

La corrupción pervierte el comportamiento institucional, obstruye el desarrollo y deniega equidad *

En los últimos años, en Guatemala ha salido a flote la descomposición que afecta el ejercicio del poder público. La manifestación más visible es el cúmulo de delitos cometidos durante el anterior gobierno y que representan un hurto masivo al erario; y aunque mucho se ha discutido sobre ellos a través de los medios de comunicación, hasta ahora se ha fracasado rotundamente en su esclarecimiento y sanción penal.

Las prácticas amorales y deshonestas tienen raíces profundas y abarcan una amplia gama de actividades sociales, políticas y económicas, todas conectadas al engranaje institucional que hace funcionar al Estado. De ahí que resulte casi imposible combatirla en los distintos frentes en que se manifiesta; y por esa razón también tiene impactos insospechados o que no son apreciados cuando el análisis es superficial o incompleto.

A lo largo de los últimos años hemos tenido casos que muestran esa realidad. La podredumbre atribuida al gobierno del período 2000-2004 implica un hurto organizado, por varios miles de millones de quetzales, que ha tenido repercusiones tan amplias que todavía no han sido analizadas.

Simultáneamente a los hechos concretos de hurto al erario, ha habido daños colaterales que, por sí mismos, constituyen formas de corrupción que atentan contra derechos fundamentales, como la vida, la integridad física y todo lo relacionado con el bienestar social de la población.

Veamos, por ejemplo:

Desfalco millonario al Seguro Social: toda una red de diputados, funcionarios y personajes influyentes se organizaron para robar el dinero de los afiliados al seguro social. Más allá de los delitos inherentes al desfalco, la violación de los parámetros éticos, la disminución de los caudales institucionales y todo lo relacionado con el abuso de poder, el impacto lo sufren los millones de guatemaltecos que durante toda su vida laboral aportaron dinero para, posteriormente, gozar de su jubilación. Y también sufren las consecuencias los afiliados que requieren de atención médica, porque el dinero robado estaba destinado para cubrir el costo de operaciones y tratamientos especializados.

A lo largo de décadas, el Seguro Social fue un botín muy apetecido por políticos y funcionarios que veían en esa institución una fuente segura de enriquecimiento criminal. El hurto se perpetró por años y el resultado es que la institución muestra severos signos de debilidad, agotamiento e incapacidad para atender las necesidades de los afiliados. Ésa es una muestra del impacto de la corrupción en los derechos humanos, particularmente los económicos y sociales.

* Reflexiones sobre la corrupción y los derechos humanos presentadas por Helen Mack, presidenta de la Fundación Myrna Mack, en el taller "Derechos Humanos y estrategias contra la corrupción: ¿determinantes para el desarrollo? organizado por el PNUD. Guatemala, 15-18 de noviembre de 2006.

Tipografía Nacional: En este caso se utilizó el presupuesto y los recursos de la Tipografía Nacional para desplegar una campaña negra contra un opositor al gobierno. Jorge Briz, quien posteriormente fungió como canciller de la República, fue difamado y calumniado en el marco de un operativo que incluyó: uso de papel y tinta, maquinaria de impresión, gasolina, vehículos y horas de trabajo del personal que tuvo a su cargo la impresión y la distribución de los panfletos difamantes.

En el marco de este caso, que sigue sin ser esclarecido ni sancionado, muchos testigos recibieron amenazas y uno de ellos fue asesinado. En lo que respecta a la violación de derechos humanos, tenemos que el personal, el presupuesto y los recursos técnicos de la Tipografía Nacional fueron utilizados para atentar contra los derechos civiles y políticos de Jorge Briz.

Casos bancarios: El dinero de los contribuyentes también fue manoseado para salvar de la quiebra a por lo menos cinco bancos del sistema nacional, cuyos accionistas mayoritarios desplegaron gran influencia durante el gobierno pasado. Sin ser debidamente esclarecidos ni sancionados continúan los casos de los bancos gemelos, Banoro, Crédito Hipotecario Nacional y Banco del Ejército. Unos andan prófugos, otros han usado influencias y corrupción para evadir reiteradamente la prisión y los procesos judiciales; y otros simplemente nunca fueron molestados.

Corrupción en la institución armada: El Ejército, una de las instituciones más fuertes del país, está sumergido profundamente en la corrupción. A los casos del pasado, se suman los más recientes: anomalías en la compra de repuestos para los equipos de la Fuerza Aérea, desfalco por casi mil millones de quetzales a su presupuesto ordinario; existencia de plazas fantasmas, desfalco al fondo de previsión social militar, peculado en el extinto Estado Mayor Presidencial, etc.

