

Esta publicación pretende hacer una aproximación al concepto de corrupción, así como a sus efectos. Se dirige a los servidores públicos y también al conjunto de los ciudadanos, para ayudarles a comprender mejor lo que es y lo que no es una conducta

corrupta, así como sus causas y lógicas de funcionamiento. El texto se centra principalmente en la corrupción administrativa, aquella en la que las conductas corruptas implican a servidores públicos, de forma activa o pasiva.

1 Introducción

La corrupción es un fenómeno universal. Y lo es en tres sentidos diferentes: ha existido en todas las épocas, se ha dado en todos los países y ha atravesado todos los sistemas políticos. Pero su universalidad no puede ocultar el hecho de que la corrupción no es una catástrofe natural frente a la cual nada se puede hacer, sino que es, por el contrario, una calamidad evitable producto de la acción humana.

Hay varias teorías que intentan explicar el porqué de esta universalidad. Muchos piensan que la corrupción es un problema cultural; otros que es propia del Estado, de la administración pública o de los funcionarios con sueldos bajos, otros que se debe a la pobreza o, finalmente, que pertenece a la naturaleza humana. Lo cierto es que la corrupción no depende de la raza, el sexo, las creencias o la edad de las personas y que las explicaciones anteriores parecen olvidar que la corrupción es un comportamiento oportunista donde los corruptos buscan aprovecharse de su posición para obtener beneficios indebidos. Y que las acciones corruptas son planificadas y ejecutadas de una manera voluntaria y con un objetivo muy preciso.

Como cualquier comportamiento oportunista, la decisión de realizar un acto corrupto es racional. Es decir, la corrupción es una acción, un mecanismo apto para llegar a un objetivo deseado no permitido por las normas. A modo de ejemplo: se paga indebidamente para agilizar un trámite administrativo, se cobra ilegalmente para aprobar una recalificación urbanística, se ofrece dinero para obtener un contrato o se da un trato de favor esperando que se devuelva oportunamente. Pero la eficacia de la corrupción para generar beneficios, como todo instrumento racional, es contextual: hay ambientes donde se desarrolla con una mayor facilidad que en otros. Por este motivo, las medidas anticorrupción están orientadas a prevenir aquellas situaciones propicias que incentivan la corrupción y a castigar este tipo de comportamiento oportunista.

2 Concepto de corrupción

Existen múltiples nociones de corrupción. Varios organismos internacionales utilizan, como definición simple:

"Corrupción es abusar del poder para obtener un beneficio privado"

Para nuestro propósito, se entiende que hay un acto de corrupción cuando una persona que ostenta un cargo o cumple una función determinada:

Viola un deber propio de este cargo o de esta función...

Para que exista corrupción, es necesario que se hayan violado los al ejercicio del cargo o la función que se desempeña.

Ahora bien, esto no siempre supone, de manera clara, la comisión de un delito o de una falta administrativa.

...con la expectativa de obtener un beneficio indebido

El incumplimiento del deber por parte de quien ostenta el cargo o cumple la función se hace para obtener un beneficio.

Este beneficio puede ser económico, político, social, sexual o de cualquier otro tipo. Puede ser un beneficio inmediato o futuro. El beneficiario puede ser para uno mismo o para un tercero.

La corrupción, una deslealtad oculta

La corrupción es un acto de deslealtad hacia la institución a la que se pertenece y a sus reglas.

Los actos de corrupción tienden a ocultarse, por dos motivos. En primer lugar, para esconder esta deslealtad y, en segundo lugar porque muchas acciones corruptas están sancionadas con penas de prisión o con medidas disciplinarias.

3 La corrupción administrativa

La corrupción administrativa se caracteriza porque las personas que se corrompen están al servicio de administraciones u organismos públicos, bien como funcionarios, contratados o cumpliendo funciones por designación o elección, retribuidas o no, de forma permanente o temporal. El corrupto incumple los deberes de su cargo o se aparta, por exceso o por defecto, de la función que se le ha sido encomendada. Su comportamiento es un desprecio a la institución a la que pertenece y al conjunto de la ciudadanía.

