

## **Análisis arqueohistórico de las políticas de lucha contra la corrupción**

*Documento para su presentación en el VIII Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas GIGAPP. (Madrid, España) del 25 al 28 de septiembre de 2017.*

**Autor(es): Vargas Murcia, Enver Duván**

**Email: enverdvargas@hotmail.com**

### **Resumen/abstract:**

La corrupción es uno de los temas más en boga en los últimos tiempos. Se busca analizar una transformación importante en términos históricos y políticos por lo que implica una mutación de la consideración tradicional del fenómeno de la corrupción. Propongo un estudio distinto de la corrupción: me interesa abordar la corrupción como un fenómeno político estratégico que se debe ser intervenido. La pregunta investigativa ¿Cómo se configuran los procesos de intervención en el campo de la corrupción político administrativa? Dos propuestas responden a esta pregunta. En primer término, exploro los saberes y discursos que dan cuenta de este cambio. En segundo lugar, abordo la relación entre la política de intervención sus efectos sobre los distintos sujetos políticos: la tematización sobre la profundización de la democracia y la lucha contra la corrupción como proceso de construcción de lo ciudadano.

**Palabras clave:** Corrupción, Arqueología, Subjetividades

**Nota biográfica:** El autor actualmente se desempeña como docente e investigador en la Escuela Superior de Administración Pública - ESAP. Profesional en Ciencias políticas y administrativas - ESAP, Magíster en Investigación Social Interdisciplinaria - Universidad Distrital Francisco José de Caldas. Especial interés en las subjetividades pláticas.

## **Análisis arqueohistórico de las políticas de lucha contra la corrupción**

Propongo un estudio radicalmente distinto de la corrupción: el presente trabajo se interesa por abordar la corrupción como un fenómeno político estratégico que debe ser intervenido. En definitiva, la transformación ocurrida en las últimas décadas alrededor de la corrupción configuró una política que busca analizar, medir y limitar la corrupción. La corrupción se ha transformado en una estrategia de intervención político-administrativa. Se sugiere la siguiente pregunta ¿Cómo se configuran los procesos de intervención en el campo de la corrupción político administrativa?

Dos planteamientos metodológicos responden a este interrogante. En primer término, exploro los saberes y discursos que dan cuenta de este cambio: tecnologías administrativas, debates y discursos politológicos y metodologías estadísticas, postulados éticos y disquisiciones políticas. En segundo lugar, abordo la relación entre política de lucha contra la corrupción y sus efectos sobre los distintos sujetos políticos: en particular se resalta la tematización sobre la profundización de la democracia y la lucha contra la corrupción, por un lado, y la lucha contra la corrupción como proceso de construcción de lo ciudadano.

### **1. Discursos y saberes**

#### **1.1. La política de intervención**

Los estudios sobre la corrupción suelen caer en las disquisiciones morales, sanciones judiciales y en los yerros de las formas políticas. El pensamiento político clásico le dio un lugar particular al término de corrupción: las formas de gobierno. La palabra corrupción remitía al deterioro de las formas políticas. En este sentido la política y el poder refieren a aspectos que deben ser cuidados pues se corre el riesgo de que degeneren. Sin embargo, pese a su uso permanente y continuado, el término cae en la imprecisión y remite a variadas expresiones (Vásquez Cárdenas y Montoya Brand, 2011: 229-230).

Esta relación indisoluble entre las formas de gobierno y la corrupción dio como resultado una teorización donde la política se reduce a la elección de una forma de gobierno. De esta manera la conceptualización de la corrupción se sitúa en el marco de las concepciones ideológicas, en una relación siempre polémica entre política y moral. Esta definición de corrupción no depende de una consideración estable y clara, al contrario, depende más de posturas ideológicas y de un compromiso moral con algún tipo de régimen político.

Esta configuración polémica del concepto clásico de corrupción política desnuda una estrategia discursiva en la que la corrupción hace referencia a un campo residual que no concuerda con lo que para el emisor no es correcto y moral (Casanova Moreno, 2009). Es entonces una herramienta retórica a usar en las intensas discusiones políticas. Como estrategia discursiva cae en el relativismo, por lo que es difícil precisar su naturaleza como un objeto en particular: la corrupción no es posible asirla como un concepto universal de aplicación (Vásquez Cárdenas y Montoya Brand, 2011: 251).

La corrupción es una estrategia retórica relativa que depende del tipo de sociedad y cultura en donde se despliega, pero sobrepasa los intentos de globalización y universalización del fenómeno. En consonancia Caiden afirma que lo que en un país determinado se considera corrupción en otro país quizá no lo sea, y sin embargo, parece existir un consenso global sobre las actividades que por su afectación constituyen actos de corrupción (Caiden, 1997: 7).

Pero ¿cómo se constituye la corrupción en un objeto de intervención política y administrativa en el marco de la acción estatal?

Hay un intento denodado de diversas instituciones para consolidar una estrategia de objetivación de la corrupción. Si bien la corrupción permanece en una ambivalencia semántica la imposibilidad de abordarla no impide los intentos de universalización. El estudio que se presenta debe preguntarse por la manera en que ésta ha dejado de ser una empresa inviable y se ha convertido en una estrategia concreta. Es necesario considerar el acontecimiento en el cual la corrupción se ha convertido en un objeto concreto y de comprensión universal. En la siguiente sección me concentraré en el análisis de la corrupción como un objeto de estudio estabilizado.

## **1.2. Objetivación, universalización e internacionalización**

En el año de 1996 la OEA aprueba la Convención Interamericana contra la Corrupción y al año siguiente el Consejo de la Unión Europea lo hace con el Convenio relativo a la lucha contra los actos de corrupción en los que estén implicados funcionarios de las Comunidades Europeas o de los Estados Miembros de la Unión Europea y los Convenios de derecho penal y derecho civil sobre la corrupción son aprobados en 1999 por el Comité de Ministros del Consejo de Europa. Así mismo, es aprobada la Convención de la Unión Africana para prevenir y combatir la corrupción por los Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Africana en 2003. Finalmente en 2004 es aprobada la Convención de las Naciones Unidas Contra la corrupción. Todos estos documentos con orígenes disímiles y en contextos diversos marcan un movimiento universalista en la configuración de la corrupción como un objeto estable.

