

La anatomía de la corrupción

Las burocracias están diseñadas para llevar a cabo tareas públicas. Pero en el momento en que se establece una burocracia, desarrolla una vida espiritual autónoma y ve al público como el enemigo.

Brooks Atkinson, "September 9", *Once Around the Sun* (1951)

Aunque la corrupción se define como "el mal uso del poder encomendado para obtener beneficios privados", también se puede decir que representa el incumplimiento del principio de "mantener cierta distancia", según el cual ninguna relación personal o de parentesco debe estar presente en la toma de decisiones económicas, ya sea por parte de actores económicos o de funcionarios de gobierno. Una vez se viola este principio y se hacen distinciones con base en las relaciones personales o de parentesco, surgirá, con frecuencia, la corrupción. Ejemplos de esto son las situaciones de conflicto de intereses. El principio de mantener cierta distancia es fundamental para el funcionamiento eficaz de cualquier organización¹.

Un supuesto clave en el que se basa el trabajo teórico sobre el papel del sector público es que los funcionarios del sector público (tanto quienes formulan las políticas como los servidores públicos) actúan con conocimiento, neutralidad e imparcialidad en la búsqueda del bienestar social². Pero, ¿es cierto? Según los funcionarios, ¿qué constituye el bienestar social y qué consideran que constituye "corrupción"? Y ¿qué hay de su disposición o de su falta de la misma, para tomar medidas en contra de la corrupción? Estas preguntas se hacen con muy poca frecuencia.

En 1994, un proyecto de investigación llevado a cabo por la Comisión Independiente contra la Corrupción en New South Wales, Australia, buscó identificar las conductas que los empleados del sector público considerarían corruptas y los factores que dificultarían que dichos empleados tomaran medidas en su contra³. La encuesta arrojó respuestas muy distintas en cuanto a lo que los empleados del sector público consideran "corrupto". Como lo menciona el informe, "es importante que todos aquellos que están interesados en minimizar la corrupción, se den cuenta de que los colegas de un empleado del sector público quizás no tengan la misma idea que él en cuanto a lo que consideran corrupto. Esta falta de consenso en cuanto a lo que se entiende por corrupción dificulta aún más la lucha en su contra; por ello, el combate debe comenzar por aumentar la conciencia de lo que constituye el límite del comportamiento aceptable y extender la información sobre los costos de la corrupción.

1 Vito Tanzi en *Corruption, Governmental Activities and Markets*, Documento de trabajo del FMI, agosto de 1994.

2 *Ibid.*

3 La encuesta pidió a los servidores evaluar doce escenarios en términos de: qué tan deseable es

el comportamiento; qué tan dañino es; qué tanto se justificaba, según ellos; qué harían al respecto. También se les pidió manifestar si, y qué tanto, estaban de acuerdo o en desacuerdo con doce descripciones de actitudes. Estas descripciones y otros detalles aparecen en la sección de Casos Exitosos de la versión para internet del Source Book 2000 de TI: www.transparency.org.

La DIAN sanciona por corrupción

La DIAN (Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales) destituyó a 3 funcionarios por indebido provecho patrimonial. Se comprobó que durante un operativo, en 1998, los funcionarios pidieron dinero a propietarios de establecimientos a cambio de no decomisarles mercancías (introducidas ilegalmente al país). Los comerciantes denunciaron a los funcionarios y la DIAN les abrió el proceso disciplinario que culminó con la destitución y la inhabilitación para ejercer cargos públicos durante los siguientes ocho años. Por los mismos hechos, otros dos funcionarios fueron suspendidos por 90 días y puestos a disposición de la justicia, que les ordenó detención domiciliaria mientras se les resuelve la situación jurídica.

Comunicado de la Oficina de Prensa del Programa Presidencial de Lucha contra la Corrupción, 13 de septiembre de 2001

La encuesta también mostró que la disposición para tomar medidas contra la corrupción dependería de una variedad de factores tales como: (a) la creencia de que el comportamiento se justificaba dadas las circunstancias; (b) la creencia de que informar los casos de corrupción es inútil porque no se puede hacer nada al respecto; (c) el temor a las represalias personales y profesionales; (d) una posición relativamente baja dentro de la organización; (e) la percepción del empleado de su relación con quien incurrió en la corrupción y, (f) preocupación por carecer de pruebas suficientes⁴.

