

# PARTE I

## *Marco teórico*

### Capítulos

1. El reto de la renovación .....	13
2. La anatomía de la corrupción .....	25
3. Desarrollando respuestas .....	31
4. El Sistema Nacional de Integridad ....	41
5. Creando voluntad política .....	51



# El reto de la renovación

“Asumo la responsabilidad de dirigir esta cruzada renovadora de la sociedad con plena fe en la capacidad de los colombianos, para lograr un gran destino histórico”.

Luis Carlos Galán Sarmiento,  
Ministro de Estado y Candidato Presidencial colombiano  
Asesinado en agosto de 1989

Nuestros periódicos y noticieros nos recuerdan a diario que es urgente combatir la corrupción, ya que dicho combate es a menudo un precursor del crecimiento económico<sup>1</sup>. Dondequiera y en cualquier momento en que ocurra, la corrupción es dañina para el bienestar económico y social, sin importar la etapa de desarrollo en la que se encuentre un país. Sin embargo, los informes sobre casos de corrupción son mayores cada día, lo cual sugiere que el fenómeno podría estar aumentando a pesar de los esfuerzos en muchos lugares del mundo por frenarlo. También demuestra que la corrupción no es un problema exclusivo de los países en desarrollo, ni ocurre principalmente en ellos.

Los acontecimientos en Europa y en América del Norte<sup>2</sup> han demostrado que la corrupción no es un tema en torno al cual los países industrializados puedan adoptar una actitud moralizadora. Las lecciones tampoco terminan ahí. En el contexto italiano, como lo ha mostrado Susan Rose-Ackerman, la democracia y el libre mercado no son invariablemente un antídoto para la corrupción. El cambio de un gobierno autoritario a uno democrático no necesariamente reduce los pagos ilegales: un país que se democratiza sin a la vez crear y hacer cumplir leyes que regulen el conflicto de intereses, el enriquecimiento financiero y el soborno, corre el riesgo de socavar sus instituciones nuevas y frágiles. Un país que busca liberalizar su economía sin una reforma similar del Estado puede inducir a los funcionarios a buscar una “tajada” de la nueva riqueza privada<sup>3</sup>. En pocas palabras, la corrupción “es trans-sistémica; esto es, está presente en todos los sistemas sociales –el feudalismo, el capitalismo, el comunismo y el socialismo”<sup>4</sup>.

Aunque la situación es preocupante en los países industrializados, también hay crisis en gran parte del mundo en desarrollo. La corrupción ataca las bases mismas de la economía de mercado, distorsionando la toma de decisiones y premiando a los corruptos y manipuladores en vez de estimular a los eficientes y productivos. Al parecer, la corrupción está creciendo a pesar de estarse dando uno de los ataques nacionales e internacionales de más larga duración que el mundo haya visto para combatir este problema.

1 Transparencia Internacional define brevemente la corrupción como el mal uso del poder encomendado para obtener beneficios privados. Esta definición incluye tres elementos: (I) el mal uso del poder; (II) un poder encomendado (es decir, puede estar en el sector privado tanto como en el público); y (III) un beneficio privado (que no necesariamente se limita a beneficios personales para quien hace mal uso del poder, sino que también puede incluir a miembros de su familia inmediata y a sus amigos).

2 Se hace referencia a los escándalos de recaudación de fondos para la financiación de las campa-

ñas electorales en Estados Unidos, Francia, España, Italia, Gran Bretaña y Alemania, entre otros.

3 Susan Rose-Ackerman, “Lessons from Italy for Latin America”, *Journal of public and international affairs*, otoño de 1998, p. 447 (en la p. 469).

4 Alatas, Syed Hussein (1990) “Corruption: Its Nature, Causes and Functions” (Aldershot, Surrey) p. 11.

De otra parte, no hay duda alguna de que la corrupción empeora los niveles de por sí intolerables de pobreza extrema. Los datos más conservadores estiman que el costo directo de la corrupción en el presupuesto público colombiano llega a 1% del PIB<sup>5</sup>. Según el Informe de Desarrollo Humano para Colombia (Misión Social. DNP 2000), 19,7% de la población, equivalente a 7 millones de personas, tiene ingresos por debajo de la línea de indigencia; 56,3%, es decir, 22 millones de personas, se encuentra en la línea de pobreza; la tasa de mortalidad infantil alcanza 28%. Y al paso que entre 1997 y 1999 la población aumentó en 954 mil personas, el número de pobres se incrementó en 2,9 millones de personas.

## ¿Qué es, entonces, lo que ha fallado? ¿Por qué la corrupción se ha vuelto cada vez más polifacética?

La respuesta puede estar en dos temas tratados en este libro. La primera es el debilitamiento de los valores sociales, donde en la ética personal, el interés público y la responsabilidad social quedan subordinados a la acumulación del prestigio material. La segunda es la falta de transparencia y de rendición de cuentas en los sistemas de integridad públicos. En

### ¿Qué tan antigua es la corrupción?

En diciembre de 1997 se informó que un equipo de arqueólogos holandeses había encontrado unas 150 inscripciones cuneiformes en Rakka, Siria, indicando que en ese sitio había un centro administrativo de la civilización Asiria, del siglo XIII antes de Cristo. Se encontró un archivo especial –que quizás pertenecía a una oficina equivalente a lo que hoy llamaríamos ‘Secretaría de Gobernación’– con datos sobre empleados que aceptaban sobornos, incluyendo los nombres de altos funcionarios y de una princesa asiria.