Sin embargo, ante esta expansión cabe preguntarse ¿Cómo se configuró un campo unificado y estable de intervención con un origen tan relativo y ambiguo y qué efectos de poder derivan la estabilización de la corrupción como una política de lucha contra la corrupción? Es necesario considerar el papel político en el que la corrupción definida como algo universal hace parte de esta estrategia en la medida que naturaliza la corrupción y su lucha y, así mismo, sienta las bases legítimas de los procedimientos de intervención. En esta sección quisiera abordar los interrogantes ¿Qué efectos de poder derivan de la política de lucha contra la corrupción, los saberes que la constituyen y las estrategias de intervención que se generan? Propongo considerar dos tipos de saberes que son relevantes en la configuración de la política de lucha contra la corrupción, la primera considera la agrupación de saberes juricistas concentrados en la penalización y la persecución del delito en el contexto de la internacionalización del crimen; la segunda agrupación de saberes da cuenta de saberes técnicos especializados que tienen la

pretensión de convertir la corrupción en un objeto susceptible de medición. Me interesa abordar la capacidad de este tipo de saberes en la objetivación y universalización de la corrupción y su lucha.

La política de lucha contra la corrupción debe ser analizada en el marco de procesos políticos que buscan alcanzar la capacidad suficiente de unificación de un discurso sobre la corrupción, con el fin de establecer un campo de acción con límites delineados: un campo *objetivado y gubernamentalizado*. Aquí juegan un papel importante aquellos discursos que intentan rastrear la corrupción y situarla en el plano de las estrategias del crimen organizado y su capacidad de establecer redes criminales con el delito internacional.

La primera función de la universalización de la corrupción y su lucha apunta justamente a gubernamentalizar esta política. Este campo gubernamentalizado de lucha contra la corrupción implica la exigencia a los Estados de intervenir contra la corrupción: esta problematización contra la corrupción determina la obligatoriedad de ésta misma lucha y la transforma en una política derivada de la estatalidad.

La lucha *gubernamentalizada* contra la corrupción atiende a parámetros más o menos estables. Cuando se analiza desde una perspectiva institucionalista esta política se rodea la estrategia de poder que configura el campo gubernamentalizado de la lucha contra la corrupción, especialmente desde el papel de los Estados y las organizaciones de carácter internacional. El estudio presentado buscó poner en tensión la gubernamentalización misma de este campo y el plano argumental, las relaciones causales que sostienen esta política.

Los distintos documentos multilaterales ya citados establecen un marco de análisis causal. En este contexto la corrupción con una definición *universal* responde a relaciones causales que derivan en un conjunto de nuevas problemáticas. A continuación se menciona las relaciones causales que evidencian el campo de intervención de lucha contra la corrupción:

1. Problemas y amenazas que plantea la corrupción para la estabilidad y seguridad de las sociedades, las instituciones y los valores de la democracia;
2. Vínculos entre la corrupción y otras formas de delincuencia organizada: incluido el blanqueo de dinero;
3. Vastas cantidades de activos envueltos en la corrupción que pueden constituir una proporción importante de los recursos estatales, amenazando la estabilidad política y el desarrollo;
4. Corrupción como un fenómeno transnacional lo que justifica la cooperación internacional para prevenirla y luchar contra ella;
5. Requerimiento de un enfoque amplio y multidisciplinario para combatir la corrupción;
6. Para prevenir y combatir la corrupción es necesario la asistencia técnica en la mejora de las capacidades estatales e institucionales;

7. Efectos negativos del enriquecimiento ilícito para las instituciones democráticas y el imperio de la ley. (NACIONES UNIDAS, 2004)

Estos siete puntos, determinan causalmente la problemática pública de la corrupción y delimitan el campo estratégico de la lucha contra la corrupción. Propongo situar la corrupción en la estrategia política de la universalización, es decir, considerar la transformación de la corrupción en el marco del delito internacional; y en segunda instancia, la configuración causal de esta problematización, en relación con la justificación de su intervención.

En este sentido, el proceso de configuración de la lucha contra la corrupción marca un distanciamiento de la consideración moral-relativista previa, ya que considera a la corrupción en el marco de la lucha contra el delito organizado.

En la *Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional y sus protocolos*, se presenta una consideración novedosa pues articula la corrupción con otras formas de delito –la relación trata de personas, delincuencia y corrupción-, estructura un campo de acción –la mundialización- y la justificación de la gubernamentalización de este proceso.

Esta mirada transforma la lucha contra la corrupción al dejar de lado la perspectiva moralista y articularla a la estrategia penal en la persecución del crimen organizado. En consecuencia la corrupción deja de ser percibida como un mal individual en el marco de los delitos contra la administración pública, resultado de una conducta inmoral -y se configura en una estrategia en el que los objetivos y los efectos negativos de esta se extienden al conjunto de la sociedad y las instituciones en el marco de la *internacionalización* del delito. Es decir, la corrupción amenaza con extenderse globalmente por lo que su lucha debe atender a la misma estrategia transnacional. Al definir en estos términos la corrupción se establece así mismo la forma mediante la cual se va a luchar contra ésta: en términos de estrategia contra el crimen organizado nacional e internacional. La internacionalización o globalización son procesos que usados en el campo de la política de lucha contra la corrupción apuntan a hacer operativa la idea de la corrupción como un mal universal.

Se presenta una escisión definitiva entre la consideración tradicional de la corrupción que la consideraba como un asunto dependiente de la degradación moral relacionada con las formas de gobierno. La corrupción daba cuenta de la naturaleza humana que bien puede encontrarse en todas las épocas y en todas las sociedades, la idea de que la corrupción era un mal universal.

