

CORRUPCIÓN: ¿ASUNTO PÚBLICO O PRIVADO? FENÓMENO HISTÓRICO O RECIENTE?

*Luis Enrique Moreno Barbosa**

RESUMEN

La corrupción es un tema de plena y permanente vigencia en el contexto de nuestro país ocupando por tanto el interés no solo del Gobierno Nacional y de los Organismos de Control del Estado, si no de Organizaciones Civiles y de la Comunidad Internacional.

Por considerar que existe un sesgo generalizado en la acepción del término “corrupción”, que no permite una cierta claridad acerca de las cifras, los alcances y los efectos de la misma, así como la ausencia de precisión en cuanto a sus orígenes y su devenir, este artículo intentará a partir de la definición dada por el Diccionario de la Real Academia Española y de los planteamientos hechos por diferentes autores en diversos contextos, conseguir elementos que permitan mayor claridad sobre la acepción, los orígenes y el devenir del término corrupción, para demostrar como conclusión que este flagelo público debe su existencia a los intereses privados y que sus alcances y efectos son mayores a los publicitados.

ABSTRACT

Corruption is an issue of full and permanent effect in the context of our country occupied by both the interest not only of the National Government and Control Bodies of the State, if not from Civil Organizations and the International Community. Considering that there is a general bias within the meaning of the term “corruption”, which do not allow more clarity on its figures, scope and effect, as well as the lack of precision as to its origins and evolution, this article will try, from the definition in the dictionary of the Royal Spanish Academy and the proposals made by different authors in different contexts, to get elements and offer more clarity on the meaning, origins and evolution of the term corruption, to demonstrate how the public scourge owes its existence to private interests and that their scope and effects are higher than those advertised.

Palabras Claves

Corrupción, Interés Privado, Estado

Key Words

Corruption, Private Interests, State

* *Administrador Público,
Especialista en Gerencia
Financiera Sistematizada,
Magister en Administración.
Funcionario Agencia Nacional
de Infraestructura, Docente
Cátedra - CUN*

INTRODUCCIÓN

La corrupción es un tema de plena y permanente vigencia en el contexto de nuestro país ocupando por tanto, el interés no solo del gobierno nacional y de los organismos de control del estado, si no también el de organizaciones civiles y de la comunidad internacional.

Desde las diferentes perspectivas se plantean muchas cifras referidas a la corrupción, entendida como el aprovechamiento o desvío de recursos públicos de tipo económico por parte de funcionarios del estado en sus diferentes niveles; lo cual tiene su mayor soporte en las acciones publicitadas, denunciadas y judicializadas; dejando de lado las acciones que involucran recursos diferentes a los económicos, las acciones perpetradas por agentes diferentes a los funcionarios del estado, las actuaciones ilegítimas no publicitadas o no denunciadas y aquellas que a fuerza de repetirse se han mimetizado en la cultura popular.

Por considerar que existe un sesgo generalizado en la acepción del término “corrupción”, que no permite una cierta claridad acerca de las cifras, los alcances y los efectos de la misma, así como la ausencia de precisión en cuanto a sus orígenes y su devenir, en este documento se intentará a partir de la definición dada por el Diccionario de la Real Academia Española y de los planteamientos hechos por diferentes autores en diversos contextos, conseguir elementos que permitan mayor claridad sobre la acepción, los orígenes y el devenir del término corrupción, para soportar el planteamiento que este flagelo público debe su existencia a los intereses privados y que sus alcances y efectos son mayores a los publicitados.

1. ¿QUÉ ES LA CORRUPCIÓN? O ¿QUIÉN CORROMPE A QUIÉN?

En la mayoría de las referencias que se hacen en diferentes medios cotidianamente al tema de la corrupción, así como en el imaginario colectivo,

esta es una enfermedad propia del sector público; visión miope que no permite tener certeza sobre las cifras que esto le representa al país, ni claridad sobre las acciones a seguir para atacar este monstruo de mil cabezas. Con el propósito de construir un concepto más elaborado, a continuación se revisan algunas definiciones conocidas.