Citado en el documento de trabajo del Parlamento Europeo, Medidas para Impedir la Corrupción en los Países Miembros de la Unión Europea, marzo de 1998.

muchos países hay la sensación generalizada de que el servicio público ha perdido su rumbo y de que muchos de sus elementos son corruptos, como lo son muchas de las empresas privadas que hacen negocios con ellos. Según la imagen que tiene el público de los funcionarios y que éstos tienen de ellos mismos, su existencia se justifica para servir a las ambiciones políticas de funcionarios de mayor rango, con la esperanza de que esto redunde en ascensos para ellos. Por su parte, la rendición de cuentas al público se reduce a mera retórica, utilizada en informes al Legislativo o en discursos ante organismos internacionales. Este retrato quizás sea injusto para muchos países, pero describe la percepción generalizada que se tiene de ello.

### Definir la corrupción

La corrupción, definida de manera sencilla, es el mal uso del poder encomendado para obtener beneficios privados<sup>6</sup>. Sin embargo, hasta hace poco tiempo la palabra misma era un tabú en ámbitos políticos y profesionales; rara vez aparecía en los periódicos y casi nunca la mencionaban los economistas, aunque los politólogos ya habían empezado a interesarse en ella académicamente.

5 Badel, Marta. "Costos de la corrupción en Colombia". Archivos de Macroeconomía N°. 111, Bogotá, mayo de 1999.

6 En J.J. Senturia, Encyclopaedia of social sciences, Vol. VI (1993), se encuentra la definición tradicional: el mal uso del poder político para obtener beneficios personales. No obstante, TI y otros han adoptado una definición más amplia debido a la llegada de la privatización, según la cual se transfieren monopolios (parcial o totalmente) y otras actividades tradicionalmente estatales a manos privadas.

El BID, por su parte, en su trabajo "Corrupción y modernización del Estado", define la corrupción como "toda acción u omisión de funcionario público en que éste se desvíe de los deberes normales de su cargo con el objeto de obtener gratificaciones de índole privada (familia, amistad) o beneficios políticos, pecuniarios o de status, así como cualquier utilización en beneficio personal o político de información, influencias u oportunidades surgidas en razón de su cargo. Citado en el documento del Ministerio de Justicia y del Derecho colombiano en "Contra la corrupción: 18 meses después", diciembre de 1996, p. 20.

Para definir parámetros normativos sobre la corrupción es necesario tener un punto de vista, un estándar de “virtud” y un modelo que demuestre cómo opera la corrupción en instancias particulares<sup>7</sup>. Para los propósitos de este libro, la “corrupción” se refiere a los comportamientos de funcionarios del sector público, ya sean políticos o servidores públicos, que se enriquecen, ellos mismos o sus allegados, inapropiada o ilegalmente, mediante el mal uso del poder que se les ha encomendado. Si bien este libro se enfoca en la corrupción administrativa, en vista de las privatizaciones y de la transferencia al sector privado de tareas antes consideradas estatales, como los monopolios para el suministro de servicios públicos, los conceptos que se exploran también incluyen la conducta corrupta en el sector privado –tanto dentro como fuera de su zona de interacción con el servicio público– que, en cualquier caso, tiene consecuencias públicas negativas.

## Corrupción administrativa

Hay dos clases de corrupción administrativa: la primera ocurre cuando, por ejemplo, se otorgan servicios o contratos “de acuerdo con las reglas”; la segunda, cuando las transacciones van “en contra de las reglas”. En el primer caso, un funcionario recibe ilegalmente un beneficio privado por hacer algo que la ley le impone; en el segundo se paga un soborno para obtener servicios que el funcionario no tiene derecho a otorgar. Estas clases o tipos de corrupción pueden presentarse en todos los niveles de la jerarquía gubernamental y sus efectos y tamaño varían desde la “corrupción en grande” hasta variedades de corrupción en menor escala<sup>8</sup>.

### Definición de corrupción de Transparencia por Colombia

Corrupción es el abuso de posiciones de poder o de confianza, para beneficio particular en detrimento del interés colectivo, realizado a través de ofrecer o solicitar, entregar o recibir, bienes en dinero o en especie, en servicios o beneficios, a cambio de acciones, decisiones u omisiones.

Definición acordada por los miembros de la Corporación Transparencia por Colombia.

En la práctica, las actitudes del público y de la opinión pueden definir la corrupción en forma distinta a como la entiende la ley. Si aquella y ésta no coinciden, es probable que los funcionarios se comporten de acuerdo con la visión del público, transgrediendo la ley. Por esto es esencial informar e ilustrar al público sobre el daño que puede causar la corrupción.

## ¿Qué daños causa la corrupción?

La corrupción es dañina por la sencilla razón de que se toman decisiones importantes por motivos ocultos, carentes de cualquier preocupación por las consecuencias que puedan tener para la comunidad en general.