Toda inestabilidad financiera que la corrupción ha causado en el Ejército, así como en el caso de los bancos en quiebra, ha sido cubierta por el presupuesto nacional y, con esto, se ha reducido la capacidad de destinar más fondos a la inversión social y ampliar la cobertura de los servicios básicos. De nuevo, el impacto afecta el carácter progresivo que debieran tener los esfuerzos estatales en materia de observancia de los derechos económicos y sociales.

Casos MICIVI y Ministerio de Gobernación: Igual impacto podemos observar en el desfalco perpetrado por funcionarios del Ministerio de Gobernación y el pago millonario que hizo el Ministerio de Comunicaciones a empresas que incumplieron el contrato relativo a la construcción de tramos carreteros.

Con el gobierno actual han salido a flote otras formas de corrupción, que no son significativamente diferentes a los casos atribuidos a gobiernos pasados. Los viajes de los diputados, la contratación de asesores fantasmas y los mecanismos para asignar recursos a obras de infraestructura básica en el interior del país, se perfilan como nuevas prácticas corruptas, sólo que más encubiertas o sofisticadas.

Podría seguir mencionando muchos casos más que sirven para confirmar que la corrupción promueve la violación o la inobservancia de los derechos fundamentales de las personas; y que desde hace mucho tiempo dejó de ser una simple cadena de delitos cometidos por funcionarios públicos para obtener impunemente un enriquecimiento súbito.

El análisis del impacto y las consecuencias de la corrupción es algo incipiente en Guatemala, pues todavía estamos muy expuestos a los enfoques tradicionales que resaltan el escándalo por el robo, la condena pública y el fracaso en la persecución penal.

El reto ahora es adoptar nuevos enfoques y desarrollar la capacidad de ver que la corrupción tiene otros rostros. Por ejemplo: el abuso de poder, la impunidad, la nuevas formas de injusticia social, la perversión de las instituciones y la pérdida de autonomía del Estado frente a los grupos de poder

Históricamente, el Estado ha funcionado según los parámetros que dicta el poder tradicional, particularmente el sector privado y el Ejército. En la actualidad, con el crecimiento de fenómenos como el crimen organizado y la narcoactividad, la corrupción es la herramienta básica que utilizan los grupos criminales para ingresar al flujo de poder que determina el rumbo del país.

Los cabecillas de estos grupos manejan ahora tanta influencia política y tanto poder económico, que tienen capacidad de incidir en la postulación de candidatos a los más altos cargos públicos; financian campañas electorales y han cooptado puestos de dirigencia en partidos políticos; han incursionado en procesos de selección de autoridades del sector justicia y seguridad e invadieron también el ámbito del poder parlamentario. Tienen capacidad de financiar estructuras clandestinas que generan violencia política, para eliminar personas que por sus actividades sociales y políticas representan una amenaza a sus intereses.

La debilidad crónica del aparato estatal, herencia del conflicto armado interno y de la corrupción misma; la deficiente formación profesional y los problemas de pérdida de ética y excelencia profesional, crean condiciones propicias para el incremento de las prácticas delictivas y la penetración criminal en el Estado. Si a eso sumamos la falta de voluntad política, tenemos que -simplemente- carecemos de herramientas adecuadas para combatir este conjunto de problemas.

Veamos cómo fracasamos incluso en el impulso de la paz. Fue posible negociar el fin del conflicto armado interno y cumplir los compromisos operativos, pero no avanzamos en los aspectos sustantivos. Las transformaciones estructurales siguen siendo una cuestión pendiente y esa falta de cumplimiento se traduce en que el país no puede caminar hacia una situación idónea donde prevalezcan el desarrollo, la equidad y la fortaleza del Estado.

Las instituciones no pueden generar bienestar social, seguridad y tantos otros factores que son indispensables en la construcción de la paz verdadera. No hay políticas públicas que alienten la esperanza ciudadana de alcanzar, algún día, un mejor nivel de vida. Pareciera increíble pero, a diez años de haber firmado la paz, los índices de pobreza, injusticia social, marginación y exclusión son muchísimo más elevados que los reportados durante la guerra y el régimen militar.

Cuando analizamos la situación de los derechos humanos desde esta perspectiva, encontramos que no hay condiciones para garantizar su respeto ni su plena vigencia. Aunque ya no existe más una política estatal dedicada a violar sistemáticamente los derechos fundamentales, se ha configurado un comportamiento institucional perverso que crea riesgos constantes y no hay capacidad para prevenir, combatir y sancionar las prácticas que a diario afectan la vida y la integridad física de las personas.

