



CentroDerechosHumanos
UNIVERSIDAD DIEGO PORTALES



Centro de Derechos Humanos

COLOQUIO DE DERECHOS HUMANOS

Concepciones del poder en las reformas pro- transparencia de los 90´

Silvana Lauzán

Directora Programa Democracia y Derechos Humanos,
CDH, Facultad de Derecho, Universidad de Chile

slauzan@derecho.uchile.cl

Octubre 2009

Introducción

En estas páginas analizo algunos cambios institucionales/legales implementados como medidas anti-corrupción durante los 90' en América Latina desde una perspectiva de derechos humanos. Mi aproximación se realiza desde una perspectiva sociológica y eminentemente política en base a las *teorías del poder* que analizan las relaciones entre Estado y sociedad civil en las sociedades democráticas contemporáneas.

La lucha contra la corrupción se ha vuelto en los últimos 20 años una cuestión central de las agendas públicas de América Latina como parte de la preocupación por la gobernabilidad democrática. A pesar de los programas implementados y los recursos desembolsados, no está nada claro cuál es el grado de éxito que han tenido estos esfuerzos, e incluso algunos hablan directamente del fracaso de los mismos. Que el foco de las reformas haya estado puesto en las instituciones del Estado, por sobre otros actores e instituciones, invita a una reflexión respecto al modelo de comunidad política que subyace a tales reformas propuestas a partir de los '90; qué nociones de política se promovieron; qué tipo de transformación política y social estaban (des)animando.

Los principales aportes que desde la sociología y la teoría política han definido el concepto de *poder* y analizado cómo se ejerce pueden organizarse en dos grupos: el primero que explica el poder en tanto poder *sobre*, y el segundo que lo define como poder *para*.

En este trabajo, entendemos que este último grupo de teorías son las que normativa y políticamente proveen mejores herramientas para pensar las políticas anti-corrupción implementadas acorde a una perspectiva de derechos humanos. No porque en base a las mismas desaparezcan los conflictos inherentes a toda comunidad política, sino porque los mismos pueden ser resueltos a través de formas que garantizan en mayor medida condiciones de seguridad, autonomía e igualdad entre las personas.

Analizar la *teoría del poder* subyacente en las reformas del Estado anti-corrupción implementadas en las últimas dos décadas, refresca la discusión acerca de las condiciones de posibilidad de *la política* para garantizar gobernabilidad al tiempo que se respeta el ejercicio de derechos fundamentales de las personas, en contextos de legítimo desencanto y desconfianza de las estructuras y prácticas tradicionales de las democracias latinoamericanas.

Para ello analizo el informe **“Integrando los Derechos Humanos en la agenda anticorrupción: desafíos, posibilidades y oportunidades”** (en adelante, el *Informe*) elaborado por el Consejo Internacional para el estudio de los derechos humanos/ICHR. Mi mirada disciplinaria es sociológica, sin bien está directamente ligada a la ciencia política y el derecho.

He dividido el trabajo en cinco partes. La primera revisa lo que implica trabajar desde una perspectiva de derechos humanos. La segunda resume algunos argumentos que dan cuenta de los múltiples puntos de encuentro entre hechos de corrupción y las violaciones a los derechos humanos. La tercera parte se refiere a algunas reformas institucionales anti-corrupción que han tenido lugar en los países de la región. En la cuarta parte nos adentramos en la cuestión más teórica, respecto a las principales corrientes de análisis sociológico del poder, y las fortalezas y debilidades de cada una para analizar las políticas anti-corrupción desde una perspectiva de derechos. Finalmente, la última parte recapitula lo planteado compartiendo comentarios finales.

Trabajar desde una perspectiva de DDHH, ¿qué significa exactamente?

El trabajo de promoción de los derechos humanos en las décadas post dictaduras ha estado fuertemente marcado por la búsqueda de la verdad, la justicia, reparaciones y memoria en relación con las violaciones del pasado. Desde hace una o dos décadas solamente se ha retomado la exploración “en la cancha” respecto a qué implica exactamente garantizar los derechos humanos en democracia, con importantes avances en ciertos aspectos e interrogantes pendientes en otros. Seguramente, muchos de los interrogantes abiertos constituyen parte de su propia naturaleza. Los derechos humanos, sus principios y valores contenidos nos guían respecto a qué garantizar, pero no necesariamente cómo hacerlo. Ese es el terreno de la política democrática propiamente tal y en donde la vinculación con el ejercicio del poder y la autoridad juegan un rol determinante en los resultados en términos de la densidad democrática (autónoma, solidaria, emancipada) de la comunidad política.

