

Corrupción y poder, un desafío a la gobernabilidad

Sumario

Definiciones e interpretaciones. Costos económicos. De la pena de muerte a la impunidad. El ranking. Los medios de comunicación. Sociedad civil. Conclusiones.



C.S. Omaira Martínez Cardona

Resumen

El artículo es una síntesis de la investigación que realizó la autora como trabajo final de la Especialización en Estudios Políticos, con la motivación de hacer un análisis reciente en el contexto colombiano de la relación entre corrupción y poder, partiendo de que la corrupción no es un problema reciente ni relacionado únicamente con la idiosincrasia o a la cultura de los países, y que el poder surge primero como un instrumento y luego como un fin por medio del que se logra la supremacía y el bienestar, llevando al ciudadano a cometer ciertas acciones catalogadas como corruptas o no adecuadas.

La corrupción se ha constituido en un riesgo para los gobiernos que interactúan a través de la política y las relaciones económicas y aunque se hacen grandes esfuerzos en la lucha para combatirla en una nueva agenda de trabajo mundial, sigue siendo éste un tema sobre el que aún no se proponen políticas públicas claras y permanentes.

Palabras clave: La corrupción como riesgo para la gobernabilidad, el poder, el clientelismo, el papel de los medios de comunicación y la sociedad civil.

Abstract

The article is a synthesis of the investigation that realised the author like final work of the Specialization in Political Studies, with the motivation to make a recent analysis in the Colombian context of the relation between corruption and power, starting off of which the corruption is not a problem recent nor related solely to the idiosyncrasy or to the culture of the countries, and that the power arises soon first like an instrument and like an aim by means of which it is obtained the supremacy and the well-being, taking for the citizen to commit certain actions catalogued like corrupt or not adapted. The corruption has been constituted in a risk for the governments who interact through the policy and the economic relations and although deliver great attacks in the fight to fight it in a new agenda of work at world-wide level, continues being this subject on which not yet clear and permanent public policies set out.

Key Word: The corruption like risk for the governability, the power, the clientelism, paper d the mass media and the civil society.

"Quien sucumbe ante las tentaciones del poder difícilmente saldrá de un círculo vicioso porque el poder es la peor de las adicciones".

La autora

Definiciones e interpretaciones

Etimológicamente la palabra corrupción viene del latín *corruptus*, que significa descomposición, desintegración, podredumbre. En el diccionario se define como cambiar la naturaleza de una cosa.

La búsqueda de definiciones ha sido desde hace mucho tiempo una característica permanente en los debates conceptuales y políticos sobre la corrupción. Intentar resumir este tema en una definición general es no sólo arriesgado sino complicado e irresponsable debido a que su interpretación y manifestación dependen de los aspectos culturales, políticos y jurídicos de cada sociedad.

En la literatura sobre el tema se encuentran conceptos que intentan abordarlo desde diferentes puntos de vista. Las concepciones clásicas se centraban en la moral de la sociedad en su conjunto, hoy la discusión se enfoca en la clasificación de las conductas y ha puesto el tema en el plano de lo ético, lo moral y, sobre todo, lo legal. El significado moderno del término corrupción es más específico, pero no ha puesto fin al debate, especialmente el político.

La corrupción tenía antes un sentido más amplio del que tiene actualmente. Platón, Aristóteles y Maquiavelo utilizaron el término refiriéndose a la "salud moral" del conjunto de la sociedad. La definición se fundamentaba entonces en términos de la distribución de la riqueza y del poder, de la relación entre dirigentes y seguidores y el derecho moral de los gobernantes a gobernar. No se ha logrado hallar una definición universalmente satisfactoria de la corrupción, se han hecho acercamientos de acuerdo con el momento histórico y con el contexto de cada sociedad. Sin embargo, se deben considerar los enfoques clásicos y modernos sobre éste que se ha constituido en una especie de "síndrome" histórico ligado a la evolución política de los países. Parece que la relación: política- ejercicio del poder y corrupción fuera inseparable. El hecho de que la corrupción o la percepción generalizada que tenemos de ella sea una amenaza para la gobernabilidad y la justicia, es una idea con la que estamos familiarizados.

Desde la época de Platón se hablaba de corrupción en lo que se conoció como la Tradición Republicana en cuyo contexto se definía como la creciente incapacidad del sistema político para alcanzar el interés público.

Las variaciones sobre estas teorías clásicas han llegado hasta nuestros días. Según Robert Klitgaard (2004), conocido como uno de los investigadores sociales que más ha estudiado la corrupción, hace más de 2.000 años un primer ministro Brahmán de la dinastía del Ganges en la India, daba a conocer una lista de por lo menos 40 formas para obtener dinero del Gobierno en forma fraudulenta, lo que demuestra que este fenómeno no es nuevo y que pareciera ser inherente al ejercicio del poder.

No en vano el historiador victoriano Lord Acton dijo que: "el poder corrompe". En la antigua Unión Soviética, por ejemplo, la corrupción se consideraba un mal del capitalismo. En 1960 se comenzó a estudiar el tema de manera comparativa y sistémica en el ámbito mundial con el argumento de que la corrupción política ha existido y ha sido tolerada por siglos desde los orígenes de la política misma.

