

La corrupción en la administración pública:

un perverso legado colonial con doscientos años de vida republicana

Edgar Enrique Martínez Cárdenas¹

Juan Manuel Ramírez Mora²

“¡Oh miseria humana, a cuántas cosas te sometes por el dinero!”

Leonardo da Vinci (1452-1519)

“El cuerpo político es también un ser moral dotado de voluntad.”

J. J. Rousseau (1712-1778)

Al celebrar el bicentenario de la independencia de Colombia, innumerables son las reflexiones que este hecho histórico sigue suscitando, relacionadas en particular con su aporte a la construcción del Estado Nación, a la adopción de los valores y principios democráticos, así como a la modernización de las instituciones, en particular de las que integran la administración pública.

Un eje que permite articular estas reflexiones, constituyéndose en tema transversal del

análisis del proceso emancipatorio, gira en torno a la corrupción pública. Esta es una de las grandes paradojas: a pesar de estar cele-

1 Profesor Asociado de la Escuela de Superior de Administración Pública –ESAP-. Candidato a Doctor en Estudios Políticos de la Universidad Externado de Colombia. Integrante del grupo de los grupos de investigación: Sinergia organizacional y Política, Derecho y Gestión Pública, categoría B de Colciencias.

2 Profesor Auxiliar en la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia –UPTC-. Magister en Administración de la Universidad Nacional de Colombia. Líder del grupo de investigación Sinergia organizacional.



brando doscientos años de vida republicana, que parecerían suficientes para generar una ruptura con los valores y prácticas perversas del orden colonial, el país sigue conviviendo con elevados índices de corrupción en la Administración, generando un atraso considerable en la modernización de sus instituciones, caracterizadas aún por las prácticas patrimonialistas y clientelistas, que afectan la garantía efectiva de los derechos de los ciudadanos, así como la construcción de un orden justo y democrático.

Por ello, y atendiendo a la invitación que realizó el Instituto de Paz de la Universidad Distrital, -IPAZUD-, esta reflexión se concentra, a partir de una conceptualización básica, en demostrar esta herencia perversa; a presentar un caso concreto como es el de la administración judicial, para luego plantear otras explicaciones al fenómeno y, finalmente, realizar algunos planteamientos que permitan entender porqué se han mantenido estas prácticas y cómo propiciar un compromiso que permita generar un nuevo imaginario: el de una administración pública profesional, objetiva y transparente que asume como su único propósito la realización de los cometidos esenciales del Estado, especialmente los de servir a la comunidad, promover la prosperidad general, facilitar la participación de los ciudadanos en la vida económica, política, administrativa y cultural de la nación, en fin, concentrada esencialmente en garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución Política de Colombia.

Esta reflexión resulta pertinente no sólo en virtud del bicentenario, que exige el cambio de rumbo en el orden institucional de la administración pública, sino porque la corrupción, que durante muchos años ha viciado los sistemas políticos latinoamericanos, y en

particular el de Colombia, amenaza hoy con desestabilizar aún más, las frágiles democracias del continente, convirtiéndola en uno de los obstáculos más preocupantes para la gobernabilidad de estas sociedades. Aparte de los costos económicos, financieros y sociales que este fenómeno implica, sus consecuencias políticas son de enorme gravedad en la medida en que estas prácticas perturbaban el buen funcionamiento del sistema político y económico de los países, colocando también en tela de juicio la legitimidad de los gobiernos.

Conceptualización

La palabra “corrupción” etimológicamente viene del latín *curruptus*, que significa descomposición, podredumbre o desintegración; igualmente, se identifica como el proceso degenerativo de las normas y de los valores que se establecen en la sociedad. La corrupción es definida como: “*la apropiación privada (indebida) de un bien público*”³. Una definición también genérica de corrupción consiste en afirmar como lo hace Bejarano, que: “*...hay un acto de corrupción cuando una persona ilícitamente pone su interés personal por encima de los intereses generales que está obligado a servir*”. De hecho, “*...la corrupción genera, entre otros efectos, la deslegitimación del Estado, y de la organización política, afecta la eficacia empresarial, hace ineficiente*

3 Gómez Buendía, Hernando. La corrupción en Colombia una perspectiva política y gerencial. En: *Estado moderno*, Vol. 1, N.º. 4, octubre, Asociación Colombiana para la Modernización del Estado, 1993.

4 Bejarano, Jesús Antonio. Estrategias contra la corrupción. En: *Descentralización y corrupción*. Bogotá: Fescol, 1996, p. 84.



la asignación de recursos públicos y privados y distorsiona las políticas públicas”⁴. Como nos recuerda Restrepo, la tradición republicana, desde Platón hasta Maquiavelo, proporcionó el contexto en el cual se definió la corrupción como la creciente incapacidad del sistema político para alcanzar el interés público, es decir, para llegar al espacio en el cual la libertad y la seguridad pueden existir⁵. Tajante por ello resulta la apreciación de Cortina según la cual “La tentación de utilizar el cargo público en beneficio privado es tal vez la cuestión más difícil de salvar. Habitualmente quien accede a un puesto administrativo considera que cuanto rodea al cargo le pertenece para su beneficio, cosa a todas luces falsas, pero al parecer raramente superable”⁶.

De acuerdo con estos conceptos, la corrupción es un efecto de las relaciones del Estado y los individuos que no se dirigen hacia el bienestar colectivo. Además, el fenómeno de la corrupción expresa comportamientos sociales que se identifican con la alteración de un orden que puede ser entendido bajo tres formas: el orden del Estado de derecho, el orden del sistema económico y el orden del régimen político⁷. Cuando se hace referencia al primero, la corrupción se expresa como una violación de las normas; si el orden es económico, la corrupción puede verse como alteración de la asignación de recursos y distorsionadora de los precios, o, en el lado opuesto, como una garantía para la eficacia de la acción económica; por último, si el orden es el sistema político, la corrupción se relaciona entonces con las formas de hacer política y los medios de su



Gracias Presidente Kennide.

legitimación para mantenerse en el poder a través de la maximización de votos.