Es interesante en todo caso, estudiar los procesos de universalización e internacionalización de la corrupción como procesos. Es decir, considerar la corrupción como un fenómeno moral que afecta a todas las sociedades y la historia humana en general permite imaginarse posibilidades de intervenir en lo humano y en las prácticas desviadas a partir de un referente siempre estable. La internacionalización, propongo analizarla, como un procedimiento en el que se pretende estandarizar una idea particular de lo ético, moral y político.

### 1.3. La cuantificación

Uno de los aspectos ineludibles en la configuración objetiva de la corrupción es la necesidad de convertirla en un fenómeno cuantificable. Diversos saberes técnicos políticos, matemáticos y estadísticos se han concentrado en el desafío de medir la corrupción. Este proceso en el que los mencionados saberes y prácticas se han empeñado se sustenta en la *fetichización de lo matematizable*. Lo matemático convierte una realidad huidiza en una realidad asible.

La concreción de la corrupción gracias a las técnicas matemático-estadísticas busca problematizar, la corrupción, explicar sus causas y sus efectos y determinar la capacidad de intervención de la política de lucha contra la corrupción. Este apartado pretende estudiar el campo matemático-estadístico y sus implicaciones en las prácticas políticas que abre.

Matematizar la corrupción ha resultado ser un desafío. La corrupción es difícilmente cuantificable justamente porque escapa a lo visible, al mundo de lo tecnológicamente analizable (Baudrillard, 2002). Esta dificultad bien puede representar una evidencia de los malabares prácticos, conceptuales y metodológicos que atraviesan estos saberes para dar asidero a estas prácticas políticas de intervención.

La técnica de la medición no se concentra en el fenómeno en sí mismo, al contrario, se dedica a explorar aspectos conexos a la corrupción. Especialmente la medición de la percepción sobre la corrupción justamente es un tipo técnicas que no se extraen de bases de datos objetivas, al contrario, se miden aspectos subjetivos que lejos de representar una imagen cierta de la corrupción reflejan aspectos culturales de éste fenómeno—la percepción en sí misma—.

Esta obsesión con la percepción manifiesta el distanciamiento estratégico que ha alcanzado este proceso de cuantificación respecto de las técnicas penales convencionales sobre la corrupción. En efecto, este tipo de afirmaciones que carga en la apreciación y en la opinión subjetiva de los entrevistados el valor de la evidencia estadística-matemática no sería traducible en el marco de una indagación penal-judicial —por ejemplo—. Sin embargo esta argumentación conecta un tipo de sujetos particulares a quienes faculta para demostrar la corrupción existente: funcionarios y empresarios (Hernaíz, Phélan, y Camacho, 2014: 146).

Los índices y barómetros son los mecanismos más usados para la medición de la corrupción. En este tipo de metodologías expertos, funcionarios y empresarios devienen en voces autorizadas que construyen los principales datos *matematizables*. Se da entonces un redondeo, una circulación para transformar un dato subjetivo como la opinión en un factor objetivo. El índice persigue el objetivo de convertir la opinión en un dato válido e infalible para medir un fenómeno presumiblemente objetivo. Metodológicamente hablando este tipo de indicadores evidencian un sesgo; el índice a lo más que puede aspirar es a evidenciar una opinión más o menos cualificada, no es un dato válido para evidenciar la corrupción como un hecho concreto, simplemente se concentra en su percepción: dos fenómenos claramente distintos.

Otro factor a considerar es el carácter organizacional de estas mediciones. Los datos son usados explícitamente para probar la inevitabilidad de la lucha, sus justificaciones y

legitimar esta intervención con ocasión del estudio de los efectos de este fenómeno. En este caso es necesario considerar el papel académico y doctrinal de los saberes detrás de este proceso y explorar la relación entre saber y práctica como producto de una estrategia de poder con objetivos particulares, un tanto disímiles frente al campo doctrinario del saber matemático en particular. Considérese entonces el concepto de práctica o de tecnología de poder, concepto que revela la capacidad política y estratégica en la relación saber poder de un campo particular. Lo valioso de esta perspectiva es que permite indagar la potencialidad que este tipo de saber abre. Por ejemplo, la corrupción como producto de la internacionalización del delito pasa a ser una estrategia que vincula formas organizacionales diversas que tienen una grave afectación sobre las sociedades democráticas. Esta forma de considerar la corrupción ha posibilitado la puesta en marcha de una infraestructura internacional y nacional con el fin de perseguir este tipo de organizaciones. Este marco institucional configura la *política administrativa del control* de la corrupción que se extiende a la persecución de delitos.

De las prácticas que articulan el saber matemático-estadístico en el contexto amplio de la política de lucha contra la corrupción ha de señalarse la relación de estos saberes con instituciones y organizaciones comprometidas en la universalización y la objetivación de la corrupción. Esta relación evidencia una articulación secundaria con la *governabilidad*, práctica filosófico-tecno-política que asume la concreción de un “buen gobierno” y de postulados democrático-liberales. En particular el tipo de gubernamentalidad al que Foucault alude en su estudio del liberalismo: “*para Foucault el liberalismo (...) no es en principio una teoría económica ni una teoría política, sino un arte de gobernar*” (Lazzarato, 2007: 70). Un arte de gobernar que implica un régimen de verdad en el que se inscriben un conjunto de prácticas y tecnologías de poder. ¿Qué tipo de arte de gobierno y de tecnologías de poder se abren con la Lucha contra la corrupción? Esta forma de considerar brinda un campo de investigaciones fructíferas, agendas importantes de indagación en los estudios sociales y políticos.

Finalmente, es necesario considerar otro factor referente al proceso de objetivación matemática y su relación con la universalización ya que abre posibilidades políticas en un escenario en donde éstas no existían o eran difusas y permite legitimar el sistema de la política de lucha contra la corrupción dentro de una supuesta asepsia al encumbrar una mirada *objetivada* y así desactivar *cualquier posibilidad de crítica y reflexión al respecto*.