Según el Diccionario de la Real Academia Española, en dos de sus acepciones sobre Corrupción, esta significa: (Del lat. *corrupti*, -*ōnis*).1. f. Acción y efecto de corromper.4. f. Der. En las organizaciones, especialmente en las públicas, práctica consistente en la utilización de las funciones y medios de aquellas en provecho, económico o de otra índole, de sus gestores, (RAE, 2001: 668).(Subrayado fuera del texto).

Gálvis Gaitán en su Manual de Administración Pública conceptúa que consiste en el comportamiento del servidor público que utiliza su cargo para obtener ganancias pecuniarias, privilegios o cualquier tipo de ventajas. La corrupción penetra al funcionario y al contratista, al jefe político y al interesado en una licitación, al empleado de alta dirección como al de menor rango, la corrupción se cuela por todos los intersticios de la maquinaria estatal y de ahí la dificultad para extirparla y su persistencia, (Galvis, 2007). (Subrayado fuera del texto).

De otra parte, Transparencia Internacional define la corrupción como el mal uso del poder encomendado para obtener beneficios privados. Estadefiniciónincluyetreselementos:

1. El mal uso del poder
2. Un poder encomendado, es decir, puede estar en el sector público o privado
3. Un beneficio privado, que no necesariamente se limita a beneficios personales para quien hace mal uso del poder, sino que puede incluir a miembros de su familia o amigos, (Transparency International). (Subrayado fuera del texto).

De manera similar, para Transparencia por Colombia la corrupción se define como “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”, (Fundación Transparencia por Colombia). (Subrayado fuera del texto).

Hasta aquí, encontramos varios elementos aportados por las cuatro definiciones revisadas. En primer lugar hay un aparente sesgo hacia indicar como sujeto activo de la “práctica” o “comportamiento” a las organizaciones y/o funcionarios públicos, luego en la tercera definición se hace énfasis en el objeto de la práctica “mal uso del poder” y en el resultado de la misma “beneficio privado”, aspecto este que se complementa en la cuarta definición con “en detrimento del interés colectivo”. En mi concepto lo esencial de la definición elaborada con todos estos elementos no es quién o dónde se ejerce la práctica, si no su objeto y su resultado. No siendo el interés de este artículo el de disculpar a los miembros del estado inmersos en prácticas corruptas, si no el de ampliar los horizontes para el análisis del alcance que puede tener la corrupción y plantear la necesidad de estudiar de manera integral el fenómeno para propiciar así la búsqueda de soluciones más integrales.

En aras de complementar un poco más el examen etimológico de la corrupción, así como su práctica en el país, abordo a continuación otros planteamientos referidos a nuevos actores o ingredientes que han contribuido a matizar de manera crítica esta preocupante problemática nacional con efectos internacionales.

Según Transparencia por Colombia los fenómenos de violencia, narcotráfico y grupos armados ilegales en Colombia, han presionado una mutación mucho más peligrosa de la corrupción: la captura del Estado. Para la Corporación es un tema prioritario, y es entendido como: “la capacidad de grupos de interés para influir a través de prácticas corruptas en los procesos de decisión política en los ambientes ejecutivos, legislativos y regulatorios.

Este fenómeno trasciende la influencia ilegítima de intereses privados sobre las decisiones estatales para centrarse en la

búsqueda del dominio de amplias esferas del poder, para tomarlo como propio y servirse de él, de sus recursos y posibilidades para conseguir sus propios fines. Representa un sistema de delincuencia organizada que emprende acciones sistemáticas de expoliación de lo público en las esferas de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, y que por ende impregna el conjunto de la sociedad”.

