

Denuncias públicas, escándalos periodísticos y políticas anticorrupción: hacia un paradigma de la transparencia

J. Andrés Stefoni

Sociohistórica, nº 33, 1er. Semestre de 2014. ISSN 1852-1606

<http://www.sociohistorica.fahce.unlp.edu.ar/>

RESEÑAS / REVIEWS

Denuncias públicas, escándalos periodísticos y políticas anticorrupción: hacia un paradigma de la transparencia

Reseña de: Pereyra, Sebastián. (2013). Política y transparencia: La corrupción como problema público. Buenos Aires: Siglo XXI, 328 págs. ISBN 978-987-629-266-5

J. Andrés Stefoni *

* Centro Interdisciplinario de Metodología de las Ciencias Sociales / Instituto de Investigaciones en Humanidades y Ciencias Sociales.

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CIMECS- IdIHCS - CONICET).

Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación (FaHCE). Universidad Nacional de La Plata (UNLP).

Argentina

jas18dudi@hotmail.com

Cita sugerida: Stefoni, J. (2014). Denuncias públicas, escándalos periodísticos y políticas anticorrupción: hacia un paradigma de la transparencia [Revisión del libro Política y transparencia: La corrupción como problema público, por S. Pereyra]. *Sociohistórica*, (33). Recuperado de <http://www.sociohistorica.fahce.unlp.edu.ar/article/view/SH2014n33a06>.

¿Cómo se construyen los problemas públicos? ¿Qué procesos permiten que las denuncias públicas adquieran “la fuerza de los hechos”? En términos más específicos, ¿qué características asumen las denuncias de corrupción y qué mecanismos de estabilización presuponen para llegar a ser considerados problemas públicos? Estas son algunas de las preguntas que guiaron el trabajo de Sebastián Pereyra titulado *Política y transparencia: La corrupción como problema público*, una investigación sobre la conformación de la corrupción como un tema de debate y de políticas públicas desde fines de los años 80 hasta inicios del nuevo siglo.

Fruto de su tesis doctoral en Sociología por la École des Hautes Études en Sciences Sociales en Francia, representa un aporte sociológico de gran valía y actualidad para pensar cómo ciertas prácticas y discursos tienen por consecuencia la definición de una situación como problemática, y cómo una categoría social se vuelve un rasgo ineludible del vocabulario político actual. Desde este punto de vista es que nos invita a explorar la emergencia del problema público de la corrupción a través del vínculo entre la elaboración de un conjunto de saberes movilizados por diferentes grupos de especialistas, el lugar del periodismo en la conformación de escándalos, y su promoción en las disputas por la política institucional.

La particularidad del trabajo de Pereira la podemos encontrar en la perspectiva que adopta respecto de la emergencia y consolidación de los problemas públicos. Como nos advierte en su introducción, su construcción social no puede ser tomada como evidente por sí misma. Es necesario explicitar los modos por los que estas cuestiones adquieren fuerza y se consolidan como demandas efectivas en la arena pública:

Para realizar un estudio de la corrupción como problema público, las definiciones sobre el fenómeno, su alcance y su horizonte de inscripción institucional son el punto de llegada y no el recorte inicial que define nuestro trabajo. Saber qué es y cómo se la trata política e institucionalmente, en un contexto determinado, es el resultado de esta indagación, así como uno de nuestros objetivos principales es entender de qué modo se producen los cambios y cómo se constituyen las definiciones compartidas de este fenómeno (Pág. 16).



Que ciertos fenómenos revistan mayor interés en un momento no debe llevar al investigador a suponer una existencia previa a las tareas de tematización, aún si la mirada retrospectiva nos muestra los antecedentes que la precedieron. Precisamente, es ésta la crítica que posa sobre la mirada constructivista cuando sostiene que, además de su historización, hay que hacer hincapié en los procesos de objetivación de los problemas públicos, en aquellos mecanismos que actúan para tornarlos evidentes.

Desde el punto de vista histórico, este señalamiento es relevante para recuperar, por ejemplo, la dimensión política de los movimientos de protesta. Hasta una fecha tan avanzada como el año 2001 no fueron registradas acciones colectivas tuvieran como motivación directa los escándalos de corrupción. Desde los tempranos años 90, la corrupción fue más una narrativa basada en la desconfianza generalizada hacia la política, que explicaba las consecuencias negativas de las políticas económicas o la falta de previsión sobre ciertas situaciones sociales, que la sospecha de delitos en el ejercicio de la función pública. Será paulatinamente que la corrupción, en este último sentido, se incorpore al lenguaje de la movilización, convergiendo con la pérdida de confianza en las instituciones y con el distanciamiento de los sujetos de movilización respecto de la clase política, a la que progresivamente se ve como un cuerpo autonomizado orientado en función de objetivos específicos e intereses particulares.

Por motivos como estos, postula que la formulación de una demanda, la delimitación de un conjunto de situaciones y la exigencia de su resolución, no son condiciones suficientes, aunque sí necesarias e imprescindibles, para explicar la formulación de un asunto como problemático.