Existen diferentes modalidades de corrupción de los funcionarios públicos. La forma más simple consiste en la apropiación directa de bienes públicos. Las formas más complejas requieren la connivencia de dos o más personas. Entre ellas pueden distinguirse el soborno y la extorsión. El primero es un "contrato" para hacer o para dejar de hacer alguna actuación, donde sobornador y sobornado son igualmente culpables. El segundo es similar a la situación de un robo donde el extorsionador amenaza al extorsionado con causarle un mal si no accede a sus pretensiones.

Que el servidor público disponga de estas posibilidades, entre otros, para comprometerse en un comportamiento corrupto depende en gran medida del diseño institucional que se adopte, de la complejidad de los trámites administrativos, de la discrecionalidad con que se pueda actuar, de los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas, los sistemas de control y sanción existentes para desincentivar tal comportamiento y, naturalmente, de las cualidades morales de los propios servidores públicos.

Las condiciones ideales para facilitar la corrupción son una combinación de tres factores¹:

1. Una situación de monopolio: por ejemplo, un servicio público con un único proveedor.
2. Una alta discrecionalidad en la toma de decisiones: por ejemplo, el decisor puede otorgar o no una licencia, sin parámetros objetivos que lo justifiquen.
3. Una escasa transparencia: por ejemplo, no se da cuenta de la actuación a la oposición

política, ni se hace pública en la web ni en los diarios oficiales.

Que existan posibilidades de corromperse no significa que las personas, de hecho, se corrompan. Que la corrupción sea un mecanismo racional no supone ni que esté justificado ni que deba ser utilizado.

Los efectos de la corrupción administrativa

La corrupción produce efectos lucrativos para corruptores y corrompidos, que se enriquecen indebidamente si no son detectados y sancionados. Es obvio, sin embargo, que tiene consecuencias negativas manifiestas para la administración pública misma y para los ciudadanos en general. Entre los efectos más perversos de la corrupción en la administración pública pueden señalarse los siguientes:

1. La corrupción genera sentimientos de desánimo, frustración y resentimiento entre los funcionarios honestos, que a menudo se ven obligados a compartir en silencio las actuaciones irregulares, a anular su trabajo creativo y dejarse llevar por la desidia.
2. La corrupción entorpece, cuando no imposibilita, la ejecución de políticas públicas. En ocasiones la corrupción se utiliza para facilitar la evasión impositiva, el contrabando, el tráfico de estupefacientes o para recalificar indebidamente el suelo.
3. La corrupción provoca y expande la ineficiencia y la ineficacia de los servicios públicos a la vez que encarece el coste de los bienes, las prestaciones y los servicios públicos.
4. La corrupción puede llegar a desfigurar las instituciones públicas. Entonces, los intereses privados determinan las decisiones políticas y capturan los organismos para beneficio propio. La administración pública se transforma así en una correa de transmisión de recursos, bienes y servicios públicos hacia intereses particulares.
5. La corrupción mina los principios de objetividad y de legalidad que son fundamentales en la administración pública de un país democrático.

¹ Ecuación de la corrupción, propuesta por Robert Klitgaard

6. La corrupción es incompatible con la transparencia y la rendición de cuentas.
7. La corrupción propaga dudas y genera desconfianza en los representantes políticos y en todos los servidores públicos, merma la credibilidad de las instituciones y contribuye a la desafección ciudadana.

La lucha contra la corrupción administrativa

Las medidas preventivas y punitivas en la lucha contra la corrupción pueden ser muy variadas:

- En primer lugar, hay que concienciar a todos los que cumplen funciones públicas sobre el problema de la corrupción, sus causas y sus efectos. En este sentido, la educación en los valores y principios de la Administración y de la ética pública resultan fundamentales. El servidor público debe tener claridad sobre los comportamientos que se le piden. Y los altos cargos y directivos deben ejercer, con su ejemplo, un rol de liderazgo en la promoción de los comportamientos honestos.
- En segundo lugar, hay que aumentar la transparencia y hay que disminuir, en su caso, las situaciones de discrecionalidad excesiva no sometida a rendición de cuentas.
- En tercer lugar, hay que identificar y gestionar los conflictos de intereses en el marco de una cultura corporativa de responsabilidad personal, transparencia y rendición de cuentas.
- En cuarto lugar, debe haber mecanismos de control y canales de denuncia eficaces, que permitan detectar de forma rápida las irregularidades que se cometan.
- Y finalmente debe haber un sistema punitivo que, sin olvidar las garantías debidas, imponga las sanciones adecuadas. De hecho, ya existe un arsenal punitivo suficientemente amplio para castigar los actos de corrupción. Así, a modo de ejemplo, cabe señalar la penalización del soborno, la prevaricación, la malversación o el tráfico de influencias.

