

**Claves para el fortalecimiento  
de las iniciativas de lucha  
contra la corrupción en los  
gobiernos nacionales**

Enero de 2005



Contribuyendo a la erradicación de prácticas corruptas en América Latina

# **Claves para el fortalecimiento de las iniciativas de lucha contra la corrupción en los gobiernos nacionales**

Estrategia de PROBIDAD para contribuir a la  
erradicación de prácticas corruptas en los gobiernos nacionales

Enero de 2005

*Ésta es una estrategia animada por la institución cívica PROBIDAD. Parte de la premisa de que la ocurrencia de hechos de corrupción en los gobiernos nacionales es una muestra de las fallas en las políticas de transparencia y que por tanto, la forma de probar la efectividad de una política es en la resolución de casos concretos.*

*La estrategia pretende fortalecer las iniciativas de lucha contra la corrupción gubernamental a través procesos orientados a que las políticas de transparencia y el procesamiento de casos tengan un mejor desempeño, que sean más efectivas, integrales y transparentes. Todo esto acompañado de una mayor promoción y defensa de los derechos ciudadanos.*

## Contenido

1. Introducción.....	1
2. Corrupción estructural.....	3
3. Componentes de la estrategia.....	5
4. Metodología general.....	7
5. Descripción de componentes principales.....	8
5.1. Políticas de transparencia.....	8
5.2. Procesamiento de casos de corrupción.....	9
5.3. Promoción y defensa de los derechos ciudadanos.....	9
6. Indicadores de evaluación.....	11
6.1. De los niveles de corrupción.....	11
6.2. De los componentes principales.....	11
6.4. Relación entre niveles de indicadores.....	12
6.5. Formas de valoración.....	12
Anexos.....	13
1. Enfoque sectorial de PROBIDAD para el diseño de estrategia y planes.....	14
2. Corrupción estructural y desigualdad.....	16
Introducción.....	16
Orientación conceptual.....	16
Medición de la desigualdad y de la corrupción estructural.....	19
Enunciados claves.....	22



## 1. Introducción

Esta estrategia corresponde a una revisión del plan de agosto de 2004 titulado “Descifrando la corrupción: claves para el fortalecimiento de las iniciativas anticorrupción en Centroamérica y Panamá”<sup>1</sup>. Lo que se ha hecho es extraer del mismo los aspectos conceptuales y metodológicos generales, que puedan ser aplicados por PROBIDAD en cualquier país, y se ha dejado en otro documento los aspectos específicos de programación y aplicación.

La revisión del plan original ha derivado en un planteamiento mucho más preciso de lo que PROBIDAD considera que puede y quiere hacer para contribuir con los programas de lucha contra la corrupción en los gobiernos nacionales.

Buena parte de lo planteado en esta estrategia ya se tiene en ejecución en Honduras y Nicaragua en sus etapas iniciales. Ésto comprende evaluaciones sobre las políticas nacionales de transparencia y el procesamiento de casos de corrupción, así como el desarrollo de un módulo de promoción y defensa de derechos ciudadanos. Precisamente muchas de las lecciones y consideraciones que se han tomado en cuenta para realizar la revisión provienen de las primeras experiencias obtenidas en Honduras y Nicaragua.

En general la revisión de la estrategia se basa en las siguientes consideraciones:

- a) Parte de ver a las sociedades centroamericanas como un conjunto de sectores que tienen problemas internos de corrupción y que propagan dichas prácticas al relacionarse con otros sectores (ver anexo 1, “Enfoque sectorial de PROBIDAD para el diseño de estrategia y planes”).
- b) El enfoque de esta estrategia son los gobiernos nacionales. Sin embargo se advierte sobre la necesidad de desarrollar esfuerzos complementarios en los gobiernos locales, los partidos políticos, la prensa, el sector privado y el sector financiero, entre otros.
- c) PROBIDAD está desarrollando en paralelo una estrategia sobre la prensa. Además para este año espera completar algunos trabajos preliminares referidos a los partidos políticos.
- d) La estrategia se divide en dos tipos de componentes: principales y de aplicación. Los principales son: políticas de transparencia, procesamiento de casos de corrupción y promoción y defensa de derechos ciudadanos. Los componentes de aplicación se refieren a complementos temáticos que sea necesario introducir en la implementación de la estrategia.
- e) Los componentes de aplicación no estaban considerados en la versión original. Sin embargo se ha observado que en determinadas circunstancias son necesarios para iniciar la construcción de esfuerzos de cooperación con otras instancias.
- f) En todo caso los componentes de aplicación son requeridos y están supeditados a los componentes principales, sin ser un fin en si mismos.

---

<sup>1</sup> Estrategia trianual: Descifrando la corrupción: claves para el fortalecimiento de las iniciativas anticorrupción en Centroamérica y Panamá. PROBIDAD, agosto de 2004  
[http://www.probidad.org/info/proyectos/estrategia\\_trianual\\_ca.pdf](http://www.probidad.org/info/proyectos/estrategia_trianual_ca.pdf)

- g) Procura lograr una relación estrecha entre los planos internacional, nacional y local. Por un lado se busca que los programas de lucha contra la corrupción de los gobiernos nacionales propicien la implementación de acuerdos y tratados internacionales. Por otra parte, se estimula la intención de aprovechar y elevar al plano nacional las experiencias construidas en los gobiernos locales.
- h) El objetivo de la estrategia es contribuir al fortalecimiento de iniciativas de lucha contra la corrupción gubernamental, que propicien mejoramientos en las políticas de transparencia, en el procesamiento de casos de corrupción y en la promoción y defensa de derechos ciudadanos.
- i) La metodología que se utilizará para el desarrollo de la estrategia consiste en evaluaciones preliminares sobre el estado de los componentes principales y el nivel de desarrollo de las iniciativas. Seguidamente se diseñarán e implementará acciones que contribuyan al fortalecimiento de iniciativas claves, como acompañamiento, defensa, capacitación, gestión de propuestas u otras. El ciclo se cerrará con evaluaciones para valorar las relaciones de cambio en los componentes principales y en las iniciativas.
- j) La implementación de la estrategia tiene un fuerte énfasis en el desarrollo de instrumentos y metodologías que puedan ser luego aprovechadas por otras iniciativas. De interés particular son los instrumentos de diagnóstico, evaluación o medición, y las metodologías de fortalecimiento.
- k) Bajo la premisa de que la corrupción es una función que propicia condiciones de desigualdad en el desarrollo de capacidades y en el aprovechamiento de oportunidades, a través de la estrategia se experimentará con el uso de indicadores de desigualdad para generar mediciones sobre el impacto de la corrupción o de los avances en la lucha contra el flagelo.
- l) La estrategia tiene como punto de enfoque los procesos de diseño, aplicación y evaluación de los programas de lucha contra la corrupción. A la mejora de estos procesos es a lo que PROBIDAD busca contribuir. No es el objetivo prioritario de esta estrategia ofrecer apoyo en cuestiones temáticas. Como se mencionó anteriormente, los componentes de aplicación dependen y están determinados por los componentes principales referidos en el literal “d”.
- m) En consonancia con el literal anterior, la estrategia no busca que las iniciativas con las que se trabaje se enfoquen o adopten determinados temas. El propósito es incorporar visiones de proceso en sus áreas de trabajo vigentes y estructurar marcos de cooperación entre diversas iniciativas, con la finalidad de complementar capacidades en forma más organizada y efectiva.