Es relativamente frecuente que proyectos de intervención, investigaciones académicas y políticas públicas mencionen que serán realizadas desde una perspectiva de derechos humanos, pero ¿qué significa eso exactamente? No existe un consenso claro al respecto. En el marco de estas páginas entenderemos por “perspectiva de derechos humanos”

aquella que al analizar políticas, instituciones o relaciones entre actores reconoce la legitimidad normativa y política de los principios contenidos en el derecho internacional de los derechos humanos en tanto requisitos para la consecución de una democracia robusta. Desde esta perspectiva, entonces, se analiza la realidad política y social con un prisma que busca verificar la garantía de seguridad (de la vida de las personas), autonomía (para perseguir el mejor plan de vida según cada cual) e igualdad (para evitar la exclusión y superar la discriminación). Esto incluye, a su vez, entender que se deben priorizar desde la gestión pública aquellas políticas y arreglos institucionales que contribuyan a garantizar los derechos de aquellos más vulnerables y con mayores carencias. Desde esta perspectiva, por ejemplo, no sería suficiente que un Estado alegue la escasez de recursos como razón para no enfrentar con medidas concretas las situaciones de exclusión social, política y económica de ciertos grupos.

Según el *Informe*, una perspectiva de derechos humanos sobre las políticas anti-corrupción debiera contener las siguientes características:

1. abordar las causas económicas, políticas y sociales que promueven y reproducen la corrupción,
2. reconocer que los grupos marginados son titulares de derechos que obligan al Estado,
3. oponerse explícitamente a la impunidad, el abuso de poder, la discriminación y la violencia,
4. abordar la violencia de género y el racismo, y promover explícitamente los derechos humanos de las mujeres y otros grupos discriminados por su género, identidad, raza, etnia, ideas, cultura, etc.,
5. promover el empoderamiento de las víctimas de la corrupción a través de la participación, la rendición de cuentas y el acceso a la información,
6. utilizar explícitamente las normas, los estándares y los principios del sistema internacional de los derechos humanos.

En el marco de la discusión sobre los derechos económicos, sociales y culturales, Christian Courtis dice que un “enfoque basado en los derechos humanos supone definir el acceso al trabajo, condiciones laborales dignas, la seguridad social, la alimentación,

salud, vivienda, educación y acceso al agua potable, no sólo como opciones de política contingente que podrían ser aceptadas o rechazadas livianamente sino como mandatos legales sujetos a accountability”¹. Las posibilidades prácticas de participación sobre estas materias y las herramientas de control disponibles en democracia son parte constitutiva de la política, y que revisaremos a partir del *Informe* del ICHR, desde la perspectiva de las teorías sociológicas del poder.

Corrupción y derechos humanos

Existen diversas vinculaciones posibles entre los hechos de corrupción y las violaciones a los derechos humanos. Esto no quiere decir que todo hecho de corrupción provoque necesariamente violaciones de derechos humanos. Tampoco pretendemos sugerir que la perspectiva de derechos humanos invocada en este trabajo sea la única posible para enfrentar los desafíos de luchar efectivamente contra la corrupción. Sin embargo, entendemos que dicha perspectiva mantiene a la vista ciertos principios fundamentales sin cuya observancia, se podría vulnerar la ética pública democrática que debiera guiar las acciones del Estado y el gobierno.

El modo en que la relación entre la corrupción y las violaciones a derechos humanos ha sido analizada hasta el momento es, en síntesis, a partir de dos aproximaciones. Una, que analiza las formas en que diversos hechos de corrupción pueden violar (o violan de hecho) los derechos humanos de las personas. Una segunda aproximación ha destacado cómo determinadas políticas anticorrupción (especialmente en lo que respecta a las investigaciones judiciales) han puesto en riesgo (o violado) los derechos humanos de las personas implicadas.

El *Informe* elaborado por el ICHR propone algunos ejemplos de casos² en los que se manifiesta con claridad el vínculo posible entre corrupción y violaciones a los derechos humanos. En especial, el *Informe* manifiesta que la corrupción afecta los derechos humanos al distorsionar tres reglas básicas que regulan el acceso y la distribución de los

¹ Christian Courtis, “Los derechos económicos, sociales y culturales”, en *Derechos Humanos Hoy. Balance Internacional*, publicado por el Centro de Derechos Humanos, Facultad de Derecho, Universidad de Chile, Santiago, 2008, pág.117.