El antiguo Director General de Desarrollo en la Comisión Europea, Dieter Frisch, ha observado que la corrupción eleva el costo de bienes y servicios; aumenta la deuda de un país (generando costos recurrentes de pago de la deuda en el futuro); disminuye los estándares debido a que se proveen bienes de menor calidad y se adquiere tecnología inapropiada o innecesaria; conduce a tomar decisiones sobre proyectos con base en el capital (porque es más rentable para quien comete actos corruptos) más que en la fuerza de trabajo, que sería más útil para el desarrollo. Frisch señala que cuando un país aumenta su deuda para poner

7 Susan Rose-Ackerman, *Corruption: A Study in political economy* (New York: Academic Press, 1978, pág. 9).

8 Véase George Moody-Stuart, *Grand corruption in Third World development* (Oxford: World View Publishing, 1997). Para ejemplos de ambas clases, véanse varios números del Boletín de TI en las páginas web: [www.transparency.de](http://www.transparency.de) y [www.transparency.org](http://www.transparency.org).

en marcha proyectos económicamente inviables, la proporción de la deuda adicional que se debe a la corrupción no es sólo el costo extra de 10 a 20 por ciento, sino que el incremento puede atribuirse en su totalidad a las decisiones deshonestas tomadas para ejecutar proyectos improductivos e innecesarios<sup>9</sup>.

Si no se logra controlar, la corrupción puede amenazar la viabilidad de las instituciones democráticas y las economías de mercado. En un ambiente corrupto y/o de conflicto armado, los recursos que estarían disponibles para el desarrollo socioeconómico se destinarán a áreas improductivas como la policía, las fuerzas armadas y otros órganos represivos y de control social. Esto, a su vez, puede causar el debilitamiento de las instituciones democráticas a medida que la corrupción reemplaza la inversión como principal fuente de beneficios financieros<sup>10</sup>. Así, se socava la legitimidad del gobierno y, en última instancia, la del Estado.

La corrupción tiene otros impactos: "... destruye el capital social; al destruir la confianza de los individuos en las instituciones y en las demás personas, se genera un ambiente institucional perverso... La corrupción propicia un ambiente de incivildad, se debilitan y destruyen las relaciones de cooperación entre los ciudadanos y las autoridades. La sociedad se va inundando de personas negativas que buscan sacar tanto provecho como sea posible en beneficio personal... El costo monetario en sí mismo, aunque de gran magnitud, no es el costo más importante que la corrupción le causa a la sociedad; ocasiona una seria pérdida moral, acaba con el gobierno, socava la confianza en un gobierno eficiente y atenta contra los derechos fundamentales de las personas"<sup>11</sup>.

### Efectos sobre el desarrollo del sector privado

En el mundo moderno se considera que gran parte de los esfuerzos gubernamentales llevados a cabo en el pasado en favor del desarrollo, no han sido bien manejados y han generado desperdicio de recursos más que desarrollo. Se necesita un Estado fuerte, pero dicho Estado debe tener claras sus tareas y su organización. Necesita proveer servicios básicos esenciales para que el sector privado florezca pero no debe intentar competir con éste ni llevar a cabo tareas que éste puede hacer más eficaz y eficientemente, salvo que haya razones sociales convincentes para que lo haga.

Si el sector privado debe guiar el desarrollo, entonces ¿qué efecto tiene la corrupción sobre el ambiente en el que aquel tiene que operar? En primer lugar, y ante todo, crea incertidumbre: ¿Se respetarán los contratos? ¿Los jueces imparciales y competentes podrán resolver las disputas? ¿Se podrán predecir las decisiones futuras de los funcionarios con la certeza necesaria? En los casos en que la corrupción introduce incertidumbre también aumenta el riesgo; a medida que éste se incrementa, los inversionistas buscarán ganancias mayores y más rápidas. Es más, las relaciones corruptas operan de tal manera que excluyen del juego a actores nuevos, obstaculizando así el crecimiento del sector privado mismo.

9 Dieter Frisch en *The Effects of Corruption on Development*, documento presentado al Foro de Liderazgo Africano sobre Corrupción, Democracia y Derechos Humanos en África, Cotonou, Benin, 19-21 de septiembre de 1994.

Corruption as the "Fifth" Factor of Production in the Sudan (1985), p. 11.

11 Ariza Ruiz, Efrén Danilo. Colombia, un país por construir, Universidad Nacional de Colombia, junio de 2000, p. 525.

10 Véase El-Wathig Kamier e Ibrahim Kursany,

Además, los regímenes corruptos imponen obligaciones gerenciales adicionales al sector privado, tal como el tiempo gastado por las empresas en los trámites ante las dependencias del gobierno<sup>12</sup>. Los obstáculos burocráticos innecesarios deben eliminarse no sólo para reducir la corrupción, sino también para propiciar el traslado al sector formal de más negocios y fomentar nuevas inversiones productivas<sup>13</sup>.

## Efecto en la inversión extranjera directa

Uno de los elementos más importantes para acelerar el desarrollo del sector privado es la presencia de un flujo creciente de inversión extranjera directa (IED). ¿Cuál es, entonces, el efecto de la corrupción sobre ésta?