## 2. Corrupción estructural

Esta estrategia parte de ver a la corrupción como un problema de carácter estructural. En el anexo 2, "Desigualdad y corrupción estructural", se presenta un planteamiento teórico en el que se define lo que es la corrupción estructural y como ésta puede ser medida en base a la variación de los niveles de desigualdad que provoca en una sociedad o colectividad.

Los principales supuestos o enunciados del planteamiento teórico de corrupción estructural son los siguientes:

- a) La corrupción tiene como efecto final la generación de beneficios ilegítimos para un sector privilegiado de la población. Por tanto, la corrupción se puede definir en función de los beneficios ilegítimos que este sector obtiene y del tamaño del mismo.
- b) La corrupción le permite a una parte de los miembros de una colectividad obtener una posición dominante en el uso y explotación de los espacios comunes. Por tanto, la corrupción produce desigualdad.
- c) La desigualdad entre los miembros de un espacio colectivo se produce cuando una parte de éstos recibe beneficios en una proporción mayor a lo debido o acordado, en detrimento del resto de miembros o de la colectividad en general.
- d) La corrupción estructural es el conjunto de actos de corrupción acumulados en un período, que generan condiciones permanentes de desigualdad.
- e) La desigualdad provocada por la corrupción estructural es una relación entre el volumen de los beneficios obtenidos indebidamente y el tamaño del sector que los recibe. Mientras mayores sean los beneficios indebidos y más pequeño el sector que los recibe, la desigualdad será mayor.
- f) La corrupción estructural es igual a la diferencia entre las mediciones de desigualdad en dos períodos de tiempo diferentes, cuando ésta última se debe a una distribución indebida de los beneficios.
- g) La lucha contra la corrupción tiene un efecto positivo mientras menor sea el valor de la corrupción estructural, o en otras palabras mientras más amplia sea la reducción en los niveles de desigualdad.

Aunque el modelo teórico de corrupción estructural es sencillo y bastante preciso, su aplicación puede resultar compleja debido a la intervención de otras variables en los indicadores de desigualdad existentes.

Por ejemplo, la emigración causada por pobreza – como ocurre en la mayor parte de países de América Latina - tiene como efecto reducir la población en los estratos económicos más bajos. Seguidamente los emigrantes alimentan la economía de los países con remesas dirigidas principalmente a sus familiares, que en igual forma se ubican en los estratos económicos más bajos. El efecto global de las variables de emigración y remesas es una reducción en las brechas de desigualdad, lo que tiende a compensar los desajustes producidos por la corrupción.

Por tanto, para poder medir corrupción estructural es necesario identificar que otras variables inciden en los niveles de desigualdad – como es el caso de las migraciones y las remesas – y estimar el peso que éstas tienen en las mediciones y cuál es su relación con los problemas de corrupción.

A pesar de las limitaciones que existen para la aplicación del modelo teórico de corrupción estructural, al menos en aspectos cuantitativos, a criterio de PROBIDAD su adopción ofrece mejores criterios de análisis y evaluación para valorar el estado de la corrupción en las sociedades y el éxito o los fracasos de los programas anticorrupción.



### 3. Componentes de la estrategia

La estrategia se divide en componentes principales y de aplicación. Los primeros corresponden a aspectos sustanciales que a criterio de PROBIDAD deben estar presentes en cualquier estrategia o programa de lucha contra la corrupción. Los segundos aportan contenido y especificidad a la implementación de los principales.

En consonancia con el enfoque de corrupción estructural, los componentes principales tienen el propósito de reducir las brechas de desigualdad dándole mayor poder a los ciudadanos sobre su gobierno. Son igualmente aplicables a cualquier sector, institución o proceso. Éstos son:

- a) **Políticas de transparencia:** tratan de mejorar la relación entre la ciudadanía y los funcionarios a través de mecanismos que garanticen la delegación y observancia de los mandatos, así como la asignación y buen uso de los recursos. Incluyen la rendición de cuentas, la observancia de las normas, la información pública y la participación ciudadana.
- b) **Procesamiento de casos:** busca mejorar la resolución de casos de corrupción procurando sanciones efectivas, reparaciones de bienes y de derechos y la adopción de medidas con la finalidad de revertir las desigualdades provocadas.
- c) **Promoción y defensa de derechos:** su objetivo es mejorar las condiciones para el ejercicio de derechos relativos a la transparencia y a la lucha contra la corrupción, con la finalidad de que los ciudadanos puedan evitar o defenderse frente a transgresiones que agraven su situación de desigualdad.

Los componentes de aplicación están en función de la naturaleza específica de las prácticas de corrupción a enfrentar. Están relacionados a un tema particular. Además, como su nombre lo indica, tienen una connotación especializada en su contenido y en sus métodos de implementación según el sector, institución o proceso de que se trate.