² Ver ejemplos referidos al derecho a la salud, a la educación y a la justicia a partir de la página 44 del *Informe*.

recursos³: la asignación (define criterios de distribución de recursos públicos), la inclusión (define quién participa, cómo, cuándo y dónde) y la rendición de cuentas (que determina responsabilidades y mecanismos para reclamar derechos).

Desde el punto de vista del análisis del poder, la relación entre los recursos públicos y quienes pueden decidir y controlar los mismos es clave por lo que dice acerca de cuán democráticas, empoderantes e incluyentes son las relaciones entre el Estado y la sociedad civil (en sentido amplio).

En relación con lo anterior, el *Informe* plantea también la importancia de *cuatro principios* que destacamos a continuación.

i) *Participación*. Sin duda el *Informe* destaca las posibilidades que brinda el derecho a la participación para prevenir la corrupción pero también para garantizar la representación de los intereses de las personas más vulneradas. En este marco, destaca la importancia de que esos grupos desaventajados puedan no sólo participar observando los procesos de políticas sino también tener una voz en ellos y la oportunidad de controlar los recursos públicos. De otro modo, se corre el riesgo de que la participación sea una mera lavada de cara a procesos políticos que no contribuyen de ningún modo a la transformación de las condiciones de vida de las personas, sino tan sólo a legitimar opciones que representan intereses de otros. Existe en esta línea una importante crítica a cómo las reformas anti-corrupción de la agenda de buena gobernanza han entendido y promovido la participación. “Funcionó en muchos casos como una estrategia para *despolitizar* los procesos de participación, reforzando la autoridad oficial y las relaciones desiguales de poder”⁴. En el proyecto de la buena gobernanza, la participación ciudadana es justificada en gran medida en tanto mejora la eficiencia de las políticas, garantizando también su sostenibilidad en el largo plazo. Lo más probable es que si los procesos están bien diseñados y son correctamente implementados, efectivamente la participación contribuya a la eficiencia y eso es muy importante. El punto que se destaca en el *Informe* es que, por razones políticas, lo que se busca no es empoderar a las personas, garantizándoles autonomía y capacidad de decidir en virtud

³ En pág 28, adaptado del texto de P.Newell y J.Wheeler, en *Rights, Resources and the Politics of accountability*, UK, 2005

⁴ Ob.cit. pág. 13

de sus intereses, sino acomodarlas en un espacio en donde las opciones de decisión están subordinadas a preferencias de otros. De este modo, el *Informe* introduce el derecho a la participación como herramienta para resistir los abusos de poder y una condición de posibilidad para que la política juegue un rol transformador, y no como simple garante del statu quo.

ii) Principio de no discriminación. El Informe lo dice fuerte y claro desde un comienzo: existe una conexión directa entre la corrupción y la discriminación, al distorsionar criterios de asignación de recursos públicos, imponiendo decisiones con criterios arbitrarios, entre otras⁵. En tanto el principio de no discriminación es fundamental para garantizar acceso igualitario a recursos como la salud, educación o la justicia, las prácticas corruptas minan este principio a través de todo el repertorio existente de conductas éticamente reprochables en materia de corrupción. De este modo, el *Informe* plantea que incorporar el principio de no discriminación como requisito de los procesos participativos contribuye a mejorar la calidad de los mismos, previniendo su manipulación, y ayudando a atacar “las causas estructurales de la corrupción”⁶.

iii) Derechos de acceso a la información. Adicionalmente, el *Informe* dedica varias páginas a destacar la relevancia del derecho de acceso a la información como herramienta para la participación, el control y ejercicio de otros derechos fundamentales. Al explicar que no alcanza con la existencia de normativa que reconozca este derecho y obligue al Estado, se destaca la relevancia de otras medidas tendientes a producir un cambio en los diseños institucionales y en las prácticas culturales de aquellos con responsabilidades en el Estado, pero también de las personas que potencialmente ejercerán este derecho.

