

Grupos de poder, corrupción y exclusión

Una propuesta de análisis

Jaime López

jalopez@probidad.org

Director ejecutivo de Probidad

<http://www.probidad.org>

Este trabajo presenta consideraciones para analizar prácticas de corrupción, a partir de una visión integral sobre sus causas, manifestaciones e impactos. Parte de la premisa de que la corrupción está asociada al uso abusivo del poder, sin importar el sector o el nivel en que estos hechos se den. Advierte y destaca que en todo caso de corrupción hay víctimas a las que les son violados sus derechos humanos y que quedan excluidas de los beneficios que propician los espacios públicos. Plantea que el análisis de prácticas de corrupción requiere también de una evaluación sobre la respuesta que nuestras sociedades dan frente a la flagelo. Para complementar, el trabajo incluye ejemplos de prácticas de corrupción ocurridas en diferentes países o de iniciativas que se han llevado adelante para frenarlas, para que el lector pueda hacer un análisis de las mismas a partir de los conceptos expuestos.

1. Entendiendo la corrupción

La concepción del problema de la corrupción ha venido evolucionando con el tiempo y tiene muy diversas interpretaciones. Hay autores que la asocian únicamente a abusos cometidos por funcionarios públicos para obtener beneficios privados. Algunos la relacionan con aspectos morales mientras que otros la consideran un asunto estrictamente económico. En los debates públicos, las alusiones a la corrupción normalmente se refieren a los abusos que se dan dentro del gobierno, sin considerar a otros sectores.

Obviamente si el entendimiento del problema es limitado, las soluciones también serán limitadas y en muchos casos inútiles. Por eso precisamente es que han fallado muchos de los planes anticorrupción que se han realizado en América Latina en las últimos dos décadas. Algunos se centraron solamente en la capacitación de los servidores públicos, mientras que otros solo en reformas legales y en la creación/reestructuración de oficinas o en campañas publicitarias. En casi todos ha tenido un perfil muy bajo el sector empresarial y la participación de los grupos cívicos aún es bastante restringida.

Este trabajo trata de presentar un panorama amplio acerca del problema de la corrupción, que a la vez sea integral y preciso. Muestra una visión en la que aparecen los distintos actores que participan de los hechos de corrupción, explica cómo estas prácticas se dan en diferentes sectores, la relación que hay entre corrupción y democracia y que vínculo tiene éste flagelo con otros problemas estructurales como la exclusión y la impunidad.

Es una propuesta actualmente utilizada por Probidad como marco de análisis para observar cómo se da la corrupción en América Latina y en qué forma responden sus sociedades frente a ella. Es producto de la revisión de numerosos casos de corrupción reportados por la prensa latinoamericana en los últimos años, de la discusión crítica, abierta y reflexiva con especialistas de diferentes países sobre el tema, y del debate y aportes recogidos en talleres con periodistas y representantes de grupos cívicos.

Obviamente no es una propuesta acabada. Su presentación busca únicamente aportar elementos básicos para el debate y la reflexión sobre la importancia de buscar un mejor entendimiento del problema de la corrupción. El trabajo es apenas un esbozo de ideas con la intención de estimular una mayor investigación sobre el tema, una área en que las universidades podrían desempeñar un papel relevante.

2. Los espacios públicos

Las sociedades que funcionan bajo sistemas democráticos se fundamentan en la idea de los espacios públicos. Estos son aquellos sobre los que no prevalece el concepto de propiedad, o esta se entiende en un sentido colectivo, y en los que todos los miembros de la sociedad tienen en un derecho equitativo de realizar sus actividades y obtener beneficios.

En el sentido físico, los espacios públicos son por ejemplo las carreteras, los parques, los ríos y lagos, el subsuelo y el espacio aéreo. Las instituciones del gobierno también conforman un espacio público, en la medida que cualquier persona puede requerir de sus servicios y estas tienen la obligación de proporcionarlos sin discriminación alguna.

Otro espacio público es el mercado, o sea el conjunto de medios y reglas a través los cuales los productores, intermediarios y consumidores se encuentran e intercambian bienes y servicios. El mercado puede ser de carácter físico, como las plazas municipales o las bolsas de valores, o virtuales, como las compras por Internet y la banca electrónica.