Los componentes de aplicación incluidos en esta estrategia se derivan de la experiencia acumulada por PROBIDAD. Su utilización está en función de las coyunturas locales que surjan, y sólo si son necesarios para la construcción de marcos de cooperación entre diversas instituciones. Los componentes actuales son:

- a) **Gobierno electrónico:** trata sobre el uso de las tecnologías de información y comunicaciones en la mejora de las relaciones entre el gobierno nacional y los ciudadanos. Ésto con el sentido de apoyar y facilitar la gestión de los funcionarios y las instituciones y por otro lado, servir de mecanismo de garantías para que los ciudadanos puedan ejercer sus derechos y cumplir con sus obligaciones hacia el Estado.
- b) **Presupuestos públicos:** el propósito es que sean los ciudadanos quienes decidan sobre el origen, distribución y asignación de los recursos necesarios para sostener la gestión de los gobiernos nacionales. Lo anterior, teniendo presente que los presupuestos son instrumentos determinantes para la diseño e implementación de las políticas públicas.

- c) **Sistema judicial:** La acceso y la correcta aplicación de la justicia es determinante para que los derechos de los ciudadanos pueden ser garantizados y protegidos. El funcionamiento adecuado del sistema judicial supone la reducción y reparación de los casos de transgresiones en contra de los ciudadanos.

## 4. Metodología general

En la versión original de la estrategia, la metodología contemplaba dos momentos de intervención. El primero, a través de la identificación de factores de corrupción, correspondía a evaluaciones sobre las políticas de transparencia y el procesamiento de casos de corrupción, acompañadas de acciones de promoción y defensa de derechos ciudadanos. El segundo nivel, a través de actores, comprendía acciones de fortalecimiento para instituciones gubernamentales y no gubernamentales.

Como producto de la revisión, se mantienen los dos momentos originales y se ha agregado un tercero, la evaluación final. Ésto para poder valorar los cambios a que ha contribuido la implementación de la estrategia.

Cabe señalar que la distinción que se hace entre los momentos no significa que no puedan darse traslapes en el tiempo entre algunas de sus actividades. Una de las lecciones aprendidas en el inicio de la estrategia es que la aplicación de estos momentos no es lineal, por estar condicionados en buen grado a las coyunturas y necesidades locales.

Con las precisiones hechas anteriormente, los momentos que conforman la metodología de la estrategia revisada son los siguientes:

1. **Evaluación inicial** (línea de base): comprende evaluaciones de las políticas de transparencia, del procesamiento de casos de corrupción y del estado de derechos ciudadanos, y una estimación o valoración sobre el estado de la corrupción estructural.
2. **Acciones de fortalecimiento**: este momento lleva su propio apartado de evaluación, referido a la capacidad de las iniciativas y la relación de cambio producida mediante las acciones de fortalecimiento. Entre las acciones de fortalecimiento se contemplan el acompañamiento, defensa, capacitación, gestión de propuestas u otras actividades.
3. **Evaluación final**: su propósito es establecer las relaciones de cambio en términos de la variación de la corrupción estructural, de los componentes fundamentales y del fortalecimiento de las iniciativas.

Cada uno de los momentos y acciones se diseñan adoptando elementos de la metodología institucional de PROBIDAD<sup>2</sup>. Ésta contempla procesos de conceptualización participada a través de los cuales se definen y priorizan los indicadores de evaluación, se llevan adelante investigaciones y se desarrollan acciones de vinculación con el fin de fortalecer iniciativas.

---

<sup>2</sup> [http://www.probidad.org/admin/docs/mr\\_proceso\\_institucional.pdf](http://www.probidad.org/admin/docs/mr_proceso_institucional.pdf)

## 5. Descripción de componentes principales

### 5.1. Políticas de transparencia

<i>Elementos</i>	<i>Descripción</i>
Objetivo	Contribuir a mejorar la relación entre la ciudadanía y los funcionarios, a través de mecanismos que garanticen la delegación y observancia de los mandatos, y la asignación y buen uso de los recursos destinados al cumplimiento de tales mandatos, con orientación a la reducción de los niveles de desigualdad.
Problema de enfoque	Lo que PROBIDAD busca es que se reduzca la degradación de las políticas de transparencia, es decir las caídas en el desempeño de éstas a través de su proceso de formulación, aplicación y evaluación. También se persigue que el ciclo de las políticas se de con la mayor transparencia posible.
Principales medidas	<p>Las medidas de transparencia que impulsa PROBIDAD están descritas en el capítulo 2 del libro "Descifrando la corrupción"<sup>1</sup>. En general estas medidas están agrupadas en cuatro grandes categorías:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Rendición de cuentas: las responsabilidades y mecanismos para exponer y justificar sobre las decisiones adoptas y sus consecuencias, las actividades realizadas y sus resultados y sobre el uso de los recursos.</li> <li>b) Observancia de las normas: la precisión de los criterios para la toma de decisiones, la observancia de las reglas por todas las partes, la definición clara de las excepciones, la resolución adecuada de los conflictos y la aplicación de sanciones para los infractores.</li> <li>c) Información pública: la libertad para buscar, recibir y difundir información sobre los asuntos colectivos, que sea oportuna, verificable y comprensible.</li> <li>d) Participación ciudadana: la participación en la elección de los representantes, en la formulación, vigilancia y evaluación de las políticas, en el acceso equitativo a los espacios colectivos y al uso de los recursos, etc.</li> </ul> <p>PROBIDAD no propone mejores prácticas o estándares rígidos sobre las medidas que deben ser consideradas en las políticas de transparencia. Lo que ofrece es una clasificación general que puede servir de guía para identificar medidas concretas, las cuales deben corresponder al contexto del país de aplicación.</p> <p>Por lo que si aboga esta estrategia es por un lado a que en la definición de medidas de transparencia se tomen en cuenta las normas y políticas internacionales a las que se ha adherido el país en cuestión. Y por otro, que tales medidas se alimenten de las experiencias y resultados de los programas de transparencia a nivel municipal.</p>
Vinculación con las políticas internacionales	<p>Se buscará que las políticas de transparencia sirvan para lograr la implementación de acuerdos y tratados internacionales en la materia. De manera especial se pondrá atención a la Convención Interamericana contra la Corrupción, la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, y las declaraciones y planes de acción de las Cumbres de las Américas, entre otros instrumentos.</p> <p>Se abogará por el uso de las normas y políticas internacionales en los procesos de diseño de planes o medidas y en la evaluación de éstas. Además, se estimulará la participación en y el aprovechamiento de los mecanismos de seguimiento y evaluación con que cuentan los instrumentos internacionales.</p> <p>Como herramientas de apoyo se utilizará y continuará desarrollando el compendio de instrumentos internacionales que PROBIDAD mantiene en su sitio web<sup>1</sup>. Además, el libro "Normas y políticas internacionales contra la corrupción"<sup>2</sup> se adaptará para facilitar su uso en diferentes países.</p>
Vinculación con las experiencias locales	La estrategia promueve el aprovechamiento de las experiencias de transparencia a nivel municipal. Al igual que con las políticas internacionales, se buscará que las sistematizaciones sobre los resultados de los programas de transparencia a nivel local sean utilizado como insumo en el diseño de planes para los gobiernos nacionales.