iv) Rendición de cuentas. Por último, el *Informe* dedica una parte a la función de rendición de cuentas, la que cumple la “doble función de obligar a quienes ejercen el poder a dar explicaciones sobre sus acciones y de exponerlos a sanciones cada vez que incumplen sus obligaciones. La rendición de cuentas es, en síntesis, una relación entre los que acceden y ejercen el poder y los que menos poder tienen”⁷. Esta última

⁵ Ob.cit. pág.17

⁶ Ob.cit. pág 19

⁷ Ob.cit. pág. 24

referencia alude al tipo de control desde la sociedad llamado accountability vertical⁸ pero también involucra un tipo de acciones que fueron descritas por Smulovitz y Peruzzotti⁹ como accountability social. Estas últimas acciones se refieren a las desplegadas por los medios de comunicación y las organizaciones de la sociedad civil para denunciar hechos o situaciones reñidas con la ética pública democrática, y que tienen como resultado efectivas aperturas de procesos judiciales o bien sanciones sociales. Se diferencia del control vertical en la posibilidad de desplegar acciones de denuncia o ejercicio de derechos con la frecuencia que sea necesaria (a diferencia del voto), y en relación a medidas o hechos específicos claramente identificables. En todo caso, incorporar en el mapa conceptual (y político) esta noción es mencionada como un componente fundamental de las medidas contra la corrupción y con participación social.

Las reformas institucionales/legales pro-transparencia de la agenda de buena gobernanza

Los procesos de reforma del Estado y la reconfiguración de las relaciones Estado y sociedad son procesos eminentemente políticos, en el sentido de que abren la posibilidad de transformar (o dejar igual) roles y modificar la cantidad y calidad de los espacios de toma de decisiones. Las reformas pro-transparencia en los 90', según el *Informe*, no contribuyeron a ampliar los espacios de quiénes y cómo participan en la lucha contra la corrupción. Aún cuando incorporaron algunas valiosas herramientas, lo hicieron bajo una concepción de las relaciones de poder que no emancipa, sino que más bien consolida relaciones de dominación reforzando la exclusión sistemática de ciertos grupos de personas.

Las primeras medidas y programas anti-corrupción se vieron moldeadas por las políticas de buena gobernanza que guiaron las reformas del Estado de la década del 90' en el

⁸ El politólogo Guillermo O'Donnell caracterizó la accountability horizontal (entre instituciones) y la vertical (la que la sociedad ejerce sobre la institucionalidad pública, principalmente, a través del voto).

⁹ C.Smulovitz y E. Peruzzotti, "Accountability Social", en *Controlando la política*, Ed. Temas, Argentina, 1994.

marco del *Consenso de Washington*¹⁰. Las instituciones de cooperación internacional propusieron y financiaron reformas principalmente institucionales y legales, las cuales se basaron en un diagnóstico común para todos los países: el principal problema en materia de corrupción se debía al desempeño y las características del Estado, lo cual era sólo parcialmente cierto. De ahí que las principales propuestas encararon reformas de carácter técnico, “sin abordar las causas económicas ni sociales que sustentan y reproducen la corrupción”¹¹.

Como resultado de este proceso, se crearon en los países nuevas instituciones de control y promoción de la rendición de cuentas, no siempre con un buen diseño institucional como para evitar la superposición de funciones o el adecuado seguimiento y control.

Fernando Carillo¹² agrupa en tres categorías esta nueva institucionalidad.

- a) Instituciones supremas de auditoría (Contraloría General, Tribunal de Cuentas, Auditoría General, Corte de cuentas, Fiscalización superior)
- b) Organismos de denuncia e investigación (Procuraduría General, Ministerio Público, Fiscalía General)
- c) Organismos para la Defensa de los Derechos de la ciudadanía (Defensoría del Pueblo, Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, Comisión Nacional de Derechos Humanos).

Si bien el *Informe* celebra la creación de esta institucionalidad, considera que parte de la razón para el fracaso parcial de los mismos se debe a que no involucran en sus planes y medidas a los grupos más expuestos a sufrir la corrupción ni a organizaciones de la sociedad civil que pueden participar en el control. A su vez, esto se debe a que “si bien la rendición de cuentas es vista como un aspecto clave para luchar contra la pobreza y la

¹⁰ Se refiere a las medidas contenidas en un informe elaborado en 1989 por John Williamson, y fuertemente apoyado por las instituciones financieras internacionales basadas en esa ciudad, que contenía 10 medidas sugeridas para las economías de América Latina. Dichas medidas contemplaban: Disciplina fiscal, Reordenamiento de las prioridades del gasto público, Reforma impositiva, liberalización de las tasas de interés, tasa de cambio competitiva, liberalización del comercio internacional, liberalización de la entrada de inversiones extranjeras directas, privatización, desregulación y derechos de propiedad. Entre las críticas más importantes están las que dicen que dichas medidas no sólo no contribuyeron a generar crecimiento sino que generaron algunas crisis muy severas e incrementaron la deuda externa de los países.