Recuadro 1 Los planes anticorrupción

"... al pronunciar un discurso, recomendó tres pasos vitales para atacar la corrupción pública. Esos pasos son, dijo, reducir el papel del gobierno en las actividades económicas, reforzar la transparencia, supervisión y las sanciones, así como 'volver a diseñar el empleo público para eliminar los incentivos e incrementar el profesionalismo de los empleados públicos'. Abogó porque en los planes de privatización se ponga énfasis en medidas de transparencia y un marco legal que desaliente los sobornos. Favoreció que se promuevan las políticas de compras del sector público competitivas, así como la competencia para prestar servicios públicos. Sostuvo que un elemento clave como medida anticorrupción son las medidas que tomen los países para modernizar y profesionalizar los sistemas de gestión financieras." Hoy Digital, República Dominicana. Recomiendan medidas para atacar corrupción. 10 de mayo de 2004.

Recuadro 2
La Sociedad de la Información

La Declaración de Principios de la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información señala en su introducción que:

"Nosotros, representantes de los pueblos del mundo... declaramos nuestro deseo y compromiso comunes de construir una sociedad de la información centrada en la persona, incluyente y orientada al desarrollo, en la que todos puedan crear, consultar, utilizar y compartir la información y el conocimiento, para que las personas, las comunidades y los pueblos puedan desarrollar su pleno potencial en la promoción de su desarrollo sostenible y mejorar su calidad de vida..."

El espacio a través del cual fluye la información también es público. En éste destacan como intermediarios de los medios de comunicación social, haciendo uso de formatos impresos, ondas radioeléctricas (como la televisión y la radio) o la Internet.

Los espacios públicos funcionan bajo normas que tienen la finalidad de garantizar un equitativo y libre acceso a ellos. Los espacios públicos son finitos, es decir que no tienen capacidad para que todos los miembros de la sociedad hagan uso de ellos en forma simultánea. De ahí se derivan por ejemplo las regulaciones de tránsito o la asignación

de citas o cupos en un hospital público.

Asimismo, no todos los miembros de una sociedad tienen los conocimientos, habilidades o recursos para sacar ventaja de las oportunidades que ofrecen los espacios públicos. Por eso existen normas que si bien conceden el privilegio a un determinado sector de explotar ciertas áreas, a la vez que establecen condiciones para que el beneficio obtenido se redistribuya o socialice.

Por ejemplo, si se concede a una empresa la explotación del subsuelo para obtener agua o gas natural, a cambio ésta debe entregar al gobierno una parte de los ingresos por ventas o ganancias, para que se redistribuyan en forma de servicios públicos. De forma similar, las formulas de medicinas cuentan con protección para que los desarrolladores de estas puedan fabricarlas con exclusividad y recuperar así su inversión. Pero después de un tiempo estas pasan a ser públicas para que todos puedan beneficiarse de ellas.

Como veremos más adelante, la corrupción está asociada con privilegios obtenidos por determinados sectores de manera ilegítima, para beneficiarse de los espacios públicos. De esto se derivan las restricciones o violaciones que sufren otros sectores o personas en su derecho de acceder libremente a los espacios públicos. Algunos de estos derechos son el del libre tránsito, el de participación en partidos políticos, la libre competencia, las garantías al consumidor o el acceso a la información pública.

3. La delegación del poder

En las sociedades e instituciones democráticas, sus miembros delegan cuotas de poder en determinados grupos para que actúen en su representación. La cuota de poder delegada consiste en atribuciones para decidir sobre ciertos asuntos o realizar funciones establecidas, y en la asignación recursos para llevar adelante su función.

Recuadro 3
El derecho a elegir

Artículo 21, Declaración Universal de Derechos Humanos:

1. Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos.
2. Toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país.
3. La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto.

Por ejemplo, el presidente de la república tiene el poder de decidir dentro de las atribuciones asignadas por la constitución al órgano Ejecutivo. Entre estas se encuentran la defensa de la soberanía, la representación del país en el exterior, la seguridad pública, la recaudación de los impuestos, el apoyo a las actividades productivas y los servicios de salud y educación. Del presidente de la república depende también el nombramiento de los ministros y otros funcionarios, quienes en su conjunto conforman el órgano ejecutivo.

El poder se delega mediante procesos de selección directos o indirectos, que tienen

por principio la libertad de elección.

En otros espacios públicos, como el del mercado o de la información, algunos productores o intermediarios llegan a concentrar cierta cuota de poder que les permite incidir en las reglas del juego. Si el funcionamiento de estos espacios fuera ideal, la concentración de ese poder sería decidida por los consumidores o las audiencias al otorgar a determinadas empresas o medios su preferencia. Sin embargo, en la práctica la concentración del poder se ve favorecida por las regulaciones o favores del gobierno, la conformación de carteles o asociaciones ilícitas o el atropello directo de los derechos de sus clientes o usuarios.