<i>Elementos</i>	<i>Descripción</i>
Relación con otros componentes	Por medio de la aplicación adecuada de políticas de transparencia se espera que las instituciones propicien mejores condiciones para que los ciudadanos puedan ejercer sus derechos. En el diseño de las políticas se estimulará la adopción o incorporación de las medidas preventivas que surjan de la resolución de casos de corrupción.
Instituciones gubernamentales claves	Oficinas de planificación o de diseño de políticas del Órgano Ejecutivo, comisiones u oficinas de transparencia del órgano ejecutivo.

## 5.2. Procesamiento de casos de corrupción

<i>Elementos</i>	<i>Descripción</i>
Objetivo	Contribuir a mejoras en la resolución de casos de corrupción, procurando sanciones, reparaciones y adopción de medidas preventivas, con la finalidad de revertir las desigualdades provocadas.
Problema de enfoque	La intención es que se reduzca la degradación en el ciclo del procesamiento de casos de corrupción, es decir las caídas en el desempeño a través de la exposición de los casos, la investigación y la resolución. <sup>1</sup> Además se busca que la resolución de casos de corrupción se dé con la mayor transparencia posible.
Principales medidas	En el procesamiento de casos de corrupción, además de lograr una efectiva detección e investigación, se debe arribar a una integral resolución. En todo caso de corrupción necesariamente hay responsables que deben ser sujetos de sanción. Pero también debe lograrse la recuperación de los activos o bienes defraudados y la reparación para los afectados. Además, de poco servirá sancionar y reparar, si no se toman medidas preventivas para que los casos en cuestión no vuelvan a repetirse.
Vinculación con las políticas internacionales	Se abogará por la implementación de acuerdos y tratados internacionales en materia de persecución y castigo de la corrupción. De manera especial se pondrá atención a la Convención Interamericana contra la Corrupción, la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, y las declaraciones y planes de acción de las Cumbres de las Américas, entre otros instrumentos.
Relación con otros componentes	En la resolución de casos de corrupción se procurará que se reconozca quienes fueron los afectados y que los derechos de éstos sean reparados. También se promoverá la formulación de medidas preventivas en la resolución de los casos y la utilización de estas en el diseño de las políticas de transparencia.
Instituciones gubernamentales claves	Contralorías, fiscalías, procuradurías, defensorías, tribunales de justicia.

## 5.3. Promoción y defensa de los derechos ciudadanos

<i>Elementos</i>	<i>Descripción</i>
Objetivo	Contribuir a mejoras en las condiciones y garantías para el ejercicio de derechos relativos a la transparencia y a la lucha contra la corrupción, con la finalidad de que los ciudadanos puedan defenderse frente a transgresiones que puedan agravar su situación de desigualdad.
Problema de enfoque	Se identificará y promoverá un conjunto de derechos básicos que les permitan a los ciudadanos lograr mayor transparencia en las instituciones y una resolución efectiva de los casos de corrupción. Ésto incluye, entre otros aspectos, las libertades de elección de representantes, la participación en la formulación de las políticas, acceso a la información, vigilancia social, evaluación participada, objeción o impugnación de actos, etc.
Principales medidas	Las medidas que PROBIDAD propone incluyen educación a los ciudadanos sobre sus derechos y la forma de ejercerlos, mecanismos de protección frente a transgresiones y adecuación de las normas y estructuras para garantizar el debido ejercicio de los derechos.
Vinculación con las políticas internacionales	Los derechos ciudadanos relativos a la transparencia y la lucha contra la corrupción se fundarán en los tratados internacionales sobre derechos humanos. Además se buscará que la observación de estos puedan ser considerada por el sistema interamericano (las instancias de la Organización de Estados Americanos).

<b><i>Elementos</i></b>	<b><i>Descripción</i></b>
Relación con otros componentes	Se estimulará el uso de diagnósticos sobre el estado de los derechos para el diseño de los programas de transparencia. Las condiciones y garantías para el ejercicio de los derechos se proyectará como medidas para reducir los riesgos de ocurran casos de corrupción.
Instituciones gubernamentales claves	Defensorías o procuradurías de derechos humanos y los órganos judiciales.

## 6. Indicadores de evaluación

### 6.1. De los niveles de corrupción

La estrategia contempla el desarrollo de una aplicación de medición de la corrupción estructural haciendo uso de indicadores de desigualdad, principalmente los considerados en los informes de desarrollo humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Aún no se puede predecir el resultado que se obtendrá del desarrollo de la aplicación, pues dependerá de la factibilidad que exista para identificar, separar y cuantificar otras variables no relacionadas directamente con la corrupción estructural. En todo caso, cruzar los resultados del modelo con acontecimientos relevantes ocurridos en un período de tiempo específico permitirá establecer inferencias o aproximaciones útiles sobre el impacto de la corrupción en un país o los avances en su disminución.

### 6.2. De los componentes principales

La evaluación sobre el estado de los componentes de políticas de transparencia, procesamiento de casos de corrupción y promoción y defensa de derechos se hará por medio de una identificación y priorización de variables aplicadas. Los indicadores básicos para cada componente se presentan en el siguiente cuadro.