Su rechazo es históricamente reciente, según sostienen algunos analistas de este tema, por la introducción del liberalismo en el siglo XVIII que promulgó los principios de libertad individual. En los últimos 40 años se han realizado varios estudios y crece la preocupación pública sobre la magnitud de la corrupción gracias a que, entre otros motivos, se vivió un proceso de transformación de valores a partir de la década de los años 70 en el siglo XX, que modificó las reglas de juego en la sociedad.

Hace 15 años no existían medidas de gobernabilidad ni de corrupción susceptibles de comparación internacional, pero actualmente el Banco Mundial y otros organismos como Transparencia Internacional han procurado definir indicadores para intentar medir niveles de percepción que incluyen unos 200 países y se basan en más de 350 variables. Actualmente, estos indicadores se utilizan en todo el mundo para supervisar el desempeño, evaluar y realizar investigaciones, intentando abarcar varias dimensiones de Gobierno: rendición de cuentas, estabilidad política, ausencia de violencia, eficacia, calidad regulatoria y control de la corrupción.

Sin embargo, persisten vacíos en el estudio de la corrupción especialmente en los países menos desarrollados en los que subsiste la llamada cultura del clientelismo, entendida como el sistema de protección y amparo con el que los poderosos patrocinan a quienes se acogen a ellos a cambio de su sumisión y de sus servicios. Vale la pena retomar los orígenes de esta práctica de la relación entre las clientelas y los clientes de las sociedades tradicionales y, de manera

particular, la clientela romana que le dio el nombre al fenómeno. En Roma, se entendía como clientela la relación de dependencia económica y política entre sujetos de diversos status, uno de mayor rango que era el *patronus* y protegía a sus clientes, les asignaba una tierra de su propiedad; y uno o varios clientes que eran individuos que gozaban del status *libertatis*, en general eran siervos libertos o extranjeros inmigrantes, que a cambio de beneficios eran sumisos, ayudaban de diversas maneras al patrono y lo defendían con armas.

A pesar de que el impacto de las estructuras del mundo moderno atacó la red de vinculaciones clientelares, tienden, sin embargo, a sobrevivir y a adaptarse algunas de estas prácticas a las sociedades políticas modernas. De acuerdo con las estadísticas, podría decirse que la corrupción no se limita sólo a los países en desarrollo ni a ningún país en particular. Hay varias naciones en las que prácticas clasificadas como corruptas en otras, son generalizadas, bien vistas y que por su legislación, no están tipificadas como delito y por eso no se enjuicia ni se castiga.

Las teorías recientes, definen la corrupción como el comportamiento que se desvía de las funciones naturales de un cargo para atender intereses particulares, obtener ganancias, posición o poder. En un contexto más general, el politólogo francés Jean Pierre Thierry define la corrupción como un intercambio clandestino que permite obtener una ventaja ilícita y Transparencia Internacional la interpreta como el mal uso del poder encomendado para obtener beneficios privados.

En Colombia, la corrupción es definida por la Contraloría General de la República, como el *conjunto de actos mediante los cuales, los funcionarios públicos y sus asociados en el sector privado, utilizan su poder institucional y económico, para hacer un uso indebido de los recursos públicos en beneficio propio.*

Según los recientes estudios en el país, algunos de ellos realizados por Fedesarrollo, la corrupción se manifiesta en tres modalidades:

1. Las relacionadas con la corrupción ligada a la realización o agilización de trámites para el acceso a servicios o información.
2. La corrupción ligada al poder político mediante el cual se abusa de éste para influir en el nombramiento de la nómina o en la adquisición irregular o sobrefacturada de bienes y servicios por las entidades públicas.

3. La denominada corrupción de "cuello blanco", que involucra a la burocracia, a la élite social y al alto mundo económico, con el fin de favorecer intereses privados en la expedición de normas, o beneficiar sectores privilegiados de la ciudadanía en la asignación del gasto o en realización de las inversiones, y la tolerancia en el abuso de la posición dominante de algunos grandes grupos económicos en detrimento de usuarios, consumidores y la pequeña empresa.

En este panorama, los delitos más comunes son aquellos conocidos como el cohecho (soborno), peculado por apropiación, la celebración indebida de contratos, el peculado por extensión, el prevaricato por acción y el peculado culposo.

Según algunos estudiosos del asunto en Colombia como Fernando Cepeda Ulloa (1997), la corrupción puede definirse desde:

- El servicio público: como una desviación de las funciones del servidor público hacia intereses privados.
- El mercado: como generadora de renta para el funcionario público, como un negocio cuyos ingresos busca aumentar y que depende de la demanda del mercado.
- El interés público: como el comportamiento mediante el que se afecta negativamente los intereses públicos cuando un funcionario con poder y responsabilidades accede a recibir dinero u otros recursos a cambio de una decisión a favor de quien le otorga esos beneficios.