#### **1.4. Irreflexividad, naturalización y axiomática**

Estos intentos de objetivación, universalización e internacionalización de la corrupción no se pueden considerar como procesos finalizados. Al contrario, la reiterada revisión de la lucha contra la corrupción y los problemas de eficacia que desde las distintas metodologías de medición se levantan contra esta política no hacen más que reivindicar el papel limitado de la propuesta política, en el caso colombiano por ejemplo a pesar de los cambios institucionales y los recursos invertidos la política de lucha contra la corrupción ronda las márgenes del fracaso, por lo que autores como Isaza señalan que a todas luces las medidas tomadas en Colombia para disminuir los niveles de la corrupción evidencian prevenir y combatir la corrupción que estos esfuerzos no han sido efectivos (Isaza, 2011: 236).

Si el régimen completo, todo el sistema de la política de lucha contra la corrupción, ha sido ineficaz respecto del objetivo de intervenir sobre la corrupción y controlarla, hay que considerar que como estrategia política ha sido sumamente efectivo pero atendiendo a otros propósitos: especialmente en lo que respecta a otros objetivos latentes que tienen que ver más con la posibilidad de encontrar nuevos efectos en su ejercicio político, esto es: la capacidad de justificar su propia lucha y de cerrar filas –de todos los actores, de cualquiera- en torno suyo.

La configuración de la lucha contra la corrupción ha requerido el desarrollo de un plano de justificación para la configuración del problema de la corrupción y la obligatoriedad de su intervención. No me interesa la validez o veracidad de este plano argumental en primera instancia, lo que es necesario destacar es el conjunto de relaciones causales que centran en la corrupción una causa importante, fundamentalmente porque a la postre, estas justificaciones tienden a prolongar y extender tanto los efectos de la lucha como el campo de acción que ésta configura-.

La corrupción pasa a afectar de manera particular según la política de intervención el progreso, el desarrollo, la democracia y la participación política de los países (relaciones causales N° 1 y 3). Esta afectación da cuenta de un nexo causal que ha sido exhaustivamente estudiado con el fin de justificar y demandar la intervención de los Estados en una política activa de lucha contra la corrupción: asistimos así a la gubernamentalización de la lucha contra la corrupción, como basamento indispensable de ésta política.

Los efectos negativos de la corrupción sobre el desarrollo han sido insistentemente explorados, esta exploración da cuenta de una forma particular de organización de los discursos y estudios académicos que abordan la corrupción y configuran la justificación misma de su intervención:

Esta relación es relevante para el caso latinoamericano y colombiano en particular. La afectación al desarrollo y el progreso por parte de la corrupción –si bien no es fácilmente demostrable-, refuerza este proceso de gubernamentalización de la lucha contra la corrupción en la medida que discursivamente establece un *complejo significativo discursivo* en el cual es *indiscutible* la necesidad de aglutinar esfuerzos en torno de esta política, específicamente hablamos de un proceso de intervención sobre la ciudadanía por lo que este complejo discursivo que se inaugura tendrá serias repercusiones en la intervención de sujetos políticos.

El complejo significativo discursivo que da sustento a la política de intervención sobre los sujetos políticos se puede evidenciar en el eje: desarrollo/democracia/participación política. En la exposición de motivos de la ratificación de la Convención de las Naciones Unidas Contra la corrupción en Colombia por parte del Ministro del Interior Sabas Pretelt y la Ministra de Relaciones Exteriores Carolina Barco “*se resalta la gravedad del problema de la corrupción y la amenaza que plantea para la estabilidad y seguridad*”. El consenso político, cultural y social sobre este fenómeno significativo evidencia la fortaleza de este proceso, ya que este enramado de justificaciones en el que se estructura el complejo no puede ser puesto en tela de juicio. En otras palabras lo destacable de estas justificaciones, de este complejo significativo, es que en los documentos y productos académicos –los saberes- que sostienen la inevitabilidad del control sobre la corrupción y la intervención de los Estados sobre esta relación corrupción y afectación (a la



democracia, la participación política, el desarrollo) funciona de manera axiomática: no se crítica ni se suspende este juicio en ninguna medida, al contrario, esta relación lógica busca ser evidenciada permanentemente. Considero fructífero para los estudios críticos abordar esta relación pero invirtiendo el curso frecuentemente usado. No partir de la aparentemente *evidente* relación entre las justificaciones y la lucha contra la corrupción sino cuestionar justamente esta vía de *axiomatización* de las relaciones causales.

Esta axiomatización corresponde a una estrategia de *irreflexividad* en torno al eje o complejo significativo mencionado. Frecuentemente términos como progreso, democracia, participación política y desarrollo remiten a aspectos deseables y *buenos* en sí mismos. Son realidades y conceptos que han sido naturalizados y en los cuales no media crítica alguna. Es incuestionable la bondad del progreso, nadie se atreve a criticar la democracia como el sistema político más deseable (a la manera de Wiston Churchill). El sistema de la corrupción y su lucha radicaliza esta naturalización. Sin embargo ¿cómo opera este proceso? ¿Qué objetivos persigue?

La propuesta consiste en analizar este proceso de la irreflexividad en torno a la lucha contra la corrupción trayendo a colación el análisis que nos presenta Jean Baudrillard sobre la transparencia, como una distribución que en un momento inicial no depende necesariamente de la moral. Sin embargo esta distribución, una distribución de la luz y lo visible -si se quiere- supone su contrario -lo no visible, lo oscuro-. Dicha distribución se convierte y problematiza al transformarse justamente en algo deseable en todo momento.

Lo deseable de la luz se transforma así en una percepción moral de la transparencia y el secreto -ben y mal-. Considera así mismo que a pesar de todos los esfuerzos el secreto es indestructible, y al serlo se lo persigue (Baudrillard, 2002: 42). Y a pesar de todo, no es posible hacer desaparecer la oscuridad y el secreto. Pero ¿qué ocurre entonces?:

La propuesta sugerente de Baudrillard se cierra con el uso político, incluso cínico de la corrupción en el marco de la legitimación de la política. La corrupción existe por la potencialidad que abre para la legitimación de un sistema político. “*la propia transparencia sería el Mal, la pérdida de todo secreto. De igual manera que, en el «crimen perfecto», es la propia perfección lo que es criminal»*” (Baudrillard, 2002, pág. 46).

