

I. ACERCAMIENTOS A LA CORRUPCIÓN “DISCUSIONES CONCEPTUALES Y PANORAMA COLOMBIANO”

Introducción

Entre los diversos fenómenos que atraviesan la vida nacional colombiana, que han hecho parte (para bien o para mal) en la construcción de la historia de la nación y de sus habitantes, pocos han sido tan potentes, tan constantes y tan inmersos en casi todos los aspectos de la vida humana como el fenómeno de la corrupción. Este es considerado el peor de los males de la vida política (Dumas, Wedel y Callman 2010) de cualquier país y del sistema político democrático en general, aunque también se ha presentado en otros universos políticos (como en los socialismos y proyectos comunistas del siglo XX).

No es gratuito que existan grandes instituciones internacionales dando la cara a la corrupción, a su medición en el globo y al planteamiento de guías, datos y lineamientos para combatirla. Entre estas instituciones internacionales, se destacan el Banco Mundial, la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción y Transparency International, que destinan recursos de diversas índoles para construir datos, observar, monitorear y presentar guías para el entendimiento y el manejo de la corrupción en el mundo. En el caso específico de Colombia, está el capítulo de Transparencia Internacional Colombia y un gran número de organismos estatales, como lo son el Observatorio de Transparencia y Anticorrupción, la Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la República, la Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República, entre otros. La existencia de estas instituciones y su trabajo activo son la primera señal de que la corrupción es un problema actual y urgente.

A pesar de esta urgencia, estos organismos y entes que de una forma u otra se encargan de observar y tratar el fenómeno de la corrupción en los diferentes países del mundo deben trabajar sobre ciertas bases y conocimientos sobre el fenómeno como tal, y es allí en donde, desde diversas disciplinas y con distintos enfoques, varios académicos se han dedicado a la discusión sobre la corrupción, cómo entenderla, cómo definirla y reconocerla.

En este informe, que es más una guía hacia el entendimiento de la corrupción, se entrará en diversos debates tanto metodológicos como teóricos y conceptuales sobre cómo entender la corrupción, cómo identificarla de diversas formas y, finalmente, un resumen de algunas propuestas que se han hecho para tener en cuenta a la hora de combatirla. Con este texto no se espera llegar a una solución ni inmediata ni a la respuesta última a este fenómeno, pero sí se tiene en mente construir un camino a la discusión de la corrupción no solo a un nivel conceptual y académico sino también sobre la vida nacional y las particularidades políticas que de cierta forma se pueden observar en Colombia.

Con este fin, se plantean cuatro puntos principales en este informe. Primero, un acercamiento teórico a varias discusiones actuales o pertinentes sobre la corrupción como un concepto en constante construcción y metamorfosis. Segundo, se hará un acercamiento breve pero conciso a las formas en la que se ha rastreado y combatido la corrupción en Colombia en los últimos años; formas que, a propósito, también nos dan pistas sobre el modo en el que esta se ha manifestado en el país y ha demostrado su complejidad e inmensidad. Tercero, una breve discusión sobre la corrupción como problema ético. Cuarto, una observación sobre la minería ilegal en Colombia y la corrupción. Al final, unas conclusiones que reúnan lo aquí presentado.

Antes de iniciar, es menester recordar que, aunque en principio parezca evidente u obvio el por qué se tiene que hacer un recuento de esta naturaleza sobre la corrupción, hay una discusión implícita en estas páginas que nos llevarán a diversos niveles de análisis en donde los aspectos políticos, sociales, culturales, económicos y morales se entrecruzan y confunden entre sí. Con esto se buscará dar una imagen de la profundidad de este fenómeno, profundidad que no solo alcanza umbrales alarmantes en un sentido conceptual y académico, sino también en un sentido de consciencia y posicionamiento frente a la corrupción como un fenómeno de múltiples naturalezas, modalidades y consecuencias.

1. Debates sobre la corrupción.

Para iniciar, se propone una definición clásica sobre la corrupción en la que la mayoría de los autores concuerdan de cierta forma: la corrupción, como fenómeno político, social, ético/moral y económico, se podría entender como la transgresión o el actuar en contra de un conjunto de sistemas de normas que ayudan a dictaminar el comportamiento adecuado, el esperado, el legal y el que va en concordancia con el desarrollo de la sociedad; se presenta de forma general como el desvío de asuntos o recursos públicos para cumplir con bienes o intereses privados (Dumas, Wedel y Callman 2010, Kaufmann 2000, Larmour y Wolanin 2001, Rose-Ackerman 1999, Szelubski 2009, You 2015, Suárez 1999). La palabra desvío acá usualmente funciona en un doble sentido, siendo uno el más literal, el de cambiar la dirección a algo, y en uno moral, de alejarse del fin o uso establecido, un cambio en la naturaleza del recurso o asunto desviado¹. Debido a que se asume que la corrupción está involucrada con la alteración en un “deber-ser” de las funciones públicas en detrimento del bien común, y por tanto de las labores administrativas en el sector público (Kaufmann 2000), acá se entenderá la corrupción como un asunto público, aunque no se niega en absoluto que en el sector privado hay también hechos de corrupción.

Las discusiones sobre la corrupción tienen diversos orígenes y se han dado desde tiempos muy lejanos, ya que en principio el fenómeno de la corrupción, aplicando una visión simplista, existe desde el mismo momento en que en las sociedades hay noción de justicia y de “bien común” y surge una contraparte, basada en la avaricia, representada usualmente en el soborno, que atenta contra ese bien común en la forma en la que se interrumpe la administración pública de ciertos recursos (Szelubski 2009). En el Antiguo Testamento de La Biblia, Szelubski² (2009) encuentra algunas referencias a los llamados espirituales que se hacen entre el pueblo de Dios. El primero es de Jetró a su yerno Moisés (Éxodo 18, 14-23), en donde el primero le recomienda al segundo instaurar una corte de jueces para repartir los litigios cotidianos, y entre esas palabras le recomienda elegir hombres que, entre otras cosas, sean incorruptibles, sabiendo de antemano la existencia de la corrupción o el mal manejo judicial (Szelubski 2009, 23). Otro tiene que ver con la corrupción moral de Israel que lamenta Miqueas (8, 3), diciendo: “Para completar la maldad con sus manos, el príncipe demanda, y el juez juzga por recompensa; y el grande habla el antojo de su

¹ Siguiendo la definición del Diccionario de la Real Academia Española (22a edición), se asume que la corrupción implica el vicio o la alteración, o el uso de una función o medio para el provecho de quienes gestan el acto o la práctica corrupta. Es prácticamente imposible diferenciar las diversas naturalezas de la corrupción (en su acción política, económica o moral), aunque teóricamente no lo sea tanto.

² Doctor en Ciencias políticas, ha trabajado conceptualmente el fenómeno de la corrupción desde varios ángulos disciplinarios. Acá nos ofrece algunas afirmaciones históricas sobre la corrupción.

alma, y lo confirman". Figuras como el soborno, una clásica manifestación de la corrupción (que se mostrarán más adelante) ya aparecen en los tiempos del Antiguo Testamento.

Desde la Antigua Grecia hasta la Ilustración, se han hecho comentarios sobre la gobernabilidad, el bien común y la corrupción, en donde finalmente se entiende como un problema que se genera desde el ejercicio inapropiado de una función pública y política de carácter administrativo, en donde la desviación de recursos termina en el enriquecimiento inapropiado de quien genera el desvío (Szelubski 2009). Si bien esto nos da cuenta de cómo este fenómeno se ha venido presentando desde tiempos inmemorables, es importante entender que la corrupción no ha sido siempre igual. Con la aparición de la burocracia aparecen también nuevas formas de corrupción, esta se hace más sofisticada, hay mayores oportunidades para que se dé y además para que permanezca en secreto (Szelubski 2009). Pero, también debido al desarrollo de los medios de comunicación, de los organismos de control, tanto nacionales como internacionales, y de un monitoreo constante a la corrupción, hoy en día es posible observar con mayor precisión este fenómeno y combatirlo, dejar atrás la impunidad y proponer nuevas alternativas para la gobernabilidad y la justicia social.

Con ese antecedente histórico en el pensamiento occidental, se ha caído en el problema de asumir que la corrupción se da tan solo en el ámbito político/público, o que su componente problemático está en la suposición implícita de que todo acto de corrupción es al mismo tiempo ilegal, o que el beneficio de quienes realizan el acto corrupto o la consecuencia de la transacción corrupta solo se manifiesta económicamente, en términos de dinero.

En los debates actuales sobre la corrupción, se han desarrollado grandes avances en la conceptualización de este fenómeno como un concepto variable a identificar y observar en distintas realidades. A continuación se enuncian algunas conceptualizaciones sobre la corrupción que, aunque discuten entre ellas, brindan pistas para una claridad a la hora de entender el fenómeno de la corrupción.

1.1 La corrupción implica la violación de más de un sistema de normas.

La corrupción es, finalmente, un tipo de comportamiento específico, aunque se manifieste de diversas maneras. Este comportamiento es aquel en el que el funcionario público transgrede un conjunto de normas que pueden ser jurídicas o sociales. De esta forma, la corrupción comienza a tomar forma como "una manipulación o transgresión encubierta de las normas que rigen una organización racional, con vistas a lograr un beneficio privado" (Fernández-Dols 1993).

Es una violación a las normas jurídicas en el sentido en que usualmente las prácticas de corrupción tienen un reflejo en la forma jurídica del delito. Esto pone la discusión de las consecuencias de la corrupción sobre el bien común en otro ámbito de discusión en donde las personas involucradas en el hecho de corrupción pueden justificarse por sus acciones, todo dentro del ámbito penal. Pero, si tomamos la discusión de la corrupción como una violación a las normas sociales, estos caminos a la justificación del delito parecieran insuficientes, pues se está violando una norma que busca guiar el comportamiento social y por tanto es una violación directa a la comunidad, no una "simple" irregularidad en el cumplimiento de una función pública en una estructura burocrática (Szelubski 2009).

Esta división entre una noción “jurídica/formal” y una “social” de la corrupción viene de la naturaleza convulsionada y gigantesca propia de la corrupción. A saber, en cada contexto social y político hay una manera jurídica o “formal” en la que se define la corrupción y sus modalidades, definición que usualmente se encuentra en constituciones políticas, códigos y leyes particulares; pero también hay una manera “social” de definir la corrupción, cuyo origen está atado a las construcciones sociales e históricas que se hacen desde la comunidad y otros espacios cotidianos (el lugar de trabajo, la familia, el clan, etc.) (Gorta 2013). Otra diferencia radical que sustrae la totalidad del fenómeno de la corrupción del mundo jurídico es que no todos los contratos “corruptos” pueden ser justificables bajo vías legales, es decir, esos pactos bajo los cuales se pactan algunas transacciones corruptas, en caso de que una de las partes no cumpla, por ejemplo, el afectado de aquel incumplimiento no podrá recurrir (necesariamente) a las instancias legales para demandar el cumplimiento de su contrato corrupto (Boehm y Lambsdorff 2009).

Hay dos elementos claves que hacen que la corrupción sea una violación a esas normas. Por un lado, la intencionalidad de ir en contra del “deber ser” de la función pública con el fin de obtener un beneficio. Por otro lado, está la asimetría en las relaciones de poder entre quienes cometen el hecho de corrupción. La intencionalidad es importante ya que da cuenta de la siguiente realidad: no existe un sujeto o grupo de sujetos que de forma inconsciente se vea envuelto en un hecho de corrupción, lo que implica que hay un conocimiento de la forma en la que, violentando las normas, puede haber un beneficio privado a través del abuso de una función pública; del mismo modo, no hay una característica específica que identifique a alguien como susceptible a la corrupción, y todas las personas de una sociedad podrían estar bajo la tentación de cometer un hecho corrupto (Kaufmann 2000, Suárez 1999). Así mismo, detrás de la planeación del hecho corrupto siempre hay una racionalización en donde se hacen cálculos que van desde el cómo prevenir ser “atrapados” (lo que implica cierto conocimiento de las normas sociales y jurídicas y sus posibles zonas grises o vacíos) hasta cómo justificarse (a través de premisas como “otros lo hacen” o “lo hago por mi familia”) (Larmour y Wolanin 2001, Gorta 2013); esto también significa que el fenómeno de la corrupción tiene en sí un fuerte componente de discreción, en donde todo ocurre a espaldas de las instituciones, de otros funcionarios y además de la sociedad (Larmour y Wolanin 2001, Suárez 1999, Szelubski 2009).