En su aparte correspondiente a la corrupción en el sector privado Transparencia por Colombia muestra algunos datos, referidos solo a la opinión de los empresarios sobre el impacto de la corrupción en su sector, pero no hay cifras del impacto de la corrupción propiciada por el sector privado en los intereses colectivos del país. Así por ejemplo:

- Se estima que el porcentaje promedio a pagar por la obtención de un contrato es del 12.91% del mismo.
- El 31% de las empresas Colombianas consideran que la corrupción es el segundo problema del país.
- El 84,4% de los empresarios se abstiene de participar en procesos de contratación con el Estado, porque considera que la competencia no es justa, que hay politización en el proceso de contratación y pagos no oficiales.
- La corrupción es uno de los factores que más dificultan la realización de negocios para las empresas colombianas.
- Un 31,74% de los empresarios afirma que en un proceso de contratación con el Estado, los sobornos son solicitados por los funcionarios públicos y un 16,92% considera que el empresario interesado es quien los ofrece, (Ibídem).

Se necesita un compromiso activo del sector privado en la lucha contra la corrupción porque aunque un 16,92% reconoce que es el empresario interesado en un proceso de contratación quien ofrece el soborno, hay tanta culpabilidad en quien ofrece como en quien recibe. Además el efecto de la corrupción no llega solamente hasta el funcionario público que recibe el soborno, sino que reviste al contratista que se beneficia ilícitamente al construir deficientemente una

obra en contra del interés colectivo, o quien recibe una licencia de manera fraudulenta para construir en áreas de conservación ambiental, lucrándose así en detrimento del interés colectivo. Estos delitos y todo un espectro de estos, se encuentran debidamente tipificados en el código penal y existen muchas investigaciones y resultados sancionatorios en materia fiscal y penal, pero también es alto el número de conductas cuya investigación o sanción son obstaculizadas por vías políticas.

2. LA CORRUPCIÓN A TRAVÉS DEL TIEMPO Y DEL ESPACIO

Hasta ahora, se ha evidenciado el papel propicio y esencial del sector privado en la corrupción del sector público. La tendencia globalizante del mundo supone cada vez más la inseparabilidad de ambos sectores al igual que la extensión de la preocupación por sus efectos más allá de las fronteras. A este respecto Jairo Carrillo, en el epílogo de su libro *Ética y Empresa*, plantea “En primer término creemos que la distinción entre el “sector público” y el “sector privado se limitará a su implicaciones estrictamente jurídicas, pero ninguna empresa se considerará actuando al margen de lo público. Por lo tanto la preocupación central de cualquier institución, negocio o servicio, estatal o de derecho privado, girará alrededor del impacto de su actividad en el bienestar de la comunidad y su responsabilidad social estará por encima, incluso de sus propias utilidades.”.

Y sin que pueda sonar a consuelo de tontos, cabe indicar que la corrupción es un problema que ha estado ligado al desarrollo histórico del país al que tal vez habría que buscarle sus orígenes en costumbres importadas desde la madre patria. De la revisión de algunos textos históricos vale la pena traer a colación algunos autores que aportan elementos referidos a los orígenes y las características de la corrupción en el país. En este sentido, lo primero que debemos decir es que el fenómeno de la corrupción no es de aparición reciente o contemporánea en la historia de Colombia, en el libro *Los Bogas de*

Mompox. Historia del Zambaje se mencionan acciones de corrupción relacionadas con el contrabando de esclavos y de mercancías y el correspondiente cobro del impuesto de almojarifazgo. Peña Galindo en el capítulo 6 de su libro, *El negocio del Contrabando*. Se refiere al negocio del contrabando en la Nueva Granada y específicamente a la región de Mompox y Cartagena, respecto de lo cual escribió: El Contrabando aunque parezca paradójico, se institucionalizó, adquirió categoría de actividad necesaria y permitió la consolidación de los férreos lazos secretos que lleva consigo el delito compartido. Según Aníbal Noguera al latrocinio de los empleados le llamaban “comer y dejar comer”.

