

Descifrando la corrupción

Conceptos básicos para analizar prácticas
de corrupción en sociedades e instituciones democráticas

Descifrando la corrupción

Conceptos básicos para analizar prácticas
de corrupción en sociedades e instituciones democráticas

Editado por:



Primera edición, octubre de 2004

Equipo que trabajó en la formulación
del contenido de este libro:

Abraham Ábrego
Manuel Castillo
Andrés Díaz
Iris España
Margarita Funes
Nazira Lacayo
Jaime López
Karen Mejía
Sandra Murgas

Esta publicación fue posible a través del apoyo proporcionado por el Programa de Dinamarca Pro Derechos Humanos para Centroamérica (PRODECA). Los conceptos vertidos en este libro son de exclusiva responsabilidad de PROBIDAD y no necesariamente reflejan los puntos de vista de PRODECA.



Programa de Dinamarca Pro Derechos Humanos
para Centroamérica
PRODECA

Contenido

Presentación.....	1
Agradecimientos.....	2
1. El problema de la corrupción.....	3
1.1. Espacios colectivos.....	4
1.2. Relaciones democráticas.....	5
1.3. Democracia y grupos de poder.....	6
1.4. Relaciones antidemocráticas.....	8
1.5. Afectación de derechos y exclusión.....	9
1.6. La corrupción.....	10
1.7. Entorno de encubrimiento.....	12
2. Probidad = transparencia + valores.....	13
2.1. Democracia y probidad.....	14
2.2. Rendición de cuentas.....	15
2.3. Reglas claras.....	15
2.4. Información pública.....	16
2.5. Participación.....	16
2.6. Valores.....	17
3. Enfrentando la corrupción.....	18
3.1. Estrategias anticorrupción.....	19
3.2. Ciclo de las políticas anticorrupción.....	19
3.3. Temas de las políticas anticorrupción.....	20
3.4. Degradación de las políticas anticorrupción.....	21
3.5. Ciclo del procesamiento de casos de corrupción.....	22
3.6. Resolución de casos de corrupción.....	22
3.6.1. Sanción.....	23
3.6.2. Recuperación de activos.....	23
3.6.3. Reparación a los afectados.....	24
3.6.4. Prevención.....	24
3.7. Degradación del procesamiento de casos de corrupción.....	25
3.8. Integralidad y probidad de la lucha contra la corrupción.....	26
Recursos.....	28

Presentación

Para enfrentar eficazmente las prácticas de corrupción, es necesario conocer cómo éstas se originan, ocurren y son encubiertas. En sus diez años de existencia, una de las preocupaciones centrales de PROBIDAD ha sido contar con conceptos que expliquen el fenómeno de la corrupción de la forma más integral posible y que estos sean igualmente aplicables a diferentes contextos o realidades.

Este libro contiene la base conceptual sobre lo que PROBIDAD entiende por corrupción y los diferentes componentes de transparencia con los cuales se puede enfrentar el flagelo. Los conceptos responden a un proceso de observación, análisis y discusión del equipo técnico de la institución, sobre cómo transcurren las prácticas de corrupción en América Latina y cuales son las respuestas frente a ellas.

"Descifrando la corrupción" contiene de manera resumida la estrategia general que PROBIDAD ha adoptado para enfrentar el problema de la corrupción. Los conceptos acá presentados ofrecen un punto de partida básico para analizar prácticas de corrupción. Sin embargo hay que aclarar que resultan de poca utilidad si no son aplicados y desarrollados en cuestiones específicas.

Para que sea útil, el conocimiento sobre ellas, junto con el de las estrategias y medidas para erradicarlas, debe adecuarse a las realidades de cada país, tomar en cuenta el contexto histórico-cultural, reconocer las especificidades locales, y atender la dinámica "evolución" de las transgresiones en el servicio público.

Los lectores de este texto pueden obtener mayores referencias sobre la teoría acá desarrollada en el sitio web de PROBIDAD o en otros materiales impresos producidos por la institución.

Vale aclarar que las definiciones que presenta este documento continúan en estudio por parte de PROBIDAD y, desde luego, pueden ser ajustadas según la lógica con la que vayan evolucionando. Las diferentes iniciativas de lucha contra la corrupción que existen en América Latina están produciendo constantemente nuevos conocimientos que deben ser incorporados en marcos de referencias como el presente, y principalmente ser aprovechados.

El contenido de este libro está abierto a aceptar las propuestas de sus lectores para introducir en él las mejoras o consideraciones que resulten pertinentes.

Agradecimientos

PROBIDAD agradece a todos los colegas de las instituciones amigas que, en diferentes encuentros y debates, han aportado sus ideas y percepciones sobre la temática de la corrupción y la manera de abordar su flagelo. De manera muy especial, hemos considerado sus aportes para incluirlos en este documento.

Asimismo, PROBIDAD agradece al Programa de Dinamarca Pro Derechos Humanos de Centroamérica (PRODECA) por su apoyo para la producción impresa de este libro y por su constante respaldo en el fortalecimiento de esta institución.

Finalmente, PROBIDAD agradece a cada uno de los técnicos que ha integrado su equipo de trabajo. Sin su dedicación, paciencia y aportes la construcción de este libro no hubiera sido posible.