Estos conceptos permiten identificar una aproximación a la corrupción centrada en el servicio público, que la concibe como el comportamiento que se desvía de las funciones naturales del cargo público para atender intereses privados (familia, círculo de amigos, entre otros), obtener ganancias pecuniarias o posición social, y por otra parte, una aproximación centrada en el mercado según la cual el funcionario público concibe su trabajo como un negocio cuyos ingresos busca maximizar. Su despacho se convierte entonces en una ‘unidad maximizadora’, y en consecuencia, el monto de sus ingresos de-

5 Restrepo, María Isabel. “Planteamiento teórico. Corrupción política”. En: *La corrupción administrativa en Colombia: diagnóstico y recomendaciones para combatirla*, Cepeda, Fernando (Coord.). Bogotá: Tercer Mundo Editores.

6 Cortina, Adela. *Hasta un pueblo de demonio: ética pública y sociedad*. Santafé de Bogotá: Taurus, 1998, p. 163.

7 Villamizar, Juan Carlos. “Poder político, legitimidad y corrupción”. En: *Economía colombiana y coyuntura política*, N° 282. Bogotá: Contraloría General de la República, 2001, p. 110.



penderá de las condiciones del mercado y de su habilidad para encontrar el punto de máxima ganancia en la curva de la demanda pública.

Para la teoría económica, es claro entonces, que los gobernantes y burócratas no son distintos de los demás agentes económicos y, en concreto, que no actúan movidos por el interés de los demás –de la sociedad, de los ciudadanos-, sino por su interés personal. Por tanto, a la hora de tomar una decisión, sólo tendrán en cuenta el bienestar social en la medida en que esto condicione su propio interés personal, por ejemplo, porque de este modo podrán conseguir, retener o mejorar su empleo, incrementar su remuneración, desarrollar su carrera, aumentar su prestigio personal y social, etc. Esto significa que *“...esos agentes acabarán descubriendo y explotando todas las oportunidades de beneficio privado que se les presenten, incluyendo el recurso al soborno, la extorsión y otras formas de corrupción, y que crearán las condiciones que les permitan aumentar las posibilidades o la rentabilidad de soborno o extorsión, siempre que los costes de esa actividad no superen los beneficios esperados....Así pues, la corrupción es un fenómeno natural e inevitable, al menos mientras algunos agentes estén en condiciones de aprovecharse de su poder de decisión”*⁸.

Para efectos de este ensayo, se entiende entonces por corrupción pública, todo acto u omisión de un empleado público a cambio de un beneficio no autorizado por la ley. Se castiga, por consiguiente, no sólo la acción del funcionario, sino asimismo la omisión de cumplir con un deber legalmente estableci-

do, por ejemplo, no aplicar una ley o norma jurídica, o aplicarla parcialmente; en forma similar, un acto de corrupción no tiene necesariamente que resultar en una transferencia de dinero en beneficio del funcionario público, pudiendo también ser la consecuencia de beneficios de otra naturaleza obtenidos por lealtad personal o institucional hacia un dirigente, un partido político, la comunidad, una compañía o un sindicato.

La herencia colonial

La política centralista aplicada por España en América durante el período colonial, tuvo grandes consecuencias. Una de ellas fue la de crear un poder político sobrepuesto al interés social y comunitario. España generó un tipo de Estado significativamente injusto, que en la medida de su evolución, rebasó cualquier límite socialmente tolerable. Allí radica, en parte, el origen de los movimientos de protesta y las revueltas sociales; también el grado de ilegitimidad alcanzado por el Estado y el consecuente distanciamiento que mantuvo con el ciudadano. Fue un Estado cuya estructura no llegó a despertar con firmeza en la sociedad civil, sentimientos de solidaridad y espíritu de sujeción legal. Por eso no fue enteramente reconocido, ni salvaguardado su patrimonio moral y material. Era, como se ha dicho, un Estado sin *autoritas*.

Luego del descubrimiento, se implantó en América un tipo de autoridad, que si bien guardaba algunas diferencias con la peninsular, era bastante parecida en su carácter fundamental: superpuesta al interés social, arbitraria, injusta, intolerable y generadora de revueltas y protestas, signos inequívocos de su escaso grado consensual. Paralelamente se conformó el poder de la nobleza criolla. Ésta, unida a los funcionarios esta-

8 Argandoña, Antonio. *Sobre la corrupción*. IESE: Universidad de Navarra, 2000, p. 12.



tales, se dedicó a ejercer y propiciar actividades contrarias a las de hacienda pública como el contrabando y el peculado, entre otros. Una y otra práctica se realizaban por los efectos de la política centralista, pero también por la ausencia del ejemplo, así como de principios éticos que despertaran en la ciudadanía, solidaridad y consenso en favor del Estado.

Así las cosas, la actividad ilícita alcanzó gran notoriedad. Se trataba de acciones socializadas sin miramientos en la condición del individuo. Fue así como muchos vicios de la administración se convirtieron en *modus vivendi*, en actitudes y conductas arraigadas en la sociedad. No bastó persecuciones, confiscaciones, multas, y ni siquiera la pena de muerte⁹. Francisco Depons, decía a propósito del contrabando y la cadena de corruptelas subsecuentes, que “*el mal*” se hallaba “*en la naturaleza de las cosas, más fuerte que todos los medios coercitivos del hombre*”¹⁰. Más o menos esa era la situación en el caso de las demás conductas delictivas.

Posterior a la independencia se verifica la terrible sentencia de Depons. El 24 de diciembre de 1826, el Libertador escribía al General Urdaneta en los siguientes términos:

En este país está prohibido el comercio ilícito, y sus habitantes no son más que contrabandistas y los empleados del tesoro, bodegueros (...) El Coronel Borrás está adorado del pueblo, según me dicen todos, y todavía más el señor Hermoso, que han ganado con su táctica popular a los que no pagan derechos. Estos dicen que son muy patriotas: se entiende, los que hacen el contrabando”¹¹.



Si terrible era la sentencia de Depons, más lo fue la del Libertador. Se observa en la afirmación de Bolívar tres aspectos importantes, en primer término, el contrabando y sus turbias derivaciones, era una actividad socialmente extendida en todo el país. Esa socialización del delito no fue consecuencia del liberalismo de la nueva república; antes por el contrario, fue una herencia histórica del Estado colonial, de sus modos y procedimientos, profundamente arraigado en la sociedad, la cual, en su aspecto básico, no experimentó cambios significativos con la independencia.

9 La pena de muerte era un recurso obligado al cual recurrían las autoridades españolas cuando se veían acosadas por ilicitudes que no podían controlar como el contrabando. Es una demostración evidente de la escasa capacidad para resolver problemas de manera inteligente, y del poco o nulo sentido de sensibilidad por parte de algunas autoridades, quienes pretendían solucionar los casos, condenando a muerte a las personas.