En cuanto a las asimetrías en las relaciones de poder en el fenómeno de la corrupción, tiene que ver con dos elementos. Por un lado, una de las partes involucradas en el hecho corrupto siempre tendrá en su posesión la información o los medios para permitir que este se realice. Esa posición varía dependiendo de qué actor está “corrompiendo” y qué actor es “corrompido”. Usualmente, la persona que corrompe ocupa cierto estatus por encima de quien es corrompido y, de nuevo, esto puede ser dado por la posesión de cierta información, de dinero, ocupa cierto cargo o cierto estatus socioeconómico (Suárez 1999).

Esta relación asimétrica es de por sí la violación de una norma social, es el aprovechamiento de cierto desajuste estructural, en donde la persona con mayor estatus o dominio de los recursos que impulsan el hecho corrupto puede llegar a pagar un costo social menor que su contraparte corrompida (Suárez 1999). La otra parte de la relación asimétrica es un tanto paradójica dependiendo del caso, ya que en esa relación asimétrica no solo se trata de un desbalance entre quién posee qué información o qué cantidad de dinero para incitar al hecho corrupto, sino que también hay alguien que toma las decisiones y tiene el poder de abusar o tergiversar su función para dar paso al hecho corrupto, es decir, de beneficiar a un actor privado (incluyéndose a sí mismo) en donde no “debería” hacerlo (González Amuchastegui 1999). Esto es de vital

importancia y es el momento en el que más evidente se hace la transgresión a la norma social o jurídica. La pregunta, al final, es qué sistema de normas sociales está siendo violentado por la corrupción en qué escenarios.

La corrupción también viola los sistemas de normas de la moral y la ética, pero este punto se tratará con mayor detenimiento más adelante en el informe.

1.2 La corrupción no es universal.

La interpretación legal, social o cultural de un intercambio como un hecho de corrupción depende en gran medida de los contextos sociales y políticos en donde se desarrollen, es decir, un mismo hecho de corrupción que suceda en alguna parte del mundo no necesariamente va a ser interpretado de la misma forma (ni legal ni socialmente) en otra parte del mundo (Rose-Ackerman 1999, Suárez 1999, González Amuchastegui 1999). Por ejemplo, muchas veces se ha alegado que hay sitios del mundo en donde el nepotismo³ no es considerado como un hecho de corrupción sino, por el contrario, es lo que se espera e, inclusive, en ocasiones es visto como un acto noble, como una demostración de sentido de comunidad y de preocupación por la familia (Rose-Ackerman 1999, Szelubski 2009).

Ahora, ¿qué implicaciones tiene esto? Esta falta de universalismo, que no es lo mismo afirmar que haya acá un relativismo cultural en el fenómeno de la corrupción, supone un reto a la construcción de instrumentos de medición de la corrupción a nivel global. Aun así, hay ciertas características como la discrecionalidad de la corrupción que ayudan a identificar entre hechos aparentemente basados en lógicas culturales (de parentesco, de intercambio de dotes⁴, etc.), que usualmente se hacen a la luz pública, y cuyos objetos de intercambio carecen de valor material tanto y como son ricos en valor cultural, con intercambios que se hacen de forma discreta, eludiendo la luz de la esfera pública y que son en medio de todo económicos.

A fin de cuentas, la importancia de entender que la corrupción no es universal sino que varía y depende de los contextos sociopolíticos y económicos radica en dos factores: el anteriormente mencionado, que hace que ciertos hechos de corrupción puedan ser leídos como otro tipo de hechos, y por otro lado, esta característica exige que no se apliquen ni se piensen en soluciones universales a la corrupción, es decir, hay que tener extrema precaución en la creación de modelos universales para atacar la corrupción ya que podrían terminar generando *outputs* innecesarios y, en ocasiones, contraproducentes⁵.

³ Prelación o favoritismo de brindar acceso a trabajo o recursos a familiares en vez de seguir la meritocracia.

⁴ El intercambio de dotes (*gift giving*) es una práctica que encierra en gran parte la vida cotidiana y la sociabilidad entre grupos humanos y al interior de los mismos. Estas prácticas consisten en el intercambio desigual, a través del tiempo, de objetos que tienen un valor simbólico y social que traspasa su valor material (el intercambio de una “dote” a cambio del matrimonio con una mujer, como sucede entre los wayuu, es un ejemplo clásico). A partir de allí se estructuran individualidades y estructuras sociales (Bourdieu 1977, Mauss 2009).

⁵ Joseph Stiglitz, ex vice-presidente del banco Mundial y premio Nobel en economía (2001), nos recuerda que toda medida de intervención monetaria, social o de desarrollo internacional que se vaya a aplicar, debe tener cuidado de respetar las características contextuales de los receptores de la intervención, con el fin de evitar los ya conocidos efectos catastróficos de la aplicación en masa de programas de desarrollo a nivel global (Stiglitz 2002).

1.3 Corrupción y democracia.

Este es un tema álgido entre los académicos y políticos estudiosos del tema. Una primera postura en los acercamientos al tema, afirman que hay una estrecha relación entre corrupción y modernidad y entre democracia y evolución social. Esto quiere decir, se asume que una sociedad con democracia da cuenta de una sociedad en un estadio superior que aquellas que son feudales (aunque suene exagerado) o aquellas que han tenido gobiernos autoritarios o totalitarios (dictaduras, en general); esta democracia es un símbolo de modernidad ya que da cuenta de los derechos y las libertades individuales así como las grupales o sociales, las cuales, paradójicamente, terminan llevando a la corrupción cuando son exacerbadas las individuales (Szelubski 2009). Esto llevaría a afirmar que una sociedad en democracia sufre de una grave predisposición a tener altos niveles de corrupción. (Szelubski 2009). La tesis opuesta afirma lo contrario, es decir, defiende que en una sociedad democrática hay menos corrupción que, por ejemplo, en una dictadura, en donde, se afirma, la dictadura es la misma forma de la corrupción o de ella se vale para existir (González Amuchastegui 1999).

En el centro de estas afirmaciones hay varias hipótesis que resultan más importantes que pensar en la “propensión” de una democracia a la corrupción. Primero, en estos postulados se asume que la corrupción es una suerte de antítesis de la democracia, que es una enfermedad, y que por lo tanto, por el bien del futuro de las democracias, la corrupción debe desaparecer (Caiden 1997). González Amuchastegui trae a colación una afirmación muy importante. Afirma que la corrupción, como fenómeno, y siguiendo lo que se ha mencionado en los anteriores apartados, cambia también dependiendo del sistema político así como del contexto social, es decir, la forma en la que se presenta la corrupción en una democracia es única en su totalidad y no es totalmente conmensurable con la corrupción de otros sistemas, como el dictatorial (1999). Así mismo, esto sugiere que la democracia trae consigo su propio fenómeno de la corrupción. Aquí surge una hipótesis que, aunque suena desalentadora, nos acerca más al entendimiento de la corrupción: la corrupción, como parte de la conformación histórica de las democracias en el mundo (sobre todo en el mal llamado “tercer mundo”), no es totalmente erradicable, sino que es un problema permanente (González Amuchastegui 1999). Esto no significa que se deba declarar la derrota frente a la corrupción, por el contrario, eso permite que las propuestas metodológicas que surjan en respuesta a esta se alejen de esencialismos en donde se ve a la corrupción como un fenómeno universal, en el vacío, que se acomoda a los contextos, en vez de ser un problema localizado, contextualizado, históricamente ubicado, etc.

La democracia y su sistema electoral (al igual que sus valores que defienden la comunidad pero al mismo tiempo al individuo), en situaciones económicas complicadas, por ejemplo, lleva al clientelismo político, situación que en una dictadura no se presentaría necesariamente. La causa de esto radicaría en la desigualdad económica bajo la lupa de la democracia, en donde se abren más posibilidades a que intereses privados se jueguen la vida política con prácticas no del todo democráticas, en donde la compra de votos puede jugar un papel importante. Así, el reto de la democracia, en principio, es entender los escenarios que le plantea a la corrupción, no solo en términos políticos, sino también sociales, económicos y de cultura política (You 2015). Así, vemos que no hay tanto una contradicción no condicional entre corrupción y democracia, sino una tensión constante de construcción y deconstrucción.

Una última consecuencia de la relación entre corrupción y democracia está en la transparencia y la responsabilidad de mostrar resultados o ajustar cuentas por parte de los gobiernos

(*accountability*), en donde se estrecha la relación entre instituciones gubernamentales, internacionales y sociedad civil, es decir, en la tensión entre corrupción y democracia están las raíces de la relación y la credibilidad entre Estado y gobierno, por un lado, con la sociedad civil y las agencias internacionales, por el otro (Dumas, Wedel y Callman 2010). De esta forma podemos pasar a discutir inmediatamente las consecuencias de la corrupción.

1.4 Consecuencias de la corrupción.

En ocasiones anteriores se ha mencionado que la corrupción ataca prácticamente todas las esferas de la vida nacional y de la vida humana. Así sea de forma directa o indirecta, la corrupción termina abarcando a los habitantes de una nación en varios sentidos, algunos con fuertes evidencias explícitas, y en otros casos actuando de forma más latente y en lapsos de tiempo más largos.

Uno de los principales problemas que trae consigo la corrupción en la actualidad, y en especial para los países en vías del desarrollo, es que genera una imagen desafortunada y poco atractiva a la inversión extranjera (Kaufmann 2000, Rose-Ackerman 1999). Esto es lo que se entiende como falta de responsabilidad en el ajuste de cuentas (*accountability*), lo cual es un indicio de que hay fuertes pautas clientelares o que gran parte del capital político y económico de la nación están circulando en manos de unos pocos. Esto, de nuevo, está correlacionado (es causa y consecuencia) con la desigualdad social y económica. En este caso, la situación a la que ha llevado la corrupción es a un escenario en donde hay poco incentivo para la inversión extranjera, y la inversión interna está cooptada por el fenómeno de la corrupción.

Esto, además de traer nefastas consecuencias para el sector financiero en donde el fenómeno de la corrupción está sin control (Kaufmann 2000, Dumas, Wedel y Callman 2010), trae consigo un costo social bastante alto. Usualmente, se ha visto gracias a estudios empíricos en Latinoamérica y el sudeste asiático, los sectores que más suelen sufrir a consecuencia de la corrupción en el manejo de los fondos públicos suelen ser la educación y la salud. A esto hay que sumarle que se recorta el presupuesto para el mantenimiento de las infraestructuras físicas del desarrollo económico, generando también problemas de empleo, incentivando el comercio informal y las actividades en mercados negros (Kaufmann 2000).

En el mismo ejercicio democrático hay consecuencias graves. Como se mencionaba en el subtítulo anterior, el ejercicio de los derechos políticos se ve truncado gracias a las lógicas clientelistas que acompañan el fenómeno de la corrupción. Se construyen redes en donde a través de la relación con los “clientes políticos”, se protegen intereses individuales, haciendo inversiones de poco impacto social, desprotegiendo y dejando sin representación y sin poder de influencia a gran parte de la sociedad civil (Prats Cabrera 2008). De esta forma, se generan lealtades hacia esos patrones o caudillos y se deja de lado la lealtad al sistema democrático y, finalmente, se va perdiendo la confianza en el gobierno de turno; posteriormente, en el sistema político como tal. Es la destrucción del tejido social en una de sus formas más puras (González Amuchastegui 1999, Prats Cabrera 2008).

1.5 Manifestaciones clasificadas de la corrupción.

A pesar de su discreción y monopolio en el manejo abusivo de recursos públicos para el bienestar privado, la corrupción se ha podido encasillar (sin pretensiones de objetividad o generalización

esencialista) en lo que Szelubski llama las clasificaciones de la corrupción. En este caso, de nadie mejor observa la clasificación que del propio autor anteriormente mencionado⁶:

Corrupción directa	Abuso de poder	Apropiación de bienes	Enriquecimiento ilícito	Extorción	Favoritismo	Nepotismo
Corrupción mediada	Aceptación de ventajas indebidas	Tráfico de influencia	Soborno	Clientelismo político	Malas prácticas electorales	
Aprovechamiento por procedimientos	Manejo indebido de bienes o fondos	Manejo indebido de la información	Ocultamiento de la información	Negociación incompatible	Manejo indebido de los procedimientos públicos	Lavado de dinero.

