

CONSIDERACIONES SOBRE CORRUPCIÓN Y CORRUPCIÓN ADMINISTRATIVA

Carlos RETA MARTÍNEZ*

SUMARIO: I. *Incorporación del sector privado a la agenda de la corrupción.* II. *Corrupción administrativa.* III. *Control de la corrupción administrativa.*

En este documento se reflexionará sobre la corrupción administrativa, pero primero abordaremos a grandes rasgos qué es la corrupción en general y señalaremos algunas de las particularidades relativas a su estudio actual. Procederemos de esta manera porque consideramos que es importante la identificación del hecho también como un fenómeno social, político y económico que, incluso cuando ha estado más asociado a las conductas gubernamentales, está presente en mayor o menor medida en todos los grupos sociales pues incluso “el ciudadano de a pie participa de ella y su proceder cotidiano reporta niveles de corrupción extendidos” (Casar, 2015).

Al mismo tiempo se busca aclarar que, aunque los conceptos aplicables únicamente a la corrupción administrativa se han extendido al concepto general de corrupción, debe hacerse la distinción correspondiente (Isaza, 2012).

Si bien muchos estudios se han abocado a estudiar la corrupción en los espacios públicos y gubernamentales donde es más evidente, por la polémica implícita en los asuntos públicos; ésta

* Presidente del Consejo Directivo del Instituto Nacional de Administración Pública.

aparece también entre las corporaciones, individuos y otros entes privados, pero es menos visible y hasta hace algún tiempo menos trascendente (antes de la globalización económica y financiera).

Mientras que en el gobierno todo tipo de fenómenos son mucho más visibles o evidentes dado que, al ser éste el responsable ante el pueblo, sus acciones están “constantemente expuestas a la publicidad y la crítica”, de aquí que cualquier asunto se pueda convertir en “un ingrediente explosivo para la opinión pública” (Muñoz Amato, 1954). Esta es una de las razones que explican la atención preponderante que se ha dado a la corrupción en los gobiernos.

Aunque esa idea se está modificando y se ha explicado que la corrupción puede estar presente tanto en el sector privado como en el público, y que la gran diferencia de sus efectos reside en que los valores lesionados son diferentes, tanto en lo cuantitativo como en las alteraciones que las conductas corruptas provocan. De modo que si en la empresa se transgreden los principios funcionales de la organización, en la administración pública se violan los objetivos institucionales y el sistema jurídico (González, 2005).

I. INCORPORACIÓN DEL SECTOR PRIVADO A LA AGENDA DE LA CORRUPCIÓN

A partir de la “reducción del papel del Estado” que contrasta con la creciente participación del sector privado en la prestación de servicios, encabezado por los empresarios, es necesario poner en perspectiva las nuevas connotaciones (de dimensión y efecto) que adquiere la corrupción en este sector, que ahora está más estrechamente vinculado con el sector público por la vía de su creciente participación en el desempeño de labores que estaban a cargo de los gobiernos. Esta situación plantea un desafío mayor, pues pronostica escenarios más difusos para determinar la responsabilidad sobre la corrupción y por consiguiente, para aplicar sanciones. Esta

corrupción ha sido identificada como “moderna”, producto de la globalización, una corrupción estructural y sistemática que surge donde el sector público y privado confluyen (Sánchez, 2012).

Y más aún, la corrupción también se presenta entre los individuos particulares cuando generan entre ellos acuerdos ilícitos para violar la norma o desviar las formas institucionales establecidas. Por ejemplo, cuando entre ellos se hacen contratos que omiten información o que dan información errónea a fin de pagar menos impuestos o evadir la ley; cuando se compra o vende material producto de la piratería. O bien se pueden cometer actos fraudulentos que pueden ir en detrimento de una empresa o del gobierno.

