

1. ¿QUÉ ES CORRUPCIÓN?

1. ¿QUÉ ES CORRUPCIÓN?

No existe consenso sobre cómo definir la corrupción; sin embargo, tanto académicos como organismos internacionales y empresas privadas han realizado distintas propuestas para delimitar este concepto. Así, primero se revisan algunas definiciones propuestas por académicos y especialistas; después, se presentan las definiciones planteadas por organismos internacionales y empresas.

Desde el punto de vista académico, Leff (1964, pág. 8) considera la corrupción como un conjunto de normas y prácticas extralegales que son usadas por individuos y grupos para ganar influencia en las acciones de la burocracia, es decir, como influencias extralegales en la formulación o implementación de políticas. Svensson (2005, pág. 20) simplemente define corrupción como el mal uso del cargo público con el fin de obtener ganancias privadas. De manera similar, Rose-Ackerman (2010, pág. 2019) entiende corrupción como la incapacidad de usar los recursos materiales y humanos de manera efectiva.

Sin embargo, hablar de corrupción de manera general puede enmascarar otras dinámicas más específicas. Así, Castillo (2003, pág. 15) distingue cuatro tipos de corrupción: la política, entre quienes realizan las normas y las políticas públicas; la burocrática, entre quienes aplican las normas y políticas públicas; la funcional, que ayuda a las estructuras a “moverse”, y la disfuncional, que obstaculiza y vulnera la gestión de los recursos públicos.

Cabe destacar que estas definiciones únicamente muestran la corrupción desde la perspectiva del sector público. Por ello, diversos autores se han encargado de vincular la corrupción con otros sectores. Por ejemplo, Rose-Ackerman (1999, págs. 9-10) señala explícitamente la relación entre el Estado y el sector privado. De acuerdo con esta autora, en todo acto corrupto siempre hay dos partes involucradas. Por un lado, el Estado controla la distribución de beneficios y costos mediante servidores públicos que cuentan con poder discrecional. Por otro lado, los actores privados buscan un tratamiento favorable y están dispuestos a pagar por él. Así, la corrupción ocurre cuando los pagos realizados contravienen las leyes con el objetivo de obtener un beneficio o evitar un costo. El regateo entre ambos determina el impacto de la corrupción en la sociedad, así como la distribución de ganancias entre los sobornadores y sobornados.

De acuerdo con Peters y Welch (1978, págs. 974-5), definir un acto como corrupto implica dos cosas: 1) que dicho acto se encuentre sancionado por algún código penal o administrativo y 2) que exista además un genuino interés por sancionarlo. Por ejemplo, de acuerdo con la opinión pública, la corrupción puede dividirse en tres tipos: “blanca”, “gris” y “negra”. En primer lugar, la corrupción blanca son actos que están clasificados como corruptos, pero ni los funcionarios públicos ni la población creen conveniente que deban ser castigados. En cambio, la corrupción gris son aquellos actos que algún grupo (servidores públicos o población) quiere ver sancionados, mientras que otro no. Finalmente, la corrupción negra engloba los comportamientos que son juzgados como atroces si, tanto funcionarios como población, los consideran corruptos y ambos desean sancionarlos. Dicho de otra forma, esta clasificación plantea que ni todos los actos corruptos son considerados ilegales, ni todos los actos corruptos son vistos como deseablemente sancionables.