Tabla 1. Clasificación de la corrupción y sus manifestaciones⁷.

La corrupción directa es aquella en la que el funcionario o la persona que va a abusar o a hacer uso indebido de sus funciones públicas no necesita de actores de otras instituciones diferentes a la que esta persona corresponde. La corrupción mediada goza de una mayor diversidad de actores, en donde hay una suerte de oferta y demanda de corrupción, en donde la oferta recae, usualmente, en el funcionario público, y la demanda en el agente privado. El aprovechamiento por procedimientos es el producto de fallos o acomodaciones en el funcionamiento del sistema de procedimientos del cual el participante del hecho de corrupción hace parte (Szelubski 2009).

La clasificación de Szelubski no solo nos permite observar cómo se manifiesta la corrupción a través de diversas prácticas, sino que trae también consigo otros interrogantes. Una observación detallada de esta tabla permite identificar que no todas las prácticas corresponden a un mismo tipo de corrupción, es decir, no todas estas prácticas violan el sistema de normas jurídico y el social y político. Por ejemplo, mientras que el clientelismo político, el nepotismo y las malas prácticas electorales podrían ser consideradas como prácticas de corrupción política, otras como el manejo indebido de la información, el ocultamiento de la información o el manejo indebido de los procedimientos públicos podrían ser consideradas como parte de la corrupción administrativa o de los procesos administrativos.

La corrupción política es aquella en la que hay prácticas inapropiadas en el uso de un cargo o poder público para obtener algún beneficio, usualmente asociado al acceso a información privilegiada, el favoritismo, acceso a recursos públicos a través de sobornos o acuerdos, etc. La corrupción administrativa es muy cercana a la política, pero se enfoca más en la “actuación contraria a las normas legales y a la ética, de los cuadros del Estado y el gobierno, del dirigente o funcionario, en el ejercicio de su cargo o función” (Red de Salud de Cuba 2008). Estas distinciones, aunque en la realidad parecen ser difusas, a la hora de entender conceptualmente el fenómeno de

⁶ Esta tabla es una producción propia del autor de este trabajo, ya que Szelubski (2009) lo pone en un orden narrativo. La tabla tiene fines de poner más clara la distribución de las clasificaciones de la corrupción.

⁷ Esencialmente, todas estas manifestaciones prácticas de la corrupción encuentran su correlación en el código penal, pero también son transgresoras de las normas sociales, según los contextos.

la corrupción permite hacer distinciones analíticas sobre las prácticas de corrupción, sus posibles focos de origen y los escenarios del sector público y privado que afectan.

2. Corrupción en Colombia.

Este fenómeno ha golpeado fuertemente a Colombia durante su historia. Se tienen ciertos registros sobre algunas prácticas coloniales en Latinoamérica que se han perpetuado hasta nuestros días y que, entre otras cosas, son antecedentes de las lógicas de construcción de los Estados y de ciertos comportamientos de corrupción que se observan en el continente hoy en día y de los cuales Colombia no es la excepción. Cuatro de estas prácticas resaltan con fuerza contundente (Szelubski 2009):

- una tradición *paternalista*, que se basa en la actitud de protección e intervención de un grupo o el Estado en asuntos culturales, políticos, económicos y sociales y que construye una relación, a partir del patrimonio, de tipo patrón-cliente, en donde el primero adquiere una figura dominante proteccionista a cambio del apoyo y la lealtad del segundo.
- El *elitismo* es la consecuencia de lo anterior, ya a través del clientelismo patrimonial del paternalismo se construyen fuertes estructuras jerárquicas de mando.
- El resultado de ese elitismo y de la rigidez de la jerarquía del mando, es la tendencia a las formas de mando *autoritario*.
- Por último, como herencia hispánica, a través de la colonia también, de la doctrina del Derecho Natural, la construcción de las sociedades latinoamericanas está atravesada por la filosofía de un “orden de las cosas” de tipo vertical (Szelubski 2009).

Esta influencia de la forma “tradicional” en la que se organizaban los grupos sociales latinoamericanos se encuentra con las formas modernas, como la democracia, y es una de las razones por las cuales hay ciertas estructuras o patrones a través de los cuales surgen ciertas prácticas que se hallan en el corazón del fenómeno de la corrupción, como lo son:

- Clientelismo a través de figuras difusas (a veces, más claras) de patronaje.
- Prebendas políticas y asignación de cargos administrativos.
- Acercamiento y apego afectivo y emocional a los dirigentes políticos. (Szelubski 2009).

Las consecuencias de estas relaciones políticas y del alto elitismo son la falta de vías para que, en esas estructuras jerarquizadas verticalmente, desde abajo se pueda hacer una participación activa en la vida política.

Actualmente, Colombia es un país en el que la corrupción juega un papel importante en el desarrollo de su vida nacional y que sucede en varios niveles: desde la experiencia individual en la calle del ciudadano “de a pie” que paga sobornos (Langbein y Sanabria 2013), hasta altos funcionarios del Estado, como el caso del acusado ex Ministro de Agricultura, Andrés Felipe Arias (Boyd 2011). Bajo esta realidad, se han hecho algunos acercamientos a entender el fenómeno de la corrupción desde varios ángulos con el fin de esclarecer las lógicas de la corrupción y poder articular los mecanismos legales, principalmente, a estas realidades para combatir este fenómeno.

Dentro de los problemas que más se destacan sobre la corrupción en el país está el soborno y la captación del Estado, esta última entendida como la intervención intencionada de actores en la toma de decisiones políticas en sus diversas esferas (congreso, alcaldías, etc.) (Transparency

International 2013). Así mismo, se suele resaltar que los costos sociales más grandes que tiene que pagar la sociedad colombiana con el problema de la corrupción están ligados a los sectores de salud pública y educación y, por último, con el fenómeno de la pobreza (Gamarra Vergara 2006).

A continuación se presentan algunos de los ítems más relevantes para la comprensión del fenómeno de la corrupción en su estado actual.

2.1 Transparency International e Índice de Percepción de la Corrupción.

Una de las referencias más importantes actualmente en el mundo para entender el fenómeno de la corrupción proviene de la corporación Transparency International, agencia encargada de monitorear, en varios países del mundo (180 aproximadamente) la percepción sobre la corrupción, la incidencia de las prácticas de corrupción en la vida nacional, las acciones públicas y privadas para combatir la corrupción, etc.

Uno de los datos más importantes que arroja el Transparency International anualmente es el ranking internacional de los países según la percepción de qué tan corrupto está el sector público. Este ranking surge del Índice de Percepción de la Corrupción (IPC), un índice compuesto reúne la opinión de observadores (agencias nacionales e internacionales), expertos y empresarios, entre otros, sobre un set de preguntas que ayudan a entender qué tan corrupto es el sector público de un país en la percepción de las personas que lo habitan. En el centro de este índice está la premisa de que la corrupción es un fenómeno que se perpetúa gracias a la impunidad tanto legal como social (además de la discreción del fenómeno *per se*) sobre los actos de corrupción, por lo que para combatirlo es necesario articular esfuerzos entre sociedad civil, actores del sector privado y el sector público más la intervención de organismos internacionales para la lucha contra la corrupción. El problema es que la corrupción, además de afectar la justicia y el desarrollo económico, mina y deteriora la confianza de la sociedad civil y ciertos organismos sobre el sector público, reduciendo así los posibles canales de comunicación y colaboración entre ellos (Transparency International 2014).

Según los datos del 2014 del IPC, Colombia se encuentra en una situación muy preocupante, ya que en el ranking ocupa el puesto 94 entre 175 países, obteniendo un puntaje de 37 (entre 0 y 100, en donde 0 sería un país altamente corrupto y 100 un país muy “limpio”), respecto a un puntaje de 36 para el 2013 y la misma posición en el ranking, pero entre 177 países, lo cual indica que la situación no ha cambiado. Históricamente, Colombia no ha tenido variaciones significativas en la posición del ranking, manteniendo cierta “estabilidad” respecto a su situación con la corrupción. Esto agrava la situación, pues el país no solo está en una posición desafortunada respecto a la percepción de corrupción en el ranking mundial, sino que no parece que históricamente haya esfuerzos significativos para controlar esta situación. La Tabla 2 nos muestra los rankings y puntuaciones de Colombia desde 1995:

Fecha	Ranking de la Corrupción	Índice de la Percepción de la Corrupción (IPC)
1995	31 ^º	34
1996	42 ^º	27
1997	50 ^º	22
1998	79 ^º	22
1999	72 ^º	29
2000	60 ^º	32
2001	50 ^º	38
2002	57 ^º	36
2003	59 ^º	37
2004	60 ^º	30
2005	55 ^º	40
2006	59 ^º	39
2007	68 ^º	38
2008	70 ^º	30
2009	75 ^º	37
2010	78 ^º	35
2011	80 ^º	34
2012	94 ^º	36
2013	94 ^º	36
2014	94 ^º	37

Tabla 2. Histórico de posiciones en el ranking y puntaje de Colombia según el Índice de Percepción de Corrupción. Fuente: Datos Macro (2015).

Entre 1995 y 2014, el promedio del puntaje del IPC para Colombia es de 33 sobre 100, lo cataloga al país como uno altamente corrupto en el ranking mundial de Transparency International. Esta información es vital por dos razones. Por un lado, revela una situación en donde, alrededor de 20 años, el país no muestra cambios significativos respecto a la percepción de la corrupción en el sector público. Aunque en ocasiones se ha llegado a obtener puntajes como 40 y 39 en los años 2005 y 2006 respectivamente, se ve que el puesto en el ranking tiende más a la baja que a estar estable o a subir, por lo cual el país no ha salido de aquel concepto de “altamente corrupto”. Por supuesto, se han hecho varios intentos tanto con fondos nacionales como internacionales para darle la cara a este problema, y si estos índices no han variado en los últimos años, quizás no sea solo un asunto de “ineficacia” en los esfuerzos realizados para frenar a la corrupción. Hay que recordar que una de las características del fenómeno de la corrupción, quizás una de las más graves, es que sus prácticas suceden en secreto y en silencio.

De allí viene el segundo interrogante que hace a esa información valiosa. ¿Sobre qué se construye ese IPC? Aunque está basado en la percepción de expertos, empresarios, algunos funcionarios

públicos y observadores tanto nacionales como internacionales, esas opiniones fundamentadas están construidas a través de los casos y las tendencias a la corrupción que salieron a la luz, es decir, que perdieron su componente de discreción. Bien sea por investigaciones de los entes estatales como Fiscalía, Contraloría, Defensoría del Pueblo, la Secretaría de Transparencia de la Presidencia, o por instituciones privadas (nacionales o internacionales) como Transparencia Colombia (capítulo en nuestro país de Transparency International), el Observatorio por la Democracia de la Universidad de los Andes y los medios de comunicación, en la última década se han descubierto los mayores casos de corrupción que haya visto el país. Es gracias a esos descubrimientos, a que esos casos de corrupción salen a la luz, que se puede construir una imagen y un panorama sobre el estado de este fenómeno en este país. A partir de esos casos, que pasan a ser escándalos en el ojo de la opinión pública, es que se construye la percepción del fenómeno en Colombia. En otras palabras, y esta es otra enseñanza a recordar constantemente al pensar y trabajar el fenómeno de la corrupción en Colombia, superar la barrera del secretismo y la discreción de la corrupción es uno de los primeros pasos, y quizás uno de los más vitales, para hacerle frente a la misma. Si bien el IPC para Colombia ubica al país entre los países más corruptos del mundo, hay que recordar que se está trabajando sobre lo que ha salido a la luz, y que son estos los problemas que se atacan de forma más directa. No hay que resaltar lo preocupante que es imaginar lo que aún no ha tocado la superficie de la opinión pública.