Otras acciones de éste tipo involucran conductas en las que se violenta la propiedad intelectual, como cuando se incurre en plagio, cuando se venden productos por encima de los precios establecidos, cuando dentro de las empresas se estipula que hay seguridad social para los empleados y no se les proporciona en realidad, cuando en fin, se hacen o dicen cosas que permiten obtener beneficios o ganancias privadas en detrimento del trabajo o actividades de otros. Como se ha señalado, la corrupción está por todas partes, incluso en los ciudadanos que la condenan pero la practican, pues “nos indigna pero la toleramos” (Casar, 2015).

Edmundo González ha hecho énfasis en que las concepciones sobre la corrupción han cambiado, sobre todo a partir de la Convención de las Naciones Unidas de Mérida, en 2003, donde se tipificó como una actividad ilegal que también se presenta en el sector privado, refiriendo en particular a los empresarios.

En esa ocasión se volvieron a poner de manifiesto las dificultades para definir el término, debido a que puede significar diferentes cosas de acuerdo al lugar o a las personas y, del mismo modo, se hizo notar que sus características están asociadas a valores, y que tiene un referente histórico y cultural, así que las nociones sobre la corrupción pueden cambiar de acuerdo con el tiempo y la sociedad de que se trate.

Esto nos lleva a reflexionar, que si bien el principal motor que actualmente impulsa las medidas anticorrupción a nivel internacional ha sido económico,¹ y existe una preocupación en torno a que disminuya la corrupción en los políticos y los servidores públicos para que los empresarios decidan invertir, esto es un tanto absoluto, pues lleva implícito el considerar que el empresario siempre es honesto y que tomará su decisión sólo en términos de la corrupción que existe en un país, cuando en realidad muchos empresarios actúan ponderando cualquier situación que les represente ventajas para obtener ganancias, sean éstas legales o no.

De esto da cuenta el Informe de Transparencia Internacional de 1997, en el que se evidenció que:

Las empresas belgas, francesas, italianas, holandesas y coreanas son las más susceptibles de ganar contratos sobornando a funcionarios de otros países. Y que, al mismo tiempo, los funcionarios públicos de países como Nigeria, Bolivia, Colombia, Rusia, Pakistán, México, Indonesia, India, Venezuela y Vietnam, están entre los más dispuestos a aceptar los sobornos de las empresas privadas (Bautista, 2005: 52).

Así que, si la corrupción ha alcanzado niveles tan altos y sus protagonistas del sector público y privado tienen culpas similares aunque responsabilidades diferentes, la actuación de las empresas privadas que realizan contratos con los gobiernos debe analizarse, sobre todo a la luz de las evidencias de comportamientos deshonestos e ilícitos, como los que se han evidenciado, desde ENRON, *British Petroleum*, la crisis financiera de 2008 o el caso de OHL.

¹ Es claro que tanto en organismos como Transparencia Internacional, el Banco Mundial o la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, se establece una relación directa entre corrupción y crecimiento económico.

II. CORRUPCIÓN ADMINISTRATIVA

Los especialistas en el análisis de la corrupción coinciden en que se trata de un fenómeno asociado históricamente a todas las formas de organización gubernamental que han existido, desde las más simples hasta las más complejas. Su control se ha establecido mediante procesos de racionalización de la organización y funcionamiento de éstos, con instituciones, normas y sanciones.² Pero que, aun cuando existan controles eficientes, también se coincide en que nunca se erradicará por completo, que es un problema de normas, pero sobre todo humano (ya que la condición humana inevitablemente propende a la satisfacción de sus ambiciones personales) y que existe en todas partes en diferente medida.

Si bien no hay consenso acerca de su definición y se puede encontrar una enorme tipología de conceptos, se puede afirmar que la corrupción consiste en un grupo de acciones que se desvían de los cánones de conducta, convivencia, organización, normatividad, establecidos y aceptados como los medios y mecanismos que permiten la vida asociada. No es excesivo remarcar nuevamente que la palabra corrupción proviene del latín *corruptio*, *infectio*, *contaminatio*, *depravatio*. Así que es toda aquella acción o conducta que desvía, o torna irregular el orden de cosas instaurado como aceptado y asumido.