10 Depons, Francisco. *Viaje a la parte oriental de Tierra Firme en la América Meridional*. Caracas: BCV, 1960, p. 101.

11 Lecuna, Vicente. *Cartas del Libertador*. Caracas: Banco de Venezuela, Fundación Vicente Lecuna, 1967, p. 136.



En segundo lugar, el contrabando y otros delitos contra la administración, por lo general se realizaban en colaboración con empleados públicos. Existía en el funcionario un espíritu de complacencia favorable al delito. Se escondía allí una actitud deshonesta y el típico abandono de la custodia del interés nacional, en procura del provecho individual y el enriquecimiento ilícito a costa del Estado. Queda claro esto desde el momento en que los funcionarios en cuestión mantenían una actitud permisiva a cambio de beneficios, no sólo económicos sino también políticos.

Por otra parte, se observa después de la independencia el grado de prestigio social de cual gozaba aquel individuo enriquecido indebidamente con los dineros públicos. El Coronel Borrás era *“adorado del pueblo”*, pero *“todavía más el señor Hermoso”*, mientras los *“que no pagan derechos (...) dicen que son muy patriotas”*.

Era el espíritu general predominante en la mentalidad de las personas. El peculado, la adulteración, la falsificación y el engaño, eran delitos bastante extendidos. Por otra parte, el tamaño del Estado y su condición de organismo superpoderoso, permitía que la corrupción se desarrollara en un ambiente caracterizado por los enredos, los laberintos legales y el entramado regulatorio. La mayoría de los procesos a través de los cuales accedían los individuos para obtener permisos, dispensas y autorizaciones, se hallaban controlados por el Estado, quedando los funcionarios facultados para establecer sanciones contra cualquiera que abusara o intentara burlar el proceso. Pero además, se presumía la deshonestidad del público y los funcionarios, lo que volvía más compleja y enredada la estructura regulatoria. La corrupción se facilitaba. Se convertía en acto frecuente porque cada requisito implicaba para

Existía en el funcionario un espíritu de complacencia favorable al delito. Se escondía allí una actitud deshonesta y el típico abandono de la custodia del interés nacional, en procura del provecho individual y el enriquecimiento ilícito a costa del Estado.

el empleado y el solicitante, la tentación de cobrar y pagar un peaje, a cambio de agilizar trámites o cualquier otro tipo de necesidad administrativa.

Así, para cualquier empresa que con frecuencia diligenciara con el Estado, incluso para el ciudadano común y corriente, era muy importante pertenecer a una red informal, o permanecer integrado a un grupo clientelar de ámbito y radio respetable, bien fuera en la provincia o en la corte de Madrid, conforme a la jerarquía de cada quien. Lo estrictamente esencial en este caso era que estos grupos fueran seguros, discretos y sí efectivos. Eso era lo normal. Pertenecer a un *Lobby* significaba la posibilidad de disminuir hechos y situaciones desagradables en el trato con el Estado.

Desde muy tempranas épocas a la llegada de España, cada funcionario o vecino importante tenía un grupo o pertenecía a alguno de ellos. Estos grupos a su vez, permanecían conectados en la corte de Madrid a través de ministros y consejeros. La administración pública, colonial y republicana, se convirtió así en objetivo importante de todos los que ansiaban la riqueza sin exponer el talento. Era la vía más fácil para escalar posiciones y trepar la pirámide social. A un lado quedaba como despojo el interés nacional y el bienestar de la comunidad.



Un estudio de caso: la administración judicial

De acuerdo con Fajardo, buena parte de las naciones en desarrollo heredaron sus sistemas legales de las antiguas potencias coloniales¹². Así por ejemplo, La Porta y otros analizaron la rama judicial en una muestra de 49 países de todo el mundo, y encontraron una correlación fuerte entre las características de sus actuales sistemas legales y la tradición colonial a la que pertenecen¹³. Los países de la esfera colonial anglosajona, que comparten el sistema jurídico denominado *common law*, muestran grados más altos de protección a los inversionistas y menos corrupción que los países colonizados por Francia y España, como Colombia, quienes comparten el sistema legal continental.

Para efectos del citado estudio, construyeron un índice de “calidad” del sistema judicial, y le asignaron a cada país una calificación del uno al diez, siendo las notas altas indicativas de mejores sistemas judiciales. Como lo afirma Fajardo, Colombia aparece con puntajes particularmente mediocres en todas las categorías descritas. En corrupción, obtiene una calificación de 5.00, frente a un promedio de 5.84 para las naciones de herencia franco-española, 7.06 para los de herencia anglosajona y 6.9 para el total de la muestra. En la categoría “*imperio de la ley*”, el promedio de calificación en el total de la muestra es de 6.85 sobre 10. El promedio para las naciones con sistema legal anglosajón es de 6.46, mientras que el correspondiente a las naciones con herencia legal hispa no-francesa es de 6.05. Colom-



bia aparece con 2.08, el peor índice de toda la muestra de 49 países¹⁴.

Una revisión inicial de algunas fuentes históricas sobre el sistema legal colonial en la Nueva Granada parece sugerir que los patrones observados en la metrópoli española se replicaron en las colonias americanas. La burocracia colonial encargada de administrar justicia era mal paga y corrupta. Las normas que aplicaban eran ambiguas y antitécnicas. Era un sistema legal que en vez de favorecer el surgimiento de empresarios capitalistas como ocurrió en varias de las colonias británicas, desincentivó la inversión privada y fortaleció el predominio de un aparato estatal clientelista que fue el gran distribuidor de riqueza en el Virreinato.

12 Ver: Fajardo, Luis Eduardo. “La corrupción heredada: pasado colonial, sistema legal y desarrollo económico en Colombia”. En: *Revista de Estudios Sociales* No 12. Bogotá: Universidad de Los Andes, 2002.

13 Ver: La Porta, Rafael, Lopez-de-Silanes, Florencio, Shleifer, Andrei y Vishny Robert W. *Law and Finance*. NBER Working Paper 5661, Boston, NBER, 1996.