Transparency International también ha ayudado a esclarecer otros matices de la corrupción en el país. En su último informe de medición de las prácticas y percepción de la corrupción en el sector público en Colombia, del año 2013, se reveló que el 32% de los encuestados opinan que el Estado está captado o controlado, en su totalidad, por corporaciones e intereses privados, y un 27% ha opinado que es captado en su gran mayoría. También han ayudado a esclarecer una semi-paradójica relación entre la percepción de la corrupción y algunas actitudes y predisposiciones que tiene la sociedad civil, principalmente, frente a la corrupción. Por ejemplo, el 62% de los encuestados opinan que la corrupción es un asunto de gravedad en el sector público, un 56% opina que el problema ha aumentado⁸, el 59% dice que la acción gubernamental frente a la corrupción es ineficaz y el 91% de los encuestados declara estar dispuesto a unirse en la lucha contra la corrupción. Pero de estos encuestados, al mismo tiempo, un 22% ha pagado sobornos en transacciones con instituciones y servicios⁹ y un 66% piensa que “es importante y muy importante tener contactos personales para lograr hacer cosas con el sector público” (Transparency International 2013).

Las tres consecuencias graves que revelan estos datos es que, primero, como se ha discutido anteriormente, la confianza de la sociedad civil (y de instituciones, etc.) en el sector público (servidores, partidos políticos, hacedores de políticas, rama judicial, etc.) tiene grietas profundas y graves, y esto entorpece procesos democráticos y la construcción de soluciones a la corrupción. Segundo, aunque hay un gran porcentaje de personas interesadas en combatir la corrupción, la desconfianza en el sector público ha llevado a la impunidad social (basada también en la impunidad judicial), dificultando aún más los procesos de lucha y denuncia contra la corrupción. Tercero, las prácticas de soborno entre sociedad civil y sector público (en servicios, instituciones, con la policía, etc.) abre y mantiene la brecha de desigualdad entre el ejercicio pleno de los

⁸ Solo un 28% opina que se ha mantenido y un poco revelador 16% dice que ha disminuido.

⁹ “De este grupo los mayores sobornos se pagan en relación a la policía 27%, justicia 19%, registros y permisos 16%. El 49% de las personas que pagaron soborno lo hicieron para acelerar el proceso y el 36% por que era la única manera de obtener el servicio” (Transparency International 2013).

derechos por parte de toda la ciudadanía y una porción con la disposición o los recursos suficientes para practicar el soborno, es decir, se permite que “que ciertos grupos sociales accedan a bienes y servicios estatales pero sacrificando las garantías de acceso universal a los bienes públicos”, atentando así directamente contra el ejercicio democrático de un estado social de derecho y también contra los derechos humanos en general (Transparency International 2013).

2.2 Marco normativos para la corrupción.

Actualmente, el Estado colombiano cuenta con un set de leyes y decretos a través de los cuales parte la lucha contra la corrupción. Gracias a este marco normativo, se instauran y se fortalecen las instituciones, sanciones, investigaciones y procedimientos que permiten combatir la corrupción. La Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República, las muestra de la siguiente forma:

- [Ley 1474 de 2011](#), por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública. Artículos 62, 69, 72, 73, 74, 76.
- [Decreto 4637 de 2011](#), por el cual se crea la Secretaría de Transparencia y se suprime el Programa Presidencial de Modernización, Eficiencia, Transparencia y Lucha contra la Corrupción. Artículo 3.
- [Decreto Ley 19 de 2012](#), por el cual se dictan normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios. Artículos 231 y 237.
- [Decreto 2069 de 2013](#), por el cual se suprime y se crea una Alta Consejería Presidencial.
- [Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública](#) (Secretaría de Transparencia 2014).

2.3 Corrupción y Transparencia.

El tema de la corrupción en Colombia ha sido ampliamente debatido, estudiado en temas como la transparencia del uso de fondos públicos, rendición de cuentas, control sobre contrataciones públicas, fraude electoral, manejo y disposición al público de información sobre operaciones monetarias gubernamentales, etc. (Estatuto Anticorrupción 2011, Comisión Nacional Ciudadana para la Lucha contra la Corrupción 2015, Departamento Nacional de Planeación 2013, Duncan 2014). Uno de los temas más álgidos en estas discusiones tiene por epicentro el tema de la transparencia, mejor entendido como la disposición de las entidades públicas y privadas de ser abiertos con la información sobre sus transacciones, el uso de recursos, convocatorias y contrataciones y demás. La importancia de observar estas prácticas es que al tener mayor claridad en la forma en la que estas entidades realizan sus operaciones y son abiertos respecto a estas, es más fácil tener control sobre la “limpieza” de las entidades o, al mismo tiempo, es mucho más difícil encubrir prácticas de la corrupción.

Según el Informe Nacional de Competitividad (Consejo Privado de Competitividad 2015), la corrupción es el factor más problemático para hacer negocios en el país con un 19,3%, superando por 5 puntos porcentuales al siguiente factor problemático, el suministro inadecuado de infraestructura (14,3%). Colombia no goza de buenas posiciones a nivel mundial, en términos de preparación del país para la competitividad global, en las variables referentes a la corrupción. Las

peores variables, en este orden, son el desvío de fondos públicos, (falta de) confianza pública en los políticos, (falta de) comportamiento ético de las firmas, favoritismo en las decisiones de los oficiales del gobierno y pagos irregulares y sobornos (Consejo Privado de Competitividad 2015).

Según el Índice de Gobierno Abierto de la Procuraduría General de la Nación, que se encarga de medir el grado en el que las instituciones y entidades estatales cumplen con la reglamentación y la normativa respecto al manejo de la información de sus operaciones, hay un grave panorama en el que un 69% de las entidades tienen un bajo grado de organización de la información¹⁰, un 99% de las mismas tiene un bajo grado de exposición de la información¹¹ y un 60% de ellas tiene un diálogo de la información¹² (Procuraduría General de la Nación 2013, Consejo Privado de Competitividad 2015).

Respecto al cumplimiento de la normatividad anticorrupción, los datos otorgados por la Procuraduría General de la Nación confirman las sospechas teóricas discutidas en el apartado *1.4 Consecuencias de la corrupción*, ya que se encuentra que en el área de la justicia y el derecho, solo se cumple la normatividad en un 2%; para la salud y la protección social y la educación nacional solo se cumple en un 8%, mostrando el alto nivel de vulnerabilidad al que se encuentran expuestos estos sectores de la sociedad (Consejo Privado de Competitividad 2015, Procuraduría General de la Nación 2013).

También se han realizado mediciones respecto a los recursos públicos que se encuentran en riesgo por parte de la Contraloría General de la República, esto bajo el cumplimiento de las funciones de advertencia. Con estas funciones se espera advertir sobre procesos y operaciones en ejecución con el fin de prever riesgos graves para los recursos públicos y con esto garantizar un mejor control fiscal (Contraloría General de la República 2013). Los resultados arrojaron que los recursos en mayor riesgo se dan en la infraestructura física y la gestión pública, con \$2,37 billones y \$1,74 billones de pesos en riesgo respectivamente (Contraloría General de la República 2013).

Resulta inquietante que no haya una relación directa entre los sectores con menor cumplimiento de la normativa anticorrupción y los sectores con recursos públicos en riesgo. Esto sugiere dos hipótesis. Por un lado, que no existe correlación, necesariamente, entre el cumplimiento de las normas anti-corrupción y los recursos públicos en riesgo, pero esto parece algo improbable teniendo en cuenta que entre menos control sobre prácticas de corrupción haya en un sector, hay mayor probabilidad de que los recursos se vean afectados. Por otro lado, aunque de forma latente, esta falta de correlación podría explicarse de la siguiente manera: si aceptamos que el fenómeno de la corrupción depende de su componente discreto y de secretismo, al haber una ausencia significativa en el cumplimiento de la normativa anticorrupción, también habrá menor control fiscal bajo el cual realizar el cálculo real de los recursos públicos en riesgo, por lo cual los recursos públicos de sectores como la educación nacional y la salud y la protección social podrían llegar a estar en un nivel de riesgo cercano (o inclusive superior) a los de la infraestructura nacional y la gestión pública, pero debido a la falta de cumplimiento de la norma anticorrupción aún no se han podido identificar o no han salido a la luz ciertos procesos que pueden dar cuenta de una situación grave en la que los recursos se encuentren en riesgo.

¹⁰ Control interno y gestión documental (ley de archivos).

¹¹ Contratación (publicación y actualización), competencias básicas territoriales y Sistema de información de gestión administrativa.

¹² Gobierno en línea, audiencias públicas y atención al ciudadano.

Del mismo modo, los incrementos identificados en la percepción de sobornos y pagos irregulares en el país se pueden deber o a un aumento real de los casos de sobornos conocidos, o a un aumento en la difusión y el conocimiento de casos de sobornos y pagos irregulares que se han descubierto en los últimos años. Esta interrogante surge al observar que entre el 2011 y el 2014, Colombia ha pasado de ocupar el puesto 89 sobre 144 en la variable de pagos irregulares y sobornos, a estar en el puesto 105 (Consejo Privado de Competitividad 2015).

2.4 Corrupción en el sector privado.

El sector privado no se haya exento de verse involucrado en el fenómeno de la corrupción. Aunque la definición de corrupción que se ha propuesto hace un énfasis especial en la desviación de recursos públicos, en el sector privado se ha encontrado participación en prácticas de corrupción entre empresas del sector privado y el público y en empresas del sector privado entre ellas.

Gracias a la Cuarta encuesta nacional sobre prácticas contra el soborno en empresas colombianas, se dibuja el panorama sobre cómo va el fenómeno de la corrupción en el sector privado. Un 91% de las empresas encuestadas afirma que en el entorno de los negocios se ofrecen sobornos. Así mismo, la mayoría de estos encuestados dice que la mayoría de esos sobornos se utiliza para cerrar contratos o negocios (76%), así como hay otro porcentaje de soborno común (52%) y para contribuciones políticas (50%).

Entre estas prácticas, que manchan tanto al sector privado como al público, la forma en la que se presentan la corrupción y el soborno tiene distintos fines y distintos métodos. Por ejemplo, un 59% de empresas consideran que la motivación para sobornar a funcionarios públicos se debe a la complejidad de los trámites y a procedimientos engorrosos (Transparencia por Colombia - Universidad Externado de Colombia 2015). La motivación que le sigue es, según los encuestados, el requerimiento directo o indirecto de soborno por parte de funcionarios públicos para facilitar algún procedimiento a una empresa. Una última motivación para realizar un soborno está ligada a la imagen que tienen las empresas de la ineficiencia del sector público para ejercer sus funciones (39%) (Transparencia por Colombia - Universidad Externado de Colombia 2015).

En términos de la competitividad empresarial, el pago de sobornos parece ser un factor en ocasiones decisivo. Al preguntarle a los empresarios sobre la mayores motivaciones en general que los llevan a pagar u ofrecer sobornos, un 58% indica que si no pagan sobornos pueden perder negocios, un 38% afirma que se sienten motivados ya que la competencia paga sobornos (Transparencia por Colombia - Universidad Externado de Colombia 2015).

Sobre la influencia del sector privado sobre el sector público, la mayoría de los empresarios creen que los grupos económicos pueden ejercer una alta influencia sobre las más altas autoridades del Estado (41%), otro 19% piensa que los medios de comunicación ejercen gran influencia en las altas autoridades del Estado (Transparencia por Colombia - Universidad Externado de Colombia 2015). Por último, es preocupante que un 49% de los empresarios considere que los códigos de conducta sean efectivos, frente a un 61% en el 2012. Tan solo un 19% de las empresas cuenta con un programa sistemático que incluya todas las prácticas de soborno, y de este 19%, solo un 51% está dispuesto a brindar la información (Transparencia por Colombia - Universidad Externado de Colombia 2015).

Esto hace evidente que la corrupción es un fenómeno que no solo interviene y afecta los capitales económicos, políticos, sociales y morales dentro del sector público, sino que también está minando las prácticas éticas y la confianza en las empresas e instituciones del sector privado.

2.5 Corrupción y medios de comunicación

Hasta el momento se ha visto la importancia de la opinión pública en la formulación de información relevante respecto a la corrupción en Colombia. El papel de los medios de comunicación ha sido importante no solo en la divulgación y publicación de escándalos por corrupción, sino que en varios casos han sido investigadores de los medios quienes han sacado a la luz varios casos de corrupción (Comisión Nacional Ciudadana para la Lucha contra la Corrupción 2015, Ángel y Bates 2014, Tumber y Waisbord 2004).