Incluso cuando Carl Friedrich ha señalado que la corrupción no es sólo un tipo de comportamiento que se desvía de la norma que realmente prevalece o se cree que prevalece en un contexto dado, sino que es la conducta desviada, asociada con una motivación particular: el de la ganancia privada con fondos públicos (Warren, 2004). Pero vale la pena reflexionar también que en la contraparte, lo que hay es una ganancia de fondos privados que

² Desde el establecimiento de las primeras organizaciones gubernamentales como la descrita en el Athasastra del siglo IV A.C., se puede rastrear el cuidado y la puesta en práctica de medidas para evitar el desfalco a los gobiernos de parte de los servidores gubernamentales, tales como el establecimiento de la inspección y la aplicación de multas (Kautilya, IV).

se apropia un servidor público o un grupo de servidores públicos que otro individuo ofrece, y otorga a cambio de la oportunidad de cuantiosas ganancias futuras que efectivamente pasan al dominio privado.

Por lo tanto, no hay que perder de vista que en la corrupción los beneficios obtenidos siempre son para individuos particulares y hay un desfaldo, los gobiernos pierden recursos. En este sentido, se ha identificado que algunas de las prácticas de corrupción más comunes son el tráfico de influencias, el soborno, la extorsión y el fraude.

Si bien Tomas Paine ha señalado que mientras el gobierno es el fruto de nuestros vicios, la sociedad lo es de nuestras virtudes, cuando la corrupción se va expandiendo a todo tipo de ámbitos, la sociedad va perdiendo progresivamente sus aptitudes virtuosas, pues el cuerpo social emprende un proceso integral de descomposición interna. Como Gerald Caiden lo ha señalado, “Si se le deja libre, la corrupción se extenderá, multiplicará, intensificará, sistematizará y eventualmente se institucionalizará, convirtiéndose en la norma, ya no la excepción” (Caiden, 1997).

Se han ubicado muchos tipos de corrupción, pero dentro de la corrupción pública, centralmente se han identificado dos tipos: la corrupción administrativa y la corrupción política.

Los conceptos sobre corrupción administrativa se desarrollaron inicialmente en torno a la idea de que el cargo se utiliza para obtener beneficios privados. Esto tiene connotaciones particulares, pues el concepto basado en el cargo se construyó a partir de la consolidación del Estado nación moderno y la profesionalización de la administración pública; pero lo más relevante es que tal concepto permitió el establecimiento de “una ingeniería institucional contra la corrupción” que se considera es efectiva, y puede seguirlo siendo en la medida en que la conducta individual se apege a las normas y reglas que se especifican sobre el cargo. De aquí que antes, ahora y en el futuro, pueda ser de utilidad a entornos de administración burocrática caracterizados por la

clara definición de los cargos, por cuanto a sus propósitos, y donde estén bien definidas las normas de conducta (Warren, 2005).

Este es uno de los puntos que hoy particularmente son fuente de debate pues precisamente el ideario neoliberal, implantado mediante reformas privatizadoras y neogerenciales, desecha la importancia del cargo al anteponerle la flexibilización, la agenciación, la desregulación, los contratos por desempeño y los mecanismos de mercado, lo mismo que el traslado de la prestación de servicios al sector privado.

Es necesario apuntar que no en todos los países la administración pública logró el apego a las normas y reglas específicas sobre el cargo, ni la clara definición de sus propósitos y normas de conducta.³ Esto correspondió a los países desarrollados, aunque con la aplicación, en la década de 1990, de las reformas neogerenciales a nivel mundial, se afectó el control, la jerarquía y la responsabilidad, no obstante, la mayoría de estos países siguen manteniendo niveles de corrupción que distan de los que existen en la mayoría de los países emergentes.