<i>Políticas de transparencia (PT)</i>	<i>Procesamiento de casos de corrupción (PCC)</i>	<i>Promoción y defensa de derechos (PDD)</i>
<b>Variables de medidas:</b> <ul style="list-style-type: none"><li>- Rendición de cuentas</li><li>- Observancia de reglas</li><li>- Información pública</li><li>- Participación ciudadana</li></ul>	<b>Variables de medidas:</b> <ul style="list-style-type: none"><li>- Sanción</li><li>- Recuperación de activos</li><li>- Reparación a afectados</li><li>- Medidas preventivas</li></ul>	<b>Variables de medidas:</b> <ul style="list-style-type: none"><li>- Educación en derechos</li><li>- Protección frente a transgresiones</li><li>- Adecuación de garantías</li></ul>
<b>Variables de proceso:</b> <ul style="list-style-type: none"><li>- Formulación</li><li>- Aplicación</li><li>- Evaluación</li></ul>	<b>Variables de proceso:</b> <ul style="list-style-type: none"><li>- Detección</li><li>- Investigación</li><li>- Sanción</li></ul>	<b>Variables de proceso:</b> <ul style="list-style-type: none"><li>- Denuncias o diagnósticos</li><li>- Aplicación de medidas</li><li>- Reparación</li></ul>
<b>Variables de interrelación</b> <ul style="list-style-type: none"><li>- Entradas del PCC</li><li>- Entradas de la PDD</li><li>- Salidas al PCC</li><li>- Salidas a la PDD</li></ul>	<b>Variables de interrelación</b> <ul style="list-style-type: none"><li>- Entradas de las PT</li><li>- Entradas de la PDD</li><li>- Salidas a las PT</li><li>- Salidas a la PDD</li></ul>	<b>Variables de interrelación:</b> <ul style="list-style-type: none"><li>- Entradas de las PT</li><li>- Entradas del PCC</li><li>- Salidas a las PT</li><li>- Salidas al PCC</li></ul>

### 6.3. De las iniciativas

Las iniciativas se evaluarán en función de sus procesos, capacidad de sus instancias e interrelación entre estas, así como aspectos generales relacionados con el conjunto de las mismas.

<i>Proceso</i>	<i>Instancias</i>	<i>Aspectos generales</i>
<b>Ciclo:</b> - Formulación - Aplicación - Evaluación  <b>Calidad:</b> - Estándares - Resultados	<b>Características:</b> - Posición frente a la iniciativa - Capacidades - Desempeño  <b>Relaciones:</b> - Reconocimiento entre instancias - Nivel de cooperación en el proceso - Intercambio de recursos	- Transparencia - Sostenibilidad

#### **6.4. Relación entre niveles de indicadores**

Para establecer las relaciones entre indicadores, se deberá contar con al menos dos valoraciones en distintos momentos de tiempo. La lógica de relación entre los diferentes niveles es la siguiente:

- a) El impacto de los componentes básicos es proporcional a la variación en los niveles de corrupción estructural.
- b) El impacto de las iniciativas es proporcional a la variación en la calidad de los componentes principales.
- c) La contribución de PROBIDAD es proporcional a la variación en la calidad de las iniciativas a las que se haya apoyado en su fortalecimiento.

#### **6.5. Formas de valoración**

Los indicadores podrán ser valorados mediante exposiciones narrativas que den cuenta de los cambios observados o, si existe factibilidad, por medio de índices numéricos, o con una combinación de éstos.

Si no existen más alternativas, PROBIDAD asumirá el papel de evaluador, pero éste es el caso menos deseable. El escenario ideal es que los evaluadores sean personas directamente involucradas con las iniciativas o el público en general.

Las evaluaciones deben considerar el desarrollo de indicadores aplicados. Estos deben corresponder a la realidad local o a la coyuntura.



## **Anexos**

## **1. Enfoque sectorial de PROBIDAD para el diseño de estrategia y planes**

PROBIDAD ve a la corrupción como un problema de la sociedad en su conjunto y no solo del gobierno. Por tanto, la institución propone que es necesario ofrecer una respuesta en función de los sectores que propician mayores riesgos de corrupción en su interior o de propagar el problema hacia otros sectores.

Es cierto que el gobierno nacional es el sector que destaca de mayor relevancia. Sin embargo, PROBIDAD considera que concentrar los esfuerzos de prevención y resolución de prácticas de corrupción solamente en dicho sector no es suficiente. El enfoque contrario correspondería a una visión parcial y con pocas probabilidades de éxito acerca del problema.

Por tanto se reconoce que los planes de lucha contra la corrupción deben considerar la existencia del problema y la necesidad de ofrecer respuestas en otros sectores además del gubernamental.

PROBIDAD ha adoptado como criterios de clasificación sectorial las siguientes categorías:

- **Gobierno nacional:** Está conformado por los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, más los tribunales electorales, las contralorías, fiscalías, procuradurías y defensorías, entre otras instituciones no dependientes de los órganos primarios.
- **Gobiernos subnacionales o locales:** Corresponden a las administraciones que tienen jurisdicción sobre una región o localidad y que son autónomas con respecto a los gobiernos nacionales o centrales. Esto incluye a los gobiernos estatales (ej. México), provinciales (ej. Argentina) o departamentales (ej. Perú) y a los gobiernos municipales (alcaldías, intendencias, prefecturas, etc.)
- **Partidos e institutos políticos:** Tienen la facultad de nominar candidatos para ocupar cargos en los gobiernos nacionales, subnacionales o locales y entre sus atribuciones tienen la de ofrecer formación política a sus militantes o a la población en general.
- **Prensa:** Comprende los medios de comunicación, agencias de noticias u otras instituciones o empresas dedicadas a la producción de contenidos informativos. Dentro de estas instituciones se pueden identificar a los dueños o propietarios, a los editores y a los reporteros, entre otros actores internos.
- **Sector privado:** incluye a las empresas de producción, comercialización y servicios no financieros. Se consideran dentro de éstas a los estamentos micro, pequeño, mediano y grande, complementado con sus gremios y otras instituciones de apoyo directo al sector.
- **Sector financiero, representado la banca, los mercados de valores, las aseguradoras y otros agentes financieros.** Son de interés particular en la medida que es a través de este sector que se propicia el lavado de activos.
- **Organizaciones de la sociedad civil (OSC).** PROBIDAD considera que éstas son aquellas agrupaciones conformadas con el interés de hacer valer o defender derechos de un grupo en particular (sindicatos, gremios, etc.) o de la comunidad en general (ONGs, organizaciones comunitarias, fundaciones de asistencia a desprotegidos, etc).

En estos momentos la capacidad y los recursos de PROBIDAD están orientados a los gobiernos nacionales. Complementariamente la institución está desarrollando una estrategia para la prensa y durante el año 2005 se espera realizar estudios indagatorios sobre los partidos políticos. A sectores como el privado y el financiero, PROBIDAD los aborda en cuanto a su relación con el gobierno, los partidos políticos o la prensa.