Una encuesta muy distinta sobre la experiencia de los capítulos de Transparencia Internacional llevada a cabo en 1995 sugirió que la corrupción en el sector público afecta las mismas áreas y aparece de la misma manera en un país en desarrollo que en uno desarrollado. En cuanto a lo primero, las áreas más vulnerables son: la contratación pública, la redistribución de la tierra, la recaudación de impuestos, los nombramientos gubernamentales y el gobierno local.

Respecto de lo segundo, el estudio mostró prácticamente las mismas modalidades de corrupción: el amiguismo, las conexiones, los miembros de la familia y los parientes; la corrupción política (donaciones a campañas políticas, etc.); las comisiones sobre los contratos gubernamentales; y fraude de todo tipo. Usualmente se identifican en el servicio público (incluyendo tanto a los funcionarios electos y nombrados como a los políticos) los siguientes comportamientos corruptos:

- ⊞ Los ministros "venden" sus poderes discrecionales. En New South Wales, Australia, por ejemplo, se condenó y encarceló al Ministro de Servicios Correccionales por vender liberaciones anticipadas de prisión a narcotraficantes.
- ⊞ Los funcionarios toman un porcentaje de los contratos gubernamentales, que a menudo es depositado en cuentas bancarias extranjeras⁵.
- ⊞ Los funcionarios reciben demasiada "hospitalidad" de los contratistas gubernamentales, así como beneficios en especie (por ejemplo, becas para que los hijos estudien en universidades extranjeras).
- ⊞ Los funcionarios se contratan ellos mismos ya sea mediante compañías que sirven como fachadas y "socios" o, abiertamente, auto-nombrándose "consultores".

4 Unravelling Corruption: A Public Sector Perspective: Survey of NSW Public Sector Employees' Understanding of Corruption and their Willingness to Take Action, ICAC Research Report Number 1, Comisión Independiente Contra la Corrupción (NSW), abril de 1994.

5 Las maneras de hacer esto, incluyendo burlar las reglas sobre contratación pública establecidas por instituciones de crédito internacionales, se

describen en el libro de George Moody-Stuart, Grand Corruption: how business bribes damage developing countries (WorldView Publishing, Oxford, 1997). El Sr. Moody-Stuart es Director del capítulo británico de Transparencia Internacional. Su manuscrito original circuló de manera privada en 1993 y contribuyó mucho a que se rompiera, en círculos de negocios, el tabú que impedía discutir el problema de la corrupción.

- ⊞ Los funcionarios viajan al extranjero para poder reclamar viáticos que, en ocasiones, ellos mismos determinan en cifras extravagantes.
- ⊞ Los partidos políticos usan el poder o la perspectiva de su continuación para sobornar a las empresas internacionales a cambio de contratos gubernamentales que pueden disfrazarse de "donaciones" a una "obra de caridad" u otro proyecto de corte "social"⁶.
- ⊞ Los funcionarios de impuestos practican la extorsión, ofreciendo a los contribuyentes la rebaja o eliminación del impuesto a cambio de un soborno.
- ⊞ Algunos funcionarios facultados para dar autorizaciones (licencias de manejo, permisos para puestos en el mercado, controles de pasaporte) solicitan pagos para expedir el documento, agilizar el proceso o evitar retrasos. En América Latina esta práctica se ha institucionalizado tanto que ha surgido toda una profesión del "tramitador" para ayudar a quienes quieran hacer trámites con una agencia de gobierno.
- ⊞ Quienes ocupan cargos superiores en el servicio público les cobran "cuotas" a sus subordinados, equivalentes a un porcentaje de su salario.
- ⊞ Se crean "fantasmas" para rellenar las nóminas y listas de pensionados.