Dentro de las instituciones el poder también se delega. Por ejemplo dentro de las empresas, la asamblea de accionistas delega la conducción del negocio a una junta directiva. En los partidos políticos la militancia escoge a sus consejos directivos municipales y nacionales. En los sindicatos los trabajadores eligen a sus representantes para que negocien en su nombre con la patronal. Es decir que dentro de las instituciones también hay espacios colectivos, como las asambleas generales, las consultas electorales y otros, en los que todos sus miembros tienen el derecho de participar.

Recuadro 4
Prácticas monopólicas

"El organismo antimonopolios del Ministerio de Justicia de Brasil dijo el jueves que está 'muy preocupado' por las acusaciones de que las tres mayores operadoras telefónicas de línea fija del país se están comportando como un cártel para evitar la competencia. La Secretaría de Derechos Económicos (SDE) ha dicho que considerará las imputaciones de que Tele Norte Leste Participacoes (Telemar), Brasil Telecom Participacoes, y la española Telefónica estaban llevando adelante prácticas deshonestas de negocios. La investigación llega tras la acusación de colusión que hizo el operador de larga distancia Embratel contra los operadores, dijo la secretaria." Invertia. Brasil preocupado por posible monopolio telefónico. 29 de abril de 2004.

4. Los grupos de poder y la corrupción

Las personas o sectores en quienes se delegan atribuciones y recursos para que actúen en nombre de o sobre una colectividad, conforman grupos de poder. Estos son sumamente diversos y se encuentran en muchos niveles. Cabe señalar que estos pueden ser formales o informales. Por ejemplo en el Estado están el presidente y sus ministros, los diputados, los magistrados, jueces y los alcaldes. Dentro de las empresas, los directivos y ejecutivos conforman un grupo de poder, al igual que en un partido político lo son las instancias de dirección. En forma similar los gremios empresariales, sindicales o profesionales, concentran poder en sus consejos y juntas directivas.

La existencia de estos grupos de poder no es mala por si misma, siempre y cuando estos actúen dentro de los límites que les han sido establecidos, ejerzan correctamente sus funciones y utilicen debidamente el dinero, el equipo y el personal que les han sido asignados. El problema es cuando el uso de tal poder se desvía o se desnaturaliza.

Acá pueden citarse innumerables ejemplos. Los funcionarios que dictan resoluciones u otorgan contratos para favorecer a los empresas de los grupos económicos que les son afines, el robo de dineros públicos, el uso de prácticas desleales para eliminar a las empresas competidoras, los fraudes cometidos contra los accionistas de una empresa o la venta de los dirigentes sindicales.

A la desviación o mal uso del poder es precisamente a lo que llamamos corrupción. El poder se desvía cuando quienes lo han delegado pierden el control sobre sus representantes, o cuando estos últimos puedan actuar sin contrapesos, sin competencia o sin la obligación de responder.

Por ejemplo, dentro de un partido político es más fácil que dé se corrupción si la militancia no participa en la designación de los candidatos a cargos públicos o si la cúpula no tiene que rendir cuentas sobre el origen de los fondos y el uso de estos en las campañas electorales.

Como ya hemos mencionado, el mal uso del poder tiene un propósito: generar beneficios ilegítimos en el uso y aprovechamiento de los espacios públicos, lo que provoca violaciones de derechos humanos fundamentales. Con estos elementos podemos entonces plantear un concepto de corrupción:

Recuadro 5 Corrupción gremial

"La fiscalía federal intentaba hoy demostrar que hubo transacciones bancarias 'excesivas' de una cuenta del ex vicepresidente del Frente Unido de Policías Organizados (FUPO), Rafael Morales, vinculado a un millonario fraude contra esa entidad. Morales enfrenta 14 cargos por conspiración, fraude por correo, lavado de dinero y desvío de fondos de una organización laboral. Según informaciones vertidas en la sala del juez Salvador Casellas, Morales hizo al menos nueve transacciones el 1 de diciembre de 2000 contra una cuenta del Banco Popular de Puerto Rico y otras tres el 4 de diciembre. A la cuenta presuntamente llegaban las cuotas que pagaban a la FUPO oficiales correccionales, policías estatales y municipales." El Nuevo Día (Puerto Rico). Intentan probar transacciones excesivas de ex vicepresidente FUPO. 5 de mayo de 2004.

Corrupción es el uso abusivo del poder público. Consiste en transgresiones cometidas en las relaciones de una sociedad o institución, a través de exclusiones de los espacios públicos y propiciando violaciones a los derechos humanos. Es ejercida por representantes públicos para beneficiarse a si mismos o a grupos de poder.