¹¹ Esta crítica aparece en el *Informe*, en la página 5.

¹² En D. Zobatto, *La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina*, IDEA, BID-Planeta, 2006

injusticia social, su teorización en la agenda de gobernanza y la lucha contra la corrupción deja de lado cualquier análisis de las relaciones de poder que existen entre agentes y principales en cada uno de los contextos”¹³.

En este sentido, el *Informe* plantea que las reformas anti-corrupción promovidas bajo la agenda de la gobernanza contenían limitaciones intrínsecas, que responden a una determinada forma de entender las relaciones de poder (como relaciones de dominación) y tendientes por eso mismo a invisibilizar las tensiones y a naturalizar la subordinación.

Desde una perspectiva de derechos que tenga en cuenta las asimetrías de poder, rendir cuentas significa generar las condiciones institucionales para que lxs funcionarixs expliquen y justifiquen sus acciones a lxs ciudadanxs, y/o estén expuestos a sanciones si su conducta o justificaciones no satisfacen las expectativas. “Esto significa generar las condiciones para reducir los costos de las personas para reclamar y denunciar la corrupción; y aumentar los beneficios en términos de un adecuado tratamiento de las denuncias y la generación de sus posteriores sanciones”¹⁴.

Teorías del poder

El *Informe* enmarca la corrupción como una actividad “profundamente social, moldeada por nociones culturales acerca del poder, los privilegios y el estatus social”, basándose en una definición estructural del poder propuesta por Stephen Lukes¹⁵. En este marco “la corrupción beneficia a aquellos con acceso al poder, mientras afecta y victimiza principalmente a las personas discriminadas en base a criterios de raza, clase, género”¹⁶, entre otros. Esta mirada, como trataremos de explicar a continuación, se enmarca dentro de un grupo de teorías sobre el poder cuyo común denominador radica en definirlo como la capacidad de influenciar/imponer/incidir *sobre* alguien. Otras teorías, como detallaremos, proponen una denominación alternativa al definirlo como la capacidad de

¹³ J. Gaventa, “Foreword”, en Peter Newell and Joanna Wheeler, *Rights, resources and the politics of accountability*, Zed Books, UK, 2006.

¹⁴ C.Gruenberg, *Identificando posibles puntos de entrada para una alianza entre las estrategias de derechos humanos y anti-corrupción*, Consejo Internacional para el Estudio de los Derechos Humanos, 2007, pág.9.

¹⁵ Stephen Lukes, *Power: a radical view*, MacMillan, UK, 1974

¹⁶ C. Gruenberg, *Integrando Los derechos humanos en la agenda anti-corrupción: desafíos, posibilidades y oportunidades*, Consejo Internacional para el Estudio de los Derechos Humanos, 2008, pág. 4.

incidir *para* algo. En suma, y para simplificar en el contexto de esta breve exposición, consideramos un problema conceptual pero también político el que algunas teorías políticas y sociales contemporáneas se refieran al *poder* y a la *dominación* como sinónimos.

En su trabajo *El poder: una mirada radical*, Stephen Lukes propone analizar tres dimensiones del poder. Para ello explica críticamente la primera, desarrollada por la teoría pluralista de la democracia; la segunda, exponiendo la crítica a esta concepción, y su propia versión es desarrollada en una tercera dimensión, como él las llama. La primera dimensión del poder se inscribe en la teoría pluralista de la democracia desarrollada por la ciencia política norteamericana, en donde el ejercicio del poder se analiza a partir de los procesos de toma de decisiones sobre cuestiones de política (issues), entre actores que compiten en igualdad de condiciones por imponer su opción. En esta dimensión, los conflictos entre actores son manifiestos, observables, y se resuelven a partir de la manifestación de preferencias a través de mecanismos de participación política disponibles.