Este juego de la visibilidad y el control permanente sobre el fenómeno de la corrupción, en primera medida implica únicamente una distribución a partir de un rasgo distintivo: lo visible. Los estudios -saberes, técnicas y prácticas- orientados a la transparencia y la participación política son una fuente inagotable de reflexión sobre la corrupción, pues se supone que estas prácticas controlan y limitan la corrupción misma, son un eslabón importante en la configuración de la lucha contra la corrupción. En definitiva, el saber mismo de la transparencia y sus controles posibilitan la aparición de un campo de aplicación tecnológico en el que lo corrupto se evidencia y se controla, donde se potencia la democracia y la participación política, cumpliendo una función política importante en la legitimación de lo político y, específicamente, de la lucha contra la corrupción. La lucha contra la corrupción no se legitima necesariamente con la desaparición de la corrupción sino con el fortalecimiento de los mecanismos y dispositivos que la constituyen.

En segunda instancia, esta distribución de lo transparente y lo visible se moraliza; todo aquello que corresponda a esta distribución debe ser absorbido en el maniqueísmo moral del bien y el mal. Efectivamente, la lucha contra la corrupción no se abstrae de esta consideración moral. El elemento distintivo de esta forma particular de entender la corrupción es que hay una mirada universalista y estandarizada sobre lo cual debe recaer la acción, acción que no puede ser considerada o cuestionada en sus implicaciones éticas y morales, pues todos aquellos efectos perversos, tanto como la definición misma de la corrupción, son evidentes y hay consenso universal frente a la necesidad de su combate. El consenso, académico, político, técnico y científico de lo transparente y lo corrupto –la constitución de técnicas de medición y participación- conforman una visión objetiva de lo ético. Cualquier relación posible de lo ético con sigo mismo se convierte en algo secundario ante la existencia de un mundo objetivado.

Los estudios reseñados, en general, tratan de una manera esencialista la corrupción: en esencia la corrupción encarna todos los males de la sociedad democrática. Esta forma de esencializar la democracia y la corrupción en un campo dicotómico, simplificado, recuerda el carácter retórico de la corrupción que al querer estandarizar y universalizar no se suspende, se refuerza. La *función retórica* previa a este proceso –centrada en las formas de gobierno- reconoce un cierto diálogo, la existencia de otras miradas y por ese conducto reconoce su lugar en este sistema argumental y lo relativo de su posición. En contraste, la consideración de la lucha contra corrupción no admite un sistema con posibilidades variadas de escogencia –donde una sea la correcta o mejor- sino que parte de la existencia de un universo unificado de explicación. La función retórica se desenvuelve en un doble movimiento: se fortalece en el primer movimiento, cualquier actor que cite este argumento –axioma-, habla desde un lugar común difícilmente cuestionado, pero al mismo tiempo desaparece –segundo movimiento- como retórica al hacerse objetiva, desaparece justamente porque ya no hay diálogo. Consideremos entonces el monólogo moral de la lucha contra la corrupción.

## **2. Proceso de subjetivación**

Los estudios sobre la corrupción también han recibido la considerable contribución de los estudios culturales. Éstos suponen que la corrupción es un fenómeno social que trasciende lo jurídico y que se inscribe en lo cultural. Esta perspectiva trabaja aspectos culturales y cognitivos propios de la fenomenología y las teorías del imaginario. Se enfocan principalmente del estudio de las culturas de la legalidad y la ilegalidad.

La cultura en este tipo de estudios conecta diversas prácticas sociales y políticas, específicamente resalta la exaltación de valores democráticos, estatistas y legalistas imprescindibles en la consideración general de la política de lucha contra la corrupción:

En el campo general de la política de lucha contra la corrupción este tipo de estudios tiene una relevancia superlativa gracias a la capacidad que brinda al campo: la comprensión cultural del fenómeno corrupto no sólo alimenta el campo en sus posibilidades heurísticas y analíticas también posibilita un tipo de inserción de la política al abrir un campo al cual intervenir: el cultural. La cultura de la corrupción puede ser intervenida mediante un conjunto de acciones que la transformen. La agenda de intervención cultural involucra la transformación de las conductas y prácticas políticas y sociales.

En definitiva, para la puesta en marcha de esta política es importante asumir como un punto de partida esencial e imprescindible los principios de la democracia liberal. Cabe resaltar en este momento que esta vinculación entre lo cultural y la política estudiada centra el análisis en el terreno de lo subjetivo, frente a lo cual abordo una serie de interrogantes investigativos. ¿Cómo el saber derivado de la lucha contra la corrupción configura formas particulares de intervención subjetiva? Y también, ¿qué relación existe entre la lucha contra la corrupción y la democracia como forma de subjetivación política? Finalmente, ¿cómo la lucha contra la corrupción configura nuevas formas de intervención y producción de subjetividades políticas?

Este proceso de constitución y de transformación del pensamiento y las prácticas culturales sobre la corrupción buscan intervenir sobre un conjunto definido de sujetos gracias al proceso de axiomatización y la irreflexividad asociada a la política de lucha que se citó anteriormente. Este estudio se concentró específicamente en el funcionario como un sujeto importante de intervención y la ciudadanía como un sujeto objetivo a consolidar por parte de este sistema político. En especial me interesó la articulación de la corrupción como un límite a la práctica subjetiva de la política democrática y, por este conducto, la consolidación de un conjunto de prácticas ético políticas sobre el ciudadano como sujeto objetivado. La práctica política de la lucha contra la corrupción produce medidas de transfiguración de lo cívico-ciudadano en la medida que estructura una exigencia de autoobservación ética-política.

