

FICHA TÉCNICA

Autor: Michel Rowland. Fundación Esquel, Ecuador.
Título: “Visión contemporánea de la corrupción”
Fuente: La hora de la transparencia en América Latina.
El manual de anticorrupción en la función pública.
Buenos Aires, Argentina. Granica/Ciedla, 1998. Págs. 31-42.

Contiene:

1.1. Definición de corrupción aplicada al sector público	3
1.2. ¿Cuáles son las causas de la corrupción?	4
1.2.1. Causas formales	4
1.2.2. Causas culturales	4
1.2.3. Causas materiales	5
1.3. ¿Cuál es el impacto de la corrupción?	5
1.3.1. Impacto económico	5
1.3.2. Impacto político	6
1.3.3. Impacto social	6
1.4. Una tipología de la corrupción	6
1.4.1. Abuso de funciones	7
1.4.2. Comisiones y obsequios ilegales	7
1.4.3. Contribuciones ilegales	7
1.4.4. Evasión o fraude	7
1.4.5. Cohecho	7
1.4.6. Nepotismo	8

"La corrupción es un comportamiento antiguo, hace mucho tiempo ilegal, pero objeto de una práctica tolerada en las altas esferas y por la opinión pública. Hemos entrado actualmente en un período en donde este comportamiento, antes tolerado, ya no lo es más."

Pierre Truche
Procurador General, Francia

Actualmente en muchos países la corrupción es vista como un asunto que merece urgente atención. Diversos elementos de la realidad latinoamericana y del mundo nos muestran que el fenómeno ha adquirido dimensiones preocupantes y que a su vez se han desarrollado múltiples acciones para luchar en contra de ella.

Las altas esferas de la política y los negocios, a lo largo y ancho del mundo, se han visto afectadas por escándalos muy importantes. Además las recurrentes acusaciones mutuas de corrupción entre los políticos no han cesado de aumentar, así como su conversión dudosa en "líderes naturales" de la lucha contra el fenómeno durante las jornadas electorales.

Nuevas leyes se han puesto en vigencia para castigar severamente las conductas tipificadas como corruptas. Inclusive se han creado entidades dedicadas exclusivamente a la lucha anticorrupción.

Los medios de comunicación brindan amplios espacios y un gran despliegue de las noticias relacionadas con la corrupción administrativa. Esta práctica se ha traducido en una enorme bibliografía sobre el tema acumulada a lo largo de los últimos años.

Reuniones, foros y conferencias de académicos, funcionarios y hombres de negocios se han multiplicado para estudiar y combatir el fenómeno. Paralelamente, desde la sociedad civil se han multiplicado las protestas, denuncias, reclamos, y marchas en contra de la corrupción. La ética, sin duda alguna, ha cobrado una extraordinaria importancia como medio para enfrentar la inexistencia de valores comunes y la expansión de la corrupción administrativa.

Entonces, ¿qué es lo que ha pasado? ¿Por qué razón la corrupción aparece cada vez más bajo muchas y muy variadas formas? La respuesta radicaría en dos elementos: por un lado, la falta de transparencia y "accountability" en los sistemas de administración pública es un hecho evidente y reconocido; y por otro lado, se ha desarrollado una mayor sensibilidad por parte de la comunidad frente al fenómeno de la corrupción.

En muchos países, hay un amplio sentimiento de que el servicio público ha perdido su función original, que muchos elementos dentro de él son corruptos, y que también lo son muchas de las empresas del sector privado que comercian con el Estado. El público ve a los funcionarios, y éstos a su vez se ven a sí mismos, como un cuerpo no responsable ante la comunidad a quienes ellos han prometido servir.

Este libro trata de la transparencia y la "accountability" como "la antítesis de la corrupción" en el gobierno. Trata de la integridad en la vida política y en la administración pública, y cómo ella puede ser alcanzada, sustentada y desarrollada, teniendo como base la experiencia práctica internacional. Constituye un primer intento de analizar todo el sistema de integridad de un país, es decir, "las leyes y las prácticas mediante las cuales un gobierno justo y honesto es promovido y desarrollado".

1.1. Definición de corrupción aplicada al sector público

En términos simples, la corrupción es "el abuso de poder público para obtener beneficio particular"¹. Sin embargo, las definiciones de corrupción y su impacto varían. No se puede suponer que la corrupción siempre signifique la misma cosa o que tenga el mismo impacto o motivación. Las declaraciones normativas sobre la corrupción requieren un punto de vista, y un modelo sobre cómo el fenómeno opera en casos particulares.