La corrupción no se limita a ningún país en particular. La que se presenta en China, donde los burócratas han "comercializado su poder administrativo"⁷, no es distinta de la que hay en Europa, donde los partidos políticos han recibido enormes comisiones para proyectos de obras públicas⁸. Se han establecido fondos irregulares en cuentas bancarias suizas para el financiamiento ilícito de partidos políticos y se sospecha que estos fondos se han "filtrado" hacia bolsillos privados. También se han pagado sobornos a los partidos políticos por el trámite de contratos en el sector de la defensa. Así mismo, las compañías han ofrecido cenas y sobornado a funcionarios de otros países para obtener negocios de manera ilegal e injusta y, a menudo, con consecuencias desastrosas.

Ex Senadora condenada por la Corte Suprema de Justicia

La Corte Suprema de Justicia de Colombia condenó el 29 de noviembre de 1996 a la ex Senadora Regina Betancourt, por haber inducido a un grupo de empleados del Congreso a aportar una cuota de su sueldo con destino a la financiación de su Movimiento Unitario Metapolítico (...) Además la alta corporación ordenó que les pague en conjunto a sus ex empleados Teresita Riveros y Jorge Salgado más de 10 millones de pesos por perjuicios materiales y 1000 gramos oro por perjuicios morales. Perdió su investidura el 18 de agosto del mismo año (siendo el primer caso de pérdida de investidura por casos distintos al narcotráfico), tras demostrarse que se habían realizado pagos con dineros provenientes de los sueldos de éstas personas y del suyo, para la financiación del movimiento, cometiendo el delito de concusión y violando el artículo 110 de la Constitución Política. Fue condenada a 4 años de prisión.

El Tiempo, 30 de noviembre de 1996.

6 Los acontecimientos contemporáneos en Europa han revelado lo extendida que es esta práctica en países tales como Italia, Austria, Francia, España y Bélgica. Véanse la mayoría de los boletines de TI.

7 Véase Yufan Hao y Michael Johnston, Reform at the Crossroads: An Analysis of Chinese

Corruption, Departamento de Ciencia Política, Universidad de Colgate, Hamilton, NY, enero de 1995.

8 En Italia, el costo de la construcción de carreteras ha disminuido más de 20% desde el ataque a la corrupción denominado "Manos Limpias".

Tipos de soborno

Un esfuerzo eficaz para hacerle frente a la corrupción debe comenzar por indagar los motivos de los sobornadores potenciales y de quienes resultan afectados. Se pueden distinguir cuatro grandes categorías:

El caso Foncolpuertos

En la Fiscalía General de la Nación el caso que más procesados tiene es el de Foncolpuertos, aunque últimamente se haya evidenciado un decrecimiento del número de fiscales vinculados con el caso, en el momento se adelantan una cantidad de procesos. (...)

Las cifras de la Unidad Especial Anticorrupción son impresionantes: 8 procesos, 323 procesados vinculados, 252 medidas de aseguramiento, 239 resoluciones de acusación, 67 condenados y 214 personas por vincular. (Cifras a junio de 2001).

Conspiración en los puertos, relatos de una liquidación. Felipe Lozano Puche. Crónicas de Corrupción. Contraloría General de la República, p. 89. Diciembre 2001.

- § *Categoría 1:* se pagan sobornos para: (a) obtener acceso a un beneficio escaso, o (b) evitar un costo. Esta categoría incluye cualquier decisión burocrática en la que una ganancia para el sobornador representa una pérdida para otra persona, tal como ocurre en la adjudicación indebida de contratos estatales o el otorgamiento de subsidios autorizados por la ley sin el cumplimiento de los requisitos establecidos para obtenerlos.
- § *Categoría 2:* se pagan sobornos para recibir un beneficio (o evitar un costo) que no es escaso, pero sobre el cual el funcionario ejerce un poder discrecional, lo cual se presenta, por ejemplo, cuando se otorgan licencias o permisos sólo a aquellos que se consideran "aptos" o se hacen nombramientos en la administración pública en cargos que no pertenecen a la carrera administrativa. De igual manera, los políticos pueden amenazar con apoyar las leyes que impondrán costos o prometer que otorgarán beneficios especializados a cambio de sobornos.
- § *Categoría 3:* se pagan sobornos, ya no para obtener un beneficio público en sí mismo, sino para obtener servicios vinculados a la obtención de un beneficio (o para evitar un costo): por ejemplo, para agilizar un servicio o para obtener información privilegiada.