A través del desarrollo y la aplicación de los procesos administrativos del Estado colombiano, son diversas las circunstancias que propiciaron que la corrupción en el país alcanzara altos niveles hasta el punto de generar falta de credibilidad en el Gobierno. Algunas de estas condiciones fueron:

- Dificultad y demora de los trámites administrativos.
- Complejidad de las normas fiscales.
- Proliferación de funcionarios corruptos porque se desviaban de sus funciones naturales.
- Errores técnicos y administrativos.

Desde esta óptica puede concebirse la corrupción como un fenómeno cultural fruto del cambio de valores. "En Colombia se instauró un ambiente de inmoralidad alimentado por el mensaje promovido por el narcotráfico, de dinero fácil y por la impunidad. Se volvió lícito hacer trampa y robarle al Estado, y la sociedad se volvió permisiva y temerosa".¹

A la luz de estos planteamientos, la corrupción puede considerarse como uno de los múltiples resultados de las relaciones entre un Estado y sus ciudadanos, no quiere decir entonces, como lo han interpretado algunos, que la corrupción sea una causa de los males de un Gobierno, sino que es un efecto, una consecuencia.

Según Michael Johnston, investigador y ponente de los enfoques alternativos sobre el análisis de la corrupción en el mundo, desde el punto de vista político, este problema está ligado al abuso del poder y a la extralimitación de funciones, procedimientos o recursos públicos que cometen los funcionarios al servicio del Estado o los individuos particulares que tratan de ejercer influencia para un beneficio particular. Desde lo económico, toda situación de corrupción posibilita el enriquecimiento ilícito y la concentración de riquezas. Desde lo social, atenta el interés público y el bienestar común.

La corrupción también es un asunto de dignidad y aunque su práctica es tan antigua como las relaciones de poder, sólo hasta ahora, con siglos de desventaja, se están comenzando a dar los primeros pasos para que esta situación haga parte de los grandes problemas de la agenda mundial.

Como conclusión de este primer acercamiento a las definiciones y causas de la corrupción, el extitular de la Comisión Independiente contra la Corrupción de Hong Kong, Bertrand Speville (2001), enuncia una lista de factores que contribuyen de manera significativa a elevar los niveles de corrupción: la escasez de productos y servicios, la existencia de prohibiciones, controles o restricciones en cualquier tipo de actividad, la presión de obtener dinero por cualquier medio, la falta de sentido de pertenencia a una comunidad, el mal ejemplo, o falta de un buen ejemplo por parte de los mandos superiores de los sectores público y privado, ineficaz cumplimiento

1 Álvaro Ávila Bernal. Corrupción y Expoliación en América Latina. Grijalbo, S.A. 1988. Bogotá. 378 páginas.

de la ley, tolerancia de la corrupción por parte de la ciudadanía como parte de la vida diaria y con poca sensibilización respecto de sus efectos destructivos, ignorancia y temor por parte de la ciudadanía con respecto a sus derechos y a denunciar.

Costos económicos

Desde las primeras propuestas de Susan Rose-Ackerman con el enfoque económico de la corrupción, se debate sobre las consecuencias económicas de la corrupción, centrándose básicamente en los incentivos para la corrupción que surgen en los puntos de contacto entre el sector público y el sector el privado.

No existen estudios, estadísticas o registros concretos que den cuenta de las dimensiones reales de la corrupción. No es un discurso politiquero que sin corrupción habría mayor inversión social y que la corrupción en el país se ha convertido en sinónimo de miseria, cada peso que los corruptos desvían, es uno menos para inversión en necesidades básicas insatisfechas como salud, educación y vivienda. Según cifras de un estudio realizado por Planeación Nacional, se calcula que la corrupción a Colombia le cuesta anualmente entre \$ 3,7 y 4,5 billones. Recursos con los que se podrían generar más de un millón de empleos, en términos de un salario mínimo mensual, o garantizar vivienda a 100.000 colombianos desplazados por la violencia.

"El volumen de dinero lavado proveniente de la actividad criminal de todo tipo en el mundo oscila entre el billón y el billón y medio de dólares, lo cual es más o menos el producto bruto de un país como Gran Bretaña"². Para Daniel Kaufmann, director del Instituto del Banco Mundial y asesor de gobernabilidad y desarrollo: "con el dinero que se utiliza para la corrupción se reduciría en 3/4 partes el índice de mortalidad infantil en el mundo y se elevaría en un 400% el ingreso de los ciudadanos".

2 Joaquín Estefanía. El poder en el mundo. Joaquín Estefanía. Plaza y Janés Editores. 2000. Pág. 72.

La corrupción en Colombia, de la pena de muerte a la impunidad.

Da cuenta la historia y la tradición oral que en la Colonia predominaron los sobornos a los funcionarios de la Corona para buscar favores con derechos a minas de oro y esmeraldas, además de los escándalos narrados en la época de malos manejos en la administración de los estancos del tabaco y el licor.



En 1819, Santander, con el objetivo de luchar contra la malversación de fondos de los empleados corruptos, dictó un decreto cuyo artículo primero decía: "el empleado en la hacienda nacional a quien se le justificare sumariamente

fraude o malversación en los intereses públicos o resultare alcanzado, se le aplicará irremediamente la pena de muerte, sin necesidad de más proceso que los informes de los tribunales respectivos".