La segunda dimensión cuestiona de la primera una serie de aspectos relevantes. Por un lado, señala que las relaciones de poder suponen conflictos visibles pero también ocultos o que no se manifiestan con claridad al analizar los procesos de toma de decisiones. Así, el poder puede cristalizarse en la esfera de toma de decisiones públicas al elegirse una determinada opción, pero también, sugieren críticos como Bachrach y Baratz, el poder puede manifestarse haciendo que ciertas cuestiones no alcancen nunca a llegar a la esfera de toma de decisiones, y por ende, en la *ausencia* de una decisión. De este modo, el poder se cristalizaría en las decisiones tomadas, pero también en la ausencia de decisiones sobre determinadas cuestiones, y los conflictos no serían necesariamente abiertos sino también ocultos.

Por su parte, la tercera dimensión que desarrolla Lukes y que es, según dice expresamente Gruenberg, la utilizada en el análisis contenido en el *Informe*, plantea ampliar la segunda dimensión al incorporar en el campo de análisis la cuestión respecto a cómo se conforma la agenda política, además de analizar las características de los procesos de toma de decisiones. De este modo, amplía el campo de análisis de la esfera de acción en donde se compite por la *generación de agenda pública*, determinando qué se considera socialmente relevante y qué no como para figurar en la misma. También

comparte con la segunda dimensión que los conflictos pueden ser expresos o estar latentes, y que los intereses de personas y grupos pueden ser tanto reales como subjetivos, en el sentido de estar influidos por factores externos. En síntesis, las dimensiones del poder de Lukes plantean que *A tiene poder sobre B cuando logra que B haga algo de que de otro modo no haría*.

Quienes estudian las teorías sobre el poder social suelen agrupar estas tres aproximaciones al poder¹⁷ dentro del grupo de teorías que lo definen en términos de “poder *sobre*”, a diferencia del segundo grupo identificable de autores que explican el ejercicio del poder en tanto “poder *para*”.

Según plantea Angus Stewart en su libro *Theories of power and domination*¹⁸, el segundo cuerpo de teorías se cristaliza, entre otros, en trabajos como los desarrollados por Hannah Arendt y Jürgen Habermas.

En el caso de Arendt, la filósofa ofrece una definición normativa del poder social que se entiende en términos no sólo de la posibilidad de actuar sino de *actuar concertadamente*. Este desarrollo se fundamenta en su preocupación central por distinguir las prácticas totalitarias, anti-políticas y que inhiben la transformación de las comunidades políticas, de aquellas prácticas políticas virtuosas que contribuyen a la libertad y a la emancipación de las personas. De este modo, Arendt distancia con claridad la noción de poder de las de violencia y fuerza, no sólo por el carácter instrumental de las últimas sino entendiéndolas como lo anti-político; allí donde un sistema político utiliza la violencia, confirma la ausencia de poder, y de una política real¹⁹. El poder, a través de la acción concertada, tiene el potencial para la libertad en la política, ya que la misma genera resultados que no se pueden preveer. Los resultados de la acción concertada son indeterminados (en oposición al determinismo histórico, el que convertiría una experiencia de libertad en una situación de sometimiento). Así, el poder no es nunca propiedad de una persona, sino que pertenece a un grupo y se queda en él sólo mientras el grupo permanezca junto. En el momento en que el grupo desaparece o se separa, el poder que emanaba de él también se desvanece. Si bien Arendt reconoce

¹⁷ También forman parte de este grupo de teorías la desarrollada por Michel Foucault (poder disciplinario y biopoder), y las desarrolladas por Talcott Parsons y Guiddens.

¹⁸ A. Stewart, *Theories of power and domination*, SAGE Publications , UK, 2001

¹⁹ M. Haugaard, *Power A Reader*, Manchester University Press, UK, 2002, pág.134

explícitamente que en vida real las distinciones entre estos conceptos aparecen combinadas (“es muy común la combinación de violencia y poder”), esto no quiere decir que los conceptos signifiquen lo mismo. El poder se genera allí donde haya un grupo que se junte y actúe concertadamente, y no necesita justificación, en tanto existe allí donde existen comunidades políticas. Lo que requiere es legitimidad, la cual deriva del grupo reuniéndose más que de cualquier acción que se desarrolle después.