14 Fajardo. *La corrupción heredada...*



Algunos documentos coloniales sugieren claramente las limitaciones y vicios de la administración de justicia en la colonia. Obviamente, es difícil encontrar una institución judicial en cualquier parte del mundo que se encuentre totalmente libre de corrupción. Sin embargo, los tribunales coloniales españoles eran notorios por la regularidad de esta situación. Los historiadores del periodo colonial parecen tener una opinión casi unánime acerca del grado de ineficiencia y corrupción de las cortes españolas en América. “Se esperaba que el servicio colonial, armado con amplios poderes discrecionales, trabajara de cerca con los intereses locales para fortalecer el status quo, manipulando los códigos legales coloniales. Para la élite, la ley se convirtió en una norma que se honraba rompiéndola. Para los pobres, la ley era arbitraria y extraña, y por lo tanto, no poseía fuerza moral”¹⁵.

Más aún, las élites coloniales buscaron adueñarse de las posiciones en la burocracia judicial de la colonia como una manera de capturar rentas. En la primitiva economía del Virreinato, ocupar un puesto en el sistema judicial y abusar de él era una de las pocas actividades lucrativas disponibles para los miembros de las clases dominantes. De acuerdo con Stein, “En el siglo XVII los hombres más destacados buscaron la administración colonial por la oportunidad que ésta representaba de crear fortunas para ellos mismos, para los miembros de sus familias extendidas y para su clientela. Se infiere que en lugar de buscar soluciones, ellos preferían la búsqueda de consensos entre los grupos en conflicto basándose en sobornos, no en consideraciones de equidad. La venalidad y la corrupción se volvieron generalizadas, institucionalizadas y legitimadas al tiempo que el empleo en la burocracia colonial se convirtió en una fuente principal

de ingreso y posición social para la aristocracia española”¹⁶.

Por todas estas razones, según Uribe, los reclutados para administrar el aparato de justicia no fueron los mejores:

“La ignorancia y la ineficacia de los funcionarios es una de las continuas quejas de virreyes y visitadores reales. Sumado a factores como la corrupción, que propiciaba por igual las bajas remuneraciones, la inexistencia del espíritu de servicio y la escasa preparación, que a veces llegaba hasta la falta de saber leer y escribir, constituyeron los varios motivos de la ineficiencia de la administración colonial”¹⁷

Ahora bien, la institución más importante del sistema legal colonial en la Nueva Granada era la Audiencia, un tribunal nombrado por el Rey y radicado en Santa Fe, que tenía simultáneamente responsabilidades administrativas y judiciales, sin embargo, “...la imprecisión misma en la delimitación de las funciones del más alto tribunal colonial, al mismo tiempo legislativas, ejecutivas, judiciales y fiscales, hacía que sus miembros se comportaran habitualmente como magistrados inmunes a cualquier crítica y a todo control”¹⁸.

La Real Audiencia de Santa Fe fue escenario continuo de escándalos relacionados

15 S. Stein y B. Stein. *The colonial heritage of Latin America: essays on economic dependence in perspective*. Oxford: Oxford University Press, 1970, p. 701.

16 *Ibid.*, p. 701.

17 Uribe, Jaime Jaramillo. “La administración colonial”. En: *Nueva Historia de Colombia*. Bogotá: Planeta, 1979, p. 177.

18 Colmenares, Germán. “Factores de la vida política colonial: el Nuevo Reino de Granada en el siglo XVIII”. En: *Nueva Historia de Colombia*. Bogotá: Planeta, 1979, p. 204.



con el comportamiento de sus miembros. Según Colmenares, eran frecuentes las acusaciones acerca de conflictos de interés y de mezcla de actividades públicas y privadas. Igualmente constantes eran las denuncias sobre el irrespeto a la norma que prohibía a los Oidores (magistrados) de la Audiencia casarse y emparentarse con familias locales.

Una fuente interesante de información oficial acerca del estado del sistema judicial en la Nueva Granada puede encontrarse en las Relaciones de Mando, los detallados informes que los gobernantes coloniales rendían al Rey al final de su gestión. Fajardo comenta en su escrito como en su informe a Madrid en 1729, que el Mariscal de Campo Antonio Manso, presidente de la Audiencia de Santa Fe, se quejaba de la tendencia de los Oidores a emparentarse con familias locales, por lo que sugería la necesidad de una frecuente rotación de éstos a fin de garantizar la integridad de la justicia. Afirmaba además, que la mediocre administración judicial era una de las causas de la pobreza en el Virreinato, y terminaba advirtiendo que si sus vasallos no podían obtener justicia de las autoridades coloniales, sobrevendría una *"ruina fatal"* sobre el reino¹⁹.

De acuerdo con Colmenares en su relación de mando de 1789, el Virrey Caballero se quejaba también de que los funcionarios judiciales locales o "corregidores" tenían dificultades para sobrevivir sin recurrir a los sobornos y frecuentemente abusaban de su poder para convertirse en monopolistas del comercio regional. El Virrey Caballero manifiesta en su informe que desearía encontrar los recursos para garantizar que las oficinas



judiciales no fueran ocupadas por sujetos que sólo esperaban tomar ventaja de cualquier situación que les rindiera ganancias personales²⁰.

En 1796 el informe de su sucesor, el Virrey Ezpeleta, se refiere a la necesidad de nombrar otro corregidor para la administración judicial de Santafé, pero aclara que si no se le garantizaban recursos para su sueldo era mejor no crear la plaza, pues temía que el funcionario nombrado recurriera a buscar su subsistencia *"por medios indecentes"*²¹. En esa época era usual que el único ingreso de los funcionarios judiciales fueran las tarifas que cobraban a los particulares por resolver pleitos. Ezpeleta reportó que en su gobierno había suprimido las posiciones de nueve corregidores, pues encontró que ellos mismos fomentaban pleitos en sus comunidades para poder cobrar por su resolución.

19 Fajardo. *La corrupción heredada...*

20 Colmenares, Germán (ed.). *Relaciones e Informes de los gobernantes de Nueva Granada*. Bogotá: Biblioteca Banco Popular, 1989, p. 406.

21 *Ibid.*, p. 197.