Luego, en los siglos XIX y comienzos del XX, Colombia se transformó en un país en el que las oportunidades políticas para ganar dinero y poder eran más que las económicas y esto propició la aparición de fenómenos como el clientelismo, el gamonalismo, la compra de votos, el tráfico de influencias, el fraude electoral, la apropiación ilegal de tierras, auxilios parlamentarios, contrataciones fraudulentas, muertos que votan, abusos de poder y otros casos.

Después fue el dinero fácil promovido por el narcotráfico el que invadió todos los estamentos sociales y los corrompió.

En 1985, la Contraloría General de la Nación denunció 19.358 operaciones fraudulentas en moneda extranjera realizadas por dirigentes religiosos, políticos, deportivos y militares. Luego, entre 1996 y 1999, la Procuraduría General de la Nación reveló denuncias de 70.000 casos relacionados con corrupción. En el mismo periodo sancionó a 7.325 funcionarios públicos, tramitó más de 4.000 expedientes relacionados con contratación administrativa y atendió procesos por cuantía superior a dos billones de pesos que involucraban a entidades como Caprecom, Caja Agraria, Invías, Inpec, Foncolpuertos y Dragacol, entre otras.

Cinco años después, 30 municipios del país eran investigados por líos de corrupción y el Gobierno anunciaba su intervención en varios municipios. Uno de los casos más dramáticos fue el de Tumaco en el departamento del Cauca.

Recientes encuestas realizadas por la Contraloría General de la República, mostraron que un 64% de los empresarios entrevistados reconoce que los contactos políticos son utilizados para la asignación de los contratos con el Estado, en los que se paga como promedio un 16.3% de sobornos sobre el valor de esos contratos.



Desde la primera declaración de pena de muerte, hemos llegado a los llamados del actual Gobierno a "linchar" a los corruptos, como si fuera un fenómeno de ahora en uno de los países que se ha caracterizado por sus altos niveles de corrupción en el mundo. Colombia ha hecho leves intentos por definir y aplicar mecanismos para evitar y castigar los actos corruptos, pero debemos reconocer que la impunidad se ha convertido en una aliada en esta lucha contra la corrupción. Hay varias leyes, pero una reglamentación y una fiscalización poco efectivas.

El país se llenó de escándalos que quedaron sólo en eso y que los colombianos no recordamos porque el llamado "chanchullo" parece ser una de las características de nuestra idiosincrasia, es tan cotidiano y tan indiferente que a nadie parece importar.

El ranking

Para analizar los niveles mundiales en materia de corrupción se toma como base el índice de percepción que cada año mide la Organización Transparencia Internacional. Para elaborarlo se realizan sondeos y encuestas diferentes a un promedio de 10 instituciones mundiales que se aplican entre empresarios, analistas de riesgo y público en general en 120 países. El indicador tiene una escala que va de cero (indicando que el país es altamente corrupto) a 10 (altamente transparente).

Hace 10 años, en 1998, Colombia registraba uno de los índices más bajos con un puntaje de 2.2. Al año siguiente pasó a 2.9 y en el 2000 se ubicó en 3.2. En el IPC (Índice de Percepción de la Corrupción) del 2005, el país seguía mejorando y marcó 4.0, pero en

el último informe de la organización Transparencia Internacional en 2007, el país no salió bien librado con una calificación de 3.8.

Según el informe, Haití aparece en el puesto 177, Venezuela en el 162 y Ecuador en el 150, son los países más corruptos de América Latina. "Los países al final de la clasificación deben tomar en serio estos resultados y actuar ya para fortalecer la responsabilidad de sus instituciones públicas", advirtió al dar a conocer el informe, Huguette Labelle, presidenta de Transparencia Internacional.

Los países menos corruptos son encabezados por Dinamarca, Finlandia y Nueva Zelanda con un puntaje casi perfecto: 9,4. La lista de los 10 primeros incluye también a Suecia, Singapur, Islandia, Holanda, Suiza y Canadá. La corrupción afecta también la recuperación de países devastados por la violencia, incluyendo a Irak y Somalia, que están con Birmania al final de la lista.

Sin embargo, en este último informe de la organización Transparencia Internacional el 49% por ciento de los colombianos considera "eficaz" la actuación del Gobierno contra la corrupción. Según el director de programas de Transparencia Internacional en América, Alejandro Salas, el grado de corrupción varía, pero los ámbitos en los que se impone el soborno a cambio de una prestación son generalmente los mismos: la Policía, el sistema judicial, la política, el sistema de salud, la educación y los servicios. En la relación presentada en el estudio, América Latina aparece en cuarto lugar del mundo en el que más sobornos se pagan (el 13% de la población tuvo que hacerlo el pasado año para obtener un servicio público, después de África (42%), Asia y Pacífico (22%) y Rusia (21%). Según Salas, estos porcentajes denotan que la corrupción sigue formando parte de la vida diaria de muchos latinoamericanos, pero también de la falta de sensibilidad de la nueva generación de gobernantes sobre esta problemática.