1. El problema de la corrupción

Esta parte del libro inicia con los conceptos de espacios colectivos y las relaciones democráticas que se deben dar dentro de éstos. Luego se van haciendo aproximaciones sobre las distorsiones que se dan en las relaciones democráticas, hasta llegar a los conceptos de corrupción y de los entornos de encubrimiento.

1.1. Espacios colectivos

Las sociedades e instituciones que funcionan con el esquema de sistemas democráticos se fundamentan en la premisa de los "espacios colectivos".

Los espacios colectivos son los áreas, tangibles o intangibles, en las que se relacionan los miembros de la sociedad o sus instituciones.

Algunos ejemplos de espacios colectivos son:

- Carreteras
- Parques
- Los mercados
- El gobierno
- Las municipalidades
- El espacio aéreo y marítimo

En los sistemas democráticos, todos los miembros de una sociedad o institución tienen el derecho equitativo de acceder a los espacios colectivos, de realizar actividades en ellos y de obtener beneficios según sus capacidades.

Los espacios colectivos tienen tres atributos:

- Recursos: Todo espacio colectivo posee bienes materiales o inmateriales que son usados por los miembros de la sociedad o institución. Por ejemplo: el agua, la electricidad, el petróleo, la tecnología, etc.
- Reglas: La manera en que se relacionan los miembros de las sociedades o instituciones está regida por reglas. Éstas sirven para organizar y regular los derechos, deberes y obligaciones de los miembros. Por ejemplo: las leyes de un país, reglamentos de tránsito, códigos de conducta, manuales de funciones para empleados, reglamentos de una empresa, etc.
- Límites. Los recursos del espacio colectivo no son infinitos y el beneficio que se obtiene de ellos se prolonga según su abundancia o carencia. Esta abundancia o carencia establece límites.

1.2. Relaciones democráticas

En las sociedades e instituciones democráticas, sus miembros delegan responsabilidades en determinadas personas o grupos, en forma directa o indirecta, para que actúen en su representación.

Las personas que delegan las responsabilidades son los representados, y quienes reciben las responsabilidades son los representantes.

Las responsabilidades delegadas consisten en atribuciones para decidir sobre ciertos asuntos y realizar determinadas actividades y recursos para llevar adelante la función de los representantes.

A cambio, los representantes adquieren el deber y la obligación de proporcionar beneficios a quienes los delegaron.

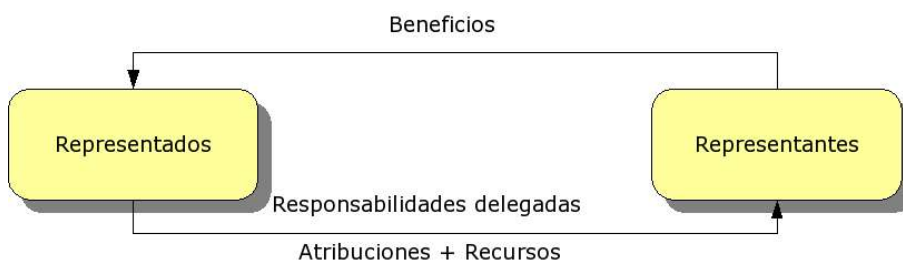


Figura 1. Relaciones democráticas

Algunos de los beneficios que reciben los representados de los representantes son:

- Resolver conflictos y regular las relaciones entre los actores de la sociedad.
- Garantizar derechos económicos, sociales y culturales.
- Ofrecer apoyo para el desarrollo económico
- Brindar información

Los beneficios que brindan los representantes pueden ser evaluados en cuanto a su impacto, calidad, uso de recursos y transparencia. Los beneficios siempre pueden ser mejorados según las necesidades que existan y los recursos de los que se disponga.

1.3. Democracia y grupos de poder

Los grupos de poder son sectores que, por contar con mayores capacidades o recursos, tienen mejores oportunidades para aprovechar y beneficiarse del uso de los espacios colectivos.

Entre las funciones de los representantes se encuentra la regulación sobre el uso de los espacios colectivos. Esto implica que deben regular a los grupos de poder para que:

- no cometan abusos en perjuicio de los demás miembros de la sociedad o institución
- lograr que los beneficios que éstos obtienen se redistribuyan