El papel de los medios de comunicación ha sido tan importante, que la Comisión Nacional Ciudadana para la Lucha contra la Corrupción (CNCLCC) desarrolló durante el 2014 una herramienta para hacer el monitoreo sobre lucha anticorrupción y medidas de transparencia en medios de comunicación al igual que casos de corrupción conocidos a través de la opinión pública, con el propósito de “generar una mirada más directa de fuentes de información distintas a entidades estatales sobre la situación de corrupción que enfrenta el país y las medidas necesarias para enfrentarla y, por otro lado, identificar posibles recomendaciones desde una perspectiva ciudadana que sean complementarias al análisis periódico de los mecanismos formales y normativos que el país tiene para la lucha contra la corrupción” (Comisión Nacional Ciudadana para la Lucha contra la Corrupción 2015).

De las primeras observaciones, la CNCLCC identificó 110 noticias involucrando casos de corrupción sobre abuso de autoridad, conflictos de interés y asuntos de contratación pública. La preocupación de la CNCLCC al observar la influencia que tienen los casos concretos informados por los medios de comunicación sobre los incrementos de la percepción de la corrupción en el sector público en la opinión pública (Comisión Nacional Ciudadana para la Lucha contra la Corrupción 2015).

Del mismo modo, en Colombia se ha identificado que la forma en la que se construyen nociones de la corrupción en la radio de opinión y debate, hay discursos específicos sobre la corrupción que permean la opinión pública y que ayudan a identificar el modo en el que se interioriza y se mediatiza una sola noción de corrupción con múltiples matices. Primero, hay una noción de la corrupción como “decaimiento”, en donde no se asocia con actividades ilegales o moralmente incorrectas, sino que implica el deterioro de instituciones e individuos por igual. En esta noción, se hace una relación explícita de la corrupción con efectos naturales que tienen propiedades corrosivas o de deterioro -como el óxido al metal o una plaga a una población-, dando así la sensación de que la corrupción tiene un origen natural y por lo tanto hay que buscar cómo frenar o disminuir los efectos de ese decaimiento (Ángel y Bates 2014).

Segundo, hay una noción de la corrupción como una práctica ilegal, en donde se utilizan términos del universo legal para definir o caracterizar a la corrupción. Bajo esto, la corrupción se construye como anterior, transgresora o en contra de la ley, por lo que las soluciones que se suelen presentar entonces tienen que ver con el fortalecimiento de las leyes (Ángel y Bates 2014); la construcción de esta noción es problemática ya que, como se explicó en el apartado 1.1 *La*

corrupción implica la violación de más de un sistema de normas, el fenómeno de la corrupción no siempre encuentra un reflejo en el lenguaje normativo judicial/jurídico.

Tercero, se construye la noción de la corrupción como “piñata”¹³ (Ángel y Bates 2014), en donde está implícita la noción de transgresión de la norma no necesariamente en un sentido legal. La base de esta noción es el oportunismo, en donde, por ejemplo, en el momento en el que hay un set de recursos públicos que se pueden asignar, un grupo de actores puede utilizar sus habilidades e información privilegiada para adquirir una mayor cantidad de esos recursos, generando una desigualdad con aquellos que cuentan con menores habilidades o información y que por tanto no podrán acceder a la misma cantidad de recursos o no acceder a ningún recurso (Ángel y Bates 2014). Bajo esta noción, en la opinión pública se suele proponer como solución que “no se llene la piñata de regalos”, es decir, que no se brinden estas oportunidades a las prácticas corruptas.

Cuarto, está la noción de corrupción como una práctica irregular, en donde no se entienden ciertas prácticas de corrupción como ilegales -contrarias a la ley- sino como irregulares o poco convencionales -contrarias a lo acostumbrado o a lo que se espera-, por lo que no serían consideradas ilegales, pero tampoco como algo “que se espere”; la conclusión de esta noción es que se deben entender las convenciones bajo las cuales surgen esas prácticas de corrupción en vez de reforzar las leyes (Ángel y Bates 2014).

Quinto, hay una noción de la corrupción como comportamiento no ético. Aunque usualmente hay bastante ambigüedad sobre la forma en la que se entiende el sentido ético que se transgrede en esta noción, se entiende que la corrupción como comportamiento no ético no es propiamente ilegal, pero tampoco es un comportamiento apropiado según un sistema de normas morales, aunque sea una práctica regular (Ángel y Bates 2014). Se trata más de un enfrentamiento o conflicto entre los valores de cierto individuo con el sistema de valores de la sociedad. Más adelante se desarrolla esto con más profundidad.

Sexto y último, se construyen nociones de la corrupción como una práctica común. Esta se refiere a cuando se normaliza la corrupción debido a su permanencia en el tiempo, siguiendo el silogismo “si una práctica de corrupción se lleva desarrollando durante bastante tiempo, es una práctica normal, por lo tanto, no hay que preguntarse lo que hay detrás de estas prácticas”. La normalización de la corrupción tiende a desproblematizarla y a permitir explicaciones simplistas sobre el fenómeno, permitiendo que se imprima en la opinión pública la noción de que la corrupción es algo constante, permanente y con pocas posibilidades de desaparecer o mermar (Ángel y Bates 2014).

Lo que resulta interesante de observar los aportes de los medios de comunicación a la opinión pública sobre el problema de la corrupción, es que aunque exponen casos de corrupción, y al mismo tiempo ayudan en la construcción de nociones de corrupción, son pocas (si no nulas) las ocasiones en las que se refleja la intervención de la sociedad civil, específicamente de la ciudadanía, en estas construcciones o estos procesos. Es por eso que una observación detallada de los medios de comunicación en el tema de la corrupción puede resultar fundamental a la hora de entender la relación ciudadanía-corrupción-opinión pública (Comisión Nacional Ciudadana para la Lucha contra la Corrupción 2015).

¹³ Artefacto utilizado en reuniones festivas, relleno usualmente de pequeños regalos para los asistentes, que son esparcidos de forma aleatoria en algún momento de la reunión con el fin de que los asistentes los recojan.

2.6 Corrupción y ciudadanía.

Este es quizás el elemento más complejo a la hora de enfrentarse al fenómeno de la corrupción. Si bien la ciudadanía, como parte de la sociedad civil, se ve afectada de forma indirecta pero en grandes proporciones por la corrupción, parece ser el ítem en la sociedad con menos control sobre este fenómeno o con una menor inclusión en las discusiones sobre corrupción (Comisión Nacional Ciudadana para la Lucha contra la Corrupción 2015, Transparency International 2013). La forma en la que se mide la percepción de corrupción a partir de la ciudadanía usualmente está ligada a prácticas de sobornos o pagos irregulares o a la confianza en las instituciones públicas (Consejo Privado de Competitividad 2015, Transparency International 2013).

A pesar de esto, en los avances de los últimos años se ha hecho un esfuerzo por incluir de forma activa a la ciudadanía en los procesos anti-corrupción, más allá de solo tenerlos en cuenta por su percepción. En el Barómetro Global de la Corrupción de 2013 para Colombia, se identificó que la corrupción afecta gravemente la confianza de los ciudadanos en las instituciones públicas y en el papel de las autoridades para luchar contra la corrupción, pero también se evidenció que la ciudadanía puede jugar un papel muy importante en la erradicación de la corrupción (Transparency International 2013).

El principal problema tiene que ver con los sobornos. Del 22% de los encuestados que pagaron sobornos en relación a servicios o frente a instituciones públicas, el 49% dicen que era la única forma de acelerar el proceso, y el 36% afirma que era la única forma de acceder al servicio. Esto indica que puede haber un problema en la forma en la que se construye la relación ciudadano/sector público, al mismo tiempo que evidencia un problema en la forma de operar del sector público que incita a la práctica del soborno (Transparency International 2013, Observatorio de la Democracia 2015).

Esto deriva en el problema de la “victimización por corrupción”, reconocido por el Observatorio de la Democracia. Recogiendo las experiencias diarias y cotidianas de los ciudadanos colombianos, la victimización por corrupción no está como tal interesado en la percepción subjetiva de los ciudadanos respecto a la acción anticorrupción de sus autoridades o a la gravedad del fenómeno en el sector público, sino en las situaciones en donde los ciudadanos se ven enfrentados a pedidos de sobornos, por ejemplo (Observatorio de la Democracia 2015). Entre el 2013 y el 2014, se encontró que un 13,1% de los encuestados en el estudio de Cultura política del Observatorio de la Democracia del 2015 se había visto en una experiencia de corrupción.

La victimización de la corrupción puede llegar a generalizarse en varios escenarios, a tal punto que las personas identifican este fenómeno como algo que hace parte de la cotidianidad, entendiéndolo como un “costo de transacción” inherente a los procesos o trámites con el sector público (Observatorio de la Democracia 2015). Dado este punto, surge la pregunta de si estas prácticas se tienen como aceptables y si aquellos proclives a tener experiencias de corrupción justifican el fenómeno. Los resultados arrojaron que solo un 12,3% de los ciudadanos encuestados creen que el soborno es algo aceptable y podían justificarlo, lo cual representa un avance en la lucha contra la corrupción, ya que da cuentas, según el Observatorio de la Democracia, de que la ciudadanía sigue mentalizada y comprometida con la lucha anticorrupción (Observatorio de la Democracia 2015).

Efectivamente, en el Barómetro Global de Corrupción del 2013 para Colombia, se identifica que entre el 2010 y el 2013, hay un crecimiento del 18% entre la gente dispuesta a trabajar y colaborar en la erradicación de la corrupción, siendo un 79% de los encuestados en el 2010 y un 97% de los encuestados en el 2013 (Transparency International 2013). Esto en principio demuestra la intencionalidad de la ciudadanía. Este involucramiento de la ciudadanía, según los encuestados, sería a través de firmas de peticiones para que el gobierno redoble sus esfuerzos contra la corrupción (87%), que se divulgue en redes sociales sobre el fenómeno (80%), la participación en demostraciones o protestas pacíficas contra la corrupción (68%), unirse a organizaciones anticorrupción de forma activa (67%), etc. (Transparency International 2013).

La Contraloría General de la República (CGR) ha encontrado avances en la participación ciudadana a través de las denuncias ciudadanas. Entre el 2012 y el 2013, se recibieron 12.430 solicitudes, entre las que había denuncias por manejos irregulares o detrimentos del presupuesto, faltas disciplinarias, daños patrimoniales al Estado, etc. (Contraloría General de la República 2013). Del mismo modo, hubo articulaciones entre organizaciones ciudadanas y la CGR para el control fiscal, principalmente en la vigilancia de recursos de regalías transferidos a municipios -un 70% de las 72 articulaciones sociedad civil-CGR-, en el sector social -23% de las articulaciones-, etc. (Contraloría General de la República 2013).

A pesar de este panorama, que da cuentas del inicio de un proceso de construcción de participación activa de la ciudadanía, aun hay una débil correlación entre las personas que están dispuestas a denunciar un hecho de corrupción -91% para el 2014 (Transparency International 2013)- y las personas que de hecho han utilizados los mecanismos de denuncia de prácticas de corrupción -un 67% (Comisión Nacional Ciudadana para la Lucha contra la Corrupción 2015). Las razones que han dado los encuestados para no hacer uso de los mecanismos de denuncia son, miedo en un 56% y desconfianza en las instituciones un 43% (Comisión Nacional Ciudadana para la Lucha contra la Corrupción 2015). Esto denota que hay una brecha grande entre la percepción del papel del ciudadano en la lucha contra la corrupción y la situación real de sus acciones.

Lo que eso indica, es que hay que fortalecer los canales de comunicación entre sector público y ciudadanía, aliviando poco a poco los problemas que existen entre ellos: falta de confianza, intimidación, victimización, desconocimiento de las herramientas y los mecanismos, la normalización de las prácticas de corrupción, etc. En el Estatuto anticorrupción, el papel del ciudadano parece ser muy claro en la formación de una cultura ciudadana de la legalidad a través de ejercicios pedagógicos en donde se fortalezca la atención al ciudadano (Ministerio del Interior y de Justicia 2011). Lo que indica este apartado, es que la labor requiere muchos más esfuerzos.