- § *Categoría 4:* se pagan sobornos para: (a) evitar que otros compartan un beneficio o (b) imponerle un costo a otra persona. Esta categoría, como la 1, incluye ganadores y perdedores y se presenta, por ejemplo, cuando los propietarios de negocios legales apoyan la imposición de limitaciones regulatorias excesivas a sus competidores o intentan convencer a los funcionarios para que nieguen la licencia a un competidor potencial.

En Colombia, la denominación de la conducta consistente en exigir pagos de la gente que tiene derecho a recibir servicios es "concusión", la cual se sanciona con una pena que oscila entre 6 y 10 años, multa de 50 a 100 salarios mínimos legales mensuales e inhabilidad para ejercer derechos y funciones públicas por un término de 5 a 8 años. La prueba consiste en determinar si, tanto el que paga como el que recibe el soborno, estaban actuando ilegalmente o si quien pagó el soborno era una víctima inocente de un funcionario que de otra manera le habría negado a la persona el servicio al que tenía derecho⁹.

9 Esta distinción se encuentra en el trabajo sobre corrupción elaborado por la Cámara de Comercio Internacional (CCI).

Corrupción e ineficiencia del mercado

Algunos analistas arguyen que el soborno sólo representa la operación de fuerzas del mercado dentro de programas estatales y que, dada la eficiencia de éste, los pagos ilegales se deben tolerar. Quizás existan casos así; sin embargo, esta evaluación benigna debe verse con escepticismo.

Se pueden socavar los programas públicos cuando los servidores públicos asignan recursos escasos al postor más alto que, por lo general, no es la organización más eficiente del mercado pero puede ser la de ganancias más altas, como resultado de la eliminación de los competidores. Además, la perspectiva de pagos ilegales puede tener como consecuencia que los funcionarios creen escasez artificial.

La ilegalidad de la corrupción introduce costos que limitan la eficiencia del soborno. En primer lugar, porque quienes la llevan a cabo procuran mantener sus tratos ilícitos en secreto y porque la información sobre los precios –que es esencial para el buen funcionamiento de un mercado– no está fácilmente disponible, y puede tener como resultado precios inflexibles. En segundo lugar, para reducir los riesgos de ser detectados, el recibo y la entrega de sobornos se limita a personas conocidas y de confianza: familiares o amigos cercanos. En tercer lugar, si algunas personas se niegan a participar, los beneficios de la corrupción no se distribuyen ampliamente. En cuarto lugar, dada la ilegalidad de los sobornos, no se puede asegurar el cumplimiento de los contratos entre beneficiarios y funcionarios, lo cual aumenta las posibilidades de que dichas transacciones sólo ocurran entre personas que se conocen bien. Como regla general, entonces, se puede rechazar el argumento de que la corrupción asigna los recursos eficientemente.

Elementos que contribuyen al desarrollo de la corrupción¹⁰

Se presentan a continuación un conjunto de factores que pueden propiciar el desarrollo de la corrupción:

1. Coerción estatal

La coerción puede ser descrita como una causa de corrupción tal como lo señala Philip¹¹, quien afirma que se puede definir a un Estado como corrupto cuando la sumisión a las reglas se obtiene solamente a través de la fuerza o de incentivos materiales.

El robo del Banco del Estado

La investigación de la Contraloría General de la República reveló que Lilia Rueda González, gerente de la oficina del Banco del Estado en el Parque Nacional entre 1994 y 1995, sólo necesitó un año al frente de esa sucursal para embolatar cerca de 1.000 millones de pesos. Algunos casos dan cuenta de la asignación de créditos a su conductor, así como a una modista, y a un carnicero de su confianza con el propósito de adueñarse del dinero, que consistía en créditos por 392 millones de pesos que fueron sustraídos indebidamente de la entidad financiera.