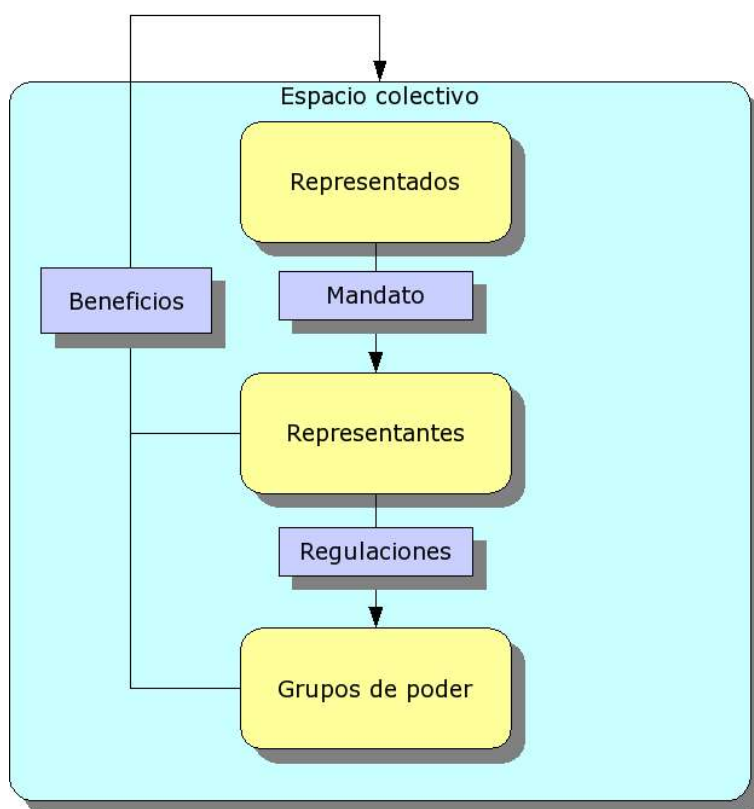


Figura 2. Relación de los grupos de poder en una democracia

Los representantes ejercen sus funciones únicamente en virtud del mandato delegado por los representados. En la relación de los representantes y los grupos de poder, el mandato se traduce en regulaciones sobre el uso que estos últimos hagan de los espacios colectivos.

Hay que precisar que los grupos de poder son también representados. Sin embargo, como se ha mencionado antes, la capacidad y los recursos que estos poseen les ubican en una posición de ventaja sobre los demás miembros. El concepto de grupos de poder no hace referencia a que tengan mayores atribuciones que los representantes, sino a que tienen mayores ventajas para obtener beneficios del espacio colectivo.

De los espacios colectivos y de las relaciones que se dan en ellos, los grupos de poder obtienen beneficios que pueden ser económicos, una mejor competitividad, acceso a mejores oportunidades, reconocimiento social, etc. En el entendido de que los beneficios que obtienen los grupos de poder son un producto de los espacios colectivos y del uso de los recursos que hay en estos, debe haber entonces haber una redistribución.

1.4. Relaciones antidemocráticas

Cuando la democracia es débil o cuando prevalecen patrones autoritarios, las relaciones entre representados, representantes y grupos de poder se distorsionan.

En este escenario, los grupos de poder ejercen influencias indebidas sobre los representantes para obtener de manera indebida una mejor posición en la explotación de los espacios colectivos. Los representantes dejan de atender el mandato de quienes los eligieron y cometen transgresiones contra éstos. En consecuencia, las relaciones se invierten y la democracia se anula.

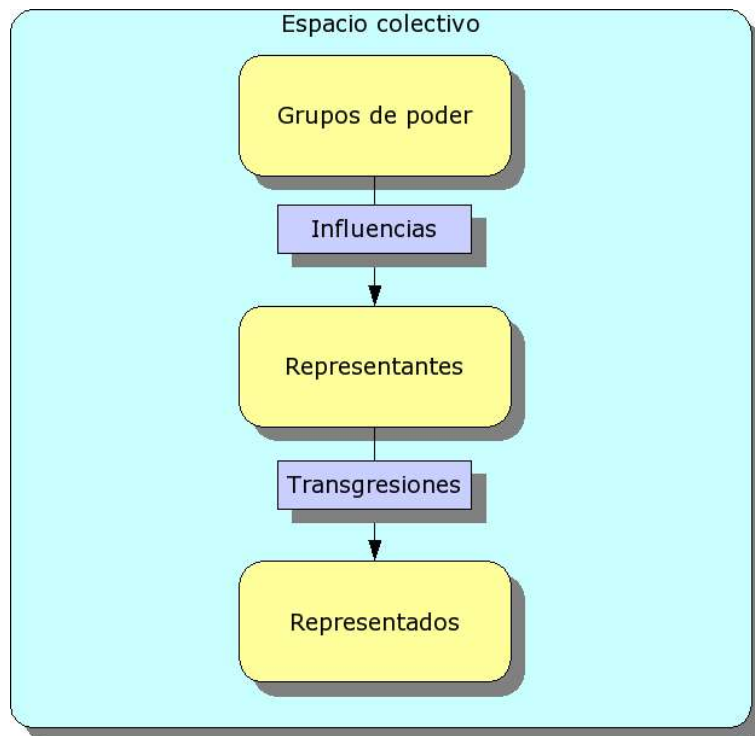


Figura 3. Posición de los grupos de poder en democracias débiles

1.5. Afectación de derechos y exclusión

El abuso en el uso del poder delegado produce transgresiones en contra de los representados. Las transgresiones pueden consistir en autoritarismo, oportunismo, impunidad y otras conductas o acciones indebidas.

Las transgresiones afectan los derechos de los representados por acción y por desprotección.

Todo lo anterior pone en condición de exclusión a los representados con respecto al uso y aprovechamiento de los espacios colectivos.