### **2.1. El funcionario como sujeto objetivado**

La Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción centró la discusión sobre la necesidad de redefinir el papel del funcionario público (y quien cumple sus veces) y las medidas de control sobre estas personas. El funcionario deviene en objeto de intervención por el tipo de relacionamiento potencial con las redes de corrupción. Este documento señala dichas Tipologías de corrupción como posibles estrategias orientadas hacia intervenciones penales y fundamentalmente en el campo jurídico: (1) se centra en el Soborno de funcionarios públicos nacionales y Soborno de funcionarios públicos (ofrecer y exigir), (2) Malversación o peculado, apropiación indebida u otras formas de desviación de bienes; (3) Tráfico de influencias ofrecimiento y solicitud de un beneficio; (4) Abuso de funciones el enriquecimiento ilícito, es decir, el incremento significativo del patrimonio de un funcionario público (5) Ofrecimiento y solicitud por una persona que dirija una entidad del sector privado o cumpla cualquier función en ella; (6) Malversación o peculado de bienes en el sector privado; (7) Blanqueo del producto del delito La conversión o la transferencia de bienes, (8) La ocultación o disimulación; (9) La adquisición, posesión o utilización de bienes; (10) La participación en la comisión de delitos; (11) Encubrimiento; (12) Obstrucción de la justicia.

Esta forma de entender al funcionario debe ser leída desde dos aspectos. En la primera, reinterpretar y redefine la definición convencional del funcionario. En segunda medida inaugura una forma de convertir al sujeto funcionario en un objetivo principal en el marco de esta política.

Difícilmente se puede considerar al funcionario como un sujeto autónomo y con una formación y conciencia políticas autónomas, toda vez que el funcionario público está

atado a las dinámicas propias de la juridicidad gubernamental y a la ideología clásica del funcionario que lo entiende como un burócrata neutral como ha promovido el pensamiento administrativista desde Woodrow Wilson. Esta forma de entender el funcionario-burócrata ha sido criticada por académicos heterodoxos que separan ese deber ser ideológico de la práctica profesional (Peters, 1999).

A la luz de esta política el funcionario se sitúa en el centro de la estrategia penal de la política. De esta manera, funcionario es aquel que trabajando en el Estado, en organizaciones internacionales y en el sector privado desempeña funciones públicas o un servicio público. Ya no es funcionario público aquella persona que tenga una vinculación explícita y formal con el Estado. Se convierte así en un sujeto de intervención penal: esta redefinición únicamente compete a la órbita de la intromisión de la penalidad sobre el funcionariado, ya que otro tipo de consideraciones como los derechos de los funcionarios y la estabilidad económica y financiera que gozan no se extienden a estas nuevas categorías. La penalización del funcionario busca ampliar las implicaciones de la estrategia penalizadora superando la escisión artificial y normativa de lo público y lo privado. Las tipificaciones penales sobre la corrupción apuntan a intervenir la división clásica privado-público por lo que diversos apartados (la legislación nacional: Ley 1474 de 2011. Capítulo II. y Ley 1778 DE 2016 Artículos 1 y 2) conciben el fenómeno como un movimiento de dos fases o dos iniciativas-voluntades: el funcionario o la parte pública y al empresario o la parte privada. Ofrecer y exigir, mecanismo que se relaciona con un conjunto de enunciados en consonancia con el núcleo muy en boga: la corrupción como un fenómeno público y privado.

Será de utilidad en futuros estudios concentrarse en los efectos que produce esta forma particular de intervenir y redefinir penalmente al funcionariado. Más aún cuando involucra tipos de intervención por encima del marco jurídico estatal que involucra la vigilancia jurídico-penal sobre el empresariado, trabajadores de empresas privadas y de organizaciones internacionales.

## **2.2. Democracia y ciudadanía**

De acuerdo a la legislación colombiana se pueden destacar al menos tres factores que determinan la estructura de la corrupción y la lucha contra ésta: Relación corrupción y democracia; los procedimientos jurídico legales del campo de acción y las tipificaciones legales de la corrupción; y finalmente, la internacionalización de la corrupción y la cooperación internacional de las instituciones de lucha contra la corrupción. Las dos últimas partes de esta estructura han sido abordadas anteriormente en el presente texto por lo que no es menester detenerse en aquellas. Destaca con particular atención el relacionamiento de la corrupción y la democracia fundamentalmente porque involucra aspectos relevantes para la consideración de las distintas subjetividades políticas, especialmente la construcción de lo cívico y lo ciudadano.

Detenerse en la articulación de la corrupción con la democracia implica centrarse en el algoritmo generalizado de la política de lucha contra la corrupción que afirma la existencia de una relación inversa: a más corrupción menor democracia y a mayor profundización de la transparencia y participación se limita la corrupción. Algunos

teóricos incluso afirmar que la evidencia pone en duda la existencia de esta relación (Jaramillo Gabanzo, 2011: 242).

Este lazo o relación causal parece imprescindible en la apreciación pública de la lucha contra la corrupción como una política de Estado. En la presente arqueología se partió del principio crítico de cuestionar la forma como se estructura esta relación en la sección dedicada a la irreflexividad de la política. Cuestionar esta relación, este principio de articulación entre democracia y transparencia permite problematizar, ante todo, los alcances subjetivos que esta propuesta sugiere en materia de democracia y de lo cívico-político, máxime cuando no hay precisión real sobre lo que esta relación y cada uno de éstos ámbitos implica (Jaramillo Gabanzo, 2011: 241).

La relación inversa democracia y transparencia con la corrupción supone la aplicación de tipos de control que recaen sobre los servidores públicos. Este control busca la caracterización de la responsabilidad de estos funcionarios y la influencia de algunas visiones administrativo-funcionales sobre su labor: se busca la ampliación del control social sobre la corrupción como un enemigo en constante definición. En consecuencia, la democracia y lo cívico exigen de los sujetos políticos la práctica cotidiana de la observación, sobre el actuar de los servidores públicos y privados. Este tipo de observación permanente se convierte en un elemento indisoluble de la práctica de lo político, lo que transforma al ciudadano en un actor vigilante y al funcionario en un sujeto pasivo.