En el 2005, el informe de Transparencia Internacional en Colombia, reveló que el 48% de las entidades regionales se encontraban en riesgo de corrupción. Ese año, se registraron siete casos de gobernadores suspendidos, uno en la cárcel y cuatro más en investigación. Actualmente, son varios senadores y representantes a la Cámara, así como gobernadores y alcaldes, los investigados por "parapolítica".

En el citado estudio, las entidades de carácter nacional de más bajos resultados en transparencia fueron las Secretarías de Tránsito, las licorerías y las Asambleas departamentales. Este informe también reveló que los procesos de meritocracia y contratación no registran resultados positivos porque aún se presentan fallas en la implementación de los mecanismos.

Mediante varios estudios y un proyecto de investigación que tenía como objetivo detectar las conductas que los empleados del sector público considerarían corruptas, se encontró que las respuestas de las encuestas fueron muy diversas, por ejemplo, afirmaba la gran mayoría que:

- Algunos comportamientos corruptos se justifican según las circunstancias.
- Informar los casos de corrupción es inútil porque no se puede hacer nada al respecto, tenían a represalias personales y profesionales.

También se concluyó que las áreas más vulnerables de corrupción en el sector son: la contratación pública, la redistribución de la tierra, la recaudación de impuestos, los nombramientos gubernamentales y el gobierno local. En cuanto a las modalidades, los estudios muestran como principales características de la corrupción: el amiguismo, las conexiones o relaciones, corrupción política con donaciones a campañas y contratación mediante compañías que sirven como fachadas.

Además, en Colombia se había institucionalizado la práctica del "tramitador" como una nueva ocupación alterna que aprovechaban algunos funcionarios facultados para dar autorizaciones (licencias, permisos, controles de pasaporte) y para solicitar pagos a cambio de la expedición de dichos documentos.

En cuanto a los elementos que han contribuido al desarrollo de la corrupción en el país, se destacan entre otros, la extralimitación del poder, la burocracia integrada por empleados elegidos no por meritocracia sino de manera clientelista, falta de regulación más drástica en aspectos como los conflictos de intereses, la inequidad en salarios, exigencia en los requerimientos para ocupar los puestos públicos, la demora en el trámite de los procesos y la impunidad.

En resumen, en el fenómeno de la corrupción en el país han concurrido diversas causas de orden social, político, administrativo y ético, relacionadas con el

manejo del poder, el cambio en la escala de valores de la sociedad, la crisis del sistema político, la impunidad en la administración de justicia y las fallas administrativas, especialmente en lo relacionado con la contratación y los procesos de control. Como efectos de la corrupción se han detectado, entre otros:

- Bajos niveles de credibilidad.
- Fortalecimiento de una cultura del incivismo.
- Desestímulo a la inversión.
- Bajos niveles de efectividad y equidad.
- Aumento de incertidumbre.

Aunque ha mejorado, Colombia se ha considerado como uno de los países más corruptos del mundo. Hace 15 años, se percibía el problema de la corrupción como uno de los principales del país, incluso estaba por encima de la inseguridad.

En uno de los informes de la Fiscalía General de la Nación en 1994, se decía que una de las mayores dificultades que afrontaba el país, incluso más que el narcotráfico, era la corrupción.

Fernando Cepeda Ulloa, en el texto *La corrupción en Colombia*, estudio elaborado por Fedesarrollo y la Facultad de Administración de la Universidad de Los Andes en 1997, calificó la corrupción como un desafío a la gobernabilidad y afirmó que en el caso de Colombia la corrupción tiene un significado mayor que en otros países debido a que entre nosotros el buen gobierno está afectado por lo menos por tres factores que no son tan comunes en otros países:

- El narcotráfico con su secuela de violencia y terrorismo.
- El conflicto armado y la violencia de los grupos al margen de la ley.
- La ineficiencia del sistema de administración de la justicia.

"Durante las últimas décadas se desarrolló en Colombia un clima de enriquecimiento fácil: hubo y hay ansiedad y desesperación por acumular dinero, una cultura de ostentación, despilfarro y enriquecimiento a cualquier precio. Parece que la deshonestidad genera más deshonestidad, ese es el mayor riesgo de la corrupción, que una vez establecida, tiende a convertirse en comportamiento aceptado. El que no lo hace

es tonto, le falta imaginación, carece de ambiciones, no sabe aprovechar las oportunidades. El ciudadano se va convirtiendo en un evasor de sus deberes”³.

Los medios de comunicación

Los medios de comunicación cumplen un papel importante en la formación de opinión pública. Por eso, la manera en la que informan sobre los escándalos de corrupción puede contribuir a su control o, por el contrario, a su propagación y continuidad.

En contextos como el colombiano en el que la historia de los medios de comunicación se originó a partir de afiliaciones a los partidos políticos tradicionales, estos medios son vulnerables a la corrupción mediante la pauta publicitaria que se ha constituido en un círculo vicioso. A mayor sintonía, mayor pauta y viceversa.