Obviamente también hay grupos de poder establecidos mediante mecanismos no democráticos. Además, solo un pequeño grupo de representantes son elegidos directamente, el resto es a través de elección secundaria o por delegación de funciones. En estos casos el concepto anterior es igualmente aplicable.

5. Elementos de la corrupción

La corrupción no es un acto aislado, cometido únicamente por un representante público. Normalmente involucra a una red de personas o grupos que convergen para cometer un acto de corrupción. Por ejemplo, cuando se adjudica ilegalmente una obra pública, normalmente interviene el funcionario a cargo de la obra, el equipo técnico y supervisor de la misma, la empresa constructora y los bancos o aseguradoras que extienden las garantías. Además están presentes dentro de esas relaciones, en calidad de perjudicados, las personas que supuestamente se beneficiarían de esa obra pública, porque al final ésta será concluida con sobrecostos, con deficiencias técnicas o en un plazo excesivo.

Al hacer referencia a los representantes públicos se intenta incluir tanto a funcionarios gubernamentales, así como a dirigentes o servidores de otros sectores, como sindicatos, gremiales empresariales y profesionales, universidades, medios de comunicación, ONGs y otras instituciones de servicio público.

Las transgresiones se refieren a acciones que conllevan a la violación de los derechos de los representados. Estos pueden ser los ciudadanos si hablamos de la sociedad en su conjunto, de los usuarios de los servicios públicos si nos referimos a instituciones concretas, o bien los accionistas de una empresa, los militantes de un partido político o los socios de una gremial.

En general estas violaciones siempre afectan los derechos humanos, pero dependiendo el campo en que ocurran adquieren expresiones particulares. Por ejemplo la corrupción que ocurre dentro de un hospital cuando se compran medicamentos vencidos produce violaciones del derecho a la salud. La corrupción que ocurre dentro de un partido político cuando se imponen candidatos obstruye el derecho a optar a cargos públicos de otros aspirantes. La corrupción que se da en un ente emisor de permisos para negocios afecta el derecho a la libre competencia. Asimismo, cuando dentro de un medio de comunicación se manipula las noticias a ser difundidas, se produce entonces una violación al derecho a la información de su audiencia.

Las transgresiones que se producen en una acto de corrupción siempre tienen una doble efecto sobre los representados, que podemos también identificados como víctimas. La primera es por la acción misma de las transgresiones, cuando se violentan sus derechos. La segunda es por la desprotección en que quedan las

Recuadro 6
Mercantilización de la educación

"La Relatora Especial de la ONU para el Derecho a la Educación de la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas, Katarina Tomasevski, denunció hoy la tendencia mundial a la 'mercantilización' de la educación, un proceso que forma parte de una 'reintroducción de la esclavitud, en la que la gente que no tiene nada que vender se vende a sí misma' para financiarse necesidades básicas que son, antes que nada, derechos de obligado cumplimiento para los Estados... En este contexto, afirmó, se ha registrado 'un cambio en el lenguaje global', en el que 'ya no se habla de derecho a la educación, sino de acceso a la educación'. Por ello, la educación se ha convertido en "un servicio que se compra y se vende, un negocio con el que la niñez pobre no tiene acceso a la educación". Este proceso de 'mercantilización del ser humano' implica una 'reintroducción de la esclavitud, en el que la gente que no tiene nada que vender se vende a sí misma, en la prostitución o en el trabajo doméstico, para tener dinero con que pagar su educación, su salud o su vivienda', denunció." Europa Press. La Relatora Especial de la ONU denuncia la "mercantilización" de la educación en detrimento de los DDHH. 29 de abril de 2004.

víctimas, pues precisamente quien comete la transgresión es un representante cuyo mandato expreso es cuidar y proteger a sus representados. En esta forma, además de los derechos básicos violentados con el cometimiento de un acto de corrupción, como una consecuencia del mismo se obstruyen las garantías para el reconocimiento y la protección de las víctimas y para la reparación de los daños.

Esto puede apreciarse por ejemplo en el caso de un fraude empresarial. Cuando el gerente o la junta directiva de la empresa elevan indebidamente sus honorarios o se otorgan otro tipo de privilegios, como viajes y atenciones sociales, reducen entonces las ganancias y ponen en riesgo la rentabilidad del negocio. En esta forma les violentan a los accionistas el derecho a tener una utilidad razonable sobre su inversión. Además, deja a los accionistas impotentes de recibir una reparación, pues el dinero ya ha sido gastado.