Todas estas medidas están dirigidas a atacar la corrupción como un mecanismo racional, a luchar contra los comportamientos oportunistas que buscan lucrarse con el incumplimiento de los deberes de los servidores públicos. Hay que desincentivar los comportamientos irregulares entre los responsables y funcionarios poco comprometidos con el servicio público. Se deben potenciar los valores de la Administración Pública como guía de acción para los servidores públicos y deben expulsarse del sistema los eventuales comportamientos deshonestos.

4 Para saber más

Tahar Ben Jelloun, *L'homme rompu*, SEUIL, 1994.
Versió catalana: *L'home romput*, Edicions 62.
Versió castellana: *El hombre roto*, Anagrama.

Ernesto Garzón Valdés, *Calamidades*, Barcelona, Gedisa, 2007.

Francisco Laporta, *La corrupción política*, Alianza Editorial, 1997.

Jorge F. Malem Seña, *La corrupción*, Barcelona, Gedisa 2002.

Este documento se ha elaborado sobre la base de un texto inicial del profesor Jorge F. Malem Seña, catedrático de Filosofía del Derecho de la Universidad Pompeu Fabra.

Texto revisado en octubre de 2010



Ribes 3, 08013 Barcelona
T 935 545 555 | F 935 545 564
www.antifrau.cat

EinesIntegriCat

Las publicaciones de la serie EinesIntegriCat pretenden facilitar orientaciones y herramientas prácticas para comprender mejor el fenómeno de la corrupción y para impulsar políticas de integridad y estrategias de prevención en relación a los riesgos más comunes y más próximos.

1. Identificar y gestionar los riesgos de corrupción. Orientaciones para directivos públicos
2. ¿Qué es la corrupción? Una aproximación al fenómeno y a sus efectos
3. La corrupción en Cataluña: percepciones y actitudes ciudadanas 2010. Principales resultados
4. Normas internacionales contra la corrupción.

EstudisIntegriCat

Las publicaciones de la serie EstudisIntegriCat presentan investigaciones y estudios sobre temas relacionados con el fortalecimiento de la integridad y la lucha contra la corrupción, elaborados por la Oficina Antifrau de Catalunya u otras instituciones.

1. La corrupción en Cataluña: percepciones y actitudes ciudadanas 2010
2. El acceso a la información pública en Europa
3. Principios de transparencia y prevención de la corrupción para las empresas.

La Oficina Antifraude, una herramienta al servicio de los organismos públicos.

Desde el ámbito de prevención, la Oficina presta apoyo a los organismos públicos en la construcción de sus sistemas de integridad, con actuaciones en cuatro ámbitos:

Formación

- Capacitación de cargos políticos, directivos, mandos y empleados.
- Cursos a medida para organismos y unidades.
- Cursos especializados para juristas, personal de órganos de control, responsables de contratación, técnicos de recursos humanos, ...
- Sesiones sobre integridad y valores del servicio público para nuevos altos cargos, directivos y empleados.
- Formación de formadores internos.
- Formación virtual / a distancia.
- Elaboración de temarios y pruebas de oposiciones en materia de integridad y corrupción

Asesoramiento técnico

- En la definición de programas de integridad.
- En la identificación de áreas de riesgo.
- En la revisión de procedimientos para reducir oportunidades de corrupción.
- En la elaboración de códigos de conducta.
- En el diseño de instrumentos de transparencia y rendición de cuentas.
- En la creación de oficinas de integridad, de instrumentos de control interno y de canales internos de denuncia.
- En la realización de auditorías de integridad.

Normativa

- Formula recomendaciones en la elaboración de normas desde la perspectiva de fortalecimiento de la integridad y la transparencia.

Consultas

- Emite respuestas no vinculantes a consultas de organismos públicos.