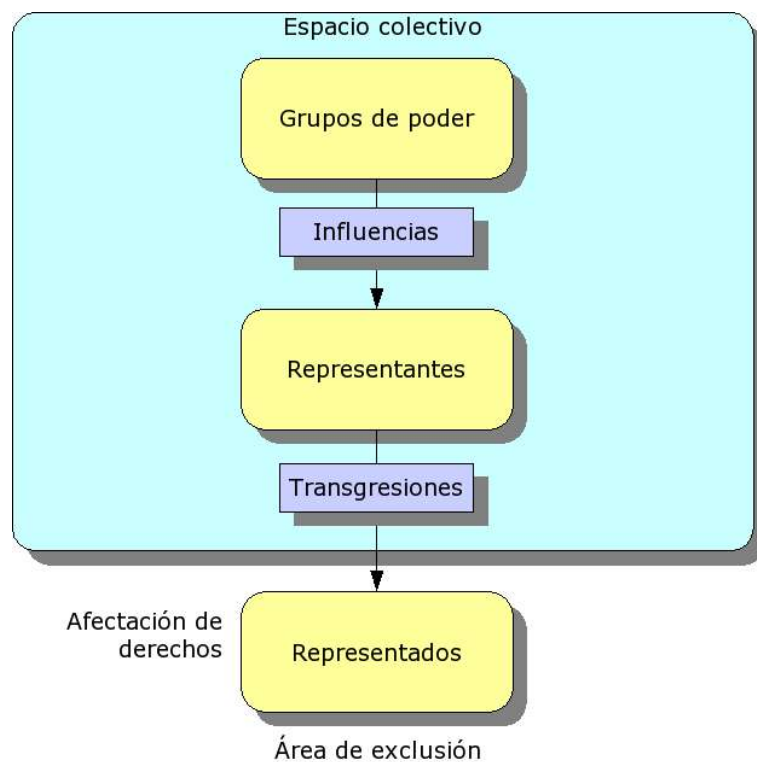


Figura 4. Situación de afectación de derechos y de exclusión en relaciones antidemocráticas

1.6. La corrupción

Corrupción es el abuso del poder delegado. Algunos ejemplos de prácticas de corrupción se presentan en la siguiente tabla.

<i>Representante</i>	<i>Abuso del poder</i>
Presidente de la República	Designa a familiares suyos en su gabinete
Ministro	Pide sobornos para otorgar licitaciones
Gerente de una empresa	Carga gastos personales en las cuentas de la empresa sin el consentimiento de los accionistas.
Presidente de un gremio o sindicato	Defiende únicamente los derechos de personas allegadas
Alcalde municipal	Usa recursos de la alcaldía para construir una propiedad privada
Dirigente de un partido político	Designa únicamente como candidatos para cargos públicos a personas que le son leales

La corrupción es cometida por los representantes cuando hacen uso incorrecto de sus facultades o de los recursos que les han sido asignados, con la finalidad de generar beneficios ilegítimos para sí mismos o para los grupos de poder que ejercen influencias indebidas sobre ellos.

Las prácticas de corrupción equivalen a transgresiones en contra de los representados, las que producen afectación a los derechos de estos por acción y por desprotección.

Como consecuencia de la corrupción, los representados quedan en condición de exclusión para usar y beneficiarse de los espacios colectivos.

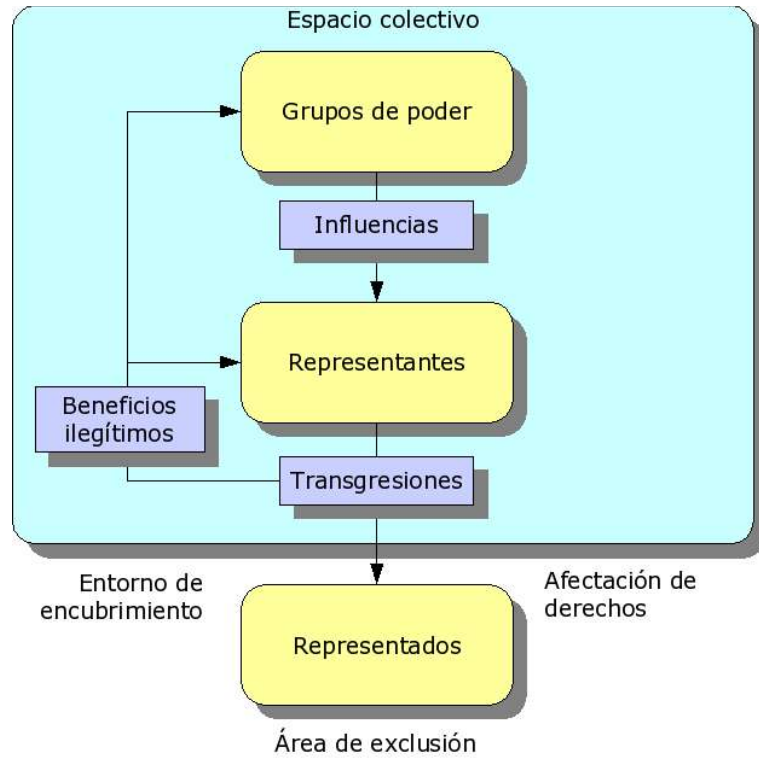


Figura 5. La corrupción

1.7. Entorno de encubrimiento

La corrupción está asociada a un entorno de encubrimiento que impide que el problema pueda ser expuesto, investigado o resuelto.

Los mecanismos de encubrimiento pueden:

- ser generados por los grupos de poder o los representantes: destruyendo evidencias, ocultando información, cerrando espacios de participación, etc.
- ser responsabilidad de los representados en la medida que no participan ni se informan de los asuntos colectivos;
- ser responsabilidad de terceros actores, como es el caso de la prensa cuando está vinculada a los grupos de poder.

2. Probidad = transparencia + valores

Según el diccionario de Real Academia de la lengua española, la palabra "probidad" significa rectitud de ánimo e integridad en el obrar. La corrupción se erradica al lograr que la probidad prevalezca en las relaciones de una sociedad o institución.

