento necesario para el análisis del mantenimiento del consenso y de la evaluación de las prácticas de corrupción. Ahora, considerando que el ser humano vive en la sociedad y esto es esencialmente cultural, su voluntad es también dinámica y, por lo tanto, debe ser evaluada al mismo tiempo para actuar o, al menos, analizar periódicamente, no limitarse al sufragio, ejercido entre intervalos de mandatos interminables.

En las bellas palabras de Bobbio (2010, p. 24):

Para que se possa falar de democracia, não basta que a classe política seja eleita, em outras palavras, que seu poder seja fundado num consenso inicial originário. É necessário que esse consenso seja periodicamente repetido. Não basta o consenso, mas é necessária uma verificação periódica do consenso.

Por lo tanto, la realización de manifestaciones populares, con fines específicos, instrumentan adecuadamente el ideal democrático. Las manifestaciones populares son la forma más simple y efectiva de verificación periódica del consenso o, más específicamente, de la disensión, una vez que estas manifestaciones difícilmente se producirán en contextos de satisfacción de la sociedad. Esta insatisfacción contra el "status quo" es una de las mayores contribuciones que se pueden extraer de la democracia contra la corrupción política.

En tales manifestaciones, existe un espacio informal de participación popular cuyo alcance es introducir, efectivamente, la sociedad en el escenario político, como miembros que están sujetos al derecho creado por ellos.

Advierte Martins (2011, p. 119), con gran autoridad y un sentido de la realidad, que “nos regimes democráticos, há mais possibilidade de contestar-se as manipulações, quando as oposições são fortes. Mesmo assim, com menores condições de fazer imperar a sua verdade, que os detentores do poder.”

De esta manera, no se desestima que los "representantes" del pueblo, incluso ante las manifestaciones mencionadas, tengan una posición más favorable que la de lo propio pueblo, por lo que esto, difícilmente, impondrá permanentemente sus voluntades ante la corrupción de agentes del estado.

En otras palabras, el resultado de las manifestaciones populares aparece de inmediato, por lo que tienen un importante carácter presión contra las autoridades, pero no se dilatan en el tiempo, lo que afecta a la continuidad de los objetivos alcanzados por el pueblo. Así, las manifestaciones interrumpen y evidencian la corrupción, pero no la eliminan por completo.

Esto se debe a que el poder que ejerce la autoridad es mucho mayor en la práctica que el que se ejerce a través de la legitimidad.

En palabras de Lobrot (1977, p. 8-9):

O caráter passional da autoridade manifesta-se tanto nos que a detêm quanto nos que a suportam. Nos primeiros, gera sentimentos ambíguos de vergonha e de arrogância: desejam camuflar esse poder que possuem apesar de ele lhes conferir o essencial de suas prerrogativas. Nos últimos, gera a submissão e o ódio misturados. Adoramos esse poder que nos domina e nos protege, ao mesmo tempo que o detestamos porque nos esmaga.

En cualquier caso, hay una gran ventaja en las manifestaciones populares y hay un fragmento de la voluntad general, a diferencia de las pequeñas voluntades privadas y que se encuentran al margen de una buena administración.

Sólo una ampliación de los espacios de participación popular puede afectar el principio democrático de control del bien público y, consecuentemente, la oposición a la corrupción. Hoy en día, si casi no hay limitaciones sobre quién puede participar en el proceso democrático, hay una limitación de los lugares en los que el pueblo puede intervenir válidamente, lo que termina por crear la necesidad de manifestaciones populares, como las que ocurrieron recientemente en Brasil, claramente sin fuerza decisiva instituida formalmente, pero con un carácter de presión y coacción sobre los gobernantes.

Es cierto que las manifestaciones populares o las protestas pueden influir en la dirección del país, constituyendo la voluntad general y ayudando a tomar decisiones significativas sobre la justicia o no de las conductas del estado, mientras no hay otro instrumento de mayor eficacia.

Las formas tradicionales de controles horizontales oficiales de la corrupción – autocontrol y control externo – ya no son suficientes, con la necesidad de radicalizar su control y combate, por medio de, por ejemplo, controles verticales como los medios de comunicación y sociedad civil (LEAL, 2013, p. 152).