Indiscutiblemente, la propuesta del compromiso de los medios frente a la problemática de la corrupción, es informar responsablemente y que haya acceso de la comunidad a la mayor cantidad posible de información. Una sociedad informada es formada. Siempre he sostenido que la función de los medios no es vigilar ni juzgar ni solucionar problemas, simplemente es la de informar responsablemente. Como lo propuso la Organización Internacional para la Transparencia argumentando que el aislamiento es lo que impide una acción común, se deberían crear especies de “veedurías” en los medios, que más que defensores, actúen como redes de ciudadanos informados que a su vez multipliquen la información y generen inquietud e interés en los demás ciudadanos, eso es contribuir en la formación de opinión pública.

En los talleres de Periodismo de investigación que Transparencia Internacional ha realizado en los últimos años, se han conocido casos en los que los periodistas negocian con la información de sus fuentes, exigiendo pagos a cambio de no divulgar las historias. En contraste, la estabilidad de algunos estados se ha visto seriamente amenazada en América Latina por el crecimiento de las prácticas corruptas y la polarización de la opinión pública de los países con ausencia sistemática de políticas anticorrupción efectivas y han sido los medios de comunicación masiva en estos contextos quienes, en un alto nivel, han influido en

la percepción generalizada de amplios segmentos de la opinión pública respecto de la ineficiencia de los diferentes gobiernos para enfrentar con decisión la corrupción, y han contribuido a deslegitimar los regímenes políticos de países de la región como Venezuela, Perú y Argentina.

Lo sorprendente de este panorama de la corrupción en nuestro país es que fácilmente se puede hacer una escala de los casos más sonados, pero no existe un ranking de los incorruptibles, de aquellos que aunque sean pocos, no se dejan comprar ni por el mejor postor. Somos tan corruptos que en nuestro contexto es un acontecimiento para los medios de comunicación que cualquier persona común devuelva un fajo de billetes que se encontró, como si la honestidad fuera una excepción.

Se requieren políticas públicas de cultura ciudadana dirigidas a convencer sobre la importancia de no dejarse corromper. “Nos enteramos de que hubo corrupción una vez se destapa el escándalo. Lo lamentable es que la corrupción se convirtió en algo cultural que ya hace parte de nuestras costumbres y ya sabemos que significa el CVY (¿cómo voy yo?)”, así lo planteó Esperanza Yepes, de la organización Colombia Rinde Cuentas, en un evento sobre el tema.

“La corrupción se ha convertido en un tema de gran actualidad y de atención por parte de gobernantes, analistas y sociedad en general. Son frecuentes los casos, las noticias y hasta los *escándalos-show*, provenientes tanto de países desarrollados como de aquellos no desarrollados”, afirmó Omar Isaza Gómez, investigador miembro del equipo de investigación del Proyecto de Transparencia y Responsabilidad Pública del Instituto Popular de Capacitación, en un encuentro internacional realizado en 2004 en Medellín.

Sociedad civil.

El concepto de sociedad civil en Colombia se fortaleció a partir de la Constitución de 1991 porque se ha pasado de un estado menos representativo y más participativo. Si retomamos las teorías políticas de 200 años atrás, la sociedad civil era entendida como todo el conjunto de organizaciones tradicionalmente conocidas como “grupos de interés”. Actualmente, si bien se concibe a la sociedad civil como grupos organizados y que aprovechan los mecanismos de participación ciudadana para incidir en la toma de decisiones sobre temas de interés nacional, en términos prácticos, la sociedad civil somos todos en nuestra calidad de ciudadanos.

3 Fernando Cepeda Ulloa. La corrupción en Colombia. Bogotá. 1997. Pág 6.

En cualquier sociedad, la responsabilidad de ejercer el control de fenómenos como el de la corrupción se debe centrar en sus ejes básicos de estructura: el Gobierno y el aparato productivo. En Colombia, en cumplimiento del mandato constitucional, se han creado espacios de participación para la decisión, consulta, gestión, vigilancia y control de las organizaciones sociales frente a las acciones del Estado y del sector privado con mecanismos como los Códigos de Buen Gobierno, los Pactos de Transparencia y los programas de Rendición de Cuentas, aún falta normatividad debido a que la interlocución entre el Estado y las organizaciones de la sociedad civil es incipiente y depende de la fortaleza de esos grupos sociales y de la voluntad política del Gobierno.

En el sector privado, la discusión en torno a la corrupción se ha centrado en los últimos años en nuevas políticas como la de la responsabilidad social empresarial. Precisamente uno de los mecanismos de participación y organización de la sociedad que ha contribuido en el control de la corrupción en contextos como el nuestro es el de las veedurías ciudadanas que han realizado ejercicios significativos de control ciudadano y contribuido a concientizar a los ciudadanos de su responsabilidad como garantes de un sistema político. Prueba de estos resultados es que, según registros de los organismos de control y el programa de Lucha contra la corrupción, en los últimos años las denuncias de los ciudadanos por hechos corruptos han aumentado en más de un 90%. Mediante estas redes se viene avanzando en una sensibilización frente a la cultura de la ética, de la rendición de cuentas, la transparencia y el respeto y protección del bien común.