Un estudio reciente<sup>14</sup> muestra que en una escala del uno al diez, como la que se usa en el Índice de Percepción de Corrupción (IPC) de Transparencia Internacional, un aumento de un punto en el nivel de corrupción corresponde a una reducción de 16 por ciento en el flujo de la inversión o es aproximadamente equivalente a un aumento de tres puntos porcentuales en la tasa marginal impositiva. Dicho de otra forma, si el índice de corrupción de un país receptor de inversión extranjera aumenta del nivel de Singapur (con un índice cercano al cero) al de México (con un índice de 6,75 al momento de la elaboración del estudio)<sup>15</sup>, el resultado será un aumento de 21 % en la tasa marginal impositiva aplicable a los extranjeros. Esto es suficiente para eliminar casi por completo las expectativas que puede tener un país de recibir inversión extranjera. El trabajo nos hace ver la corrupción como un impuesto adicional, no oficial sobre el sector privado, frente al cual los inversionistas internacionales son sensibles y reaccionan muy negativamente. El mensaje queda, entonces, claro: para que un país atraiga niveles óptimos de inversión, debe evitar la corrupción y el impuesto ilícito que implica para los inversionistas.

Una encuesta de líderes del sector privado realizada por “Control Risks” en octubre de 1999 confirma los resultados del estudio de Wei, pues muestra que entre los inversionistas estadounidenses era tres veces más probable que el alto nivel de corrupción de un país los disuadiera de invertir ahí, que un récord malo de derechos humanos<sup>16</sup>.

12 Estas cifras, obtenidas por Daniel Kaufmann en 1997, son mucho más altas que las cifras reportadas en otros países, que variaron entre 7 por ciento en El Salvador y 15 por ciento en Lituania y Brasil.

13 Para una discusión más amplia, véase Ponencia de Jeremy Pope, *Productivity and Corruption*, presentado en la Semana de la Ciencia de 1997, Amman, Jordania, 15-18 de septiembre de 1997.

14 Shang-Jin Wei, *How Taxing is Corruption on International Investors?*, Universidad de Harvard, febrero de 1997. Documento mimeografiado. Véase [www.transparency.de](http://www.transparency.de). En su trabajo, el profesor Shang-Jin utiliza dos maneras para medir la corrupción, ambas basadas en las respuestas de encuestas. Una es aquella que realizó Business International (una subsidiaria de la Economist Intelligence Unit) y la otra es el Índice de Percepción de la Corrupción elaborado por Transparencia Internacional (TI), que representa un promedio de entre 7 y 10 resultados de encuestas sobre corrupción. El Profesor parte de la alta correlación entre ambas encuestas para investigar la relación entre la tasa marginal impositiva y sus

efectos sobre la IED. Se demuestra que un incremento de un punto porcentual en la tasa marginal impositiva reduce la IED cerca de cinco por ciento.

15 En 1996 la calificación de Colombia en el IPC fue de 2,73, y en 2002 de 3,6.

16 Industrial Research Bureau (IRB), por parte de Control Risks, llevó a cabo esta encuesta. Se les preguntó a los encuestados si habían desistido de una inversión extranjera por lo demás atractiva debido a la reputación del país en el ámbito de la corrupción, de los derechos humanos, del trabajo o del debate ambiental. Las empresas europeas le dieron mayor importancia a la corrupción (38%) que al sector laboral (35%), al medio ambiente (34%) y a los derechos humanos (28%). En contraste, las corporaciones estadounidenses pusieron a la corrupción en un nivel más alto (40%), dejando el sector laboral (16%), el medio ambiente (14%) y los derechos humanos (13%) en un nivel mucho más bajo. 92% de las corporaciones estadounidenses “prohíben el uso de sobornos para obtener negocios” (en Europa, 85%), y 76% de ellas prohíben los “pagos de facilitación” (en Europa, 62%).

## ¿La corrupción siempre es mala?

Algunos argumentarían que la corrupción puede tener efectos benéficos como el acceso no violento a los asuntos gubernamentales y a la administración en los casos en que los canales políticos estén bloqueados o como una manera de reducir la tensión potencialmente abrumadora entre el servidor público y el político, al vincularlos en una red de intereses recíprocos fácilmente identificable<sup>17</sup>.

Sin embargo, los contra argumentos son más aceptables. Éstos se centran en que la corrupción desemboca en ineficiencia y desperdicio económico, debido al efecto que tiene en la asignación de recursos, la producción y el consumo; en que el dinero mal habido se gasta en consumo conspicuo o se transfiere a cuentas bancarias extranjeras y no en inversión; finalmente, en que la corrupción genera ineficiencia en las asignaciones de contratos al permitir que el licitante menos eficiente, pero más hábil para sobornar, reciba los contratos gubernamentales. Además, como el costo de los sobornos está incluido en el precio de los bienes producidos, la demanda tiende a reducirse, la estructura de producción se sesga y el consumo cae por debajo de los niveles de eficiencia. En suma, la corrupción reduce el bienestar general de la población<sup>18</sup>. A continuación se resumen algunas consecuencias de las prácticas corruptas:

- ⊞ Un acto corrupto impide lograr los objetivos deseados por el gobierno (por ejemplo, los nombramientos corruptos producen ineficiencia y desperdicio).
- ⊞ La corrupción contamina el ambiente en el cual el sector privado opera, llevando al rápido y excesivo acaparamiento de beneficios en circunstancias impredecibles o a que se desaliente la inversión externa, excluyendo así nuevos participantes potenciales y reduciendo la participación y el crecimiento del sector privado.
- ⊞ Implica un aumento en el precio de la administración (el contribuyente también debe someterse al soborno al tener que pagar varias veces el mismo servicio).
- ⊞ Reduce el monto total de recursos disponibles para fines públicos cuando aparece como una comisión informal.
- ⊞ Ejerce influencia corruptora sobre los miembros del aparato administrativo y de la sociedad, minando el valor de cada individuo para adherirse a altos estándares de honradez (“la moral declina: cada uno se pregunta por qué debe ser el único custodio de la moralidad”).
- ⊞ Elimina el respeto a la autoridad constituida y a la legitimidad de las instituciones.
- ⊞ Si hay una creencia generalizada de que los políticos y los altos servidores públicos son corruptos, el público no entenderá por qué no puede servirse una tajada del pastel.