3. La corrupción como problema ético.

Otra de las discusiones más relevantes en cuanto a la corrupción son las causas y efectos morales de la misma. Las normas sociales que se han tratado a lo largo de este documento hacen parte de sistemas éticos, por lo mismo, cuando hablamos de su transgresión nos estamos refiriendo, en otras palabras, a comportamientos que no son necesariamente ilegales pero sí reprochables en cuanto a la moralidad de quienes los efectúan. Por otro lado, se ha visto que en la lucha contra la corrupción la mayoría de las medidas para hacer frente al problema se dan a nivel jurídico, pero considerando reflexiones anteriores sobre actos de corrupción que se pueden justificar en un marco legal, es necesario proponer otras salidas posibles a la problemática. Si los actos de

corrupción no-ilegales son juzgados bajo la normativa social, resulta fundamental un análisis profundo del origen de estas normas y cómo podemos convertirlas en una herramienta más para la erradicación del problema que estamos analizando.

3.1 Los sistemas éticos.

Durante toda su historia, los seres humanos se han hecho la pregunta sobre lo que está bien y lo que está mal. Esto no ocurre sólo como un afán intelectual, sino que la supervivencia del humano como ser social dependía del establecimiento de normas claras. Es por esta misma razón que hay muchos sistemas éticos, cada uno definido de acuerdo a las necesidades, el momento histórico y las circunstancias sociales en las que surgen. Por esto, las acciones son morales o inmorales de acuerdo al sistema y el contexto en el que se enmarquen.

Esto no implica que todos los sistemas éticos sean correctos o adecuados. Esta es la misma razón por la que la corrupción no es universal, como se expuso en el apartado 1.2. con el caso del nepotismo: hay países en los que esta práctica es moralmente aceptable e inclusive admirable, mientras que en muchos otros no es sólo inmoral, sino también ilegal. La ética como ciencia tiene el objetivo de estudiar, entender y evaluar estos sistemas éticos. La ética contemporánea tiene una importancia tal que muchos gobiernos se basan en ésta para la formulación de nuevas políticas y leyes, además de que regula el comportamiento adecuado y esperado de los individuos.

Por ejemplo, el neoliberalismo es considerado una corriente del pensamiento económico, sin embargo también es un sistema ético bajo el cual se pueden dictar normas morales o jurídicas. Un autor clave en esta corriente es Robert Nozick, quien propone un “Estado mínimo” es decir, un Estado cuya intervención en la sociedad sea mínima para que no atente contra el libre intercambio y los derechos humanos. Según Nozick, nada justifica que un hombre se sacrifique (a él mismo o sus propiedades privadas) por el bien común; es decir, para este autor, los impuestos son un acto inmoral por parte del gobierno (Mejía Quintana 2003). La postura de Nozick es radical, pero sirve para exponer este punto.

Para Rodolfo Arland, en las democracias modernas de Latinoamérica “existen dos sistemas normativos: uno que se supone que se aplica y que las elites alaban de la boca para afuera (normas míticas) y otro muy distinto que es el que se aplica en la realidad (código práctico)” (Arland 2002). Dentro de lo que él llama el sistema de las “normas míticas” (en el sentido de tradicionales) la corrupción es reprochable; no obstante, en el “código práctico” se ve como algo natural. En el caso de Colombia, históricamente considerado un país católico, podríamos equiparar el sistema de “normas míticas” a las que se profesan desde la Iglesia. Mientras que el “código práctico” podría entenderse como el individualismo materialista que predomina en la sociedad de consumo y que lleva al “todo vale” de la acción práctica de ese individualismo.

Algo clave en la afirmación de Arland es que todos los individuos, a pesar de fundamentar su actuar bajo un sistema utilitarista, saben que el sistema de “normas míticas” es superior, razón por la cual se adscriben al mismo en público aunque lo desestimen en el actuar privado. Esto es a lo que podríamos llamar un relativismo moral: la idea de que en cierto modo se está actuando mal (“porque me educaron para pensar de esta manera”), pero en cierto modo se está actuando bien (“porque obtengo resultados satisfactorios”).

3.2 El utilitarismo y el individualismo materialista.

El utilitarismo es un sistema ético propuesto y defendido principalmente por tres filósofos ingleses: Jeremy Bentham (1789), John Stuart Mill (1861) y Henry Sidgwick (1907). No es coincidencia que fueran ingleses y que, además, desarrollaran el utilitarismo durante y posteriormente a la revolución industrial. El utilitarismo es el sistema ético más acorde a las consecuencias sociales del capitalismo.

El utilitarismo afirma que un acto es moralmente correcto si y sólo si dicho acto maximiza lo bueno, es decir, si y sólo si el total de lo bueno, menos el total de lo malo derivado de la acción, es mayor al que acarrearía cualquier otra acción. En otras palabras: la mayor felicidad para el mayor número de personas (Sinnot-Armstrong 2014). Para los defensores de este pensamiento, por tanto, lo importante de una decisión moral es su consecuencia, independiente de las motivaciones o los medios para alcanzar dicho fin.

Ahora, el individualismo materialista es una degradación del utilitarismo clásico en la que se ignora la parte de la ecuación en la que se calcula “el menor mal”. Lo importante sería entonces el mayor beneficio para quien toma la decisión, independiente de las consecuencias negativas de la acción. Si en el utilitarismo clásico el beneficio que se pretendía de la acción era la “felicidad”, en el caso del individualismo materialista lo que se busca es la mayor acumulación de bienes y riquezas. Estos son los principios morales de este sistema ético:

- El espíritu capitalista

“Se refiere a la mentalidad o actitud que aspira sistemática y profesionalmente al lucro por el lucro mismo” (Bautista 1999). El dinero es un fin en sí mismo, no un medio para otros beneficios como la comodidad, la felicidad o la estabilidad. La vida de la persona y todas sus decisiones son determinadas por la posibilidad de aumentar el capital.

“El amor exacerbado por el poder y al dinero son dos potentes motores que impulsan a la corrupción. En nuestros días debido a los beneficios que conlleva el mal uso del poder y de sacar de las fuentes públicas la riqueza hay un gran interés por ocupar un cargo y permanecer en él” (Bautista 1999). Este impulso exacerbado de llegar y mantenerse en el poder para poder acrecentar las posesiones, es probablemente la causa más notoria de la corrupción en términos de la ética (o la violación de la misma), incluyendo –entre muchas otras razones- que los cargos públicos de mayor poder suelen estar entre los mejor pagos dentro de la maquinaria estatal. Por otro lado, para los casos de corrupción definida como aprovechamiento por procedimientos (Ver Tabla 1) los cargos de poder ponen al funcionario en una posición privilegiada para la adquisición de bienes o riquezas que no le pertenecen y deberían destinarse al cumplimiento de sus labores.

- El consumismo

“La idea de triunfar o alcanzar el éxito se mide en base a las posesiones materiales y a las riquezas económicas acumuladas” (Bautista 1999). La riqueza que se persigue desde el principio del espíritu capitalista se traduce en la necesidad de mostrar la capacidad adquisitiva como una forma de superioridad. Aunque se persigue el lucro por el lucro, también debe demostrarse a través de la posesión de bienes que se traducen en “comodidades” y éstas, a su vez, en “felicidad”. Esto

significa que se construye una relación proporcionalmente directa entre comodidades o posesión de cosas y felicidad, en donde entre más cosas se posee, mayor felicidad.

Este principio lleva a una tergiversación de las prioridades que puede tener consecuencias graves. Por ejemplo, la vanidad y la opulencia pueden llevar a un alcalde a invertir los recursos públicos en el “embellecimiento” de la ciudad que está bajo su mandato; desviando fondos que corresponden al mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes a inversiones cuyo único beneficio será “electoral”: el alcalde embelleció la ciudad, una ciudad bella es una ciudad rica, por tanto es una ciudad poderosa. Este tipo de acciones a la larga perjudican a los sectores más populares y resultan en la complacencia de las clases altas, cosa que se traducirá en beneficios para el partido del alcalde, o para el alcalde en sí.

Por otro lado, este principio también puede justificar a un funcionario que reciba sobornos. El “dinero extra” no pareciera perjudicar a nadie y sí le permite aumentar su poder adquisitivo, mejorando con ello su estatus en la sociedad y mostrándose superior a sus colegas aunque ellos reciban el mismo sueldo, a la larga incitándolos a imitarle.

- *Todo vale*

En tanto lo que importa es la felicidad personal, cómo alcanzarla se racionaliza económicamente: se busca la inversión mínima de recursos (tiempo, dinero) y se desestiman como irrelevantes las consecuencias negativas que no afecten al individuo. Se busca el menor mal, pero sólo desde la perspectiva del individuo.

Las consecuencias más graves de la corrupción se ven a nivel social. Desde la empresa privada la racionalidad económica prima y, si bien se evitan los problemas de carácter legal, encontrar zonas grises en la ley les permite “ahorrarse” la prevención de problemas que puedan acarrear sus líneas de producción o de servicios. En el caso del medio ambiente, una empresa dedicada a la explotación de recursos minerales o petrolíferos –tema que se discutirá más adelante- podría aprovechar definiciones poco claras de la tenencia de la tierra para apropiarse de terrenos protegidos o que pertenecen a individuos sin mayor influencia en los círculos de poder. Así, esta empresa podría sacar provecho a un terreno por un determinado periodo de tiempo, tras lo cual la tierra quedaría inservible y probablemente dejando sin trabajo a quienes laboraban para ellos en la explotación minera.

Si el Estado permite que este tipo de hechos ocurra, será únicamente a cambio de beneficios inmediatos a ciertos individuos que ostenten el poder mientras la explotación ocurra. Alcaldes, funcionarios de vigilancia ambiental y hasta líderes comunitarios pueden terminar recibiendo sobornos a costa del bienestar de la sociedad por la que les corresponde velar. En este caso serán las generaciones futuras las que se verán más afectadas por las consecuencias de la explotación y la corrupción en este tipo de procesos.

3.3 La doctrina social de la iglesia católica

La doctrina social de la Iglesia Católica es un opuesto al individualismo materialista y un sistema de principios clave en la comprensión del problema de la corrupción desde la perspectiva ética. Los principios que profesa se pueden aplicar activamente a cualquier problema de la ética pública, en

el sentido en el que pueden aplicarse tanto en marcos institucionales como de manera individual. A continuación recordaremos los principios básicos en los que se centra y relación con el fenómeno de la corrupción

- *El principio del bien común.*

Este principio “exige la capacidad y la búsqueda constante del bien de los demás como si fuese el bien propio” (Pontificio consejo «Justicia y paz» 2004, 167). Se basa en la idea de que todos somos iguales y, por tanto, tenemos el deber de procurar el cuidado y crecimiento de todo aquello que nos permite vivir en sociedad. Más allá de los bienes que compartimos con la humanidad, los derechos de las personas, y las personas en sí mismas, deben entenderse como parte de las cosas que debemos conservar y atender.

- *El principio de subsidiariedad.*

Este principio se aplica principalmente a nivel institucional, sin embargo, también puede aplicarse a los individuos como agentes morales. Básicamente se trata de que las instituciones (o las personas) en posiciones de poder deben velar por los intereses de las instituciones (o las personas) que están en niveles inferiores o de dependencia. Visto desde otra perspectiva, también implica que, de estar en una posición de poder, la institución o la persona no deben abusar de dicha circunstancia a través de un control excesivo o la privación de recursos.

- *El principio de la Solidaridad.*

En su forma más general “es la *determinación firme y perseverante* de empeñarse por el *bien común*; es decir, por el bien de todos y cada uno, para que todos seamos verdaderamente responsables *de todos*” (Pontificio consejo «Justicia y paz» 2004, 193). Así pues, íntimamente ligado al principio del bien común, el de la solidaridad lo lleva un paso más allá en tanto no sólo se procura la búsqueda del bien común, sino que se hace el fin principal del accionar humano, no por el beneficio personal sino por el del prójimo. Esto implica que, por encima del individuo, está la comunidad (presente y futura); y a la hora de tomar una decisión el bien común es el fundamento único y principal de la acción que se toma.