Autores como Aguirre Giraldo hacen un análisis pertinente al considerar la corrupción y la lucha contra la corrupción en el marco de la teoría del control social. El control social deriva de consideraciones jurídicas y macrosociológicas que abordan los procesos de socialización y los procesos de control como constantes cuya naturaleza es procesal y se pueden encontrar en distintas y diferentes esferas. Desde la lectura de Aguirre, el control social se aborda como un elemento inmanente a toda relación social, el derecho penal y las medidas jurídicas solo hacen parte de éste, entonces la Lucha contra la corrupción se sitúa en el sistema del Control Social como restricciones y mediciones de expectativas, que se originan en la promesa de lo normativo en la democracia y que se evidencian en los estudios de percepción sobre la corrupción. El sistema jurídico sancionatorio, penal, procesal, disciplinario o fiscal busca restablecer las expectativas de la naturaleza del sistema jurídico y el orden normativo que respalda. El derecho y la política se relacionan de manera particular: *“la efectividad se predica del poder y la eficacia se predica del sistema normativo”* (Aguirre Giraldo, 2007: 207). Esta perspectiva resulta útil al evidenciar el carácter intrusivo y policivo de la política de lucha contra la corrupción cuando se transforma en un proyecto de intervención subjetiva y producción de ciudadanos.

Me parece relevante centrarse en la consideración del interés general como un punto de vista analítico importante sobre el cual vale la pena reflexionar críticamente. Podríamos proponer una pregunta más ambiciosa que la formulada por Aguirre ¿qué relación se establece en la consideración liberal de lo público, la política y las formas de concebir la Lucha Contra la Corrupción? Es decir, ¿cómo se ha producido social e históricamente un supuesto interés general y qué efectos de poder derivan de esta particular forma de concebir el poder y lo administrativo y cómo esta consideración moldea la intervención de la corrupción e incluso la corrupción en sí misma? En el presente trabajo propuse las

siguientes interrogantes: ¿Cómo se configuran los procesos de intervención en el campo de la corrupción político administrativa? ¿De qué manera las políticas de lucha contra la corrupción se convirtieron en un campo de política estatal y qué características ha tenido el desarrollo de esta misma situación en la actualidad? En esta medida la consideración del patrón liberalismo-corrupción-LCC constituye un elemento indispensable en la consideración crítica del fenómeno estudiado, ya que esta idea particular de consideración de lo político y lo público establece formas “naturalizadas” de intervención política-estatal como es la acción de lo democrático y los lugares comunes que Aguirre denuncia y el presente trabajo ha evidenciado.

De otro lado, la corrupción como problema se caracteriza por la imposibilidad de precisar: ya se ha analizado la potencialidad retórica que aún permanece latente en la construcción de la corrupción. Conceptualmente no existe un único concepto de corrupción, ésta depende del lugar y de quien la enuncie. La Lucha Contra la Corrupción traduce esta imposibilidad en un conjunto táctico-estratégico que opera bajo la estrategia de la construcción de un enemigo -en Aguirre: definición ostensiva de la corrupción-. En esta perspectiva la ambigüedad y diversidad de definiciones de la corrupción se transforma en una estrategia de Lucha Contra la Corrupción que es más que un todo integrado y coherente: es una colección de facultades negativas a intervenir, la ampliación de un campo de acción y estructura de lo que es cívico-democrático.

En el estudio subjetivo se identifica la Lucha Contra la Corrupción con la observancia y vigilancia permanente de los servidores públicos en quienes recae de manera concentrada y focalizada el control social, construyéndose así un arquetipo y al mismo tiempo una práctica política. La visibilidad y la eficacia del poder se concretan en el funcionario y de manera específica *sacralizan* la visibilidad del poder –factor clave en la visión del control democrático y participativo-. El ciudadano deviene en vigilante y en juez moral de la acción pública y colectiva. Para Aguirre, esta observación transforma la sociedad en una sociedad altamente vigilada con efectos que rayan en procesos de fascistización en donde todos son jueces y policías. La intensa demanda de vigilancia y transparencia vienen dadas por un tipo de exigencia ético-moral y también del funcionario.

En el caso colombiano sobresalen los programas de administrativos en cabeza de comisiones, programas y altos funcionarios que determinan los criterios que estatuyen la moral como un referente para el ciudadano vigilante y para el funcionario vigilado: Comisión nacional para la moralización y comisión ciudadana para la lucha contra la corrupción (Ley 190 de 1995, Decreto 2160 de 1996 y Decreto 978 de 1999) Comisión Nacional para la Moralización (Ley 1474 de 2011 y Decreto 4632 de 2011), Programa Presidencial de Modernización, Eficiencia, Transparencia y Lucha contra la Corrupción (Ley 1778 de 2016).

Esta relación administrativa cuyo propósito es moralizante contribuye a estatuir una exigencia sobre el ciudadano como puede evidenciarse en el Decreto 4632 de 2011 que determina que la Comisión Nacional Ciudadana para la Lucha contra la Corrupción ejercerá la función de consultar a la ciudadanía sobre los principales problemas de las Entidades, juicio que será un factor a corregir por parte de los gerentes de dichas entidades públicas, (artículo 14, literal n).

### 2.3. Política preventiva

Una de las facetas más intrigantes de la política sin lugar a dudas es la intromisión de ésta en los procesos educativos como resultado de la intención de intervenir directamente en la infancia y la juventud. Y, sin embargo, es vale la pena preguntarse, ¿por qué es necesario facultar a la educación para intervenir y hacer de la infancia y la juventud sujetos involucrados en la lucha contra la corrupción? O, ¿qué objetivos persigue la política de lucha contra la corrupción al sujetar de esta manera particular la niñez y la juventud?

Este proceso estratégico tiene una relación directa con la constitución de la corrupción como un fenómeno cultural. La política funciona gracias a un operador cuyo propósito es transformar las condiciones culturales y así asentar el marco ético de la lucha contra la corrupción. La política busca transformar la conciencia de docentes, padres, niños y las comunidades a través de campañas para el aumento de las denuncias (PNUD, 2011, pág. 43). La idea predominante es la de la prevención: prevenir supone una educación y producción de sujetos, en la infancia y la adolescencia. El sistema procura producir de un tipo de sujeto que encaje en las demandas propias de la ciudadanía.