III. CONTROL DE LA CORRUPCIÓN ADMINISTRATIVA

Los esfuerzos por racionalizar, definir y limitar el ejercicio de los servidores públicos estuvieron enmarcados en el surgimiento de la administración pública moderna, precedida por los regímenes absolutistas en los que se observó un fuerte incremento de la corrupción, ante lo cual era necesaria la racionalización de la administración pública, donde destaca el sometimiento de su actuación a la norma y la preparación de los servidores públicos; que precediera al ascenso desde los empleos subalternos a los superiores.

³ En México se estableció el “servicio profesional de carrera”, pero éste además de que se instauró en el contexto de la reforma neogerencial de corte neoliberal, se desvía radicalmente del concepto de cargo, además de que la Cámara de Diputados mostró en 2004 pruebas evidentes de sus pésimos resultados.

Pues como señala Max Weber, el logro de la racionalidad requiere una formación especializada.

A fin de reprimir las faltas que cometen o pueden cometer los servidores públicos, se han establecido regímenes disciplinarios y se ha definido la responsabilidad (penal y civil) a que deben responder por los daños causados en el ejercicio de su función. Incluso en los últimos años precisamente se ha hecho fuerte énfasis en la transparencia, la rendición de cuentas y la responsabilidad de los servidores públicos, pero los niveles de corrupción continúan en ascenso.

Hoy está en boga que la lucha contra la corrupción mediante técnicas de vigilancia y supervisión no es suficiente, por lo que se ha señalado que es esencial que los ciudadanos participen en los esfuerzos anticorrupción; empero, se han detectado diferentes aspectos que hacen ambigua la participación, que sigue ocupando un lugar secundario entre los recursos empleados en la rendición de cuentas (Warren, 2005).

Así que las posibilidades que puede brindar la participación se deben analizar en torno a:

- Incentivos: la participación se puede utilizar como una vía de acceso al gobierno.
- Interés: hay un problema de bienes públicos, pues sólo excepcionalmente habrá suficiente interés como para invertir esfuerzo y tiempo.
- Medios: si se logran organizar, las elecciones no son suficientes para otorgar la capacidad de acción necesaria para luchar.
- Vulnerabilidad frente a las élites políticas: dependencia de los ciudadanos y los recursos limitados para hacer un seguimiento de aquellos a quienes están sujetos.

La búsqueda de nuevas soluciones y alternativas incluso se ha convertido en un tema de la agenda mundial que fundamentalmente sigue las pautas marcadas por el *kit* de ideas que la co-

munidad internacional ha producido, bajo la lógica de que un mismo esquema sirve o queda a todos los países. Se debe recordar que en la adaptación de ideas, resultados o prácticas exitosas de otros países o contextos, para resolver problemas o atender necesidades de otro, existe una gran complejidad que rodea y le otorga una forma singular a la misma situación en un contexto diferente. Esto es, que la adaptación no es un aspecto aislado, sino que comprende una serie de organismos, normas, recursos e intereses que se deben tomar en cuenta.

Esta perspectiva continúa enfocando su atención en los servidores públicos, mientras que no contempla, sino de manera superficial, la participación de la contraparte, el sector privado que tiene gran intervención en la prestación de servicios, además de que continúa incrementando su presencia en las actividades del gobierno y la administración pública, sin que se hayan establecido las instituciones y la normatividad adecuadas a estas nuevas relaciones.

Y más aún, no se ha puesto atención a que los principales costos económicos para los países y sus sociedades, también se desprenden de la corrupción que se da en el sector financiero de la economía mundial, como ha sido el caso de la manipulación de la tasa Libor,⁴ realizada entre 2007 y 2013, que afectó a todo tipo de préstamos (escolares, tarjetas de crédito e hipotecas, derivados de tasas de interés), hecha en complicidad con los bancos más grandes del mundo.

⁴ London Interbank Offered Rate (tasa de interés interbancario del mercado de Londres).