En el caso de Jürgen Habermas, él propone una concepción no instrumental del poder a través de plantear la teoría de la acción comunicativa. En ella, las acciones no están orientadas a la consecución de objetivos específicos, sino a alcanzar el entendimiento a través de actos discursivos. La acción comunicativa de Habermas es la solución propuesta a la posibilidad de poder como acción concertada²⁰. En esta concepción, el lenguaje no se utiliza para instigar a otros hacia un comportamiento determinado, sino para el establecimiento no-coercitivo de relaciones intersubjetivas²¹. En la discusión entre ambos autores, es interesante el planteo de Habermas cuando cuestiona que se llame poder exclusivamente a las acciones concertadas, expresando que las acciones comunicativas y las acciones estratégicas pueden ser alternativas, y que no implican un uso instrumental.

Más adelante, la discusión se vuelve más rica y ciertamente más compleja, por lo que dejaré hasta aquí la descripción de las principales características de cada una de las propuestas teóricas.

Recapitulando entonces, buscamos proponer una conversación respecto a las posibilidades que agrega a una política anti-corrupción con potencial transformador, el uso de una u otra concepción de poder. Como se señaló, resulta fundamental no perder de vista las aproximaciones a cómo se genera el poder, a los fines de pensar las medidas concretas que, en el marco de la lucha contra la corrupción, permiten el desarrollo de medidas no sólo estratégicas sino con potencial transformador de las estructuras de dominación.

Para los dos grandes cuerpos de teorías existen críticas válidas y relevantes. No es mi intención zanjar la cuestión en estas breves páginas, sino más bien plantear opciones de

²⁰ Stewart, ob.cit., pág. 39

²¹ Ibid

este panorama teórico en el marco de las reformas institucionales implementadas para luchar contra la corrupción, desde una perspectiva de derechos humanos.

Como mencionamos, el *Informe* adscribe a la teoría estructural del poder planteada por Lukes, pero en vistas de lo planteado, es válido preguntarse si no son las teorías enmarcadas en el segundo grupo las que ofrecen mayores condiciones de pensar las reformas y los procesos de tomas de decisiones en marcos que favorecen en mayor medida la garantía de los derechos humanos.

La consecuencia más negativa de pensar el poder como sinónimo de dominación es que reduce el ámbito de análisis a la producción y reproducción de las relaciones de subordinación (el análisis del poder “sobre”). La posibilidad de indagar en otras teorías respecto a cómo se genera el poder social, amplía las posibilidades de imaginar y actuar en torno a formas políticas transformadoras.

Comentarios finales

Analizar algunas medidas de lucha contra la corrupción desde una óptica de derechos humanos ofrece una buena oportunidad para reflexionar críticamente sobre las concepciones de poder que subyacen a las mismas. Eso permite, en el marco de este trabajo, comprender algunas de las limitaciones que el *Informe* atribuye como razón de los escasos éxitos alcanzados por dichas medidas hasta el momento.

La pregunta sobre el poder es relevante en términos conceptuales pero fundamentalmente en términos políticos en tanto qué observamos y cómo analizamos, comprendemos y nombramos la realidad social condiciona o posibilita la generación de discursos y políticas transformadoras, que cuestionan las relaciones de dominación y permiten nuevas experiencias políticas democratizantes.

De este modo, no es trivial visibilizar las relaciones de dominación al distinguir esta condición de una experiencia de ejercicio de poder como acción concertada. Esta visibilización permite llamar la atención respecto a si una política anti-corrupción (o de cualquier otro tipo) genera condiciones políticas que habilitan la acción concertada o si en cambio tan sólo reproducen el modo de funcionamiento de las relaciones sociales restringidas en sus posibilidades políticas.

En segundo lugar favorece el reconocimiento de que hay actores que poseen mayores recursos (económicos, políticos, sociales, simbólicos) en nuestras democracias y que consecuentemente esto deja a algunos en situación de ventaja por sobre otros.

Por último, la distinción cobra fuerza política al nombrar ciertos procesos y relaciones de profunda injusticia y con carácter escasamente democrático como lo que son, y no otra cosa.

En este sentido, el analizar algunas medidas anti-corrupción desde la óptica de los derechos humanos, deteniéndose en las teorías de poder que subyacen en dichas iniciativas, puede ayudar a distinguir posibles caminos de promoción y articulación de transformaciones políticas democráticas, a la vez que aportar a sociedades menos corruptas.

Finalmente, me gustaría que estas páginas sean leídas como un ejercicio reflexivo inconcluso, abierto aún, y que seguramente aún generará cambios en lo escrito.