Fajardo se interroga, ¿Por qué se conformó la sociedad neogranadina con un sistema legal tan deficiente? Y la respuesta la encuentra en que las instituciones legales modernas en Europa surgieron a medida que la economía abandonó su estructura tradicional para volverse más comercial, impersonal, cosmopolita y capitalista, lo que requería normas legales más eficientes y transparentes²², sin embargo, la Nueva Granada, por el contrario, no necesitaba mucho de tales avances legales pues su economía, en general, permanecía atada a esquemas precapitalistas. Es más, si la acumulación de riqueza en el Virreinato provenía frecuentemente de los favores y dádivas otorgados por la administración a sus amigos, existían incentivos entre los grupos dominantes para continuar con un sistema legal ambiguo y corrupto, pues así se facilitaría la manipulación y el desconocimiento de los derechos de propiedad privada por parte de las autoridades en provecho de sus aliados poderosos en la sociedad colonial.

La venta de posiciones en el sistema judicial fue otro aspecto de la corrupción institucionalizada en la época colonial. Sobre sale el caso de un grupo de comerciantes españoles que compró el derecho a operar el Consulado de Cartagena, principal tribunal encargado de resolver las disputas comerciales de la plaza. Igualmente, en otras colonias españolas en América fue también usual la venta de posiciones para Oidores de la Real Audiencia.

A diferencia de otras potencias coloniales como Inglaterra, España no ofreció la justicia como un servicio público disponible sin costo a toda la sociedad colonial, sino como una valiosa prerrogativa subastada por la Corona a sus favoritos. En la Nueva Granada colonial, la pugna por el acceso a la justicia era un mecanismo más de clientelismo.

Pero la corrupción del sistema judicial no se restringió a las limitaciones del aparato burocrático de administración de justicia, los vicios del sistema se extendían igualmente a la normatividad y no sólo a su aplicación. Las normas legales de la Colonia, por su carácter primitivo y antitécnico, servían para mantener ambigüedad en los derechos de propiedad privada, al facilitar el predominio del Estado como el principal asignador de rentas en la economía colonial.

Los derechos del Rey guardaban primacía sobre todos los demás. La Colonia no fue una empresa privada sino un esfuerzo público emprendido con el auspicio del Rey, quien a través de sus capitulaciones delegaba en los conquistadores las funciones de toma de posesión de las nuevas tierras²³. Los títulos legales del Rey sobre tierras americanas implicaron, por supuesto, una masiva expropiación de las tierras indígenas. Fue sólo hasta 1595, cuando la población original de Colombia había sido reducida en un 90% y los españoles enfrentaban una grave escasez de mano de obra, que se tomó la determinación de entregar a algunas comunidades indígenas títulos legales sobre la tierra para evitar su extinción definitiva²⁴.

Así entonces, la existencia de un régimen legal débil de propiedad sobre la tierra y un sistema judicial profundamente corrupto eran las circunstancias apropiadas para mantener el poder clientelista de la Corona sobre esta sociedad colonial. Al manipular e irrespetar casi a su antojo los derechos de

22 Fajardo. *La corrupción heredada...*

23 González, J. C. *Influencia del Derecho Español en América*. Santiago: Mapfre, 1992, p. 80.

24 McGreevey, William. *An Economic History of Colombia*. Cambridge: Cambridge University Press, 1971.



propiedad privada, la autoridad virreinal podía cimentar su poder político al confiscar la propiedad de sus enemigos para repartirla a sus amigos o para aliviar sus propios problemas fiscales. La consecuencia de esta debilidad jurídica, además de inaugurar en nuestro país el rol de un Estado intervencionista y clientelista, fue, por supuesto, desincentivar casi por completo la iniciativa empresarial privada en la Nueva Granada colonial.

Finalmente, el reconocimiento de la influencia del pasado colonial en la situación actual de nuestro sistema judicial no pretende llegar a un determinismo simplista. Colombia no está condenada al subdesarrollo permanente por cuenta de la herencia legal española, pero la interacción entre rent-seekers privados y el Estado clientelista, han mantenido una relación de mutua conveniencia con un sistema legal débil y corrupto, como lo sostiene Fajardo. Lo más lamentable es que esta relación empezó en la Colonia y prosigue hasta nuestros días.

Las explicaciones

Pero más que reflexionar sobre el camino recorrido durante tres siglos a la sombra de este “orden” institucional colonial, emulado durante la existencia republicana, resulta conveniente presentar las principales interpretaciones sobre el fenómeno de la corrupción pública. Estas interpretaciones pueden agruparse en histórico-culturales, políticas, sociológicas, administrativas, económicas y legales.

Como ya se ha indicado, y de acuerdo con Rico y Salas, algunos autores postulan



**De Cravo Norte a Caracas, de Caracas a Tlaxcala.
Del cese de hostilidades, al cese del diálogo.**

que la corrupción en América Latina tiene su origen en los gobiernos coloniales, y que la definición de estos actos ha variado de acuerdo a diferentes períodos históricos²⁵. Por ejemplo, España, Francia e Inglaterra consideraron perfectamente normal la venta de cargos públicos durante el siglo XVII. En América Latina, para consolidar su autoridad sobre los nuevos territorios de las Indias, los Reyes Católicos delegaron la autoridad real en las Audiencias, organismos jurisdiccionales establecidos en las principales capitales del nuevo reino. Una de las características principales de este sistema fue la venta de cargos, lo que estableció una tradición de corrupción que persistió después de la independencia.

En América Latina, se ha sostenido la tesis de la existencia de una cultura que favorece la corrupción, por lo que lo inesperado sería la ausencia de gobernantes corruptos. Desde

25 Rico, José María y Salas, Luis. *La corrupción pública en América Latina: Manifestaciones y mecanismos de control*. 1 ed. Miami, Florida, USA: Centro para la Administración de Justicia, 1996.



la colonia, las sociedades latinoamericanas se han caracterizado por la importancia dada a criterios personales tales como las relaciones familiares y la amistad. Estas relaciones constituyen reminiscencias del sistema de clan o familiar (según el cual el jefe es el protector de la familia o del grupo y debe atender a sus necesidades) o del sistema “patrón-cliente” (de acuerdo con el cual la relación política se basa en el intercambio de favores económicos y sociales entre el jefe político y sus subordinados)²⁶ y condicionan a su vez el acceso al poder de ciertos individuos. El uso de estas redes personales es mucho más común y útil para tener acceso a las instituciones públicas y privadas que los medios formales. Con frecuencia, las cartas de presentación de una persona que postula un empleo no contienen referencias de anteriores trabajos, sino las relaciones o “*palanca*” de que dispone. A su vez, el empleado público que le hace un favor a una persona con poder asume que este acto será recompensado, por lo que tendrá a su vez apoyo superior por medio de este nuevo “*compadrazgo*”.