---

17 David Bayley, *The Effects of Corruption in a Developing Nation*, *The Western Political Quarterly*, p. 719, pp. 727 et seq. Para ser justos, el autor presenta esta tesis de manera ilustrativa, buscando hacer preguntas más que respondiéndolas de manera definitiva, y presenta una lista de factores tanto positivos como negativos.

18 David J. Gould y Jos A. Amaro-Reyes, *The Effects of Corruption on Administrative Performance: Illustrations from Developing Countries*. Documentos de Trabajo del Personal del Banco Mundial, número 580; Serie sobre Administración y Desarrollo, número 7 (1983).



- ⊞ Disminuye la capacidad de tomar decisiones impopulares (“un funcionario corrupto o un político corrupto es un individuo egoísta [que probablemente] no pondrá en riesgo sus propias oportunidades para servir a la causa de la prosperidad del país entero en un futuro remoto”).
- ⊞ Ocasiona una pérdida sustancial de esfuerzo productivo, ya que se dedican tiempo y recursos a intentar eludir el sistema, en vez de mejorar la capacidad de compromiso y la situación empresarial.
- ⊞ En la medida en que la corrupción representa la injusticia institucionalizada, desemboca en litigios y cargos inventados con los cuales se puede chantajear hasta a un funcionario honesto.
- ⊞ Lleva a tomar las decisiones teniendo en cuenta consideraciones monetarias y no las necesidades humanas<sup>19</sup>.

### Las causas de la corrupción en Colombia

En la corrupción concurren diversas causas de orden ético, social, político y administrativo, relacionadas con el poder y el acceso a los bienes sociales. Hay consenso respecto a cinco factores que le han dado a este fenómeno un carácter virulento: 1) el trastocamiento de los valores éticos, fruto sobre todo del narcotráfico, que consagró el enriquecimiento fácil como un valor social aceptable, sobornó a funcionarios públicos y cooptó a empresarios privados; 2) la crisis del sistema político, al convertirse en una red de empresas personales, orientadas al enriquecimiento privado y, en consecuencia, incapaz de ejercer el control político del Gobierno y expedir normas basadas exclusivamente en el bien común, todo lo cual ha contribuido a desconocer la ética de lo público; 3) la impunidad en la administración de justicia; 4) una gestión estatal que ha conformado una economía en la cual la utilidad se obtiene más por el goce de privilegios que por la eficiencia y la competencia abierta; y 5) las falencias administrativas, especialmente en materia de contratación estatal y sistemas de control interno.

Carlos Ossa Escobar, Contralor General de la República. El Tiempo, Bogotá, 10 de mayo de 2002.

## ¿Qué es lo que causa la corrupción?

Algunos afirman que la raíz del problema es la pobreza. No obstante, aun si ésta es una causa subyacente, no es la única. Si la pobreza fuera la causa de la corrupción, sería difícil explicar por qué los países ricos y pudientes están plagados de escándalos, muy pocos de los cuales involucran a personas que se podrían considerar “pobres” o “necesitadas”; o por qué los líderes africanos corruptos, de ninguno de los cuales puede decirse que son víctimas de la pobreza, guardan en bancos europeos varios miles de millones de dólares empeorando las condiciones de pobreza de sus pueblos. Tampoco se puede afirmar que quienes manipulan los sistemas bancarios otorgando “préstamos inviables” o “auto-préstamos” y llevando a cabo negocios preferenciales con los depósitos del público sin que se sospeche, estén en condiciones de pobreza. La afirmación, además, equipara la pobreza con la deshonestidad, concepto fuertemente atacado por varios críticos para quienes esta vinculación es casi una difamación generalizada de los pobres. Lo que sí se puede afirmar es que la corrupción puede surgir de la riqueza y de la abundancia o de la falta de ellas y que la corrupción en grande es una causa de la pobreza, más que un resultado de ella.

Con frecuencia la pobreza contribuye de alguna manera a la corrupción menor con la que se enfrenta a diario la gente. En los países más pobres, a menudo aquellos que tienen élites corruptas, el gobierno no paga a los servidores públicos un sueldo suficiente para vivir. Es más, con frecuencia no tiene los recursos para hacerlo. Por ello, comúnmente se piensa que la remuneración inadecuada de los servidores públicos es una causa que contribuye a la corrupción, si no en todo el sistema, al menos en los niveles inferiores. No obstante, la respuesta es mucho más compleja que un mero incremento salarial.