Con relación a la sociedad civil, la institución no cuenta ni tiene proyectado en el corto plazo formular una línea de trabajo específica para tal sector. Lo que se hace es inducir aspectos de transparencia y de anticorrupción en las OSC como parte de los esfuerzos de cooperación que se realizan con éstas para incidir en los gobiernos o en otros sectores.

## 2. Corrupción estructural y desigualdad

### Introducción

La corrupción no se reduce a actos aislados. Muchos de sus efectos adquieren carácter permanente. Siguen reproduciéndose aún sin necesidad de contar con la intervención de un representante o funcionario que altere las reglas del juego y que propicie el desvío de beneficios que deberían destinados a la colectividad.

El impacto de la corrupción es una situación de desigualdad en el desarrollo de capacidades, en el acceso a oportunidades y en la distribución beneficios.

El estudio de la corrupción asociado a indicadores de desigualdad abre nuevas posibilidades para comprender los efectos y la naturaleza estructural del flagelo. Además, a partir de este "nuevo conocimiento" pueden construirse innovadoras herramientas de medición y evaluación de impactos, así como de diseño e implementación de soluciones.

Este trabajo esboza una planteamiento teórico inicial acerca de la corrupción como un problema estructural y de su impacto, como factores de desigualdad en una colectividad.

### Orientación conceptual

Antes de definir y abordar la relación entre desigualdad y corrupción es necesario partir de un concepto básico sobre a qué nos referimos con la palabra "corrupción". Esto con el fin de poder precisar cuáles son los factores y flujos básicos que determinan este fenómeno.

PROBIDAD define la "corrupción" como el abuso del poder delegado. El concepto incluye las siguientes consideraciones:

- a) La corrupción se da dentro de un espacio colectivo, es decir aquellas áreas tangibles o intangibles que pertenecen a sus miembros, en las cuales éstos se relacionan y de las cuales obtienen beneficios.
- b) Existen grupos de poder que ejercen influencias indebidas sobre los representantes de una colectividad.
- c) La corrupción es cometida por los representantes de una colectividad cuando hacen uso incorrecto de sus facultades o de los recursos que les han sido asignados
- d) La finalidad de la corrupción es generar beneficios ilegítimos para dichos representantes o para los grupos de poder que ejercen influencia sobre ellos
- e) La generación de beneficios ilegítimos se a da a partir de transgresiones en contra de los representados o de la colectividad.
- f) Las transgresiones en contra de los representados producen afectaciones de derechos, por acción y por desprotección.
- g) Como consecuencia de la corrupción, los representados quedan en situación de exclusión para usar y beneficiarse de los espacios colectivos.

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

La ilustración 1, que representa el concepto de corrupción abordado en el apartado anterior, permite visualizar el problema como un circuito y establecer puntos de análisis y medición.

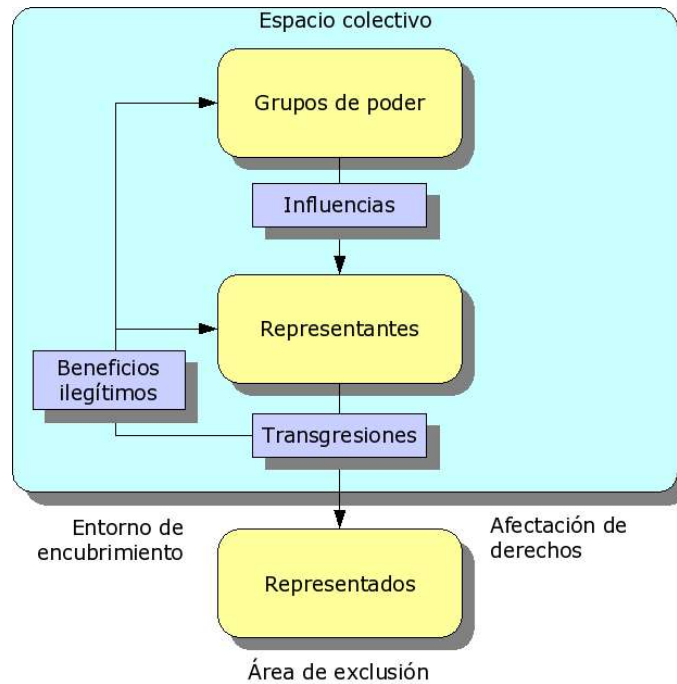


Ilustración 1. Concepto de corrupción

Para evaluar o medir la corrupción, asumiendo que la información estuviera disponible o que fuera posible construirla, la primera opción sería establecer cuál es nivel de influencias indebidas que los grupos de poder ejercen sobre los representantes.

Sin embargo, el hecho de que existan influencias no equivale a que estas necesariamente se traducirán en transgresiones. Existen diversas circunstancias que pueden evitar que esto pase, entre ellas los mecanismos de control, las valoraciones personales de los representantes o la imposibilidad material para responder. Por tanto una medición sobre influencias indebidas de lo que nos estaría alertando únicamente es sobre riesgos de corrupción, pero no de prácticas consumadas.

Como segundo indicador se puede optar por el nivel de transgresiones de los representantes hacia los representados. Pero, en igual forma que el nivel de influencias indebidas, el hecho de que hayan transgresiones no necesariamente equivale a un acto de corrupción. Las influencias indebidas y las transgresiones aparecen como condiciones necesarias para que se produzcan prácticas corrupción, pero no son suficientes.

El factor concluyente y que termina de configurar un escenario de corrupción es la obtención de beneficios ilegítimos. Por tanto, si se logran establecer indicadores sobre tales beneficios se podría entonces medir la corrupción existente dentro de un espacio colectivo y sus tendencias.

Los beneficios ilegítimos pueden tener una naturaleza muy diversa. Desde luego, pueden ser bienes materiales, como dinero, equipo, inmuebles y otros. Pero también pueden consistir en información privilegiada, regulaciones más flexibles, ventajas para ganar litigios, servicios de asesoría, trámites rápidos, etc. Los beneficios ilegítimos es todo aquello obtenido indebidamente que le permita a los grupos de poder obtener una posición dominante en el uso y explotación de los espacios colectivos.

Si lo anterior es cierto, entonces el efecto de la corrupción es producir desigualdad entre los miembros del espacio colectivo. Ésto, porque los grupos de poder se apropian indebidamente de una proporción mayor de los beneficios.