Las transgresiones pueden tomar diferentes modalidades, como por ejemplo los fraudes que se comenten a la hora de elegir representantes, el abuso de los fondos o de otros recursos de las instituciones, la adjudicación de plazas o licitaciones a familiares o amigos, el ocultamiento de información, el quebrantamiento de las normas o la evasión de la responsabilidad (impunidad). Siempre conducen a la exclusión de determinados sectores o personas, que ven restringido o limitado el aprovechamiento que pueden hacer de los espacios públicos, ya sea en el gobierno, en el mercado, de la información u otros.

No siempre las normas formales, como las leyes, los reglamentos o acuerdos, sirven como referente para establecer si ha ocurrido una transgresión. Esto porque muchas de las normas son dictadas por los grupos de poder con la intención premeditada de facilitar que se comentan abusos, ocultar su ocurrencia y encubrir a los responsables. En otros casos, las formas de transgredir son novedosas y las sociedades o instituciones están desprovistas para enfrentarlas.

Los beneficios ilegítimos pueden ser para los mismos representantes públicos que comenten las transgresiones o para grupos de poder que les son afines. Estos grupos de poder pueden ser los existentes o bien pueden irse formando y consolidando a medida que se van dando las prácticas de corrupción. En todo caso dichos grupos llegan a tener una posición dominante en las relaciones de una sociedad o institución, y abusan del poder público para mantener su estatus y cometer nuevos actos de corrupción.

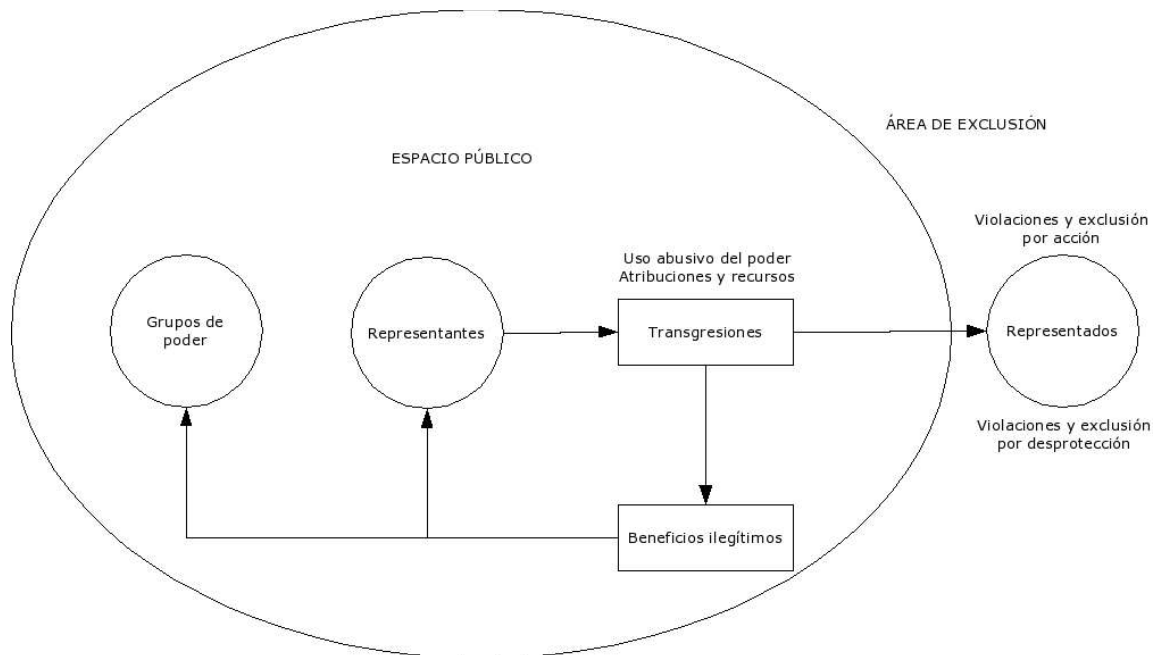


Figura 1. La corrupción

La figura anterior muestra que los representantes cuando hacen uso abusivo del poder que les ha sido delegado, en atribuciones y recursos, cometen transgresiones contra sus representados. Estas se transforman en violaciones a los derechos humanos y exclusión de los espacios públicos para los representados, por acción y por desprotección. El uso abusivo del poder genera beneficios ilegítimos que van a parar a las manos de los mismos representantes o de grupos de poder que le son afines. Esto es la corrupción.

6. Factores de la corrupción

La corrupción depende de muchos factores. Es decir que para que un hecho de corrupción se produzca deben confluír una serie de condiciones y conductas que lo propicien y que ayuden a encubrirlo.