19 David Bayley, *supra*, en las pp. 724 y siguientes.

### Los colombianos vistos por García Márquez

“Nuestra insignia es la desmesura. En todo lo bueno y en lo malo, en el amor y en el odio, en el júbilo de un triunfo y en la amargura de una derrota. Destruimos a nuestros ídolos con la misma pasión con que los creamos. Somos intuitivos, autodidactas, espontáneos y rápidos, trabajadores encarnizados, pero nos enloquece la sola idea del dinero fácil.

(...)

En cada uno de nosotros cohabitamos, de la manera más arbitraria, la justicia y la impunidad, somos fanáticos del legalismo, pero llevamos bien despierto en el alma un leguleyo de mano maestra para burlar las leyes sin violarlas, o para violarlas sin castigo.

(...)

Tal vez una reflexión más profunda nos permitiera establecer hasta qué punto ese modo de ser nos viene de que seguimos siendo en esencia la misma sociedad excluyente, formalista y ensimismada de la Colonia. Tal vez una reflexión más serena nos permitiría descubrir que nuestra violencia histórica es la dinámica sobrante de nuestra guerra externa contra la adversidad. Tal vez estemos pervertidos por un sistema que nos incita a vivir como ricos mientras el cuarenta y ocho por ciento de la población malvive en la miseria, y nos ha fomentado una noción instantánea y resbaladiza de la felicidad; queremos siempre un poco más de lo que ya tenemos, más y más de lo que parecía imposible, mucho más de lo que cabe dentro de la ley, y lo conseguimos como sea: aun contra la ley”.

Gabriel García Márquez Por un país al alcance de los niños, en Informe Conjunto: Colombia al filo de la oportunidad, de la Misión de Ciencia, Educación y Desarrollo, Tomo 1 de la Colección Documentos de la Misión, 1995, pp. 54-55.

## El mito de la cultura

Una manera de justificar el soborno es mediante el argumento del “relativismo cultural”. En los países desarrollados se sugiere con frecuencia que la corrupción forma parte de la “cultura” de muchos países en desarrollo. Sin embargo, el hecho de que la gente en un país quizás tolere que le pidan pequeños pagos a cambio de servicios oficiales (por ejemplo, para sacar un permiso o una licencia), no significa necesariamente que apruebe esta práctica; puede ser, sencillamente, que el público “perciba esto como la manera más viable de obtener lo que desea o necesita...”<sup>20</sup>

Adicionalmente, uno podría preguntarse: si la corrupción es realmente “parte de la cultura”, ¿por qué existen leyes contra ella en todos los países, tanto desarrollados como en desarrollo? ¿por qué hace algunos años se movilizó la gente de Brasil, Perú y Venezuela para destituir líderes corruptos? Estos acontecimientos no corresponden a una aceptación popular de la corrupción como “parte de la cultura”<sup>21</sup>.

Por supuesto, hoy en día hay diferencias significativas entre las percepciones y las prácticas de varias culturas. Lo que algunos aceptan como comportamiento razonable o apropiado variará mucho. No obstante, estas diferencias quizás tengan más que ver con la manera como se hacen los negocios (mediante el ofrecimiento de regalos y de hospitalidad) que con los intentos obvios por “comprar” decisiones favorables. Hay una distinción clara entre “reciprocidad” y reciprocidades que se clasifican como sobornos<sup>22</sup>.

En algunos casos, la corrupción puede reflejar prácticas que una potencia extranjera introdujo en la cultura local, como podría mostrarlo el caso de Indonesia con la llegada de la Compañía Holandesa de las Indias Orientales, cuyos hombres “estaban mal pagados y expuestos a todas las tentaciones que ofrecía la combinación de una organización nativa débil, oportunidades de comercio extraordinarias y una ausencia casi absoluta de controles desde casa o en Java... Los funcionarios se enriquecieron saqueando la Compañía”<sup>23</sup>. El mismo autor observa que “[en Filipinas], la

20 Michael Johnston, “The Political Consequences of Corruption: Reassessment”, en *Comparative Politics*, julio de 1986, pp. 467-468.

21 Véanse varios ejemplos que aparecen en los boletines de TI, en [www.transparency.de](http://www.transparency.de).

22 Véase John T. Noonan, *Bribes* (University of California Press, Berkeley, Los Angeles, 1984). El estudio clásico de los sobornos del Juez Noonan afirma que se censuraban las reciprocidades consideradas sobornos en los reinos antiguos de Egipto, Mesopotamia y Palestina y de manera aún más severa en la Roma de Cicerón.

23 Citado en Jon S.T. Quah, *Bureaucratic Corruption in the ASEAN Countries: A Comparative Analysis of their Anti-Corruption Strategies*, *Journal of Southeast Asian Studies*, Vol. 13, n. 1, pp. 153-177 (1982) en pp. 154-155. El autor también comenta que “la corrupción, que se había permitido durante la era colonial, fue vista con ojos más críticos en el periodo de postguerra”.

corrupción se introdujo durante el período de colonialismo español”. También anota que en Singapur, después de la Segunda Guerra Mundial, “los oficiales del Ejército Británico que estaban a cargo de las adquisiciones locales probablemente nunca habían estado expuestos a tantas tentaciones en cuanto a dinero, vino y mujeres... Cualquier resistencia que hubiesen podido tener se desvaneció rápidamente”<sup>24</sup>.