En el mismo texto el autor referencia un planteamiento de Jorge Juan y Antonio de Ulloa en sus *Noticias secretas de América* los que al referirse a la actitud laxa de los Jueces frente al contrabando de géneros prohibidos escribieron... “..cuando haciéndolo en aquella forma cumplen con las obligaciones de su empleos, sirven al soberano, al bien público, y quedarían con una utilidad considerable.” (Peña, 1988: 45).

Dando un gran salto hacia planteamientos más recientes respecto de la caracterización de la corrupción es preciso citar a Ávila Bernal (1987), quien considera que es prudente afirmar que la corrupción en Colombia alcanza modalidades y densidad que configura una situación alarmante, desconocida en otras latitudes, señala los que él denomina rasgos esenciales de la corrupción general que carcome hasta los más recónditos sectores del alma nacional e introduce varios conceptos acerca de los instrumentos y mecanismos de la corrupción que ejemplifica gráficamente con varios casos. Como elementos de reflexión, señala tres aspectos esenciales:

1. “La corrupción es tanto más intensa y generalizada cuanto que se genera en el seno de una sociedad parásita con una economía improductiva. Se ha de distinguir la corrupción impuesta desde el exterior, de la corrupción de origen autóctono.
2. La Corrupción es fiel reflejo del carácter

irracional de la planificación y se traduce, finalmente, por la aplicación desordenada y parcial del plan o del documento considerado como tal.

3. La corrupción no es sino la manifestación concreta de un estado frágil, el cual, para protegerse y mantenerse necesita desarrollar nuevas formas de corrupción y consolidar el cinismo como instrumento de poder; proceso en el cual el profesor Gunnar Myrdal ha podido detectar un mecanismo causal circular con efectos acumulativos”.

Según Gálvis Gaitán (2007) El alto índice de corrupción obedece a muchas causas, entre las que se pueden mencionar la pérdida de valores como la honestidad, el esfuerzo, el trabajo y el estudio reemplazados por el dinero fácil obtenido sin importar los medios; el exceso de trámites que facilita el soborno; la ausencia de controles estatales efectivos; la carencia de un control social que sancione a los corruptos; el considerar los organismos estatales como propiedad particular de la cual se puede usar y abusar en provecho propio; los bajos salarios que en una sociedad de consumo se vuelven inaceptables y que llevan a muchos funcionarios a buscar vías ilícitas de enriquecimiento, (Ibídem, 2007).

Hasta aquí, se han citado como actores de la corrupción al sector público y al privado, entendido el privado como aquel que desarrolla una actividad económica “legal”, pero no alcanzamos a profundizar sobre otros grupos al margen de la ley que presionan con mecanismos violentos la desviación de cantidades incalculables de recursos públicos y también de recursos privados hacia su favor y respecto de los cuales la información es mucho más incierta y es poco lo que las políticas estatales pueden lograr en tanto que estos grupos con el apoyo de las armas tienen el control sobre amplias zonas del país.

3. ESFUERZOS ESTATALES DE LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN

A partir de la constitución política de 1991

y particularmente en su artículo 365, se abre la posibilidad de que los particulares puedan prestar los servicios públicos que son inherentes a la finalidad social del estado y aunque el estado se reserva para si la regulación, el control y la vigilancia de dichos servicios, hemos asistido en los últimos tiempos a verdaderos escándalos generados por las deficiencias en la prestación de servicios como los de salud, tanto por fallas en la atención como por la utilización indebida de los recursos destinados a la prestación del servicio. De igual manera, en el sector de las telecomunicaciones, donde los particulares se enseñorean en la prestación de servicios de mala calidad usufructuando el espectro electromagnético; ¿no son entonces estas otras formas de corrupción donde son protagonistas los particulares aprovechándose de los recursos públicos?

El gobierno nacional sin embargo, tal vez consciente de la importancia de mostrar resultados que permitan una mejor uso de los recursos públicos y condicionado por los organismos multilaterales o por aquellos Estados con los que se negocian y suscriben tratados de libre comercio, ha realizado algunos esfuerzos para combatir la corrupción entre ellos el más identificable por su nombre el Programa Presidencial de Lucha contra la corrupción, pero existen también otros esfuerzos que aportan significativamente en esta lucha y no menos importantes como el Código único disciplinario, las reformas introducidas a las normas de contratación estatal y particularmente a la de los contratos de concesión.