En Colombia el CONPES 167 de 2013 formula la Estrategia Nacional de la Política Pública Integral Anticorrupción, cuyo objetivo es la promoción de la integridad y la cultura de la legalidad en el sistema educativo. La política contempla estrategias como el “Currículo de la legalidad”, programa ministerial del Proyecto Piloto de Cultura de la Legalidad, O el programa de los Ministerios de Educación y de Cultura junto con el Fondo de Cultura Económica denominado “Adiós a las Trampas”, cuya población objetivo son niños de 6 a 16 años. Una tercera estrategia abordada es “Cuentos Legales”, dirigida a niños desde cuarto de primaria (CONPES 167, 2013, Pág. 48).

La ley 1478 de 2011 en sus artículos 79 y 80 ahonda en estas estrategias. El 79 determina la pedagogía para las competencias ciudadanas y determina los fundamentos morales y éticos de la práctica ciudadana. Me interesa abordar la propuesta de responsabilidad democrática y el acento puesto por esta *pedagogía* en la participación, referenciada en la construcción de la legalidad y el cuidado de los bienes comunes. Esta propuesta moral y ética deriva siempre de un referente legal: el principal marco de referencia es la ley, con una ética y moral pretendidamente objetivadas, la política es justamente la aplicación subjetiva de este marco objetivado.

Aunque la intervención subjetiva se concentra en el niño y joven este proceso tiene una función colateral en la docencia sobre quien no sólo recae la función formativa a través de la promoción de programas de formación docente, es necesario el convencimiento ético, moral y la apropiación práctica de las técnicas educativas por parte de los docentes para el éxito de la transformación subjetiva de la población objeto.

Sin embargo, la estrategia sobre la niñez y la juventud no se centra exclusivamente en institución escolar, también involucra la divulgación en el sistema de Radiodifusión de carácter público y comunitario y el sistema de comunicación televisivo quienes deben cumplir con el mismo objetivo de comunicación y promoción, su finalidad es promocionar los proyectos y mecanismos de integración social y comunitaria, las

instituciones estatales (Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la República, la Fiscalía General de la Nación, el Programa Presidencial de Modernización, Eficiencia, Transparencia y Lucha contra la Corrupción).

## Referencias

- Aguirre Giraldo, M. 2007. "La lucha contra la corrupción en Colombia como herramineta para un control social exacerbado". *Revista Estudios de Derecho, Volumen 64(114)*, 199-216.
- Báez Corona, J. F., & Jongitud Zamora, J. d. 2014. "La influencia de la corrupción sobre el derecho a una educación de calidad. Estudio de correlación". *Prolegómenos*, 123-142.
- Baudrillard, J. 2002. "La transparencia del ma". *Contraseñas* (págs. 41-46). Barcelona: Editorial Anagrama.
- Caiden, G. 1997. "La democracia y la corrupción". *Reforma y Democracia May*, 1-18.
- Caiden, G. E. 2004. "El peso que cargamos sobre nuestras espaldas: corrupción en América Latina". *Revista del CLAD Reforma y Democracia.*, 1-15.
- Casanova Moreno, M. d. 2009. *La corrupción política en democracia y la confianza (Tesis Doctoral)*. Alcalá de Henares: Universidad de Alcalá.
- Foucault, M. 1995. "Crítica y Aufklärung (Qu'est-ce que la Critique)". *Revista de Filosofía-ULA*, 1-18.
- González-Espinosa, A. C., & Boehm, F. 2011. "Medir la corrupción: de la generación de conciencia a los peligros de la mala interpretación". *Opera*, 259-277.
- Heller, N. 2009. "Definiendo y midiendo la corrupción. ¿De dónde venimos, dónde estamos ahora y qué importa para el futuro?" *Reforma y Democracia*, 1-14.
- Hernaíz, C. E., Phélan, M., & Camacho, J. 2014. "Sobre las mediciones de corrupción y su relación con el desarrollo y el bienestar en América Latina". *Paradigmas*, 131-177.
- Isaza, C. 2011. "El fracaso de la lucha anticorrupción en Colombia". *Opera*, 221-239.
- Jaramillo Gabanzo, N. J. 2011. "¿Existe alguna relación entre la corrupción política y la democracia? Breve reflexión teórica dirigida a establecer sus posibles articulaciones". *Opera*, 241-257.
- Lazzarato, M. 2007. *Biopolítica. Estrategias de gestión y agenciamiento de creación*. Cali: Ediciones "Sé Cauro".
- Malem Seña, J. 2014. "La corrupción: algunas consideraciones conceptuales". *Revista Illes i imperis*, 169-180.
- Martínez Posada, J. E. 2010. *La universidad productora de productores: entre biopolítica y subjetividad*. Bogotá: Universidad de la Salle.



- NACIONES UNIDAS. 2004. *Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción*. Nueva York : NACIONES UNIDAS.
- NACIONES UNIDAS. 2004. *Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional y sus protocolos*. Nueva York: Naciones Unidas.
- Nietzsche, F. 2005. *Genealogía de la moral* . Madrid: Alianza Editorial.
- Peters, G. 1999. *La política de la burocracia*. México: Fondo de Cultura Económica.
- PNUD. 2011. *Lucha contra la corrupción en el sector educativo: métodos, herramientas y buenas prácticas*. Nueva York: PNUD.
- Vásquez Cárdenas, A. V., & Montoya Brand, M. 2011. "Corrupción, lucha anticorrupción y formas de gobierno: Hacia la búsqueda del concepto de corrupción". *Estudios de derecho*, 227-253.
- Villoria Mendieta, M. 2006. "¿Por qué desconfiamos de los políticos? Una teoría sobre la corrupción de la política". *Reforma y Democracia*, 1-21.
- Wences, I., & Conde, R. 2014. Introducción. En I. Wences, R. Conde, & A. Bonilla, *Cultura de la legalidad en iberoamérica: desafíos y experiencias* (págs. 5-16). San José: FLACSO.