En esta parte del libro se define el concepto de transparencia y de sus componentes, junto a los valores colectivos y la relación de todos esto con la democracia.

2.1. Democracia y probidad

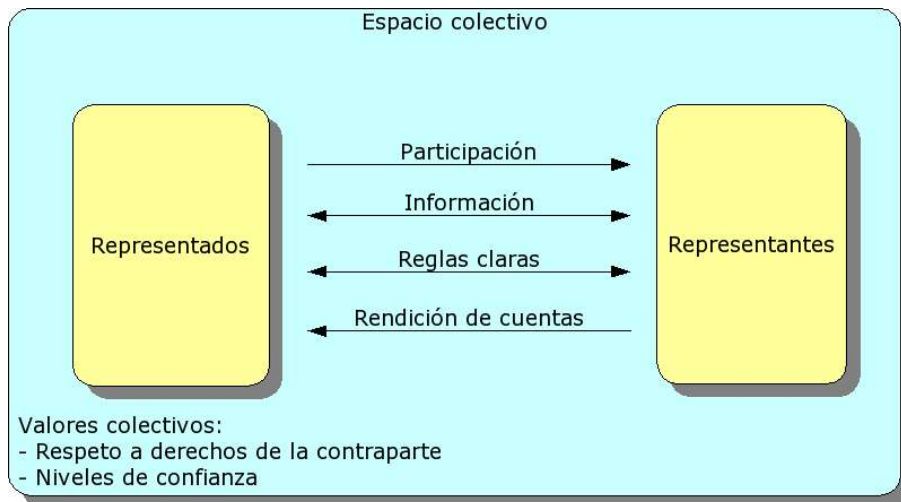


Figura 6. Democracia y probidad

Uno de los fundamentos de la democracia es la transparencia y los valores que prevalecen en los actos colectivos.

Hay más transparencia en la medida que hay mejor rendición de cuentas, claridad de las reglas, disponibilidad y acceso a la información y participación en los asuntos de interés colectivo.

Entre los valores colectivos se encuentran el respeto a los derechos de la contraparte y la confianza mutua.

Probidad es la integración de la transparencia y los valores.

2.2. Rendición de cuentas

La rendición de cuentas es el deber y la obligación de los representantes de responder por:

- a) Las decisiones adoptadas y sus consecuencias
- b) Las actividades realizadas y sus resultados
- c) El uso y destino de los recursos

La rendición de cuentas implica la existencia de mecanismos e instancias para que los representantes expongan, expliquen y justifiquen su gestión, y para que se sometan a la evaluación y voluntad de los representados.

2.3. Reglas claras

La existencia de reglas claras implica que:

- a) Esté definido cómo y quiénes formulan y modifican las reglas
- b) Haya criterios precisos para la toma de decisiones
- c) Los procedimientos sean fáciles de realizar y cumplir
- d) Las excepciones estén delimitadas
- e) No haya cambios arbitrarios en las reglas
- f) Existan instancias para la resolución de conflictos y que éstas funcionen
- g) Se apliquen sanciones a quienes no observen o cumplan las reglas

El cumplimiento de las reglas es obligación tanto de los representantes como de los representados.

2.4. Información pública

La información sobre las decisiones, actividades y recursos de la colectividad debe ser:

- a) Oportuna
- b) Verificable
- c) Comprensible

El acceso a la información pública debe ser libre. Las personas tienen el derecho de buscar, recibir y difundir la información pública sin restricción.

Las excepciones deben estar claramente definidas y limitadas a los siguientes casos:

- a) información de particulares
- b) información de procesos en marcha, cuando su difusión pueda afectarlos
- c) información que ponga en riesgo la seguridad colectiva

El acceso a la información es en ambos sentidos: de los representados a los representantes y viceversa.

2.5. Participación

Es el ejercicio de los derechos colectivos en:

- a) La elección de los representantes, incluyendo la designación y la revocatoria de mandatos.
- b) La formulación de las políticas y la asignación de los recursos
- c) La observación y vigilancia sobre los asuntos públicos
- d) La evaluación sobre los resultados de la gestión de los representantes y la adopción de medidas correctivas
- e) El acceso equitativo a oportunidades

Deben existir mecanismos e instancias que fomenten y garanticen la participación y que defiendan a los afectados cuando sus derechos sean transgredidos.

2.6. Valores

Los valores son pautas que orientan la conducta hacia el respeto de los derechos humanos.

En relación a la democracia, los valores fundamentales son aquellos que prevalecen en las relaciones entre representantes y representados, es decir valores colectivos.

Ejemplos de valores colectivos son:

- Respeto al derecho de la contraparte
- Confianza mutua

Cuando los valores prevalecen en mayor medida los mecanismos de transparencia pueden ser más flexibles.

3. Enfrentando la corrupción

Para enfrentar las prácticas de corrupción es necesario diseñar y llevar adelante estrategias que permitan la adecuada identificación de los problemas y la adopción de medidas efectivas para su erradicación. Esta parte del libro tiene el propósito de ayudar a conceptualizar tales estrategias.