En el caso de los derechos económicos y sociales tampoco se suele analizar que la corrupción es una variable que forzosamente hay que analizar. Los enfoques tradicionales se centran en señalar qué estructuras y qué políticas públicas hacen posible la injusticia social, así como los factores que obstruyen el acceso a los servicios básicos, pero desde una perspectiva casi exclusiva de crítica al poder económico y a los organismos internacionales, así como a los gobernantes o dirigentes políticos que acatan sus lineamientos.

Tenemos que alcanzar consenso respecto de que el desarrollo, el fortalecimiento de las instituciones, el bienestar social y la consolidación democrática no tienen viabilidad en un país donde el erario es constantemente disminuido por el pillaje de los funcionarios que pervierten el poder público.

Si a eso sumamos los desaciertos en la coordinación institucional, el derroche de recursos, el gasto ineficiente y la evasión fiscal, así como los problemas políticos, económicos y sociales endémicos, tenemos como resultado un Estado que no puede ni quiere atender las necesidades más sentidas de la población. De ahí surgen los problemas de ingobernabilidad, inestabilidad política, confrontación y conflictividad.

¿Qué estrategias podría haber ante esa situación, si se considera que la corrupción tiene múltiples formas, manifestaciones y características?

No hay recetas mágicas y, por eso, el combate contra la corrupción debe ser un proceso integral y de largo plazo. Por eso, las estrategias deben contemplar algo de lo siguiente:

-Reformas legislativas y creación de normas que garanticen la transparencia en el ejercicio del poder público, la rendición de cuentas y el fortalecimiento de los órganos contralores, así como la investigación y la persecución penal de los delitos cometidos por funcionarios públicos y sus contrapartes ciudadanas.

-Programas educativos y sociales que promuevan, desde la familia y la escuela, los principios y valores que a la larga puedan forjar un escudo en cada individuo para resistir la tentación de optar por un enriquecimiento súbito.

-Procesos sociales con intervención directa de agentes de la sociedad que influyen naturalmente en el comportamiento de personas y grupos sociales. Líderes religiosos, figuras públicas, ciudadanos con legitimidad reconocida que promuevan el rescate de la honestidad y la dignidad. La idea sería afectar positivamente el comportamiento de los ciudadanos, como individuos, servidores públicos o empleados del sector privado.

-Impulso de propuestas concretas para combatir la impunidad y el funcionamiento de las estructuras clandestinas que generan violencia política. En ese sentido, es fundamental dar pasos sólidos hacia el fortalecimiento de las instituciones; y un primer esfuerzo lo constituye la propuesta de crear una Comisión Internacional dedicada a investigar y promover el desmantelamiento de los aparatos criminales que atentan contra la vida de personas que representan una amenaza para los intereses de los bloques de poder.

Algunos datos socioeconómicos de Guatemala

Información poblacional al 2005

Población nacional: 12,700,612

La población es mayoritariamente joven (cerca del 65% de la población es menor de 25 años) y altamente rural (54%).

Segundo país latinoamericano con mayor población indígena en términos relativos (más del 40%). En el 2000, se calculaba que el ritmo de crecimiento excedía en 1.6 veces el promedio de la región latinoamericana. Las proyecciones son que para el 2020, la población guatemalteca ascenderá a 18 millones.

El país ocupa la posición 117 de 177 países en términos de desarrollo humanos y se encuentra entre el grupo de países con desarrollo medio.

Datos sobre la pobreza

En el 2004 la pobreza extrema alcanzó el 21.5% de la población. La pobreza extrema fue mayor en la población rural (32%), en tanto que la pobreza extrema urbana se situó en un 9%. Este flagelo castigó más a la población indígena (29%) en comparación con la no indígena (15%).

16 de los 22 departamentos tienen más del 50% de población en situación de pobreza y los lugares con mayor incidencia son Quiché y Alta Verapaz (los departamentos más afectados durante el conflicto armado interno) en donde 8 de cada 10 pobladores son pobres.

Alta Verapaz es el departamento con mayor índice de extrema pobreza (41%), seguido por El Quiché (33%), Huehuetenango (30%), Jalapa (30%) y Sololá (29%). Valores que van muy por encima del promedio nacional (21.5%).

En el 2002, sólo seis departamentos registraban incidencia de extrema pobreza menor que el 10%: Guatemala (1.6%), Sacatepéquez (5.3%), Zacapa (7%), Izabal (8.2%), Escuintla (7.8%) y El Progreso (8.6%).