Quah también observa que Tailandia nunca fue colonizado. “Sin embargo, el haberse librado de la dominación colonial no garantiza que un país sea inmune a la enfermedad de la corrupción. Es más, en el caso de Tailandia la corrupción es una enfermedad endémica... que se puede trazar históricamente hasta el comportamiento corrupto de los funcionarios gubernamentales en la burocracia del siglo XVI”<sup>25</sup>.

En Colombia, señala Efrén Danilo Ariza<sup>26</sup>, la corrupción ha sido un problema permanente a partir de la época colonial. Los historiadores denuncian que se presentaban malos manejos en el sistema de encomiendas, en la Real Hacienda y en la administración de los estancos del tabaco y del aguardiente.

Ya sea que el colonialismo del pasado haya contribuido a la corrupción o no, se percibe un vínculo muy fuerte y corrupto entre varias de las antiguas colonias y sus “amos” europeos coloniales de antaño.

## El mito de que el único problema son los bajos salarios

Los malos salarios, es decir, aquellos que están por debajo del nivel necesario para vivir, se encuentran en el centro de la discusión sobre la corrupción. La opinión común es que si se aumentan los salarios, el problema quedará resuelto. Sin embargo, como ocurre con la mayor parte de las “soluciones rápidas”, las pruebas demuestran todo lo contrario; aunque es cierto que las presiones para que un servidor público abuse de su cargo son mayores si vive cerca o por debajo de la línea de pobreza. No obstante, un análisis detallado de los datos de un país muestra que un mero incremento salarial al mismo personal en oficinas corruptas no ayuda a resolver el problema<sup>27</sup>.

El hecho indiscutible de que la mayoría de quienes están involucrados en la corrupción en grande poseen muchos más bienes de los que ellos o sus familias necesitarán jamás, y a pesar de ello siguen con las apropiaciones ilegales, da aún más pruebas en contra de este argumento. Un comentarista africano ha afirmado que algunos países africanos, lejos de ser democracias, son incluso cleptocracias<sup>28</sup>. Todo esto no niega que el incremento de los salarios en el sector

### Fraude presupuestal en la Unión Europea

La mayor parte de los europeos rechazaría cualquier insinuación de que la corrupción “forma parte” de la cultura europea y, sin embargo hay una variedad impresionante de pruebas que se podría usar para hacer esta acusación. No es necesario señalar sólo los escándalos de corrupción realizados por políticos o los de “grandes negocios” que en efecto, han desestabilizado Italia y España, y que han surgido más recientemente en Alemania y Francia. El fraude contra el presupuesto de la Unión Europea se ha vuelto un problema importante; en consecuencia, la Comisión ha intentado establecer redes de ayuda legal mutua entre Estados miembros para poder frenarla. Además, están saliendo a la luz cada vez más ejemplos de sobornos entre los países europeos, pagados a políticos y a otros servidores públicos en casos de adquisiciones gubernamentales y en privatizaciones.

Michael Johnston.

24 *Ibíd.* p. 162, citando de Yoong Siew Wah, Algunos aspectos de la corrupción, National Youth Leadership Training Institute Journal, enero de 1973, pp. 55-56.

25 Jon S.T. Quah, Burocratic corruption in the ASEAN countries: A comparative analysis of their anti-corruption strategies, Journal of Southeast Asian Studies, Vol. 13, n. 1, p. 163.

26 Efrén Danilo Ariza, Colombia, un país por construir. Universidad Nacional de Colombia, junio de 2000, p. 520.

27 Véase, por ejemplo, la contribución de Daniel Kaufmann al Foro de Discusión contra la Corrupción, 14 de enero de 2000, titulada “What have we really learned recently”.

28 John Githongo, un respetado periodista keniano.

público sea un factor importante para reducir la corrupción; pero sólo será una medida eficaz, si forma parte de un paquete de reformas a la administración pública que comprenda el tema de las compensaciones justas y los incentivos, junto con el reclutamiento, la promoción con base en el mérito, el reemplazo de personal corrupto y la capacitación adecuada.

### **El mito de que el “buen gobierno” sólo es para los países desarrollados**

Los defensores del statu quo, junto con quienes se sienten apenados por la corrupción en su propio país o región, se refugian en el argumento de que el “buen gobierno” es un garrote que los países industrializados han fabricado para golpear a los países en desarrollo, por cuanto es un concepto del siglo XX, creado en los países industrializados para cumplir con sus propios propósitos. Sin embargo, una lectura al azar de la historia indica que esta visión se encuentra alejada de la realidad porque a lo largo de los siglos, gobernantes ilustrados –que no han sido únicamente europeos, sino que se encuentran en todas las regiones del mundo– han intentado establecer y mantener sistemas de gobierno equitativos y justos. La Dinastía Ts’in en China (221 a.C), el segundo Califa musulmán, Omar I (634-644) y el Rey de Suecia Carlos XII (en 1713) son sólo tres ejemplos<sup>29</sup>.

### **Rompiendo un tabú**

Tradicionalmente, la comunidad internacional ha evitado discutir el tema de la corrupción. Ahora, el tema está abierto. El tabú se ha roto.

La corrupción llegó al primer plano político cuando los líderes de los países americanos se reunieron en la Cumbre de las Américas en diciembre de 1994 y adoptaron un Plan de Acción que constituye un enorme avance en el combate contra la misma. A él nos referiremos en el capítulo 16.