El Programa Presidencial de Lucha contra la Corrupción fue creado mediante el Decreto 2405 del 30 de noviembre de 1998, el cual a partir del proceso de reestructuración del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, fue reemplazado por el decreto 127 del 19 de enero de 2001, y luego modificado por el Decreto 519 del 5 de marzo de 2003. Denominado actualmente como Programa Presidencial de Modernización, Eficiencia, Transparencia y lucha contra la Corrupción. Este Programa, de acuerdo con la leyenda que reza en su sitio web busca combatir todas las formas

de corrupción en la administración pública colombiana, como un compromiso irrevocable del Gobierno Nacional por asegurar una gestión eficiente y transparente del Estado.

Con este objetivo, el Programa corresponde al compromiso del Presidente y del Vicepresidente de la República de buscar erradicar las condiciones que facilitan la corrupción. Para ello, el Programa coordina, diseña e implementa políticas gubernamentales y acciones que permitan prevenir, y combatir este fenómeno en la administración pública, de acuerdo con el Estatuto Anticorrupción, Ley 1474 de 2011.

Como evidencia de la preocupación internacional acerca de la corrupción en Colombia se menciona el capítulo 1 Colombia una Nueva Sociedad en un Nuevo Mundo. Informe de la Comisión y Análisis de las recomendaciones entre Colombia y Estados Unidos, que al referirse al predominio de los valores materiales en Colombia plantea que además del efecto cultural de la globalización, Colombia ha recibido su mayor efecto en lo cultural del narcotráfico “..que ha generado un cambio en valores, no solo en cuanto a la tolerancia frente a los valores de la ilegalidad, si no que ha creado una exaltación del dinero y de la posesión de bienes materiales, sin importar su origen. ...El estudio, el trabajo, el respeto, la disciplina, el esfuerzo, han sido relegados por valores materialistas orientados al enriquecimiento inmediato fácil.”

La citada comisión plantea además la necesidad de transparencia en el modelo de desarrollo vigente, donde la competencia en los negocios cada vez más internacionalizados exige unas reglas del juego claras, haciendo referencia a los efectos nocivos de la corrupción sobre la democracia, los derechos humanos y la eficiencia del Estado. Planteando además que el problema de las drogas ilícitas es un formidable generador de corrupción que afecta a todos los niveles de la sociedad y que, por tanto, pone en peligro, tanto el modelo político como el modelo económico.

La corrupción en cualquiera de sus formas desde el abuso de la información privilegiada hasta el

soborno - destruye la necesaria transparencia y con ella la vigencia de las reglas del juego”. En presencia de fenómenos de corrupción la posibilidad de competencia leal se deteriora sustancialmente y la esencia del nuevo modelo se ve debilitada seriamente.

Por lo anterior, la lucha contra la corrupción hace parte de las agendas de las Agencias Multilaterales de Desarrollo (BM, BID), del FMI, , de la ONU, de la OEA, de la UE, de los gobiernos y de la propia sociedad civil. Estados Unidos por su parte tiene un claro interés en celebrar acuerdos de transparencia en el Marco de la OMC. En esta vía se celebró en 1996 la Convención Interamericana contra la Corrupción.

Según Gamarra Vergara, José R. (2006), la corrupción se da porque existe un mercado en el que se puede desarrollar, es decir, existen agentes demandantes y oferentes de corrupción que obtienen ganancias por las transacciones de las que participan.

Clasifica la Corrupción según su dimensión en:

Corrupción de Alto Nivel (grandes contrataciones y Compras del estado) afecta la inversión del País.

Corrupción de Bajo Nivel (Actividades rutinarias de la función pública, transacciones de menor Tamaño) afecta la capacidad de respuesta del Estado.