## 5 Consideraciones finales

Finalmente, se concluye que la participación popular en el control de la corrupción no puede limitarse al proceso electoral o a los medios formales e institucionalizados y debe ocupar el espacio de discusiones oficiosas de control político. Sin embargo, si los medios formales son legalmente establecidos por los representantes del pueblo, pueden estructurarlos para ocultar actos corruptos o disminuir las consecuencias de quienes dan lugar a la corrupción. En otras palabras, quienes crean el entorno institucionalizado pueden darle forma a su favor, pero eso no sucede con el espacio informal del control popular.

Cuando pensamos en la legitimidad de los medios informales (no institucionalizados), anticipamos posibles actos corruptos en la elaboración y formulación de los medios tradicionales de control.

Por lo tanto, se entiende que cualquier manifestación pacífica del pueblo contribuirá democráticamente al debate sobre la corrupción y, en consecuencia, a la protección de los derechos fundamentales, incluido el derecho fundamental a una buena administración pública.

El ideal, por lo tanto, es que las personas ejerzan su control y, con las protestas, guíen a los gobernantes según la búsqueda de su satisfacción colectiva. En las palabras de Telles Junior (2006, p. 44), “a fidelidade do Governo à sua idéia política se comprova pelo consentimento que lhe é dado por aqueles que lhe estão submetidos.”

El momento actual de la democracia exige más que una mera extensión subjetiva de su campo, es decir, la ampliación de los legitimados para participar en el proceso democrático. Es esencial construir una idea de la democracia como sentido de la vida en la sociedad, aumentando los lugares en los que puede ejercerse válidamente, entre los que se encuentran las manifestaciones populares. Para saber si la democracia de un país se ha desarrollado, “o certo é procurar perceber se aumentou não o número dos que têm o direito de participar nas decisões que lhes dizem respeito, mas os espaços nos quais podem exercer esse direito” (BOBBIO, 2000, p. 40). Esta es la razón por la que se debe alentar la participación popular como un mecanismo para controlar los actos de los agentes públicos e inhibir la corrupción.

## Referencias

ALVES, Fernando de Brito. Constituição e participação popular: A construção histórico-discursiva do conteúdo jurídico-político da democracia como direito fundamental. Curitiba: Juruá, 2013.

BEETHAM, David; BOYLE, Kevin. Cuestiones sobre la democracia: conceptos, elementos e principios básicos. Madrid: Los Libros de la Catarata, 1996.

BOBBIO, Norberto. O futuro da democracia. Trad. Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

\_\_\_\_\_. Qual democracia? Trad. Marcelo Perine. São Paulo: Edições Loyola, 2010.

BOTELHO, Ana Cristina Melo de Pontes. Corrupção política: uma patologia social. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

COMPARATO, Fábio Konder. Ética: direito, moral e religião no mundo moderno. São Paulo: Companhia das Letras, 2006.

FURLAN, Fabiano Ferreira. A corrupção política e o Estado Democrático de Direito. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2013.

GLYNN, P.; KOBRIN, S. J.; NAÍM, M. A globalização da corrupção. In: ELLIOTT, Kimberly Ann (Org.). A corrupção e a economia global. Trad. Marsel Nascimento Gonçalves de Souza. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2002. p. 27-57.

HOBBSAWM, Eric. Globalização, democracia e terrorismo. Trad. José Viegas. São Paulo, Companhia das Letras, 2007.

LEAL, Rogério Gesta. Patologias Corruptivas nas relações entre Estado, Administração Pública e Sociedade: causas, consequências e tratamentos. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2013.

LOBROT, Michel. A favor ou contra a autoridade. Trad. Ruth Joffily Dias. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1977.

MARTINS, Ives Gandra da Silva. Uma breve teoria do poder. 2. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

MAYER, Dayse de Vasconcelos. A democracia capturada: a face oculta do poder. São Paulo: Método, 2009.

PILAGALLO, Oscar. Corrupção: entrave ao desenvolvimento do Brasil. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. Do contrato social: princípios do direito político. Trad. Vicente Sabino Jr. São Paulo: Editora CD, 2005.

TELLES JUNIOR, Goffredo. O povo e o poder: todo poder emana do povo e em seu nome será exercido. 2. ed. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2006.