Pero los 1.000 millones, en criterio de los expertos, no son más que la punta del iceberg de una multimillonaria defraudación que sufrió el Banco a manos de una organización delictiva integrada por altos funcionarios de la institución bancaria con complicidad de particulares.(...)

Esta es tan sólo una de las 35 investigaciones en las que avanzan la Contraloría, la Fiscalía y el DAS para poner tras las rejas a los protagonistas del organigrama de la defraudación en la entidad estatal. (...)

A estas se suman las pesquisas para tratar de establecer qué factores económicos o de corrupción llevaron al banco a tener una cartera morosa irrecuperable superior a los 60 mil millones de pesos.

La ruina de la Banca Estatal, los casos del BCH y del BanEstado. Rolando López. Crónicas de Corrupción. Contraloría General de la República, pp 67-69. Diciembre 2001.

10 Cepeda, Fernando. La corrupción administrativa en Colombia. Diagnóstico y recomendaciones para combatirla. Bogotá, Tercer Mundo Editores, Contraloría General de la República, Fedesarrollo, 1994, pp. 14-27. Tomado de La Hora de la Transparencia en América Latina.

11 Philip, Mark. Defining Corruption: An Analysis of the Republican Tradition, Mennaggio, IPSA Research Committee on Political Finance and Political Corruption, 1987, p. 20.

2. Poder

Los funcionarios ocupan una posición de poder frente a grupos privados y algunos, dependiendo de su jerarquía, poseen mayor discrecionalidad que otros.

3. Burocracia

La sistemática sustitución de empleados públicos designados con base en sus méritos por otros escogidos de manera clientelista.

4. Ley y justicia

El sistema legal puede contribuir a la corrupción de diversas maneras. En el caso de los países donde la rigidez y el formalismo de la ley son característicos, la corrupción es con frecuencia la única vía posible para acceder al sistema de justicia.

5. Regulaciones vagas sobre conflicto de intereses

En la mayoría de los regímenes, las decisiones de los funcionarios se encuentran limitadas por una vaga noción de interés público que se presta para muchas interpretaciones y deja amplios espacios para que se cometan actos corruptos.

6. Una falsa noción de eficiencia

Algunos investigadores opinan que el soborno representa la operación de las fuerzas del mercado en los programas estatales y, dada la necesidad de que el mercado sea eficiente, los sobornos deberían tolerarse. Sin embargo, los programas públicos se afectan cuando los escasos recursos se asignan al licitante que ha pagado el soborno más alto y no al más competitivo; los sobornos inducen a los funcionarios a crear situaciones artificiales de escasez, lentitud y trámites innecesarios para presionar su pago; los costos reales de una operación entre el Estado y los particulares pueden verse alterados por efectos de la corrupción e incluso llegar a superar el costo real del proyecto. Basta citar casos como el de la represa del Guavio en Colombia o el proyecto hidroeléctrico de Itaipú en la frontera entre Argentina, Paraguay y Brasil. La corrupción, lejos de "lubricar" el sistema, termina por generar costos excesivos que benefician a pocos y afectan negativamente al conjunto en su totalidad: "la mejor decisión individual es la peor grupal"¹².

7. Inequidad

El argumento de que la inequidad es un factor que contribuye a la corrupción es mucho más válido en países menos desarrollados, en los cuales los derechos universales son casi inexistentes para la masa. La corrupción suministra, en apariencia, cierta garantía de acceso a aquellos derechos a través de la "compra" de servicios y productos que el Estado debería proveer.

8. Industrialización, emigración y modernización

Con la industrialización, la rápida inmigración hacia las grandes ciudades ha sido una constante. Al convertirse el antiguo campesino en un inmigrante en la sociedad urbana, busca perpetuar las relaciones que conoce: la amistad, la familia, y, gradualmente, las de la comunidad. En estas circunstancias, la corrupción se convierte en un mecanismo que posibilita la sobrevivencia de los más débiles a través de una comunicación e integración distorsionadas.

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