Sin duda, todas las propuestas tanto internacionales como nacionales en torno al control de la corrupción se centran en un aspecto: voluntad política, entendida como la disposición para definir políticas públicas permanentes y mecanismos legales que se apliquen con el rigor necesario para que logren opacar algunas causas de la corrupción como la impunidad en la administración de justicia. La lucha contra la corrupción debe ser una actividad permanente del Gobierno y para lograrlo se han planteado diversas estrategias:

- Formar una ciudadanía responsable, generando conciencia con campañas de sensibilización y educativas.
- Aplicar un proceso electoral transparente.
- Fortalecer la ética del servicio público.
- Crear nuevas leyes y fortalecer las ya existentes.
- Creación de agencias anticorrupción.
- Implementar Tribunales de Ética Pública.

Transparencia Internacional en Colombia, ha insistido en que es indispensable identificar los puntos vulnerables de la corrupción y plantear una estrategia con dimensión política, una política pública innovadora que sea de carácter preventivo, penal y ejemplarizante y que enfoque todos los programas, mecanismos y estrategias en cuatro aspectos: concientización, investigación, juzgamiento y sanción.

Pese a los recientes escándalos de la llamada "parapolítica", actualmente en el país se viene avanzando en la elaboración de una política de Estado y en la definición de políticas regionales que permitan hacer seguimiento a la gestiones públicas y privadas, promoviendo una cultura de la legalidad. Hay zonas del país donde las veedurías son muy activas y se han fortalecido. Si se compara con otros países, por ejemplo, en Europa no existen oficinas de lucha contra la corrupción que dependan



del Estado y en Estados Unidos tampoco porque para ellos, combatir la corrupción es una función de las entidades de control. El Banco Mundial promovió la creación de este tipo de oficinas en los países de América Latina, por ejemplo en Argentina existe una oficina con facultades para investigar, la del Ecuador es una oficina dirigida por un comité ciudadano, en Bolivia, al igual que en Colombia, el programa de Gobierno para la lucha contra la corrupción tampoco tiene facultades de investigación.

La exdirectora del programa presidencial de Lucha contra la corrupción, María Margarita Zuleta González, reconoce que la medición de la corrupción es muy difícil porque, a pesar de ser una actividad ilegal,

requiere de otras herramientas que no sólo son la percepción ni la victimización sino que tienen que ser mecanismos alternos que trasciendan hasta la concientización ciudadana y la motivación hacia la cosa pública, que la gente entienda por ejemplo que los dineros públicos son sagrados y son de todos.

“A mí me preocupa mucho el tema de las leyes porque Colombia ha sido muy juiciosa en su expedición, entre ellas, las que tienen que ver con la lucha contra la corrupción, las ha expedido todas, el problema no es por ahí, hemos hecho la tarea en esa materia. Si vemos qué pasa con América Latina desde el punto de vista de la percepción, cuando se pregunta: ¿usted cree que su país es corrupto, qué tan corrupto es?, la gente contesta que bastante, pero cuando le preguntan si ha sido víctima de corrupción, responde que no. Hay un tema de percepción, de prejuicio.

Tenemos que trabajar en eso. Fomentar que haya información y que la información pueda ser debatida por la comunidad. La función de este programa contra la corrupción en el país no es coger presa a la gente ni destituir funcionarios, eso le corresponde a la rama judicial”.

Conclusiones

1. Si bien la corrupción ha sido entendida como una problemática global en la que incide el tamaño del Estado, no puede centrarse su análisis sólo desde la idiosincrasia de los pueblos debido a que sobre sus niveles de percepción inciden características que varían de acuerdo con la cultura y otros factores que influyen como el poder y el sistema político.
2. La corrupción tiene gran impacto sobre la gobernabilidad y la credibilidad de los estados y tiene un alto nivel de influencia en las relaciones y las actividades de los negocios internacionales.
3. El compromiso frente a la lucha contra la corrupción de algunos actores de la sociedad como los medios de comunicación que son formadores de opinión pública no radica en juzgar sino en informar responsablemente.
4. La corrupción es síntoma de problemas económicos, políticos e institucio-



nales dentro de un Estado, lo que ha llevado a que varias propuestas para controlarla y combatirla se enfoquen en la prevención mediante una reforma de las políticas económicas y las instituciones. De lo contrario, cualquier esfuerzo por mejorar la aplicación de las leyes contra la corrupción por medios policivos o los organismos especiales de vigilancia, no es del todo efectiva.

5. Aunque en todo el orbe se viene avanzando con estrategias, programas y mecanismos de lucha contra la corrupción que en Colombia también comienzan a dar resultados especialmente en lo que a formación ciudadana, prevención y control se refiere, aún quedan importantes retos para mejorar los niveles de percepción y para lograrlo, todas las propuestas de los organismos internacionales que trabajan el tema, coinciden en que es indispensable identificar los puntos vulnerables de la corrupción y plantear estrategias con dimensión política, políticas públicas innovadoras que sean de carácter preventivo, penal y ejemplarizante y que se enfoquen en cuatro aspectos: concientización, investigación, juzgamiento y sanción.
6. La corrupción como tema ya empieza a ser preocupación de la cooperación internacional, en el ámbito continental se expidió la Convención Interamericana contra la Corrupción, promulgada con base en el convencimiento de que *“la corrupción socava la legitimidad de las instituciones públicas, atenta contra la sociedad, el orden moral, y la justicia, así como contra el desarrollo integral de los pueblos”*, y por lo tanto, debería tenerse presente que: *“para combatir la corrupción, es responsabilidad de los estados la erradicación de la impunidad”*.