Para los fines de este libro "se define como corrupción al fenómeno por medio del cual un funcionario público es impulsado a actuar de modo distinto a los estándares normativos del sistema para favorecer intereses particulares a cambio de una recompensa. Corrupto es, por lo tanto, el comportamiento desviado de aquel que ocupa un papel en la estructura estatal (...). La corrupción es un modo particular de ejercer influencia: influencia ilícita, ilegal e ilegítima. Esta se encuadra con referencia al funcionamiento de un sistema y, en particular, a su modo de tomar decisiones."²

El libro se concentra en la corrupción administrativa, en especial en la actividad de las personas que, en sus cargos como funcionarios públicos, legisladores o administradores, controlan actividades o decisiones que afectan de una u otra manera a la comunidad, aunque la corrupción también existe y, en grado importante, en el sector privado.

Hay dos categorías muy diferentes de corrupción administrativa: la primera acontece cuando por los actos corruptos se cometen "de acuerdo con las reglas" y la segunda cuando las operaciones se desarrollan "en contra de las reglas". En el primer caso, un funcionario está recibiendo un beneficio de parte de un particular por llevar a cabo algo que debe hacer, según lo dispone la ley. En el segundo caso, se cometen actos de corrupción para obtener servicios que el funcionario tiene prohibido proporcionar. La corrupción "de acuerdo con la ley y contra la ley" puede ocurrir a todos los niveles gubernamentales y oscila desde la "gran corrupción" hasta las más comunes y pequeñas formas en la escala de la misma.³

En la práctica, los ciudadanos pueden ignorar las definiciones legales de la corrupción administrativa y la opinión pública puede juzgar al fenómeno desde una perspectiva distinta a la jurídica. Dicho de otra manera, si la opinión pública y las definiciones legales divergen de manera muy acentuada, es muy probable que los funcionarios

¹ Senturia, JJ. Encyclopedia of Social Sciences, Vol.VI, 1993.

² Pasquino, Gianfranco. "Corrupción" en Norberto Bobbio (Coord.) Diccionario de Ciencia Política. México. Siglo XXI editores, 1988, págs. 438-440.

³ Moody-Stuart, George. The Good Business Guide to bribery, TI, 1994. Para conocer ejemplos de ambas categorías ver los diversos números de TI Newsletter.

públicos se sometan a los códigos prácticos de la sociedad y cometan actos de corrupción sin sentirse culpables.⁴

Es necesario, por lo tanto, que los funcionarios públicos y los ciudadanos de los países latinoamericanos conozcan las causas, impactos y dimensión del fenómeno.

1.2. ¿Cuáles son las causas de la corrupción?

Se pueden señalar tres tipos de causas que posibilitan la aparición de la corrupción y que se pueden dar en mayor o menor medida en cualquier Estado:⁵

- Causas formales,
- Causas culturales y
- Causas materiales.

1.2.1. Causas formales

Las causas formales se desprenden de la delimitación técnica del término y son:

- la falta de una clara delimitación entre lo público y lo privado,
- la existencia de un ordenamiento jurídico inadecuado a la realidad nacional y
- la inoperancia práctica de las instituciones públicas.

Juntas o por separado, estas causas están presentes en buena parte de los países latinoamericanos.

1.2.2. Causas culturales

Antes de presentar estas causas es necesario señalar que el concepto que se maneja hace referencia a la cultura política de un país, es decir: "el conjunto de actitudes, normas y creencias compartidas por los ciudadanos y que tienen como objeto un fenómeno político [en este caso la corrupción]"⁶.

Las condiciones culturales permiten así delimitar la extensión de las prácticas corruptas, la probabilidad de su ocurrencia y el grado de tolerancia social con que pueden contar.

Son cuatro condiciones culturales básicas:

- La existencia de una amplia tolerancia social hacia el gozo de privilegios privados permite que prevalezca una moralidad del lucro privado sobre la moralidad cívica.
- La existencia de una cultura de la ilegalidad generalizada o reducida a grupos sociales que saben que "la ley no cuenta para ellos" fomenta la corrupción y la tolerancia social hacia ella.

⁴ Reisman, W. Michael. ¿Remedios contra la corrupción? (Cohecho, cruzadas y reformas), México. FCE. 1981, págs. 35-35.

⁵ Para desarrollar esta idea se recurrió a Escalante Gonzalbo, Fernando. "La corrupción política: apuntes para un modelo teórico" en la revista Foro Internacional. Vol. XXX. N° 2, México. El Colegio de México, octubre-diciembre de 1989. págs. 328-245.

⁶ Sani, Giacomo. "Sociedad Civil" en Norberto Bobbio (Coord.) Diccionario de Ciencia Política, op. cit , págs. 469-472.

- La persistencia de formas de organización y de sistemas normativos tradicionales, enfrentados a un orden estatal moderno, suele provocar contradicciones que encuentran salida a través de la corrupción.
- Para algunos casos latinoamericanos, podrían explicarse ciertas manifestaciones corruptas por la escasa vigencia de la idea de nación y la ausencia de una solidaridad amplia fundada en el bienestar común.