3.1. Estrategias anticorrupción

La corrupción puede ser enfrentada mediante dos estrategias generales:

- a) Políticas anticorrupción orientadas a las estructuras o sistemas institucionales
- b) Procesamiento de casos para responder a las prácticas específicas de corrupción

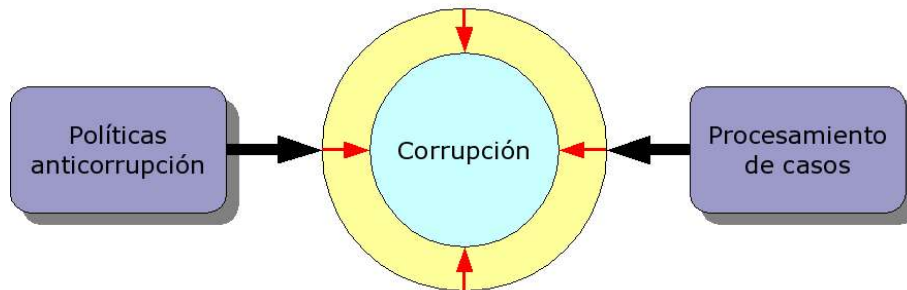


Figura 7. Estrategias para enfrentar la corrupción

3.2. Ciclo de las políticas anticorrupción



Figura 8. Ciclo de políticas anticorrupción

El objetivo de las políticas anticorrupción es mejorar la rendición de cuentas, la claridad de las reglas, la disponibilidad y acceso a la información pública y la participación de los representados.

Deben existir mecanismos e instancias para la formulación de las políticas anticorrupción, para su aplicación y para la evaluación de sus efectos o impactos.

El ciclo de las políticas anticorrupción debe ser transparente y asegurar su efectividad en las diferentes etapas que comprende.

El ciclo que atraviesa una política anticorrupción implica:

- Acciones que produzcan cambios en uno o más de los problemas de probidad o de transparencia que hayan sido detectados
- Procesos que permitan la debida formulación, implementación y evaluación de las acciones. En esta forma pueden determinarse los compromisos y recursos que serán necesarios para sostener y llevar adelante los cambios
- Desarrollo de capacidades, que pueden incluir aspectos técnicos, jurídicos, económicos o de otro tipo

3.3. Temas de las políticas anticorrupción

Las políticas anticorrupción abarcan muchos temas, entre los cuales se encuentran:

- Financiamiento de partidos políticos
- Acceso a información pública
- Lavado de dinero y activos
- Conducta y control de funcionarios
- Compras gubernamentales
- Presupuestos participativos
- Periodismo investigativo
- Sistema judicial
- Reformas del Estado
- Gobernabilidad corporativa
- Resolución de conflictos
- Etc.

3.4. Degradación de las políticas anticorrupción

Existen tres factores principales que generan una brecha entre la formulación de las políticas públicas contra la corrupción, la aplicación de éstas y la evaluación sobre sus resultados y efectos:

- a) Falta de voluntad política
- b) Débiles capacidades institucionales
- c) Pobre exigencia social

Al problema de las diferencias de efectividad que existen entre las etapas de formulación, aplicación y evaluación, Probid le denomina "degradación en el ciclo de políticas anticorrupción".

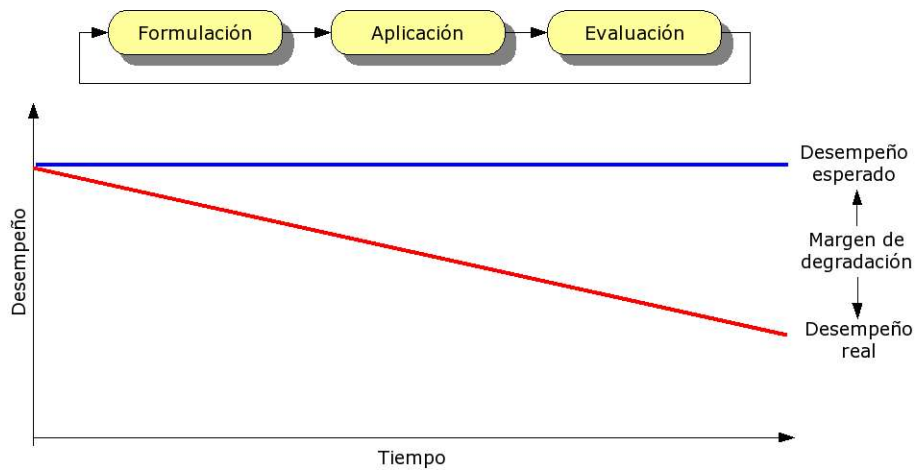


Figura 9. Degradación de las políticas anticorrupción

3.5. Ciclo del procesamiento de casos de corrupción

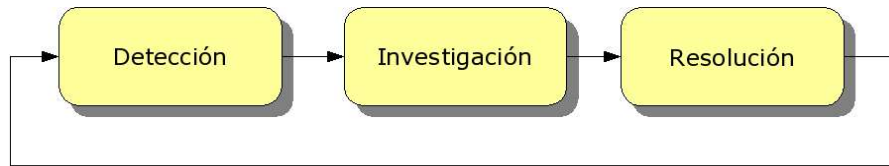


Figura 10. Ciclo del procesamiento de casos de corrupción

El procesamiento de casos de corrupción comprende:

- a) Detección: acciones para identificar y exponer los casos de corrupción, contener sus efectos, identificar a los presuntos responsables y establecer las condiciones para su investigación y resolución.
- b) Investigación: recolección de evidencias y elementos para explicar por qué y cómo ocurrió el caso de corrupción en cuestión, para establecer la presunta responsabilidad de los implicados, para identificar el destino y ubicación de los recursos desviados y para identificar a los afectados directos.
- c) Resolución: valoración de las evidencias y elementos recogidos durante la investigación y decisión sobre las medidas correctivas a implementar.