3.4 Reflexiones sobre corrupción y ética en Colombia.

El problema de la corrupción, como se ha mostrado anteriormente, no solo transgrede los sistemas de normas jurídicos y sociales, sino que atentan directamente contra los preceptos éticos que le dan sentido y permanencia a la existencia y la convivencia humana. Si se revisa con cuidado, se observa que es fundamentalmente contradictorio el principio del Bien Común con la corrupción como tal. Mientras que el principio del Bien Común busca promulgar en los individuos (desde sus vidas, sus cargos y ocupaciones, etc.) la actitud de buscar el bien ajeno al igual que el propio (se eliminaría la búsqueda egoísta del bien, ya que luchar por el bien individual significaría estar buscando el bien general del prójimo al mismo tiempo), la corrupción es, por definición, lo

contrario, es decir, es la búsqueda del beneficio privado afectando directamente todo lo que está dispuesto para el Bien Común, como los mecanismos administrativos estatales, los recursos públicos, etc.

El relativismo moral del que se hablaba anteriormente puede brindar una explicación al por qué se presenta la corrupción y, al mismo tiempo, una búsqueda implícita del Bien Común, al menos desde el sector público. El cálculo racional que genera el fenómeno de la corrupción es aquel en el que se puede alcanzar, a una velocidad mucho mayor, el bien individual que garantizar o lograr el bien común. Ahora, si bien esto podría funcionar como una explicación para el origen de la corrupción (entre todo lo que ya se ha mencionado hasta ahora), no permite entender por qué estas actitudes de la búsqueda del bien personal o privado se han venido propagando.

El concepto de la “cultura de la ilegalidad” explica que en Colombia, específicamente hablando, se ha llegado a un punto en el que, gracias a situaciones como el narcotráfico, se ha normalizado el fenómeno de la violación de las normas jurídicas, sociales y de los principios éticos que sostienen la supervivencia social (La realidad que nos interpela 2012). Aunque se piensa que, en principio, esta cultura de la ilegalidad parte de una actitud pasiva, impune y silenciosa por parte de la ciudadanía frente a las actitudes y la invasión del narcotráfico en la vida nacional, hay que recordar que en muchas ocasiones la ciudadanía se queda sin opciones frente a estas realidades que, no se debe olvidar, está siempre acompañada de la violencia, la coacción y también la captación del Estado. Frente a esto, hay una victimización en las actitudes ilegales al igual que hay una victimización en la corrupción.

Y es que en cuanto a la corrupción, la cultura de la ilegalidad en Colombia funciona también, pero además con una doble potencia. Por un lado, sucede lo mismo que con la cultura de la ilegalidad frente al narcotráfico (La realidad que nos interpela 2012). Si bien la gente pareciera no estar de acuerdo con la corrupción, la realidad colombiana (como se ha visto, que está muy propensa a que el fenómeno de la corrupción se manifieste) se manifiesta de otra forma en la que las actitudes de la gente sirve para que el fenómeno se reproduzca y se incruste más en la vida nacional.

Claramente, no siempre estas actitudes son o conscientes o propuestas por la gente, pues ya se ha recalcado que existe también la victimización por corrupción, pero aun así la pasividad, el relativismo moral y el “todo vale” construyen las contradicciones entre corrupción y bien común. Por otro lado, el componente de discreción y secretismo de la corrupción hace que el problema, en ocasiones, se manifieste y actúe de manera latente, y aunque las personas son conscientes de la existencia del fenómeno, usualmente no se dan cuenta del mismo sino hasta cuando se ven en una situación en la que pueden cometer un acto de corrupción, bien sea porque lo propicien ellos mismo o porque les sea sugerido o, inclusive, impuesto.

4. Otros problemas éticos: minería e ilegalidad.

Desde inicios del siglo XXI, Colombia ha visto un incremento en la producción minera y en el sector minero, lo cual, sobre todo en la explotación aurífera, se ha visto involucrado en el agudizamiento de varios conflictos sociales dentro del país, incluido el conflicto armado (Rettberg y Ortiz-Riomalo 2014) y conflictos sociopolíticos, jurídicos y éticos entre minería legal y minería no legal – que puede ser ilegal, informal o criminal-.

La minería no legal es un problema que ha venido en expansión de la mano del crecimiento general del sector minero en el país durante lo que va del siglo XXI. En particular, se ha encontrado que solo un 37% de las unidades mineras en el país censadas cuentan con un título minero, y solo el 19,6% tienen título minero y licencia ambiental. Es decir, solo ese 19,6% goza de “legalidad plena” en el ejercicio de la actividad minera (Fierro Morales 2013). A continuación se hará una breve reflexión sobre la minería no legal, sus efectos y los problemas éticos que supone.

4.1 Consecuencias de las minerías no legales.

La minería también tiene el poder de afectar más de un elemento que afecta la vida de los seres humanos. Usualmente, respecto al problema de la minería y en general todas las prácticas extractivas o el uso de recursos no renovables, se hacen llamados a la concientización sobre los afectos al medio ambiente y sobre el problema de las prácticas actuales insostenibles para la supervivencia del ser humano y el mantenimiento del planeta tierra. Por supuesto, la discusión ambiental está en el epicentro de las discusiones sobre la minería, pero hay otros aspectos en los que la minería tiene un papel central, como en el desarrollo económico de las comunidades y en el campo social y cultural, entre otros (Fierro Morales 2013).

La minería no legal se refiere a la minería informal, a la ilegal y a la criminal. La minería informal es aquella que se realiza sin contar con las condiciones y requisitos exigidos por ley y que, usualmente, termina inscribiéndose en procesos de formalización frente al Estado y a las instituciones pertinentes (Ministerio de Ambiente 2014)¹⁴. La minería ilegal es aquella que no solo no cumple con las reglamentaciones, sino que además se realiza en sitios en donde esta actividad está prohibida, como en zonas protegidas (Ministerio de Ambiente 2014). La minería criminal involucra actividades criminales como la intimidación y la coacción, por parte de grupos criminales, para la obtención rápida de rentas (Garay Salamanca 2013).

Las minerías no legales traen consecuencias nefastas tanto para el medio ambiente como para la sociedad, ya que la falta de regulación implícita en estos tipos de minería, se hacen usos inadecuados de los suelos y los recursos para la minería, así como también se hacen usos indebidos y abusivos de los recursos humanos. A continuación, algunas de las consecuencias o efectos de estas minerías:

- *Ambientales.*

Debido al uso no regularizado y no estandarizado de la actividad minera, se ha observado que los efectos más dramáticos están relacionados con la destrucción de ecosistemas terrestres y acuáticos, la pérdida de fertilidad y sedimento de suelos, desaparición de hábitats de flora y fauna, la alteración y destrucción de cuerpos de agua; también se han encontrado alteraciones de la atmósfera a través de emisiones de gases e incrementos en las emisiones de ruido. Por último, pero no menos importante, es la grave afectación a los paisajes (Fierro Morales 2013).

- *Económicos.*

¹⁴ Esta diferenciación entre minería ilegal e informal fue realizada por el Ministerio de Ambiente del Perú, quien tiene una amplia experiencia tratando estos temas y que, de hecho, ha compartido sus experiencias con Colombia (con la vice-ministra de Minas de Colombia, María Ulloa, específicamente) para el combate y el entendimiento de la minería ilegal en el país (Agencia Peruana de Noticias 2015).

Como consecuencia de lo anterior, se ha visto que varias actividades económicas se han visto afectadas por la minería no legal. La principal está relacionada con la disminución de posibilidades de uso del suelo para actividad agrícola, causado por la pérdida de fertilidad en los suelos. Esto afecta directamente la generación y la sostenibilidad de empleos en las zonas en donde surgen estas actividades mineras no legales. Así mismo, la afectación a fuentes hídricas, al paisaje, en fin, la pérdida de servicios ambientales, afecta otro tipo de actividades económicas como el turismo, por ejemplo (Fierro Morales 2013).

- *Sociales y culturales.*

En relación a las consecuencias anteriores, también hay afectaciones en el continuo social y cultural de las poblaciones en zonas de minería no legal. Por ejemplo, el deterioro al paisaje físico usualmente implica también un deterioro del paisaje cultural, que suele tener importancia para ciertas prácticas tradicionales (Fierro Morales 2013). Esto, sin contar el deterioro de las relaciones sociales, perpetuado principalmente por dos factores. Por un lado, el riesgo socio-económico de la pérdida repentina de empleo ante intervenciones estatales de clausura de las actividades mineras. Por otro lado, el riesgo cotidiano de la violencia, en donde la coacción pone en riesgo la vida de las personas, limita sus libertades y derechos y, además, atenta contra su dignidad.

4.2 Minería y afectación de la “casa común”.

Aunque existe un marco legal para entender y enfrentar la situación actual de la minería no legal en Colombia, es necesario entender que si bien este problema, al igual que la corrupción, tiene el poder mediato e inmediato (directo o indirecto) de afectar a toda la población en todas las esferas de su vida, se necesita también un marco de la ética para cómo es la violación a la ética por parte de las minerías no legales.

Para esto, como marco de referencia, se utilizará la Carta Encíclica de S.S. Francisco en la que hace un llamado urgente por el cuidado de la “casa común”, nombre poético que le asigna al planeta tierra, y que, citando a san Francisco de Asís (Francisco 2015), es “la hermana nuestra madre tierra, la cual nos sustenta, y gobierna y produce diversos frutos con coloridas flores y hierbas”.

La preocupación central del papa radica en el cuidado irresponsable que ha hecho el ser humano en la “casa común” durante su historia, ya que atravesado por el pecado, y entre otras cosas, la avaricia, no ha habido un cálculo ni un uso racional y mesurado sobre los recursos disponibles. El antropocentrismo ha impulsado el uso poco racional en términos de sostenibilidad, defendiendo la “razón técnica”, de los recursos, llevando así a la destrucción del medio ambiente. El posible origen de este problema estaría en el hecho de que los seres humanos se lean como algo independiente, aparte y por fuera de la naturaleza, haciendo caso omiso a las señales y mensajes que manda la naturaleza sobre su destrucción y los daños que ha sufrido por parte de ese antropocentrismo (Francisco 2015).

4.3 Minería y corrupción.

Se ha mencionado en varias ocasiones que, dentro del fenómeno de la corrupción, la captación del Estado es uno de los métodos y además fines más importantes, poderosos y además dañinos. El sector de la minería y su creciente importancia para la vida nacional hacen que sea un objetivo claro de la corrupción hoy en día. No solo en las prácticas no legales de la minería hay una gran cantidad de situaciones en donde se procede de forma poco ética, ilegal y criminal, sino que además hay formas en las que la corrupción se manifiesta.

La forma más poderosa en la que se ha manifestado la corrupción es a través de la búsqueda de rentas a través de sobornos y captación del Estado. Grupos de poder comienzan a buscar la forma de capturar rentas económicas a través de la cooptación de agencias reguladoras en sector de la minería. Al mismo tiempo, Estos grupos también hacen un ejercicio del poder que puede llegar inclusive hasta la violencia y la coerción con el fin de ir llegando a la “reconfiguración cooptada del Estado” como tal (Mena Rogríguez 2013).

Las estrategias y mecanismos de la corrupción en la minería son muy complejos y al mismo tiempo sofisticados, indicando así que se ha invertido una gran cantidad de energía y recursos en dar forma a las estructuras y mecanismos que van a soportar las prácticas de corrupción en el sector minero. Mena Rodríguez expone los mecanismos: “la estrategia puede estar basada en mecanismos de corto plazo y de alta exposición social como sobornos, coimas o presión violenta sobre partidos políticos y grupos de electores; o, se utiliza la captura o conformación de partidos con estrategias clientelistas, de baja exposición y de largo plazo, formalmente legales” (Mena Rogríguez 2013, 92).

Lo que denota lo anterior es que el grado y las dimensiones del problema de la corrupción en el caso de la minería en Colombia son mucho más graves y profundos de lo que en una primera instancia se imagina. Si bien es cierto que el tema de la minería presenta un reto grande a los organismos de control y a todo el aparato judicial del país para su completa regulación y monitoreo, se debe tener en cuenta que atacar los problemas que trae la minería, incluida la corrupción que se ha hecho inherente a ella, implica tener que atacar también ciertas columnas de la estructura del sector minero y de las prácticas políticas que rodean esta situación en la actualidad.

5. Conclusiones

No cabe duda, el fenómeno de la corrupción, en su complejidad y naturaleza múltiple, presenta un reto a quien quiera entenderlo y enfrentarlo. Toda entidad que ha puesto su atención en este fenómeno se ha encontrado no solo al problema de cómo definirlo de una forma más clara, sino de comprender cómo este atraviesa las relaciones entre sector público, sector privado y la sociedad civil como tal.

