

PLA

POLÍTICAS Y LÍNEAS DE ACCIÓN

OCTUBRE 2020

MANEJO DE FONDOS PÚBLICOS, SISTEMA JUDICIAL Y CORRUPCIÓN EN HAITÍ (2008-2019): ENTRE CAPTURA DEL ESTADO Y REPRODUCCIÓN DE LAS DESIGUALDADES

POR LEFRANC JOSEPH*

Trabajo de investigación resultado de la Segunda Convocatoria de becas de investigación “**Élites, captura del Estado y desigualdad en América Latina y el Caribe**”

Presentación

*** Lefranc Joseph**

Profesor de la Universidad Estatal de Haití. Miembro del Centre de recherche et de Formation Economique et Sociale pour le Developpement–CRESFED–Haití.

E-mail: lefranc.joseph@ueh.edu.ht

Tutoras:

Josefina Morales | Cecilia Millán

Existe un cierto consenso entre los estudiosos de que la corrupción ha sido, durante siglos, uno de los vectores de la historia política de Haití. En los informes de la organización Transparency International (TI), el país figura casi siempre entre los diez países más corruptos del mundo. Al mismo tiempo, la situación general de la sociedad haitiana parece agravarse desde todos los puntos de vista. En efecto, datos combinados del Instituto Haitiano de Estadística e Informática, del Banco Mundial y del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo sugieren que un 58,6% de los haitianos vive en la pobreza, con menos de 2,5 USD al día, y que un 24,7 % de la población vive con menos de 1,25 USD al día. El PIB per cápita es de 760 USD por habitante. En lo que respecta a servicios básicos, el PNUD estima que solo un 64,8% de la población tiene acceso a agua potable. La tasa

Palabras clave:

- ▶ CAPTURA DEL ESTADO
- ▶ CORRUPCIÓN SISTÉMICA
- ▶ DESIGUALDADES
- ▶ SISTEMA JUDICIAL
- ▶ HAITÍ

de desempleo es del 28,9% y la tasa de escolarización primaria es del 88%. Esta investigación estudia los mecanismos que han propiciado el predominio de prácticas corruptivas y, más sistemáticamente, la captura del Estado en su relación con el sistema judicial y la reproducción de las desigualdades en la sociedad haitiana.

Análisis

En primer lugar, encontramos que la corrupción político-administrativa se plantea como uno de los elementos definitorios de las prácticas políticas en Haití. La idea de que 'robar al Estado no es robar' ha servido durante más de dos siglos como eje normativo para justificar la apropiación indebida de dinero y bienes públicos. El análisis indica que, en el sistema político haitiano, existen dos elementos claves que favorecen la corrupción sistemática en la captura de Estado: el consenso y un ejercicio específico de las capacidades reflexivas. El consenso político es un marco de acción política establecido entre actores políticos cuando deciden que la ley no se puede aplicar o que sencillamente es preferible que no se aplique. A través de este marco, es posible ignorar aspectos de la Constitución si puede establecerse un cierto consenso entre los actores políticos claves, es decir, los que ostentan suficiente poder político. El consenso en cuestión tiene un carácter repetitivo aquí. En cada etapa difícil, considerada como crisis, se presenta a todos los actores como solución obvia. Está estrechamente relacionado con las capacidades reflexivas, es decir, las aptitudes mentales que poseen los individuos para situarse en un contexto social determinado y orientar su acción. En el contexto político-administrativo haitiano, el uso de las capacidades reflexivas se hace a partir de una deliberación personal sin referencia a un marco legal vinculante. En un contexto de ineficiencia de la ley, la capacidad reflexiva es una herramienta clave que utilizan los actores en el proceso de producción de consenso político, indispensable cuando les parece preferible que la ley no se aplique. Así, la lógica político-administrativa de gestión de fondos, servicios y bienes públicos, fundamentada en una cultura política de la corrupción, se encuentra regida por esos dos elementos.

En segundo lugar, en Haití, los discursos sobre la relación entre el sistema judicial lo suelen presentar como si fuese una entidad no afectada por la cultura política de la corrupción. En realidad, el sistema judicial en su organización y funcionamiento depende fundamentalmente del sistema ejecutivo. Esto se puede interpretar como un elemento explicativo del porqué el sistema judicial demuestra poco interés en tomar en serio casos de corrupción. Así, funciona como una herramienta dentro de los mecanismos de producción de la cultura política de la corrupción. En su interacción con esta cultura política, el sistema judicial se convierte en soporte administrativo y estructural de la corrupción y, por extensión, de la captura del Estado. En este sentido, los actores claves del sistema judicial tienden a no percibir actos de corrupción como un problema o un crimen. Añadida a la dependencia del sistema judicial, la lógica de funcionamiento del consenso político entre actores de los poderes ejecutivo y legislativo deja poco espacio para el funcionamiento eficiente del sistema judicial. Así, el sistema judicial, lejos de ser un sistema o una rama independiente del gobierno, depende tanto en la teoría como en la práctica del poder político ejercido de forma abusiva. En

este sentido, el análisis sugiere que el sistema judicial forma parte de la trama general de la corrupción. El juez ordinario utilizará su posición para enriquecerse cómo cree que es 'normal' hacerlo.