Anteriormente se mencionó que el poder se desvía cuando quienes lo han delegado pierden el control sobre sus representantes, o cuando estos últimos puedan actuar sin contrapesos, sin competencia o sin la obligación de responder. Para que esto ocurra deben haber vacíos o ambigüedades en las normas o los criterios de decisión, insuficiente información sobre lo que está ocurriendo y, entre otros factores, la mala intención o dolo de los representantes.

Es decir que la corrupción depende tanto de la conducta de los actores que intervienen en un acto particular así como de los mecanismos o de las formas en que estos se relacionan.

La conducta puede verse afectada por los conflictos de interés que tengan los representantes públicos y las formas inadecuadas de resolver estos. En general toda persona enfrenta tarde o temprano conflictos de intereses cuando, por ejemplo, ciertas decisiones los pueden llevar a afectar a parientes o amigos o a perder la estabilidad económica. En otros casos, hay personas de padecen de ambición desmedida y les importa muy poco dañar a otras. Otros simplemente carecen o van siendo debilitados en su carácter y entereza para enfrentar presiones o situaciones difíciles.

Sin embargo, no basta con la intención de obrar mal de un funcionario o directivo de una institución para que se dé un caso de corrupción. Deben existir condiciones que lo propicien, como por ejemplo las reglas ambiguas, los espacios para destruir evidencia, el poder para someter al silencio a quienes se enteren del hecho o la vulnerabilidad de los controles.

Es en la región de intersección entre los factores conductuales y estructurales donde se producen los hechos de corrupción. Si el funcionario es honesto, aunque existan condiciones para saquear fondos éste no lo hará. Por otro lado, si se difunden oportunamente entre periodistas los criterios para contratar una obra y seleccionar a la empresa que la realizará, muy difícilmente la adjudicación será irregular.

Recuadro 7
Participar ó denunciar

"El Ministerio de Seguridad y la Secretaría de Derechos Humanos tomaron intervención en el indignante caso de un policía que fue amenazado porque denunció a sus superiores, condenados por dejar en libertad a dos narcotraficantes a cambio de una coima. Se inició una investigación en Asuntos Internos y uno de los oficiales que lo intimidó apuntándole con una escopeta será puesto en disponibilidad preventiva en tanto que al uniformado víctima de estos hechos se le ofreció un traslado y horas extras. Se trata del cabo primero de la bonaerense Nahuel Suárez, de 29 años, casado y padre de dos hijos, quien ayer fue recibido por el subsecretario de Investigaciones en función Judicial, Esteban Marino. El suboficial había denunciado que desde que declaró en contra de sus superiores en la comisaría 10ª de la localidad de Tres de Febrero, en Sáenz Peña, el comisario Eduardo Luenzo, el oficial inspector Daniel Insaurralde y el sargento ayudante Pedro Florentín, recibió cinco amenazas de muerte hacia él y sus familiares. Tuvo que mudarse varias veces, pero lo buscaron y continuaron intimidándolo." Crónica (Argentina). Policía amenazado por ser honesto. 7 de mayo de 2004.

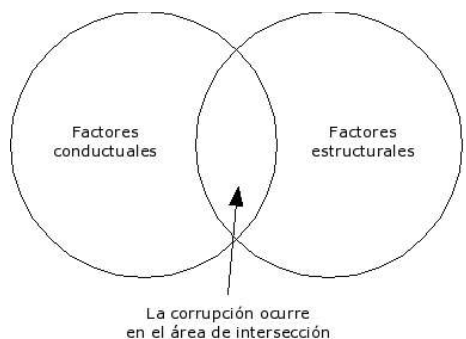


Figura 2. Factores de la corrupción

Comprender cuáles son los principales factores que están propiciando determinados hechos de corrupción ayuda a enfocar mejor los esfuerzos para frenarlos. Así podría ser que en una institución que sufre de muchas irregularidades sea más provechoso depurar a su personal en lugar de estar buscando complicados cambios en su legislación. O bien podría ser que sólo se requiera fortalecer el área de auditoría interna, o simplemente poner un cartel a la entrada de las instalaciones avisando que hay una oficina de quejas.

7. Condiciones de transparencia

Si volvemos a la figura 1, en una situación positiva e ideal únicamente deberíamos de tener a los representantes, a los representados y una relación limpia, es decir libre de transgresiones, entre ellos.