A inicios de esta década, el país ocupaba el tercer lugar entre los países del mundo de ingreso bajo y mediano que presentaban los más altos niveles de desigualdad de ingresos. La porción más pobre de la población recibe sólo el 2.1% del ingreso nacional, mientras que la porción más rica obtiene el 63%.

En el 2000 se calculaba que el 16% de la población tenía ingresos inferiores a un dólar por día.

Desempleo

El desempleo asciende al 11.65% (2004). De la población ocupada, el 61.2% pertenece al sector informal (2004) y el 16% al subempleo visible.

La tasa de desempleo es menor en la población indígena (13%) que en la no indígena (21%).

814,911 hogares en el país reciben remesas del extranjero, por un monto aproximado de 2,998.2 millones de dólares.

De la población económicamente activa (PEA), un 28% corresponde a población entre 15 y 24 años, 48% se registra en el área urbana y el 52% en la rural. Predomina el segmento masculino, con un 68%, mientras que la población femenina equivale a un 32%. El 41% es indígena y el resto no indígena.

Alimentación

En 1987 se calculaba que el 34% de los niños menores de 5 años registraba un peso inferior al normal de su edad. Este porcentaje se ha reducido paulatinamente. Tal es así que en 1995 se redujo al 27%, en 1999 a 24% y en el 2002 al 23%.

En 1987 se calculaba que el 33.5% de la población padecía de desnutrición. A pesar de que el porcentaje se redujo con el tiempo, en el 2002 todavía se calculaba que alrededor del 25% de la población sufría de desnutrición. La incidencia, según los últimos datos oficiales, es mayor en la población indígena y rural, que alcanza al 30% de la población.

La desnutrición crónica en niñez ha registrado una ligera disminución, ya que en 1987 afectaba al 57.9%, mientras que en el 2002 se redujo al 49.3%.

Educación

La tasa neta de escolaridad primaria, que se refiere al número de alumnos entre los 7 y 12 años que se inscribieron en las escuelas, ha registrado un aumento importante desde la década de los ochenta a la actualidad. Tal es así que en 1989 se calculaba que un 71.1% de niños se inscribieron en el sistema de educación primaria, en tanto en el 2002 (último dato que existe) el porcentaje se elevó hasta el 92%.

Sin embargo, todavía persisten tasas de deserción escolar significativas. Entre 1989 y 1994 se calculaba que el 43.7% de estudiantes que comenzaban primer grado culminaban el sexto. Esto daba como resultado un 56.3% de estudiantes que no lograron terminar la educación primaria. El último dato que existe (2002-2004) es que el 65.1% de los estudiantes logran finalizar la primaria, lo cual deja un porcentaje de deserción del 34.9%.

La tasa de alfabetización de las personas entre 15 y 24 años, que se refiere al porcentaje de población que tiene habilidad para leer, escribir y comprender una oración breve

relacionada con la vida cotidiana, también ha aumentado. A finales de los ochenta y principio de los 90 se calculaba que el 74.8% de población entre ese rango de edad tenía esas capacidades, mientras que los cálculos a inicios de esta década reflejaban un aumento de ocho puntos porcentuales, es decir, el porcentaje se elevó al 82.2%.

Salud

Los índices de mortalidad de la niñez se han reducido en las últimas dos décadas. En 1987 se calculaba que de cada 1000 niños nacidos vivos, morían 110 antes de cumplir los cinco años. El último dato oficial registra que de cada 1000 fallecen 53 antes de llegar a los cinco años.

Similar comportamiento se observó respecto de la mortalidad infantil (número de muertes que suceden en el primer año de vida) En 1989 de cada 1000 niños nacidos vivos, 73 perecían en el primer año. Mientras que en el 2002, la cifra se redujo a 38.

Un dato interesante es el relativo a la vacunación. En 1989 el 55% de niños de 1 año recibieron al menos una dosis de vacuna contra el sarampión, mientras que en el 2002, el porcentaje se elevó a 74.7%.

Ahora bien, la tasa de mortalidad materna (durante el alumbramiento y el periodo que transcurre desde el parto hasta que la mujer vuelve al estado ordinario anterior a la gestación) ha disminuido significativamente. En 1989 se calculaba que de cada 100,000 nacidos vivos, morían 248 mujeres; en tanto, el último dato revela que el número se redujo a la mitad. Es decir, de cada 100,000 nacidos vivos en el 2000 morían 121 mujeres.

En el periodo de 1982 a 1987 se estimaba que el 29.2% de los nacimientos fueron atendidos por médico o enfermeras, mientras que el dato registrado entre los años 1997 y 2002, el porcentaje aumentó al 41.4%.