3.6. Resolución de casos de corrupción

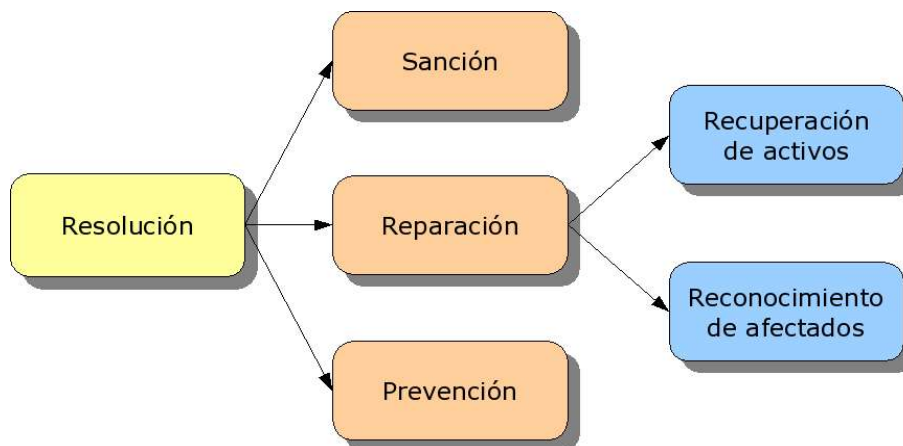


Figura 11. Resolución de casos de corrupción

3.6.1. Sanción

Existen diversas formas de sanción:

- a) Exhibición pública
- b) Llamado de atención o amonestación
- c) Suspensión o destitución
- d) Inhabilitación para ejercer cargos
- e) Multas y reparos económicos
- f) Prohibición para hacer contratos y recibir concesiones
- g) Cárcel

En todo caso de corrupción necesariamente tienen que haber responsables que deben ser sujetos de sanción.

Los responsables son los representantes que incurren en las irregularidades y los grupos de poder que obtienen beneficios ilegítimos.

3.6.2. Recuperación de activos

En materia de activos, la reparación comprende:

- a) La recuperación de los fondos defraudados o los bienes saqueados, incluyendo la repatriación cuando éstos han se encuentran en otros países
- b) La reposición del daño económico causado a las instituciones afectadas
- c) La reversión de las concesiones o de los contratos dolosos
- d) La indemnización para cubrir los costos de oportunidad, los costos procesales y otros perjuicios económicos no determinados con precisión

3.6.3. Reparación a los afectados

En todo caso de corrupción hay afectados directos, que son las personas a las que les han sido violados sus derechos y que han quedado en situación de exclusión.

Por ejemplo, en un proyecto que sufrido problemas de corrupción los afectados son sus beneficiarios directos.

La reparación incluye:

- a) El reconocimiento de los afectados
- b) El restablecimiento de los derechos violados
- c) Indemnización por el daño sufrido
- d) Protección para no ser nuevamente afectado

3.6.4. Prevención

Consiste en las medidas que se adoptan para que los casos de corrupción no vuelvan a repetirse.

Éstas pueden incluir:

- Reformas en las normas y procedimientos
- Reestructuración de las instituciones
- Rediseño de los sistemas de gestión y de información
- Mejoras en los controles
- Depuración de personal
- Etc.

3.7. Degradación del procesamiento de casos de corrupción

Muchas veces los mecanismos institucionales para la detección de prácticas de corrupción fallan. Esto se evidencia porque en muchos casos es la prensa la que detecta tales hechos, antes que las instituciones del Estado.

Durante las investigaciones, los organismos respectivos no logran recopilar evidencias suficientes, identificar y procesar a todos los responsables y establecer el paradero de los activos defraudados.

Con respecto a la resolución, ésta normalmente se centra en tratar de buscar una sanción para el responsable principal o más visible, sin procurar la recuperación de los activos y la adopción de medidas preventivas para que los hechos de corrupción en cuestión no vuelvan a repetirse.

Al problema de las diferencias de efectividad que existen entre las etapas de detección, investigación y resolución, se le denomina "degradación en el ciclo del procesamiento de casos de corrupción".