De igual manera plantea que para la elaboración de una estrategia anticorrupción es necesario determinar los tipos de corrupción y sus costos, para de esta manera dirigir esfuerzos de la mejor manera.

Una Política Anticorrupción bien diseñada, además de tener bien definidos los factores que busca afectar, debe tener igualmente definidos los costos de hacerlo. Dichas Políticas deberían distinguir entonces entre lo ostensible y lo estratégico. Es decir, diferenciar entre lo que se debería hacer y lo que es posible desarrollar. El nivel óptimo de corrupción para una sociedad no es necesariamente cero. Debido a los costos que

significa controlar la corrupción. La reducción total del problema puede ir de la mano con unos costos que excederían los del problema original. Para Klitgaard (2004), el nivel normal de corrupción es aquel en el que los costos del problema son iguales a los recursos destinados para solucionarlos, (Gamarra, 2006).

CONCLUSIONES

- La corrupción no es exclusivamente pública. Puede plantearse que el sector privado es un elemento propiciador de la corrupción en tanto que a través de diferentes mecanismos busca favorecer sus intereses particulares con los recursos públicos.
- No existe suficiente información, sobre los alcances, costos y modalidades de la corrupción en el país. Se hace necesario un análisis más profundo desde su complejidad para tener un panorama más completo sobre esta problemática.
- El fenómeno es de vieja data en el país, pero cada vez se vuelve más complejo y sofisticado, logrando una competencia retadora con los desarrollos normativos y profundiza sus raíces en la cultura de la población, haciendo más difícil la lucha en su contra.
- El sector privado no se puede limitar a señalar al sector público de corrupto, debe revisarse los bolsillos para saber cuánto recibe por el aprovechamiento de los intereses de los particulares, especialmente cuando se le encarga de la prestación de un servicio público.
- La acción del Estado no es suficiente para atacar la corrupción. Es un problema que involucra a diferentes sectores de la sociedad y que trasciende las fronteras, en tal sentido se hace necesario aunar esfuerzos que sumen a las familias, al sector educativo, al sector privado y al gobierno nacional para buscar resultados significativos en su lucha.

BIBLIOGRAFÍA

- Ávila Bernal, Álvaro (1987) *Corrupción y Expoliación en América Latina. Los casos de Colombia, Venezuela y Brasil*. Bogotá D.C. : Editorial Grijalbo S.A., Pág. 206 s.s.
- Carrillo, Jairo. (2006) *Ética y Empresa*. Bogotá D.C.: Universidad Nacional de Colombia.
- Galvis Gaitán, Fernando (2007). *Manual de Administración Pública*. Bogotá D.C.: Librería Editorial del Profesional Ltda.
- Gamarra Vergara, José R. (2006). *Agenda Anticorrupción en Colombia: Reformas, Logros y Recomendaciones*. Documentos de trabajo sobre Economía Regional No. 82, Noviembre 2006. Cartagena: Banco de la República. Centro de Estudios Económicos Regionales (CEER).
- Peña Galindo, David Ernesto (1988). *Los Bogas de Mompox. Historia del Zambaje*. Bogotá D.C.: Tercer Mundo Editores, Pág. 45.
- Presidencia de la República de Colombia. Programa Presidencial de Modernización, Eficiencia, Transparencia y Lucha Contra la Corrupción. <http://www.anticorrupcion.gov.co>
- Real Academia Española (2001). *Diccionario de la Lengua Española*, Vigésima Segunda Edición. Pág. 668.
- Tokatlian, Juan Gabriel (Compilador) (1998). *Colombia y Estados Unidos. Problemas y perspectivas*. Bogotá D.C.: IEPRI, Colciencias, Tercer Mundo Editores, Pág. 19, 51 y 52
- Transparency International. *The Global Coalition Against the Corruption*. <http://www.transparency.org/>
- Transparencia por Colombia <http://www.transparenciacolombia.org.co/LACORRUPCIÓN>