En tercer lugar, la captura del Estado tiene un impacto enorme sobre la capacidad del Estado haitiano para formular e implementar políticas capaces de solucionar problemas que afectan a la mayoría de la población. Así, en el caso haitiano, a causa de la corrupción sistemática, las fases de las políticas públicas – desde la formulación hasta la implementación y la evaluación – no son motivadas por la necesidad de resolver los problemas públicos, sino por su potencial para ofrecer oportunidades de corrupción. Uno de los ejemplos que puede ilustrar esta observación es la implementación del Programa de Escuela Gratuita y Obligatoria (PSUGO). Este programa, implementado en 2012, venía a abordar el gran problema del acceso a la educación básica en Haití. Al mismo tiempo pretendía hacer realidad el requisito de la Constitución de la República en la materia. En 2013, había más de 7 000 escuelas participantes en el programa. Según una verificación conducida por la ULCC en 2013, sobre una muestra de 500 escuelas, casi un 25% se encontraron en situaciones de "irregularidad". La estrategia de corrupción consistía esencialmente en la creación de escuelas o alumnos ficticios. Se puede formular la hipótesis de que era solo una forma de corrupción practicada principalmente por una categoría de actores: los directores de escuelas. Había denuncias de otras formas de corrupción no investigadas. Lo que conviene retener aquí, es que prácticas corruptivas derivadas de la situación de corrupción generalizada han constituido un obstáculo para la eficiencia del Estado en la ejecución de este programa.

Propuestas

De acuerdo con los hallazgos de la investigación, una reforma de la administración pública es necesaria para frenar la corrupción sistemática, la captura del Estado, así como las consecuencias vinculadas a ella. El discurso de la reforma no es nuevo. En una entrevista con Agence France Presse, en 2019, en el contexto de las protestas anticorrupción en Haití, el presidente haitiano presentó la reforma administrativa como una prioridad de su gobierno. Según él, los ejes de predilección eran: "reforma constitucional, reforma del sector energético, digitalización de la administración pública, reforma aduanera". En este tipo de discurso, la reforma administrativa se asimila

a la modernización de las infraestructuras materiales de la administración pública. De esta forma, las prácticas corruptivas que se han convertido en marco normativo y característico básico de la administración pública no reciben la atención que merecen. Cuando se habla de ellas, es generalmente en contexto de protestas (como las denuncias públicas), o de forma casi neutra (como en los informes del Tribunal superior de las cuentas), o como instrumentos políticos dirigidos a oponentes (como en los discursos políticos o, a veces, informes del Senado). Una verdadera reforma de la administración pública es necesaria para fomentar un nuevo marco normativo de la acción administrativa. Ahora bien, más allá de las infraestructuras de la administración, la reforma administrativa debe ser orientada hacia la transformación de la cultura política del país. Para ello, debe descansar sobre dos elementos claves: (i) la responsabilidad política y la rendición de cuentas; y (ii) la reestructuración del sistema judicial.

Se sabe que, en teoría, en Haití existen mecanismos legales diseñados para garantizar la responsabilidad política. La división de poderes fundamentada en la Constitución en vigor debería, teóricamente, garantizar la petición, así como la rendición de cuentas. Sin embargo, en la práctica, el aparato administrativo se encuentra dominado por prácticas corruptivas que van del clientelismo ordinario a la dilapidación abierta de fondos públicos. Por lo tanto, lo que es necesario no es otra ley u otra institución anticorrupción, sino una transformación de la cultura político-administrativa que durante décadas ha proporcionado el marco normativo y justificativo de estas prácticas. Esta transformación es fundamental para el establecimiento de la integridad institucional del Estado haitiano.

En el mismo marco de la reforma de la administración pública es necesario implementar una reestructuración del sistema judicial. La investigación ha permitido entender que, en la actualidad, la normatividad de la corrupción en Haití hace que el sistema judicial dependa demasiado del sistema ejecutivo. Mas allá de esta dependencia, existe una influencia más ubicua y extendida de prácticamente cada actor poderoso de los sistemas ejecutivo y legislativo sobre los actores claves del sistema judicial. Esta realidad, propiciando la corrupción y la captura del Estado, deja poco espacio para el Derecho o la Ley. Por lo tanto, para combatir la corrupción y hacer responsables a los actores de los tres poderes (ejecutivo, legislativo y judicial), es necesario un sistema judicial independiente, fundamentado en el imperio de la Ley.

PLA

Secretaría Ejecutiva | **Karina Batthyány**

Director de Investigación | **Pablo Vommaro**

Director de Comunicación e Información | **Gustavo Lema**

Dirección de Producción Editorial | **Nicolás Arata, María Fernanda Pampín y Lucas Sablich**

Coordinador de Arte | **Marcelo Giardino**

Diseño Gráfico | **Jimena Zazas**

Programa de Becas y Convocatorias | **Teresa Arteaga y Tomás Bontempo**