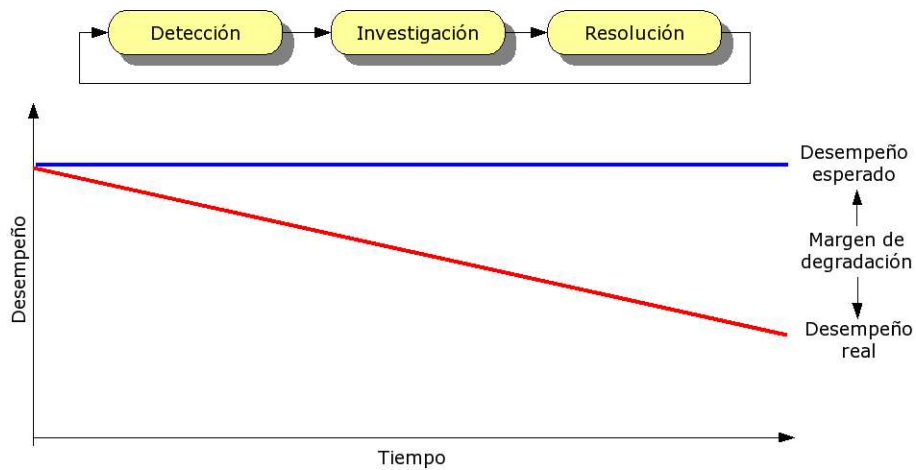


Figura 12. Degradación en el procesamiento de casos de corrupción

3.8. Integralidad y probidad de la lucha contra la corrupción

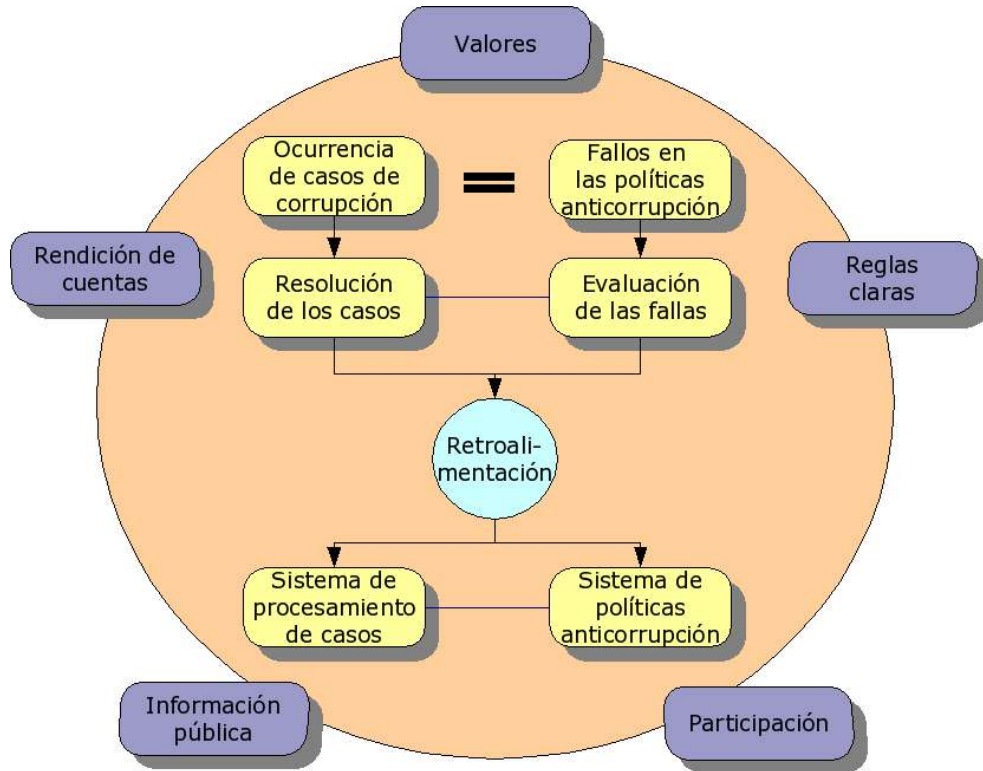


Figura 13. Integración y probidad en la lucha contra la corrupción

Cuando un caso de corrupción ocurre es porque las políticas públicas fallaron. Por otro lado, la única forma de probar la efectividad de una ley, procedimiento o instancia es contrastándola y evaluándola frente a prácticas concretas de corrupción. Este es el punto de encuentro entre el enfoque estructural o sistémico del problema de la corrupción y el enfoque casuístico.

Estas aseveraciones pueden parecer obvias, sin embargo normalmente no son consideradas ni en el ciclo de las políticas públicas anticorrupción (formulación, aplicación y evaluación) ni en el procesamiento de los casos de corrupción. Por ejemplo, es común observar que no hay adecuados canales de comunicación y coordinación entre las comisiones anticorrupción y las contralorías, fiscalías y tribunales. Además, los productos del trabajo de estas instituciones no son compartidos ni utilizados como insumos para la labor de otras.

A todo esto hay sumar un hecho que puede parecer paradójico, que las instituciones encargadas de las políticas públicas y las responsables del procesamiento de casos de corrupción operan sin mucha transparencia. Es decir, sin rendir cuentas sobre su gestión, con excesiva discrecionalidad, sin ofrecer suficiente información pública sobre su labor y sin permitir la participación ciudadana en la formulación de sus planes, en la vigilancia de éstos y en la evaluación de sus resultados.

Recursos

Sobre PROBIDAD

En el sitio web de PROBIDAD usted puede encontrar diferentes recursos y referencias sobre la lucha contra la corrupción en América Latina.

<http://probidad.org>

Directorios

Sobre instituciones y actores relacionados con el trabajo anticorrupción y de transparencia

<http://probidad.org/index.php?seccion=directorios/index.html>

Legislación

La más actualizada recopilación de normativas anticorrupción aplicables a nivel internacional

<http://www.probidad.org/index.php?seccion=npi/index.html>

Boletín PROBIDAD

Esta publicación presenta acciones, documentos de análisis y nuevas iniciativas en el campo de la anticorrupción

<http://probidad.org/index.php?seccion=boletines/index.html>