Además de estas explicaciones de tipo histórico-cultural, de acuerdo con Rico y Salas, otras explicaciones sostienen que el pro-

blema de la corrupción es fundamentalmente un problema moral, que refleja esencialmente la degradación de los valores tradicionales y a la ausencia de ética en política. Esta explicación limita la importancia de otros factores, haciendo énfasis en la crisis de valores que afecta a nuestras sociedades y estimando que la complicidad general y la impunidad de los corruptos son factores esenciales que estimulan la corrupción²⁷.

Igualmente, en una perspectiva legal, la misma ley puede dar lugar a la corrupción, sobre todo cuando no corresponde a las necesidades, costumbres y aspiraciones de una parte importante de la población, dejando además una amplia laxitud a las autoridades encargadas de aplicarla.

De conformidad con un enfoque político, los elementos constitutivos de la corrupción se encuentran en el sistema político y constitucional de ciertos países. Los sistemas políticos adoptados por los países latinoamericanos después de la colonia fueron principalmente influenciados por el modelo constitucional norteamericano, aunque jamás se ha respetado el principio fundamental en él establecido de la separación de poderes y del balance entre los tres poderes del Estado. Por el contrario, el sistema desarrollado fue el sistema presidencialista, basado en la lealtad a un dirigente político y la centralización del poder con base en los favores que se pudieran distribuir.

Por ello, para mantener y acumular poder, los gobiernos posteriores a la colonia optaron por seguir el modelo colonial del Estado centralizado. Algunos autores sostienen que esta centralización de la estructura gubernamental no solamente facilita la corrupción, sino que la hace necesaria. Esta explicación se debe en parte a que la existencia de un número pequeños de centros de poder en donde se pueden

26 Una presentación muy gráfica de este fenómeno se encuentra en el ya clásico libro de Eduardo Díaz Uribe *El clientelismo en Colombia*, publicado en Bogotá por el Ancora editores.

27 Las palabras de Celia Poleo, citadas por Rico y Salas (1996) son típicas de quienes sostienen esta posición moralista: “En efecto, cuando en una sociedad los valores que se admiran son la audacia, la viveza, la riqueza fácil, a la gente honesta y trabajadora comienza a apreciarseles como tontos, quijotes e ilusos; incluso se les acusa por sus familiares y amigos de que no saben aprovechar las oportunidades. Igualmente, la complicidad social con los deshonestos, la solidaridad mal entendida con los compañeros de partidos y, en general, la impunidad de los corruptos es lo peor que está ocurriendo en nuestros países latinoamericanos”.



tomar decisiones limita el acceso del público a tales centros, llevando consigo un mayor número de regulaciones administrativas, lo que, a su vez, establece nuevos requisitos que deben ser cumplidos para recibir servicios del Estado. La ausencia de gobiernos municipales o departamentales poderosos reduce la posibilidad de que surjan iniciativas para erradicar la corrupción que pudiera darse en estos niveles, y el distanciamiento de los dirigentes políticos de los niveles inferiores reduce su posibilidad de tener una apreciación certera de los problemas de corrupción que en dichos centros puedan surgir.

Sin embargo, aunque la tendencia moderna de la administración pública es hacia la descentralización del Estado, no deja de sorprender que uno de los argumentos en contra de este proceso es que va a favorecer la corrupción, ya que el Estado deberá regular una proliferación de nuevas entidades que tendrán la autoridad de gastar y comprometer fondos públicos, siendo una respuesta común a este argumento el que la corrupción no va a aumentar, sino que el botín va a ser compartido entre más personas que antes.

En consonancia con el sistema político centralizado y personalista, la historia de los partidos políticos puede hacerse a partir de la historia de un gobernante en particular. Los partidos establecidos después de la independencia continuaron las prácticas de corrupción que prevalecieron durante la colonia y visualizaron al tesoro público como el medio principal para recompensar a sus seguidores, no para generar propuestas y acciones orientadas al interés público.



La Izquierda unida y bien armada.

De acuerdo con una perspectiva sociológica, representada sobre todo por la tesis funcionalista, la corrupción, al dar satisfacción a diversas necesidades que el sistema oficial no puede cubrir por medios legales, constituye un elemento esencial y dinámico del mismo, ya que garantiza su adaptabilidad y supervivencia²⁸.

Igualmente, desde un punto de vista administrativo, los orígenes de la corrupción moderna se encuentran en el siglo XIX con la evolución de la función pública, que deja de ser parte de un sistema patrimonial (heredado o comprado), transformándose en un sistema burocrático basado en la idea de servicios específicos prestados a la comunidad a cambio de una remuneración preestablecida; en el contexto de esta transformación, la corrupción se atribuye al hecho de que ciertos funcionarios responsables de cargos importantes no son retribuidos con arreglo al puesto ocupado y a la responsabi-

28 Es uno de los planteamientos desarrollados por Merton, Robert. *Teoría y estructura sociales*. México: Fondo de Cultura Económica, 2002.



lidad asumida, pero además es también reiterativa la demostración que estos cuerpos burocráticos responden sólo a una características formales, pero siguen actuando, en muchos casos, bajo principios patrimonialistas y clientelistas.

Uno de los expositores más importantes de estas tesis estima que la corrupción es un problema de motivos y oportunidades. Los motivos, debido a los bajos salarios y la falta de incentivos de los empleados públicos, así como a las oportunidades, al poder discrecional excesivo y a las deficiencias de información y control²⁹. De manera que el punto de partida de la lucha contra la corrupción sería la reforma sistemática de dichos motivos y oportunidades³⁰. No cabe la menor duda que los servidores públicos latinoamericanos han

sido muy mal pagados, existiendo inclusive hasta la expectativa de que completen sus salarios con la corrupción administrativa.

Según una perspectiva económica, el descubrimiento de nuevos recursos generadores de riqueza, así como los cambios tecnológicos asociados al desarrollo de las economías modernas llevan a que ciertos hombres de negocios ejerzan presiones sobre los gobiernos para modificar las reglas del juego económico; si sus demandas son oficialmente insatisfechas, emplearán la corrupción para mantener e incrementar su poder económico³¹. Asimismo, se considera la corrupción como un “acelerador” económico que, aun contribuyendo a la creación de fortunas personales, puede ser económicamente benéfico para el conjunto de la sociedad³². Se estima que, en una situación de escasez o de regulación, la operación del sistema requiere de mecanismos paralelos o informales de distribución. Existen otros beneficios posibles de la corrupción, como el permitir un mayor acceso a la economía a grupos excluidos de los medios legítimos.