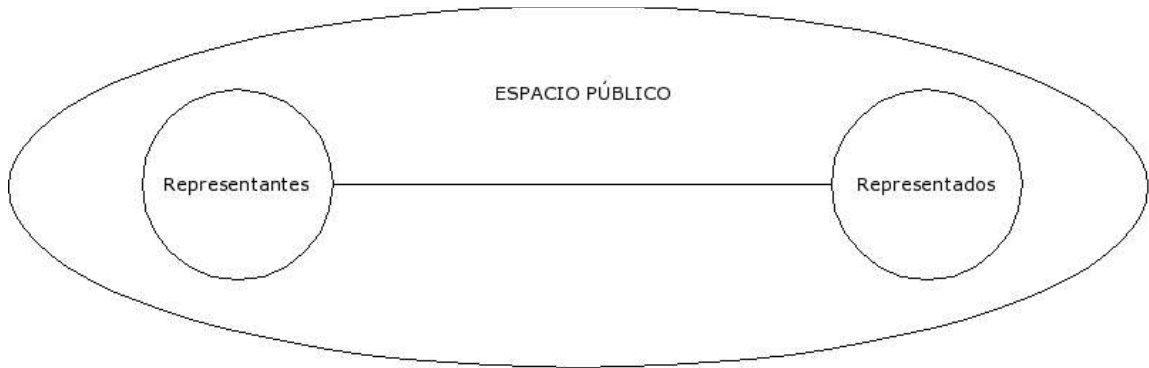


Figura 3. Relación transparente

Para que esto se dé en primer lugar tiene que haber rendición de cuentas, es decir, obligación de parte de los representantes de responder por sus decisiones, por las actividades que han realizado y por la forma en que utilizan el dinero y otros recursos.

La rendición de cuentas puede ser a través de informes escritos, sesiones de evaluación, audiencias públicas, interpelaciones, etc. Y puede referirse a la gestión en su conjunto para determinados períodos, o responder a cuestiones específicas o coyunturales.

También incluye la responsabilidad cuando las cosas no salen bien, es decir cuando hay errores o irregularidades. Los representantes deben someterse a sufrir sanciones como la suspensión, las multas, la destitución o la cárcel, si los problemas hubieran ocurrido por su negligencia o dolo.

Por otro lado, es fundamental que las decisiones y las acciones que realiza una institución sean previsibles. Para ello se requiere que los criterios sean precisos, que los procedimientos o los trámites sean sencillos, que las excepciones estén delimitadas y que no hayan cambios arbitrarios. Por supuesto, se requiere que además de ser claras, las reglas sean observadas rigurosamente.

No es necesario que se precise hasta el detalle más infimo de cómo deben ocurrir las cosas dentro de una institución. Sus ejecutivos requieren un espacio de

discrecionalidad para poder aprovechar oportunidades en beneficio del quehacer de la institución, actuar más eficientemente en determinadas circunstancias o bien responder a casos imprevistos.

Las reglas más bien deben estar orientadas a fijar los límites. Estos límites deben ser precisos y no se debe tolerar que sean violentados.

Asimismo, la información sobre cómo se toman las decisiones, qué actividades se realizan, cuál es el efecto o impacto de estas y que recursos demandan debe ser pública.

Hay que distinguir que no todos los datos que presentan las instituciones son información. Hay propaganda, informes selectivos o parcializados, en ocasiones mucha retórica y en otras, mentiras expresadas abiertamente.

Recuadro 8
Acceso a la información pública

Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos:

4. El acceso a la información en poder del Estado es un derecho fundamental de los individuos. Los Estados están obligados a garantizar el ejercicio de este derecho. Este principio sólo admite limitaciones excepcionales que deben estar establecidas previamente por la ley para el caso que exista un peligro real e inminente que amenace la seguridad nacional en sociedades democráticas.

La información provee elementos claves para tomar decisiones y evaluar la actuación de los representantes; es proporcionada en el momento que es útil y cuando se pueden aplicar medidas correctivas; corresponde a la realidad (veraz) y es verificable; e incluye todos los elementos necesarios (hechos, actores, momentos, medios, etc.) para que los receptores puedan interpretar por cuenta propia su significado.

Para que efectivamente sea pública, deben existir mecanismos que garanticen el libre acceso a la información. Para ello debe facilitarse la inspección o reproducción de los documentos públicos; la respuesta a las peticiones deben ser diligentes; los planes, los presupuestos, los informes de labores, las guías de trámites, datos de contacto de los funcionarios y otras informaciones básicas deben estar disponibles sin previa solicitud; y entre otras condiciones, el acceso a los documentos no debe tener costo, salvo si se considera pertinente cobrar el valor comercial de las fotocopias o reproducciones.