El término igualdad no equivale a que todos tengan que recibir partes exactamente iguales. Lo que se asume es que hay un acuerdo inicial o una referencia de lo debido sobre que proporción de los beneficios recibirá cada uno de los miembros. La desigualdad se da en la medida en que hay algunos miembros que reciben más de lo acordado o debido.

Como ejemplo puede citarse el caso de una empresa de capital accionario. Normalmente hay accionistas que tienen un derecho proporcional mayor al de otros sobre el patrimonio de la empresa conforme el número de acciones que posean. La base de igualdad se establece a partir de cada acción. Cuando se calculan la utilidades de fin de año, el monto global se divide entre el número total de acciones. Finalmente cada accionista recibe sus beneficios en proporción a las acciones de las que sea dueño.

En el caso de una empresa, siguiendo con el ejemplo del párrafo anterior, se tendría un problema de corrupción si existiera un grupo de accionistas que recibiera un beneficio mayor a la tasa de utilidad establecida por cada acción. Ésto muchas veces ocurre con los accionistas que pasan a ocupar cargos de gerencia dentro de la empresa y que terminan adjudicándose salarios más altos que los del mercado y otra serie de privilegios indebidos como viajes y atenciones sociales.

La pregunta a estas alturas es si la corrupción es la única causa de la desigualdad. Para responder es importante hacer antes una precisión. Ciertamente las prácticas de corrupción requieren la intervención de los representantes. Son estos quienes a través de sus facultades o los recursos que les asignado establecen las condiciones para generar beneficios ilegítimos. Sin embargo, la corrupción se extiende más allá del momento en que se da la intervención de un representante.

Hay corrupción cuando un gobierno decide hacer una carretera con la finalidad expresa de favorecer a un sector pudiente económicamente, dejando de lado la opción de construirla en un sector que esté sufriendo mayor depresión económica. El gobierno de turno saldrá del poder unos años después. Sin embargo, la carretera seguirá estando ahí por muchos años generando una situación permanente de desigualdad. El problema se empezará a resolver hasta que otro gobierno decida compensar el daño hecho, haciendo por ejemplo otra carretera hacia el sector desfavorecido.

La desigualdad por tanto es la consecuencia permanente de uno o más actos de corrupción ocurridos con anterioridad. Probablemente en el momento en el que se mida la desigualdad no pueda ya identificarse cuáles fueron los actos de corrupción específicos que la originaron. A ese conjunto de actos de corrupción acumulados, que generan condiciones permanentes de desigualdad, es a lo que en este trabajo se llama "corrupción estructural".

Como ejemplo de lo anterior puede citarse la distribución de la tierra en América Latina. Durante la época colonial se dieron invasiones a las tierras colectivas de los indígenas. El régimen español o sus sucesores criollos legalizaron estas tierras en forma de haciendas u latifundios, dejando sin tierra a los indígenas y provocando una enorme desigualdad que persiste hasta nuestros días.

### **Medición de la desigualdad y de la corrupción estructural**

En este apartado se propone un modelo teórico de medición de la desigualdad y de la corrupción estructural. Como se verá más adelante, el modelo no es fácilmente aplicable. Sin embargo, su finalidad no es tanto lograr una medición, sino más bien demostrar la validez de usar de distintos indicadores de desigualdad con el fin de generar medidas sobre la corrupción y los esfuerzos para reducirla.

Las variables que se utilizan en el modelo están normalizadas y sus rangos varían entre 0 y 100%. En las aplicaciones obviamente las escalas y su interpretación pueden variar. El modelo se presenta en una forma muy simplificada para facilitar su comprensión. Obviamente para aplicaciones prácticas las funciones y variables resultarían mucho más complejas.

Las variables básicas del modelo son los beneficios ilegítimos (BI) y el sector (s) de la colectividad (n) que se apropia de estos. Para efectos de análisis se considera que únicamente hay un sector, aunque en la realidad pueden ser varios.

BI : Beneficios ilegítimos. Para que haya corrupción esta variable debe ser mayor que 0. Un valor del 100% representa que el grupo de poder en cuestión se ha apropiado de la totalidad de los beneficios generados en el espacio colectivo.

n: Es el total de la colectividad. Equivale al 100% de los miembros.

s: Sector o grupo de poder que se apropia de los beneficios ilegítimos. s sería mayor que 0 y menor que el 100%.

En la siguiente ilustración se muestra un escenario de igualdad y otro de desigualdad. El área en rojo representa los beneficios ilegítimos. Ésta es igual a los beneficios que han dejado de recibir el resto de miembros de la colectividad. La marca del 100% en el eje vertical representa la proporción correcta entre el beneficio recibido y el acordado o previsto.

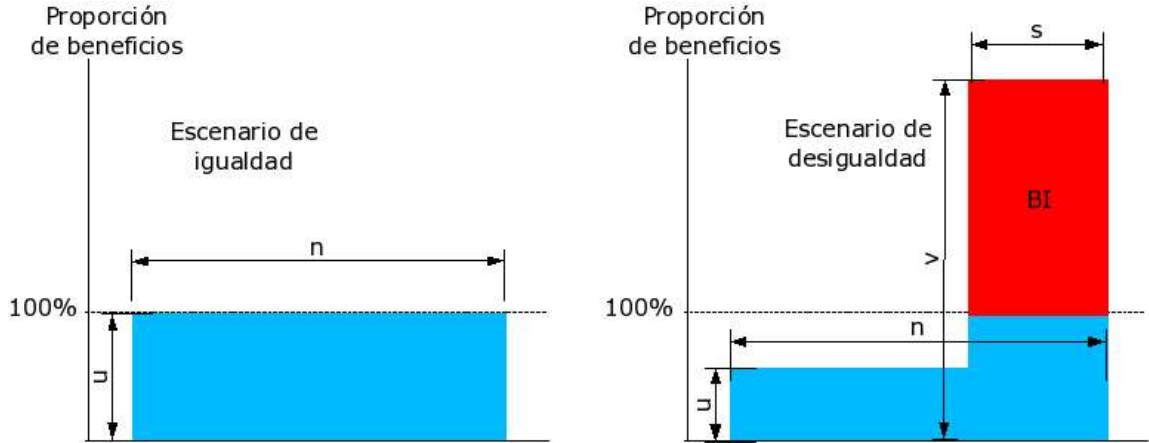


Ilustración 2. Escenarios de igualdad y desigualdad

La desigualdad se puede medir como una relación entre el volumen de los beneficios ilegítimos (BI) y su nivel de concentración (s).