Finalmente, algunos autores parecen aceptar la corrupción como un factor inevitable de los procesos de modernización; esto se debe a que tales procesos ocasionan cambios bruscos en los valores de la sociedad, crean nuevas fuentes de bienes y poder, e implican un crecimiento de la estructura del Estado y su injerencia en áreas anteriormente reservadas al sector privado³³.

29 Una manera de formalizar este planteamiento, es a través del modelo *principal-agente-cliente*. Este modelo se constituye como uno de los principales instrumentos para describir el fenómeno de la corrupción pública, ya que examina los caminos de motivación de los funcionarios del Estado para actuar de manera honesta o deshonesto mediante la eficiencia salarial. Explica la relación triangular que existe entre un principal (autoridad o institución del gobierno), un agente (funcionario o grupo de éstos contratados por el principal) y un cliente (particular que se relaciona con el Estado), en la cual: El principal actúa en pro del bienestar de la sociedad. El agente tiene la posibilidad de desviarse de sus funciones públicas, en la búsqueda de beneficios privados a través del cobro de sobornos. El agente tiene alguna propiedad efectiva ejercida discrecionalmente sobre el bien o servicio que el principal ofrece o demanda. Existe información imperfecta sobre los actos del agente en su relación con el cliente. Se presenta corrupción cuando el agente traiciona los intereses de la administración, en la búsqueda de ganancias adicionales (*rent seeking*) estimulada en el caso de que los beneficios superen a los costos.

30 Para quienes estén interesados en conocer los planteamientos de Klitgard, se recomienda la consulta de *Controlando la corrupción. Una indagación práctica para el gran problema social de fin de siglo*, texto que fue editado en Buenos Aires por Editorial Sudamérica.

31 Se recomienda consultar por ejemplo la obra de Huntington *Political Order in Changing Society*, New Haven, Connecticut, Yale University Press, 1968.

32 De acuerdo con este enfoque, la corrupción puede estimular la formación de capital en situaciones con respecto a las cuales los impuestos producirán un efecto contrario, así como promover el desarrollo de nuevos capitales al evitar las trabas originadas por las reglas administrativas. En conclusión, si el soborno más elevado lleva consigo la obtención de un contrato, la corrupción representa un premio a la eficiencia.

33 Véase nuevamente a Huntington.



Sin embargo, siguiendo a Rico y Salas, algunos especialistas del tema han rechazado estas teorías, especialmente en lo que concierne a países como los latinoamericanos, en los cuales no han existido mercados abiertos, han prevalecido los sistemas autoritarios y las clases sociales están fuertemente marcadas por factores culturales, económicos y raciales³⁴.

¿Fuimos entonces condenados por la historia?

No hay nada tan desmoralizante ni tan costoso en medio de un conflicto social tan acentuado como el que vive el país, que la existencia generalizada de prácticas corruptas en el manejo de los recursos públicos, acentuando aún más esta perversa herencia colonial. Obviamente el mayor reto se encuentra en plantear y adoptar estrategias que permitan su erradicación, no solo su contemplación.

Los organismos multilaterales, han formulado unas propuestas que se derivan esencialmente del análisis de los costos y beneficios que perciben los funcionarios públicos, situación frente a la cual sugieren algunas alternativas para su desestimulo, estrategias que se concentran en:

- reducir el número de transacciones en las cuales participan los funcionarios públicos;
- reducir los beneficios derivados de cada transacción corrupta;
- elevar la posibilidad de ser penalizado; y
- elevar las penas por corrupción.



!!!Presidentes sin presidencia!!!

Es innegable que el país ha ensayado algunas de las herramientas comunes de estas recomendaciones de los organismos internacionales, sin embargo, la percepción que existe es que la corrupción es desenfrenada y que adquiere cada vez más las características de captura del Estado³⁵.

No es que el tema sea nuevo, sino que parece haber adquirido nuevas dimensiones. Existen diferencias entre la captura del Estado por parte de la influencia que tradicionalmente tienen los poderosos sobre él mismo y la corrupción administrativa. La captura del Estado por parte de entidades privadas, indica que en estos países las compañías privadas han logrado establecer reglas de juego ventajosas para sus intereses, a un costo social considerable. Ello permite que los funcionarios públicos y los políticos vendan privadamente las posibilidades de generación de rentas y los bienes públicos escasos a los empresarios dispuestos a pagar por ellos.

34 Rico y Salas. *La corrupción pública...*

35 Molina Valderrama, Pablo. "Soluciones poco convencionales para la corrupción". En: *Economía Colombiana*, No 283. Bogotá: Contraloría General de la República, 2001, p. 86.



Igualmente, la mayoría de las soluciones propuestas tienen el inconveniente de circunscribirse a mejorar la calidad y el cumplimiento de las leyes. No es que ello no sea necesario, pero claramente es insuficiente. El punto es que cuando la ley no rinde los frutos esperados, hay que pensar en que existen otros elementos predominantes, como bien lo ha enseñado Douglas North, con su caracterización de las reglas formales e informales. Es por ello que en determinados contextos es imposible que la penalización legal resuelva el problema³⁶.

En el caso colombiano el argumento tiene sentido y ciertamente cualquier solución debe llevar a enmendar los comportamientos institucionalizados por años de convivencia con el narcotráfico, la guerrilla y toda clase de grupos que le disputan el monopolio de la ley al Estado. El colombiano enfrenta estándares múltiples, que van desde tener que escoger, ante las amenazas de los narcotraficantes, entre colaborar o morir, o en el caso de la relación con la guerrilla o con el grupo dominante en el área en que vive, obedecer sus órdenes, independientemente de lo que dicte la ley.

En los negocios es indudable que el código que rige es el de la supervivencia; la ley es accesoria, como puede atestiguarlo cualquier contratista, lo que lleva a que se institucionalicen creencias, como la de que el que le roba al Estado no es ladrón, o prácticas como la de controlar las juntas de licitaciones, invitar a los amigos a hacer propuestas y distribuir en sistemas paralelos los

Inicialmente debe resaltarse la necesidad de adoptar un programa de renovación moral estableciendo códigos de conducta; organizando campañas publicitarias; alentando la reputación basada en la honestidad de los funcionarios y de las firmas; poniendo de relieve el alto costo moral de incurrir en actividades corruptas; evitando así el efecto multiplicativo de la corrupción...

contratos. Qué decir de las prácticas que se siguieron en los procesos de liberalización y privatización, donde el objetivo era privatizar a toda costa, sin importar destruir el capital público existente.