En este mismo sentido, señala la insuficiencia de los resultados extraídos de estudios sobre el desempeño de los funcionarios de gobierno o las comprobaciones de las encuestas de percepción sobre la corrupción, al demostrar que no es necesario un aumento en estos indicadores para que la corrupción se vuelva una cuestión pública.

Como puede verse a través de ciertos datos surgidos de *Transparencia Internacional* destacados por el autor (Pág. 20), la Argentina se ubica en el puesto 100 en el índice de percepción de la corrupción mientras que Chile se encuentra en el puesto 22, lo que contrasta con otro índice, esta vez formulado por *Barómetro Global*, que indica que en nuestro país solo el 12% de los encuestados reconocía en 2010 haber pagado un soborno en los últimos 12 meses mientras que este indicador se elevaba al 21% en el caso chileno. Este tipo de correlaciones le permiten postular que las percepciones sobre un fenómeno no siempre coinciden con las prácticas sociales efectivas.

A diferencia de los “corruptólogos”, aquellos expertos académicos y profesionales internacionales que definen, explican, buscan estrategias y herramientas para la solución del problema, no propone “medir” el fenómeno y enjuiciarlo desde los estándares de política pública fundados en la moral puritana, sino desarrollar un abordaje cultural de las prácticas y discursos que definen a una situación como problemática. Dejando de lado las concepciones que ven en ésta a un fenómeno homogéneo que se define por parámetros globales vinculados a los organismos internacionales y redes de activismo civil, su estrategia de investigación toma en cuenta las particularidades de cada caso y sus tramas con las historias, tradiciones y especificidades culturales del país. De este modo, es que logra tornar significativas las distintas instancias que intervienen en la génesis de los problemas públicos, combinando diferentes escalas y localizando las distintas lógicas globales.

En este objetivo de explicar los procesos de establecimiento y puesta en evidencia de la corrupción, su perspectiva comparada logra reconocer que en aquellos países en los que ha logrado ocupar el centro de la escena se dieron tres condiciones simultáneas: a) la constitución de un movimiento anti-corrupción, b) la multiplicación de los escándalos en la prensa y c) su incorporación como un tema de campaña y de producción de política públicas por parte del propio campo político.

La existencia de este complejo de circunstancias convergentes cuestiona a las teorías clásicas del fenómeno que lo ven como un asunto exclusiva de los países en vías de desarrollo generados por los resabios de las transiciones hacia la modernización política y económica. De hecho, las evidencias lo orientan en el sentido contrario, puesto que durante los 90 la crítica y la desconfianza hacia la política y hacia el desempeño de los funcionarios públicos se volvió un rasgo persistente y globalizado dentro de la vida democrática de muchos países, incluidos los centrales.

En base a este modelo, buscará encontrar la especificidad del caso Argentino a través de una estrategia de investigación empírica que abarca tres ámbitos específicos para cada una de las dimensiones del proceso. En un primer momento analizará a aquellas organizaciones sociales, fundamentalmente las ONGs y grupos de expertos, que desarrollaron mecanismos de visibilización de la corrupción como un problema. El *Capítulo I* trata acerca del surgimiento y consolidación de los grupos de expertos que permitieron el surgimiento de las primeras ONG's y abrieron camino a la constitución de un nuevo campo de trabajo profesional. Allí propone un recorrido por la trayectoria de *Poder Ciudadano*, una organización creada a fines de los 80 que se orientaba a la reflexión y al afianzamiento democrático. Será en el contexto de reformas del Estado de los 90, de difusión internacional de literatura vinculada a la temática y de un impulso al financiamiento internacional de ONG's, que la confluencia entre esta organización y un grupo de renombrados constitucionalistas contribuyó a conformar una verdadera agenda para las reformas institucionales y un área atractiva para el desarrollo profesional y político fuera del Estado.

Ya dentro del *Capítulo II* recuperará la proliferación de ONG's y el conjunto de actividades que estas desarrollaron para visibilizar y dar lugar a distintas iniciativas anticorrupción. Las organizaciones como Poder Ciudadano evolucionarían durante el transcurso de los años 90 de las actividades de difusión y denuncia a estrategias de intervención más directas y a la promoción de un mecanismo de control, lo que el autor vincula a los procesos de profesionalización y producción de saberes específicos que llevarían conjuntamente una verdadera consolidación de estos grupos de expertos. La particularidad de este capítulo es que formula un modelo tipológico de análisis de las actividades anticorrupción en torno a la producción de saberes, a su difusión y a las formas de intervención. Éste posibilita un ordenamiento de las diversas prácticas que caracterizan a estos lugares de enunciación y de representación política, que van desde la formación de alianzas con periodistas, empresarios, políticos o sindicalistas y con distintas redes internacionales hasta la formulación de relatos sobre la corrupción como problema. En este último aspecto, se destacan las encuestas de opinión, tanto porque permiten a estas organizaciones convertirse en portavoces legítimas de esas opiniones como porque posibilitan una estrategia de definición del problema e instancias de prueba. Lo mismo vale para las actividades de monitoreo y de elaboración de bases de datos que generan una simplificación de la representación del fenómeno y una materialización de la percepción del problema.