1.2.3. Causas materiales

Las causas materiales se refieren a situaciones concretas que dan lugar a prácticas corruptas. Las situaciones concretas de las que se trata en este caso son las distintas brechas existentes entre el orden jurídico y el orden social vigente.

El sociólogo mexicano Escalante Gonzalbo señala cinco brechas principales:

- La brecha existente entre las necesidades reales de control político y las condiciones formales de ejercicio del poder. Un ejemplo de lo dicho: el conflicto permanente entre los aparatos policíacos y los sistemas de garantías jurídicas
- La brecha existente entre la dinámica del mercado y la intervención pública. Por ejemplo, funcionarios dedicados al cobro de impuestos exigen dinero a una multinacional para disminuir la cantidad de impuestos que debe pagar la empresa.
- La brecha existente entre el poder social efectivo y el acceso formal a la influencia política. Un ejemplo sería un gremio de industriales que entrega sobornos a algunos miembros del Congreso para que aprueben una ley.
- La brecha existente entre los recursos de la administración pública y la dinámica social. Por ejemplo, un funcionario del Ministerio de la Vivienda que recibe dinero de una organización para orientar ciertos recursos exclusivamente hacia ella.
- La brecha existente entre la impunidad real y la responsabilidad formal de los funcionarios públicos. Un ejemplo sería un deficiente sistema de control público que permite que las medicinas asignadas a un hospital, se vendan fuera de éste.

1.3. ¿Cuál es el impacto de la corrupción?

La corrupción provoca que las decisiones sean tomadas de acuerdo con motivos ajenos a los legítimos, sin tomar en cuenta las consecuencias que ellas tienen para la comunidad.

1.3.1. Impacto económico

Dieter Frisch, ex-Director General de Desarrollo de la Comisión Europea, ha observado que la corrupción aumenta los costos de los bienes y servicios; incrementa la deuda de un país (y ello conlleva los futuros costos recurrentes); conduce al relajamiento de las normas de modo que se adquieren bienes que no alcanzan las normas establecidas o tecnología inapropiada o innecesaria; y puede resultar en la aprobación de proyectos basados en el valor del capital involucrado en los mismos, más que en la mano de obra (lo que es más lucrativo para el que comete la corrupción), pero puede ser menos útil desde el punto de vista del desarrollo. Frisch señala que cuando un país aumenta su endeudamiento para llevar a cabo proyectos que no son económicamente viables, la

deuda adicional no sólo incluye un costo extra debido a la corrupción, sino que la inversión se canaliza hacia proyectos improductivos e innecesarios.

1.3.2. Impacto político

El impacto político puede medirse a través de diversos elementos. La corrupción reproduce y consolida la desigualdad social y preserva las redes de complicidad entre las élites políticas y económicas. Respecto a la clase política consolida las clientelas políticas y mantiene funcionando los instrumentos ilegales de control. Respecto al aparato administrativo, perpetúa la ineficiencia de la burocracia y genera formas parasitarias de intermediación. Todo esto conduce a la pérdida de credibilidad en el Estado y a la erosión de la legitimidad necesaria para su funcionamiento adecuado.

1.3.3. Impacto social

La corrupción acentúa las diferencias sociales al limitar el papel del Estado como mediador de las demandas de los distintos grupos sociales. Las clases populares o marginales se ven sometidas a un proceso de exclusión social y político ya que la corrupción los aleja del sistema formal y los obliga a acceder de manera informal a sus medios de subsistencia.

Ejemplo: Las consecuencias de la corrupción generalizada:

- *Se deslegitima el sistema político.* La corrupción de jueces y de legisladores hizo que los peruanos aprobaran masivamente la decisión de Fujimori de disolver e intervenir los poderes del Estado.
- *Mala asignación de fondos escasos.* "El problema de la corrupción en México", comentó un funcionario público, "es que aquí se derrocha un millón de pesos para robar mil".
- *Se distorsionan los incentivos económicos.* Los mejores negocios no dependen de la competitividad de las empresas sino de su capacidad de influir en los responsables de tomar las decisiones sobre las contrataciones. Eso afecta la eficacia de la economía de mercado.
- *Se destruye el profesionalismo.* En un sistema de corrupción generalizada el interés por los sobornos reemplaza los criterios profesionales.
- *Se segrega y desanima a los honestos.*
- *Se impide la planificación, pues los datos son falsos.*⁷

1.4. Una tipología de la corrupción

En 1995, un estudio llevado a cabo por varios capítulos nacionales de TI identificó las áreas de gobierno más vulnerables a la corrupción, y estableció una tipología básica de actos corruptos.

Según este estudio las áreas más afectadas por la corrupción son:

- Servicios públicos.