Este panorama exige continuar formulando y adoptando otras estrategias que den mejores resultados. Inicialmente debe resaltarse la necesidad de adoptar un programa de renovación moral estableciendo códigos de conducta; organizando campañas publicitarias; alentando la reputación basada en la honestidad de los funcionarios y de las firmas; poniendo de relieve el alto costo moral de incurrir en actividades corruptas; evitando así el efecto multiplicativo de la corrupción, ya que cuando ésta adquiere un carácter sistémico, resulta cada vez más difícil actuar honestamente.

Esta acción puede ser complementada también con el establecimiento de tribunales populares³⁷ con participación de los diferentes sectores de la población, para determinar si un comportamiento determinado de los funcionarios públicos se considera ético o no, siendo así un recurso válido para construir una moral ciudadana. Tal recurso se consideraría para aplicarlo a aquellos casos en los cuales los funcionarios públicos actúan

³⁶ Ver: North, D. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge University Press, Cambridge, 1991.

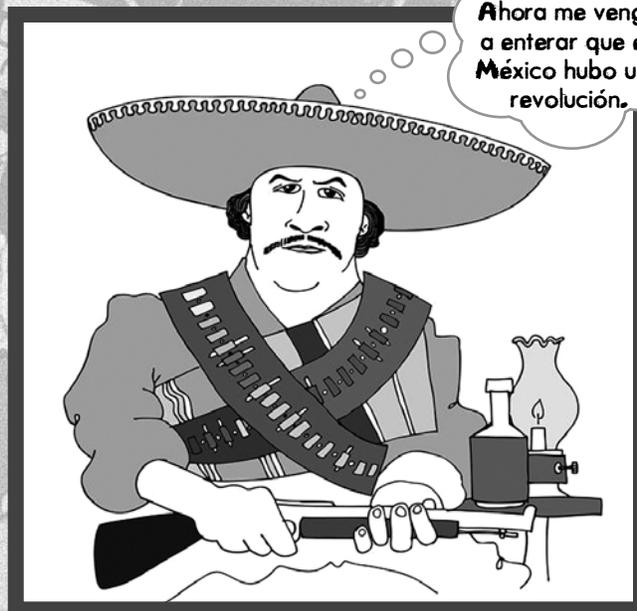
³⁷ Molina. *Soluciones poco convencionales...* p. 89.



de acuerdo con las leyes, pero en los que queda entre la población el sinsabor de una actuación mal intencionada. No se trata de juzgar a la luz de la ley existente, que sin duda alguna responde a una moralidad y ética particular, sino para que contribuyan al establecimiento de principios morales que complementen la estructura legal de nuestra sociedad.

También se requiere ofrecer incentivos adecuados que permitan el esclarecimiento de la verdad en muchos de los casos de corrupción que afectan a la sociedad en su conjunto. Es claro que en cada caso, actualmente la verdad depende de quién la cuenta y de qué institución la investiga; por ello, es necesario considerar el ofrecimiento de inmunidad y sanciones limitadas, a cambio de la confesión pública de los actores, para saber en detalle cómo se llevan a cabo y quiénes están comprometidos en los desfalcos que se le están haciendo a la nación. De esta manera se podrían dilucidar las impresionantes relaciones que se tejen en cada caso, y no como hasta ahora, que se desconoce la conexión política, al tiempo que un puñado de funcionarios medios es ejemplarmente penalizado y criminalizado.

Es necesario retomar también la experiencia de la lucha contra otros grupos delincuenciales. Así por ejemplo, se deben crear disposiciones legales para el decomiso de fondos y bienes provenientes de prácticas corruptas, como se ha dado a los bienes adquiridos como producto de las actividades ilícitas del narcotráfico. Se debe avanzar también en infiltrar las redes de corrupción para desestimularlas, divulgando información que el sistema corrupto prefiere man-



tener oculta; documentando y divulgando los consumos de casas, automóviles y artículos de lujo de los funcionarios públicos, todo esto a través de agentes secretos debidamente entrenados para que creen ambientes de desconfianza entre los corruptos.

El papel de la sociedad civil es también decisivo. En casi todos los países se han desarrollado mecanismos de participación mediante los cuales los ciudadanos a través de instituciones propias ejercen influencia en el proceso de toma de decisión sobre aspectos muy variados de las actividades públicas. En esta nueva concepción de las responsabilidades de los ciudadanos incluye también el control de la corrupción. Las organizaciones ciudadanas pueden ser una herramienta poderosa para supervisar y atender los intereses públicos, es decir, los intereses comunes de la sociedad en general y no los de grupos que tradicionalmente ejercen influencias, especialmente sobre la base del poder económico.

El desarrollo tecnológico, a través de la facilitación y mejoramiento de las comunicaciones en ambientes interconectados permite que los ciudadanos comunes y sus institucio-



nes puedan vincularse, intercambiar información y contribuir a conocer mucho más acerca de decisiones que antes estaban totalmente ocultas o con datos escasos y contradictorios. En este sentido la sociedad civil e incluso los ciudadanos individuales cuentan en el presente con instrumentos de monitoreo que ayudan a transparentar la actividad del Estado. Seguramente en el futuro las organizaciones de la sociedad civil serán aun más activas y podrán contribuir a mejorar la calidad ética de las acciones de gobierno y de los privados en su dimensión pública.

A su vez las instituciones financieras multilaterales deberán acentuar su trabajo en

apoyo a esas organizaciones ya que ellas pueden ser aliadas invalorable en el trabajo de asegurar que los préstamos o cooperaciones técnicas y donaciones se ejecuten con honestidad y eficiencia.

Finalmente, dado que la corrupción trasciende las fronteras nacionales, se deben implementar tratados internacionales que prohíban y sancionen la corrupción internacionalmente, fortaleciendo el no pago de sobornos, asistiendo técnicamente a los países víctimas de este flagelo, y a la vez, condicionando el apoyo y la cooperación sobre la base de indicadores exitosos de lucha contra la corrupción.

✘