Desde entonces, los Estados miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) acordaron prohibir el soborno de funcionarios públicos extranjeros y el 11 de diciembre de 1997 firmaron la Convención sobre el Combate al Soborno de Funcionarios Públicos Extranjeros en transacciones internacionales de negocios<sup>30</sup>.

### **¿Por qué un Sistema de Integridad?**

Estas y otras iniciativas no implican que reducir la corrupción constituye un fin en sí mismo, sino que es una medida necesaria para lograr el objetivo más amplio de un gobierno más eficaz, justo y eficiente. Quienes la combaten están preocupados no tanto por la

---

29 Bryan Gilling en su libro *The Ombudsman in New Zealand* (Dunmore Press and Historical Branch, Departamento de Asuntos Internos, 1998, pp.13-15) también enumera precedentes romanos. Véase

se también John T. Noonan, *Bribes* (University of California Press, Berkeley, Los Angeles, 1984).

30 El texto está disponible en la página de internet [www.oecd.org/daf/cmib/bribery/20novle.htm](http://www.oecd.org/daf/cmib/bribery/20novle.htm).

corrupción *per se*, sino más bien por los efectos que tiene sobre la sociedad. Por tanto, es importante evaluar sus costos y entender que es imposible eliminarla por completo, pues en muchos casos será demasiado costoso o aparatoso y disfuncional tratar de acabar del todo con ella; lo más que se puede esperar es que las prácticas corruptas se mantengan dentro de límites tolerables. También es vital reconocer que algunas políticas para combatir la corrupción no tendrán ningún efecto si se aplican de manera aislada.

Es más, el contexto social condicionará el efecto de varias políticas. Por ello, el objetivo no es lograr una rectitud absoluta o un remedio único, sino mayor honestidad e integridad del gobierno en general. Se trata de entender dónde y por qué florece la corrupción y de desarrollar sistemas y procedimientos hechos a la medida para prevenirla y limitarla. Este proceso debe ser íntegro en sí mismo. Debe respetar otros valores, equilibrar intereses encontrados y respetar los derechos fundamentales, tal como la garantía de un juicio imparcial. Si el proceso amenaza las convenciones y normas sociales ampliamente aceptadas, se expone a que surjan problemas<sup>31</sup>.

Un Sistema de Integridad provee un marco práctico de contrapesos para evitar, por un lado, el daño que la corrupción le causa al interés público y, por otro, para fomentar un entorno en el que la calidad de la toma de decisiones oficial sea mayor. En el capítulo 4 se trata el tema del Sistema de Integridad.

## El reto

Cuando se habla de reducir la corrupción se habla de una distribución más equitativa del ingreso, lo cual significa reducir los beneficios excesivos que disfrutaban los funcionarios. No sólo se amenaza el ingreso futuro de éstos, sino que también se contempla responsabilizarlos por su conducta corrupta en el pasado. En algunos países estas personas son lo suficientemente poderosas como para desviar cualquier esfuerzo de reforma, si se sienten amenazados por él. ¿Cómo enfrentar este reto?

En primer lugar, se debe tener en cuenta que las reformas se dirigen y aplican a los sistemas y no a las personas que trabajan en ellos. Debe aclararse que la gran mayoría de los servidores públicos no tienen nada que temer en lo que concierne al pasado. En segundo lugar, la cuestión de los actos cometidos debe tratarse de manera abierta e inequívoca, teniendo en cuenta las opciones, que pueden variar entre una amnistía completa; una amnistía parcial donde sólo los “peces grandes” deban preocuparse por las consecuencias de sus actos (suponiendo que los “peces grandes” no tienen el poder para obstruir las reformas);

### El Banco Mundial se refiere a la corrupción

A lo largo de la mayor parte de su existencia, el Banco Mundial ha rehusado tratar el tema de la corrupción, considerándolo un asunto “político” que queda fuera de los estatutos constitutivos del Banco. Esta posición se revirtió cuando James Wolfensohn, Presidente del Banco desde 1999, desechó las opiniones legales y declaró que la corrupción es un asunto económico y que, por ende, es de vital importancia para la viabilidad y la eficacia de los proyectos que el Banco financia: “las causas de las crisis financieras y de la pobreza son una y la misma..... Si los países no tienen buena gobernabilidad, si no se enfrentan al tema de la corrupción, y si no tienen un sistema legal completo que proteja los derechos humanos, los derechos de propiedad y los contratos....su desarrollo será fundamentalmente defectuoso y no perdurará”.

Discurso ante el Consejo de Directores, 28 de septiembre de 1999.

31 Una sociedad puede aceptar que se le prohíba a todos los servidores públicos recibir obsequios de cualquier persona, en cualquier momento. Otra sociedad quizás tenga una tradición de dar obsequios en ocasiones especiales, lo cual no afecta las normas protegidas por un sistema de integri-

dad. Si la gente considera que las restricciones son innecesarias, injustas y contrarias a sus propias opiniones sobre lo que es correcto e incorrecto, es probable que se eviten o se ignoren las restricciones.

un proceso de auditoría y de impuestos que saque a la luz el dinero “sucio”; o, simplemente, dejar que el pasado se resuelva por sí solo tratando los casos a medida que surjan sin comenzar una cacería de brujas. Esta última opción quizás sea atractiva, pero deja una nube de incertidumbre y el público en general se queda sin entender cómo se deben tratar casos del pasado.