Los dos retos más grandes a los que se enfrenta aquel que quiera entender y trabajar para erradicar la corrupción son la discreción del fenómeno y las distancias que genera, a través de la normalización y la desconfianza, entre sector público y sociedad civil, específicamente, la ciudadanía. Esto debe acercar a cualquier investigador a, primero, que se entienda que entre los datos de percepción de corrupción y las prácticas que atraviesan la vida nacional hay ciertas brechas. Tener esto en cuenta permitirá tener una mayor precisión en los análisis comparados de los resultados de los informes que son arrojados anualmente por instituciones como Transparency

International, el Observatorio de la Democracia, la CGR, etc. Segundo, se debe tener extrema precaución al cotejar los casos de corrupción que salen por los medios, las acciones tomadas por la ciudadanía frente a los entes de control y los índices de percepción, ya que estos datos se manejan sobre todo aquello que ha salido a la luz, y por eso no se pueden tomar como una radiografía completa del fenómeno de la corrupción en Colombia, pero sí pueden ser interpretados como un diagnóstico de las tendencias en la realidad actual de la corrupción en Colombia, la forma en la que afecta a la sociedad civil y los avances en la participación ciudadana para la lucha anticorrupción.

Por último, se debe entender que no todos los estudios acá reflejados han tenido, necesariamente, en cuenta la legislación colombiana frente a la corrupción. Esto está basado en el hecho de que la corrupción no siempre tiene un reflejo en los sistemas jurídicos del contexto político en donde se presenta. Aun así, traducir algunos de estos estudios y yuxtaponerlos a la legislación puede brindar pistas claves en la resolución de preguntas sobre la brecha entre el sistema normativo judicial y el sistema normativo social en el que, de forma pendular, se mueve el fenómeno de la corrupción. En el entrecruzamiento entre los IPC, los índices nacionales, las cifras de victimización y los marcos normativos, se halla uno de los caminos a la comprensión holística del problema, cuyas soluciones tienen que ser propuestas de la misma forma, no de manera vertical, replicando los modelos de la participación política representativa de Latinoamérica, sino bajo una mirada más horizontal, integrando a todos los actores posibles, desnaturalizando las prácticas de corrupción y, finalmente, fortaleciendo la confianza y los lazos entre sociedad civil, sector público y sector privado.

Para finalizar, hay que reflexionar sobre lo que el fenómeno de la corrupción hace evidente sobre la ética, la impunidad, la estructura del Estado y la ciudadanía en Colombia. No hay duda de que hay una pérdida o una falta de ciertos valores éticos que se ha dado pie a que existan la permisividad y la tendencia a la corrupción, situaciones que se han introducido en las mentalidades y en las prácticas de los sectores públicos y privados y también de la sociedad civil. En otras palabras, hay un descuido de la naturaleza ética en el funcionamiento de la vida nacional que está abriendo las puertas a que se sigan reproduciendo muchas de estas prácticas y, peor que eso, que exista cierta impunidad contra aquellos actos de corrupción que, aunque no tengan un reflejo en los códigos penales, sí rompen con las lógicas de las normas sociales y de la ética.

Esto, en conclusión, pone en evidencia la necesidad de mayores y mejores mecanismos para la educación, la garantía y la promulgación de la ética en Colombia. Es necesario, es urgente, que en la vida pública del país la ética comience a jugar un papel importante, ya que puede ser que desde la ética se inicie el camino a una lucha efectiva contra la corrupción, siguiendo la siguiente lógica. Más que pensar en cómo representar todos los actos de corrupción en un código jurídico, es más fácil atacar las causas de la corrupción, entendidas todas como la falta de un comportamiento ético, para evitar de raíz el surgimiento de todo aquello que hace que el fenómeno de la corrupción perdure y se reproduzca.

6. Bibliografía.

- Agencia Peruana de Noticias. «Perú comparte con Colombia experiencia contra minería informal e ilegal.» *Andina - Agencia Peruana de Noticias*. 20 de febrero de 2015. <http://www.andina.com.pe/agencia/noticia-peru-comparte-colombia-experiencia-contra-mineria-informal-e-ilegal-544261.aspx> (último acceso: junio de 2015).
- Ángel, Adriana, y Benjamin Bates. «Terministic Screens of Corruption: A Cluster Analysis of Colombian Radio Conversations.» *The Journal of the Kenneth Burke Society*, 2014.
- Arland, Rodolfo. *Ética o corrupción. El dilema del nuevo milenio*. Mendoza: Fundación Estado y Sociedad, 2002.
- Bautista, Oscar Diego. *La ética y la corrupción en la política y la administración pública*. Tesis de Maestría, Madrid: Universidad Complutense de Madrid, 1999.
- Boehm, Frédérik, y Johann Graff Lambsdorff. «Corrupción y Anti-corrupción: Una perspectiva neo-institucional.» *Revista de Economía Institucional*, 2009: 45-72.
- Bourdieu, Pierre. *Outline of a Theory of Practice*. Cambridge: Cambridge University Press, 1977.
- Boyd, Alice. «Corruption Trial Opens Against Ex-Minister Arias.» *Colombia Reports*. 13 de Octubre de 2011. <http://colombiareports.com/disgraced-former-minister-faces-trial-over-embezzlement-charges/> (último acceso: 2015 de Junio de 17).
- Caiden, Gerald E. «La democracia y la corrupción.» *Reforma y Democracia*, 1997.
- Comisión Nacional Ciudadana para la Lucha contra la Corrupción. «Cuarto informe - Abril 2015.» Bogotá, 2015.
- Consejo Privado de Competitividad. «Informe Nacional de Competitividad 2014-2015.» Bogotá, 2015.
- Contraloría General de la República. «Informe de Gestión 2012-2013.» Bogotá, 2013.
- Datos Macro. «Colombia - Índice de la Percepción de la Corrupción.» *Datos Macro*. 2015. <http://www.datosmacro.com/estado/indice-percepcion-corrupcion/colombia> (último acceso: 2015 de junio de 10).
- Departamento Nacional de Planeación . «Lineamientos y recomendaciones para elaborar políticas territoriales de lucha contra la corrupción.» Bogotá, 2013.
- Dumas, Lloyd, Janine Wedel, y Greg Callman. *Confronting Corruption, Building Accountability*. New York: Palgrave MacMillan, 2010.
- Duncan, Gustavo. «Panorama de riesgo en las elecciones legislativas de Colombia 2014.» *Perspectiva - FESCOL*, 2014.
- Fernández-Dols, José Miguel. «Norma perversa: Hipótesis teórica.» *Psicothema*, 1993: 91-101.
- Fierro Morales, Julio. «Una aproximación sintética sobre impactos ambientales de la minería no legal.» En *Minería en Colombia. Institucionalidad y territorio, paradojas y conflictos*, de Contraloría General de la Nación, 193-228. Bogotá, 2013.

- Francisco, S.S. «Carta Encíclica "Laudato Sí" sobre el cuidado de la Casa Común.» Ciudad del Vaticano, 24 de Mayo de 2015.
- Gamarra Vergara, José. «Pobreza, corrupción y participación política.» *Documentos de trabajo sobre economía regional*. Cartagena de Indias: Banco de la República, Marzo de 2006.
- Garay Salamanca, Luis Jorge. «Economía ecológica, ecología política y justicia ambiental, y neo-institucionalismo. Algunas aproximaciones para el análisis de problemáticas al rededor de la explotación de recursos naturales no renovables.» En *Minería en Colombia. Institucionalidad y territorio, paradojas y conflictos*, de Contraloría General de la República, 11-26. Bogotá, 2013.
- González Amuchastegui, Jesús. «Corrupción, democracia y responsabilidad política.» *Isonomía: Revista de Teoría y Filosofía del Derecho*, 1999: 7-24.
- Gorta, Angela. «Research: A tool for building corruption resistance.» En *Corruption and Anti-corruption*, de Peter Larmour y Nick Wolanin, 11-29. Canberra: Australian National University Press, 2013.
- Kaufmann, Daniel. «Corrupción y reforma institucional: el poder de la evidencia empírica.» *Perspectivas*, 2000: 367-387.
- Langbein, Laura, y Pablo Sanabria. «The Shape of Corruption: Colombia as a Case Study.» *The journal of Development Studies*, 2013: 1500-1513.
- Larmour, Peter, y Nick Wolanin. *Corruption and Anti-Corruption*. Canberra: Australian National University E-Press, 2001.
- Mauss, Marcel. *Ensayo sobre el don: Forma y función del intercambio en las sociedades arcaicas*. Buenos Aires: Katz Editores, 2009.
- Mejía Quintana, Óscar. «La concepción neoliberal de la justicia. Asunción y superación de una falacia.» En *La falacia neoliberal: crítica y alternativas*, de Dario Indalecio Restrepo Botero, 107-154. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2003.
- Mena Rogríguez, Jesús Antonio. «Economía política, fallas en regulación e institucionalidad ambiental en Colombia: Caso de estudio.» En *Minería en Colombia. Institucionalidad y territorio, paradojas y conflicto*, de Contraloría General de la República, 85-142. Bogotá, 2013.
- Ministerio de Ambiente. «Diferencias entre minería ilegal e informal.» *Ministerio de Ambiente del Perú [Online]*. 2014. <http://www.minam.gob.pe/mineriailegal/diferencias-entre-mineria-ilegal-e-informal/> (último acceso: Junio de 2015).
- Ministerio del Interior y de Justicia. «Estatuto Anticorrupción.» Bogotá, 2011.
- Observatorio de la Democracia. «Cultura política de la democracia en Colombia 2015.» Bogotá, 2015.
- Prats Cabrera, Joan Oriol. «Causas políticas y consecuencias sociales de la corrupción.» *Papers 88*, 2008: 153-164.
- Procuraduría General de la Nación. «INTEGRA - Herramienta de Fortalecimiento para la Acción Preventiva.» Bogotá, 2013.
- Red de Salud de Cuba. *Reflexiones sobre la corrupción administrativa*. La Habana, 2008.

- Rettberg, Angelika, y Juan Felipe Ortiz-Riomalo. «Conflicto dorado: Canales y mecanismos de la relación entre minería de oro, conflicto armado y criminalidad en Colombia.» *Social Science Research Network*, 2014.
- Rose-Ackerman, Susan. *Corruption and Government: Causes, Consequences and Reform*. New York: Cambridge University Press, 1999.
- Rose-Ackerman, Susan, y Rory Truex. «Corruption and Policy Reform.» *Social Science Research Network*. 17 de February de 2012. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2007152> (último acceso: 29 de mayo de 2015).
- Secretaría de Transparencia. *Marco normativo*. 2014. <http://wsp.presidencia.gov.co/secretaria-transparencia/Secretaria/Paginas/Marco-Normativo.aspx> (último acceso: 10 de Junio de 2015).
- Sinnot-Armstrong, Walter. «Consequentialism.» En *The Stanford Encyclopedia of Philosophy*, de Edward Zalta. 2014.
- Stiglitz, Joseph. *Globalization and its Discontents*. New York: W. W. Norton, 2002.
- Suárez, Francisco M. «La multidimensionalidad del concepto de corrupción.» *Foro: Corrupción en las organizaciones*. Buenos Aires: Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires, 1999.
- Szelubski, José Marcelo. *La corrupción: embate a la democracia. Un enfoque transdisciplinario*. Tesis doctoral, Doctorado en Ciencia Política, Buenos Aires: Las tesis de Belgrano, 2009.
- Transparencia por Colombia - Universidad Externado de Colombia. *Cuarta encuesta nacional sobre prácticas contra el soborno en empresas colombianas*. Bogotá: Colección Cuadernos de Transparencia, 2015.
- Transparency International. *Barómetro global de la corrupción 2013. Informe de Colombia*. Resultados Encuesta de percepción de la corrupción, Bogotá: Corporación Transparencia por Colombia, 2013.
- Transparency International. «Corruption Perceptions Index 2014.» 2014.
- Tumber, Howard, y Silvio Waisbord. «Introduction. Political Scandals and Media Across Democracies.» *American Behavioral Scientist*, 2004: 1143-1152.
- You, Jong-sung. *Democracy, Inequality and Corruption: Korea, Taiwan and the Philippines Compared*. Cambridge: Cambridge University Press, 2015.