En un segundo plano, analizará las denuncias periodísticas de los casos de corrupción y el desencadenamiento de escándalos en la prensa nacional. Partiendo del "lugar político" de los periodistas, el *Capítulo III* indagará las transformaciones contemporáneas de la profesión que generaron una estructuración específica de los casos concretos denunciados. El distanciamiento de la actividad política, producto de la profesionalización de la actividad de los últimos años, será concebido como el desencadenante de una mirada homogeneizante y desideologizada de los políticos. Para el autor, fue el modelo de investigación periodística, basado en tareas de investigación sistemáticas y metódicas, en su lógica de develamiento y producción de elementos probatorios, así como también en su independencia de los hechos noticiosos, el que imprimió una temporalidad excepcional a la política a través de la promoción de los escándalos y sometió a los políticos a una lógica probatoria que pudo suspender sus roles y estatus. El escándalo se constituye, de este modo, en la forma en que los periodistas

logran conseguir la movilización de la audiencia y develar los aspectos no publicitados de las acciones de los políticos.

El *Capítulo IV* estará dedicado los casos particulares que resultaran en escándalos dentro de la prensa. La denuncia de un caso, una de las actividades propias de los periodísticas, es concebida aquí como una de las formas privilegiadas para el desencadenamiento del escándalo, entendiendo por tal la indignación moral que sigue a la denuncia pública de una conspiración en pos de un beneficio particular, esto es, una trasgresión de la norma según la cual las acciones de los funcionarios públicos se deben proyectar en función del bien común. Para el autor, la especificidad de los escándalos de corrupción no se encuentra tanto en la forma episódica de estos relatos de actualidad sino más bien en el carácter seriado que configuran las denuncias. Estas conexiones que poseen continuidad en el tiempo, están encadenadas narrativamente por los periodistas y poseen propiedades comunes (como personajes, hechos, procedimientos, etc.), actúan en este sentido como medios de prueba de la existencia del problema. La serie de escándalos funciona así como una forma de someter la política a nuevos estándares morales de evaluación, delineando en el transcurso de la controversia víctimas y victimarios así como también emponderando a aquellos actores capaces de intervenir para establecer un juicio crítico sobre dichas actividades, en este caso los periodistas y profesionales del derecho.

Finalmente, en una tercera instancia, se preguntará por cómo estas demandas se vuelven objeto de disputas y decisiones de política al mismo tiempo que se traducen en formas de posicionamiento dentro del campo político. El *Capítulo V* partirá de la convergencia temporal y de la potenciación que tuvieron las denuncias de los dirigentes políticos y de los grupos de expertos en el contexto de las reformas del Estado y críticas anti-estatalistas implementadas desde inicios de los noventas. Para el autor, serán las transformaciones recientes de la actividad política, homogeneización, profesionalización y estrechamiento de las diferencias entre los partidos mayoritarios, unidas a las características novedosas de la coalición menemista que incorporaba elementos extrapartidarios al justicialismo, las que expliquen las constantes tensiones entre los funcionarios de extracción "partidaria" y aquellos de trayectoria "técnica" y por consiguiente la promoción misma de las denuncias de corrupción. Es significativo en este punto señalar que entre el universo de denuncias un tercio corresponden a dirigentes políticos. Lo mismo cabe para el lugar central que en este análisis tuvo la corrupción en el discurso presidencial en los primeros años de gobierno, enunciación que privilegiaba las consecuencias económicas del fenómeno (fundamentalmente la ineficiencia del Estado) pero que gracias a la amplitud del discurso de reforma del Estado implicaba también una deuda moral por parte de la clase política, la cual no había permitido una transición completa hacia el régimen democrático. Junto a las denuncias por partes de la oposición política que hicieron del tema parte de sus banderías políticas con buenas performances electorales, el fenómeno de la corrupción fue promovido a través de diferentes secretarías, iniciativas parlamentarias y, en algunos casos, legislaciones. Estos posicionamientos fueron exitosos que llevaron a la emergencia de todo un nuevo vocabulario político que se proyectaba a través de una distinción radical entre la "vieja política" y los "nuevos" estilos de construcción y gestión.

Finalmente, el *Capítulo VI* se ocupa del pasaje de una visión punitiva de los delitos hacia una concepción primordialmente preventiva y global del fenómeno producto de la internalización de los estándares de transparencia internacionales difundidos por gobiernos, organismos (incluidos los de crédito) y organizaciones internacionales desde la década del 70. A partir de las reformas del Estado inicialmente pero también de nuevas legislaciones vinculadas al control interno de los actos de gobierno y de la reforma de la Constitución de 1994 que diversificó y multiplicó las formas y organismos de control, estas políticas tenían como objetivo impulsar una administración más eficiente en términos económicos, una desburocratización del Estado, un mayor control parlamentario de los actos de gobierno y mejorar los instrumentos de defensa legal de los derechos civiles. Estas novedades institucionales, conjuntamente con las actividades de expertos y periodistas, terminaron por consolidar las políticas de transparencia a tal punto que para el autor no solo no han surgido nuevas visiones sino que también se han

tendido a legitimar a los portavoces vinculados a estas demandas y sus alcances lograron extenderse más allá de la crisis política e institucional de 2001.