Hace cuatro años se hizo en Medellín el Seminario internacional Corrupción y Derechos Humanos en el que los delegados de Naciones Unidas plantearon que la corrupción ha dejado de ser un problema local, para convertirse en un fenómeno transnacional que afecta a todas las sociedades y economías, lo que hace esencial la cooperación internacional para prevenirla y luchar contra ella mediante un trabajo multidisciplinario.

Los alcances de la corrupción mundial han llevado a que organismos multilaterales como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional, la Organización de las Naciones

Unidas, la Organización para la cooperación y el desarrollo, Transparencia Internacional y la Agencia Internacional para la lucha se unieron para crear diferentes estrategias para atacar este flagelo.

En junio de este año (2008), la organización Transparencia Internacional, en un nuevo estudio, reveló que la corrupción es un factor que influye en la crisis global causada por la escasez de agua, su encarecimiento y las dificultades para acceder a este recurso básico, que pone en riesgo la vida de millones de personas en el mundo. Este informe es el último en analizar el impacto y el alcance de los actos de corrupción en las diferentes decisiones relacionadas con el medio ambiente, la atención frente a la problemática del calentamiento global y la calidad de los servicios públicos.

Al respecto, Luis Jorge Garay, profesor universitario e investigador, plantea que *"la corrupción es profundamente inequitativa, desigual y que tiene impactos en términos de exclusión social muy preocupantes... que crea obstáculos directos para el acceso a los servicios públicos, afectando más que proporcionalmente a los pobres en términos de costo y oportunidad..."*⁴

Referencias.

- ÁVILA BERNAL, Álvaro (1998). Corrupción y expoliación en América Latina. Grijalbo S.A. Bogotá.
- BOBBIO, CEPEDA ULLOA, Fernando Compilador (1997). La corrupción en Colombia. Tercer Mundo Editores. Fedesarrollo. Facultad de Administración. Universidad de Los Andes. Bogotá.
- DICCIONARIO DE POLÍTICA. www.culturapolitica.com.
- ESTEFANÍA, Joaquín (2000). El poder en el mundo. Plaza y Janes Editores. Edición de Bolsillo.
- GAVIRIA, Alejandro. (2005). La aritmética de la corrupción. Periódico El Espectador. Bogotá. Junio.
- GRAY, W. Cheryl, KAUFMANN, Daniel. (1998). Corrupción y Desarrollo. Revista Finanzas y Desarrollo. Páginas 7 a 10. Marzo.
- JOHNSTON, Michael (1998). La búsqueda de definiciones: la vitalidad política y el problema de la corrupción.

- KAUFMAN, Daniel (2000). Corrupción y Reforma Institucional: El Poder de la Evidencia Empírica. Revista Perspectivas, Vol. 3, No. 2, Santiago.
- KLITGAARD, Robert (2004). Controlling Corruption. Documento e Intervención en el Foro: ¿cómo va la lucha contra la corrupción? Fundación Buen Gobierno. Bogotá, Colombia.
- OBANDO, Luis David; SPITALETA, Reinaldo; JIMÉNEZ, Germán. (1998). Separata especial sobre grandes escándalos en la historia de Colombia. Periódico El Colombiano. Medellín.
- ORGANIZACIÓN TRANSPARENCIA INTERNACIONAL (2003). Confrontando la corrupción: elementos para fortalecer un Sistema Nacional de Integridad. Bogotá.
- RODRÍGUEZ, Juan Carlos, SELIGSON, Mitchell (2004). La Cultura política de la democracia en Colombia. Estudio de Proyecto de Opinión en América Latina. Fundación Buen Gobierno, Agencia Internacional de Estados Unidos para el Desarrollo, USAID y Universidad de Pittsburg. Bogotá.
- SPEVILLE, Bertrand (2001). Combate a la corrupción. Consideraciones sobre políticas y estrategias de anticorrupción. Lecciones aprendidas en Hong Kong. Documento para el Encuentro Construyendo un gobierno honesto y transparente. México.

Entrevistas:

- Rosa Inés Ospina. Exdirectora Nacional de la Organización Transparencia Internacional. Bogotá. Enero de 2005.
- María Margarita Zuleta González. Exdirectora del Programa Presidencial de lucha contra la corrupción. Bogotá. Enero de 2005.

4 Sobre el papel y la naturaleza de la corrupción en Colombia. Bogotá, D.C. Marzo 21 de 2002. Presentado en el Foro de Lucha contra la corrupción "Gobernabilidad y desempeño institucional". (Bogotá, 21 de marzo de 2002).