⁷ Moreno Ocampo, Luis. En defensa propia. Cómo salir de la corrupción. Buenos Aires. Editorial Sudamericana. 1993. Pág.123.

- Licitaciones y adquisiciones públicas.
- Recaudación de ingresos públicos (impuestos, aduanas).
- Nombramientos de funcionarios públicos.
- Administración de gobiernos locales.

Se encontraron muchas similitudes al momento de identificar y clasificar la tipología. Así se pudo establecer que ocurrían casos de:

1.4.1. Abuso de funciones

- Los funcionarios "venden" sus poderes discrecionales al mejor "postor".
- Los funcionarios asignan los recursos y servicios de acuerdo a las ofertas recibidas.
- Los funcionarios viajan fuera o dentro del país y reclaman viáticos injustificados.

1.4.2. Comisiones y obsequios ilegales

- Los funcionarios cobran un porcentaje sobre los contratos del gobierno para adjudicarlos al mejor postor.
- Los funcionarios reciben atenciones especiales por parte de las personas interesadas en ser las adjudicatarias de contratos gubernamentales.

1.4.3. Contribuciones ilegales

- Los partidos políticos utilizan la perspectiva de alcanzar y perpetuarse en el poder para recaudar partidas importantes de empresas, a cambio de la no obstaculización de sus actividades o la asignación de contratos gubernamentales.
- Los funcionarios exigen contribuciones para facilitar la marcha de los trámites.

1.4.4. Evasión o fraude

- Evasión total o parcial de los impuestos. Los particulares pagan a los funcionarios para que estos alteren las declaraciones de impuestos.
- Los particulares pagan a los funcionarios de aduanas para que éstos no revisen las exportaciones e importaciones efectuadas.
- Los funcionarios de las oficinas de impuestos practican extorsión al amenazar a los contribuyentes con impuestos adicionales, a menos que les paguen sobornos.

1.4.5. Cohecho

- Soborno, seducción o corrupción de un juez o funcionario público.
- Los proveedores de servicios públicos exigen el pago de una cantidad determinada por acelerar los servicios o para prevenir demoras.
- Los funcionarios públicos cobran "rentas" a sus subordinados.
- Las autoridades de tránsito encargadas de hacer cumplir la ley, imponen multas a menos que les paguen sobornos.

1.4.6. Nepotismo

- Los funcionarios reparten cargos, prebendas y comisiones entre sus parientes y amigos cercanos.
- Los funcionarios contratan ellos mismos o con sus allegados, a través de empresas ficticias, "socios" o "asesores".

Ejemplo: Colombia y su esfuerzo por clasificar la corrupción

Esta es una tipología de las conductas corruptas en Colombia y que puede servir como ejemplo ilustrativo para identificar y clasificar las acciones u omisiones que los ciudadanos, como observadores y partícipes de la relación entre sociedad civil y Estado, consideran corruptas:⁸

a) Faltas contra la moralidad y la eficiencia públicas

- El abuso de autoridad, definido como la falta que cometen los servidores públicos que, investidos de autoridad, la utilizan con propósitos distintos a aquellos para los cuales está destinada, causando un daño en la persona o en la propiedad de otro.
- La inmoralidad administrativa, que es el comportamiento del servidor público que denota deshonestidad en el ejercicio o con ocasión de sus funciones.
- Las irregularidades en la contratación administrativa, que son las faltas en la formación, adjudicación, ejecución y liquidación de los contratos u otros comportamientos que vayan en detrimento del buen cauce de los mismos.
- Las irregularidades en el manejo del presupuesto público.
- El mal manejo y uso indebido de los bienes públicos, fundamentalmente de aquellos que han sido puestos a su disposición para que puedan llevar a cabo sus funciones.
- Las irregularidades en la prestación de servicios.
- El enriquecimiento ilícito, que es el incremento patrimonial no justificado mientras el funcionario está en el ejercicio de su cargo.

b) Indebido ejercicio de las funciones públicas

- La extralimitación en el ejercicio de las funciones.
- La omisión o negligencia en el ejercicio de las funciones.

c) Faltas contra la dignidad y el decoro del cargo

- La intervención en política.
- El irrespeto a la moral, en la que se incurre siempre que el funcionario olvida los principios éticos y de comportamiento que la investidura de su cargo le impone.
- La violación del régimen de inhabilidades e incompatibilidades.

d) Faltas contra la administración de justicia

Se clasifican dentro de esta tipología todas aquellas conductas que afectan el desenvolvimiento adecuado del sistema de justicia.

- La toma de decisiones no apegadas a los principios legales.
- La alteración ilegal de decisiones judiciales.
- Extralimitación en el ejercicio de funciones.
- Omisión o negligencia en el ejercicio de funciones.

⁸ Procuraduría General de la Nación. Informe sobre corrupción. Bogotá. 1994, mimeografiado.