D: Desigualdad. La desigualdad es un función BI y s. Para medirla se utilizará un rango entre 0 y 100%, donde 0 representa igualdad absoluta y 100% representa desigualdad absoluta.

Al observar la ilustración 2 se deduce que puede establecerse una función de desigualdad al dividir el nivel de concentración entre la proporción de los beneficios ilegítimos (v).

$$v = 100\% + BI/s$$

Para cumplir con la restricción sobre los valores mínimos y máximos, el resultado se restará al 100% de los beneficios totales.

$$D = 100\% - s / (100\% + BI/s)$$

Esta función es únicamente para fines ilustrativos. La siguiente ilustración muestra tres simulaciones elaboradas en base a la función de desigualdad formulada como ejemplo, ocupando valores fijos de beneficios ilegítimos y variando sus niveles de concentración.



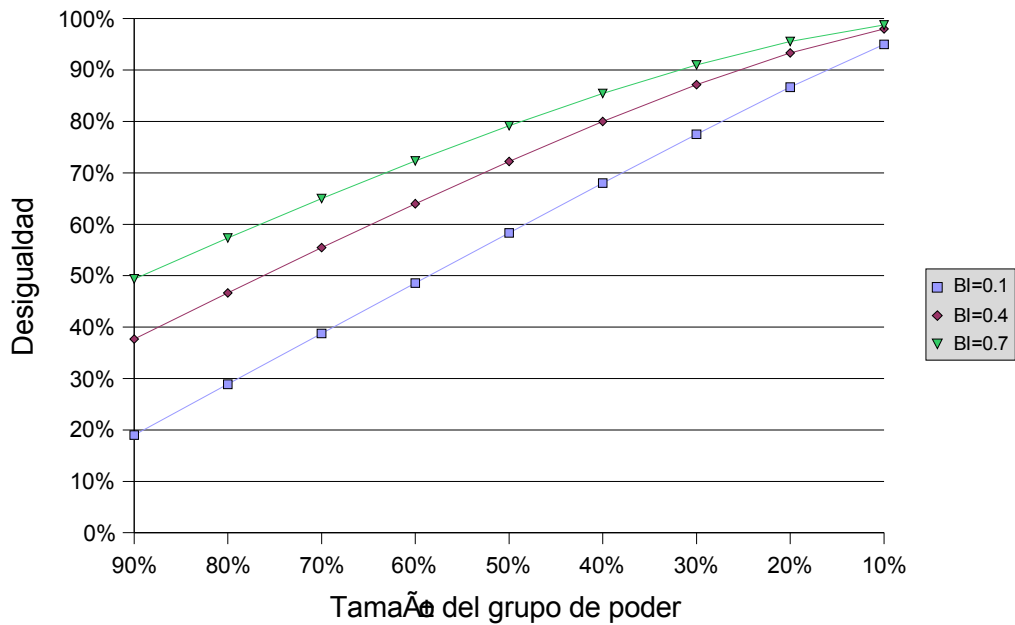


Ilustración 3. Simulación de la función de desigualdad.

Se reitera que lo importante no es la función de desigualdad utilizada. A lo que se quiere llegar es a una forma para medir la corrupción estructural sobre la base de la medición de la desigualdad.

Conforme el modelo anterior, teóricamente la corrupción estructural (CE) correspondería a las diferencias entre dos mediciones de desigualdad en un período de tiempo determinado. Si la desigualdad crece entre un momento y otro, implica que la corrupción estructural es positiva y su valor estaría dado por la diferencia entre la última medición y la primera. Al contrario, si la desigualdad decrece entre un momento y otro, implica que la corrupción estructural es negativa y su valor siempre estaría dado por la diferencia entre la última medición y la primera.

$$CE = D_2 - D_1 = \Delta D$$

A continuación se presenta una tabla con valores simuladas de desigualdad y el cálculo correspondiente de la corrupción estructural.

Años	D	CE
1997	52%	
1998	57%	5%
1999	72%	15%
2000	69%	-3%
2001	65%	-4%
2002	62%	-3%
2003	66%	4%
2004	69%	3%

En el ejemplo anterior, una disminución del valor de la corrupción estructural entre un año y otro indica un decrecimiento de ésta. Esto no significa que la desigualdad no haya seguido aumentando, sino que lo que lo hizo de forma más lenta. Los valores negativos de corrupción estructural significan que la desigualdad finalmente está decreciendo. Mientras más negativo sea el valor de la corrupción estructural equivale a que la desigualdad va decreciendo más aceleradamente. El avance de la lucha contra la corrupción estaría dado por mantener o llevar hasta los niveles más bajos posibles el valor de la corrupción estructural.

### **Enunciados claves**

- a) La corrupción tiene como efecto final la generación de beneficios ilegítimos para un sector privilegiado de la población. Por tanto, la corrupción se puede definir en función de los beneficios ilegítimos que este sector obtiene y del tamaño del mismo.
- b) La corrupción le permite a una parte de los miembros de una colectividad obtener una posición dominante en el uso y explotación de los espacios comunes. Por tanto, la corrupción produce desigualdad.
- c) La desigualdad entre los miembros de un espacio colectivo se produce cuando una parte de éstos recibe beneficios en una proporción mayor a lo debido o acordado, en detrimento del resto de miembros o de la colectividad en general.
- d) La corrupción estructural es el conjunto de actos de corrupción acumulados en un período, que generan condiciones permanentes de desigualdad.
- e) La desigualdad provocada por la corrupción estructural es una relación entre el volumen de los beneficios obtenidos indebidamente y el tamaño del sector que los recibe. Mientras mayores sean los beneficios indebidos y más pequeño el sector que los reciba, la desigualdad será mayor.
- f) La corrupción estructural es igual a la diferencia entre las mediciones de desigualdad en dos períodos de tiempo diferentes, cuando ésta última se debe a una distribución indebida de los beneficios.
- g) La lucha contra la corrupción tiene un efecto positivo mientras menor sea el valor de la corrupción estructural, o en otras palabras mientras más amplia sea la reducción en los niveles de desigualdad.