Por su parte, los organismos internacionales han centrado su atención en aspectos más prácticos. La ONU, en el marco de la Convención contra la

Corrupción, establece del artículo 15 al 21 qué actos deben ser considerados como prácticas corruptas: “Promesa, ofrecimiento, dar, solicitar o aceptar una ventaja injusta de o por un servidor público o persona que dirige o labora en el sector privado, directa o indirectamente, con el fin de que la persona actúe o no actúe en el ejercicio de sus deberes oficiales” (UNODC, 2004, págs. 17-9). Al respecto, recientemente la Comisión de Estadística y la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal aprobaron la Clasificación Internacional de Delitos con Fines Estadísticos (ICCS, por sus siglas en inglés). Ésta proporciona un marco común para clasificar los datos, procedentes de registros administrativos, vinculados con diversos tipos de delitos. Para el caso concreto de

corrupción, la ICCS incluye actos corruptos como el soborno – activo y pasivo –, la malversación, el abuso de autoridad, el tráfico de influencias, el enriquecimiento ilícito, entre otros (UNODC, 2015, pág. 71). En el cuadro 1 se presentan los delitos considerados como corrupción por la ICCS y la “Ley de Delitos Económicos y Anticorrupción” (*Anti-Corruption and Economic Crimes Act*) de Kenia².

Adicionalmente, otras agencias y organismos como el Banco Mundial (1997) destacan otras modalidades, por ejemplo: patronazgo, nepotismo, robo de bienes estatales o desviación de ingresos públicos. A su vez, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos

| Delitos considerados como corrupción | | Cuadro 1 |
|--------------------------------------|------------------------------|----------|
| Corrupción | | |
| Abuso de autoridad | Abuso de confianza | |
| Conflictos de interés | Enriquecimiento ilícito | |
| Fraude | Información privilegiada | |
| Malversación de fondos | Manipulación de licitaciones | |
| Soborno | Tráfico de autoridad | |

Fuente: elaboración propia con datos de ICCS 2015 y Anti-Corruption and Economic Crimes Act 2003.

(OCDE, 2015, págs. 28-9) define a la corrupción como el mal uso de la autoridad otorgada en búsqueda del beneficio personal. Particularmente, OCDE divide los tipos de corrupción, según los niveles de la administración en los que ocurre y conforme a las relaciones entre las partes involucradas. En este sentido, la corrupción política son actos cometidos por servidores públicos, de alto nivel, que están más preocupados por el beneficio personal y el poder que por el desarrollo de la sociedad. En cambio, la corrupción burocrática hace referencia a los actos que ocurren dentro de las administraciones, centrales o locales. Además, según el tipo de interacción, la corrupción puede ser “conspirativa” (*collusive*), es decir, aquella en la que ambas partes están involucradas y motivadas por mutuo acuerdo y conspiran para esconder el delito; mientras que la corrupción “extorsiva” ocurre cuando se obliga a que una de las partes realice un pago.

Finalmente, Transparencia Internacional clasifica la corrupción en grande, pequeña y política, según las cantidades de dinero que se pierden y el sector donde se origina. Usualmente, los responsables son políticos que abusan

de su posición para promover su poder, estatus y riqueza. Como resultado, la corrupción política es una manipulación de las políticas, instituciones y normas de procedimiento en la asignación de recursos y financiamiento (IT, 2015). La Ilustración 1 engloba los diversos actores que participan en la comisión de este delito.

En resumen, la mayoría de las definiciones sobre corrupción destaca la interacción que hay entre agentes del Estado, sector privado y ciudadanos. También, se considera que la corrupción opera en múltiples niveles, de tal forma que se pueden distinguir básicamente

dos: de alto nivel y de bajo nivel. La corrupción de bajo nivel se refiere a la que tiene lugar entre servidores públicos y ciudadanos, traducidos en actos como sobornos, abuso de funciones, abuso de confianza, fraude, malversación o apropiación indebida de fondos públicos. En cambio, la corrupción de alto nivel implica manipulación de licitaciones, conflicto de intereses y otros actos asociados con pérdidas o perjuicios contra la sociedad y su patrimonio, por ejemplo: infraestructura mal construida o hecha con materiales de baja calidad, detrimento de la calidad ambiental en favor de permisos y construcciones, entre otros más.

Actores involucrados en la corrupción

Ilustración 1



Fuente: Elaboración propia con base en los autores y organizaciones citadas anteriormente.