Para que efectivamente sea pública, deben existir mecanismos que garanticen

En caso de que las solicitudes de información sean denegadas, los peticionarios deben tener una segunda instancia a la cual acudir. Ésta puede ser el superior jerárquico del funcionario que denegó la información o una instancia externa. En todo caso, si la denegación de información ha sido injustificada, se debe considerar esto como una falta y en consecuencia, el funcionario infractor debe ser sancionado.

Obviamente en relación a la información pública hay excepciones. Cierta tipo de información, por su misma naturaleza, requiere ser reservada o de carácter confidencial. Dentro esta categoría se encuentra la información sobre particulares (de carácter personal) en poder de las instituciones, la información sobre operaciones en proceso como las licitaciones o las investigaciones policiales, y los asuntos de seguridad nacional. En los dos últimos casos, la clasificación de reserva es temporal, es decir, mientras no concluyan las licitaciones o investigaciones o mientras no pase un período prudencial y definido de tiempo.

Otra dimensión de la transparencia es la participación de los representados. Estos deben poder participar en el diseño de las políticas y los planes, así como en la vigilancia de la ejecución de estos y en la evaluación de sus resultados. El efecto de la participación puede ir desde el carácter consultivo, a través de asambleas, comités de análisis o debates públicos, hasta el carácter resolutivo, como en las votaciones o referendos, las impugnaciones o el desconocimiento a los representantes.

**Recuadro 9
Transparencia presupuestaria**

"Participación ciudadana es la variable peor calificada en todos los países. Sus calificaciones positivas van desde el 3 por ciento en Ecuador, hasta un máximo del 20 por ciento para Brasil... Esto se debe a que, en general, los países no cuentan con mecanismos formales que incentiven a que la población participe en ninguna fase del proceso presupuestario." Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria 2003 - Una comparación de diez países.

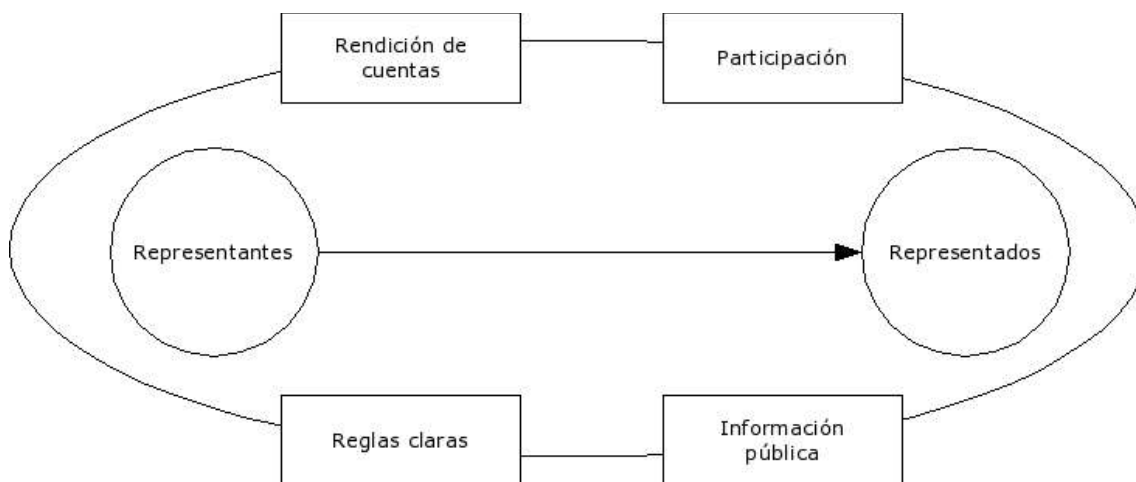


Figura 4. Condiciones de transparencia

Se puede afirmar que si en una relación no hay obligación de rendir cuentas, los criterios de decisión no son precisos, si hay falta de información sobre el desempeño de los actores o hay restricciones a la participación, se está entonces ante una relación potencial o efectivamente corrupta.

A su vez, el análisis inverso nos da la pauta de cómo pueden controlarse o erradicarse las prácticas corruptas. Es precisamente aumentando o mejorando la rendición de cuentas, la claridad de las reglas, la información pública, la participación y la práctica de valores. Las primeras cuatro categorías corresponden a las condiciones de transparencia. La quinta se refiere a la dimensión ética que debe prevalecer en las relaciones entre representantes y representados.

8. Respuesta frente a la corrupción

En el análisis de las prácticas de corrupción no solo son importantes los hechos en si mismos, sino también la respuesta de la sociedad frente a ellos. La corrupción tiene carácter dinámico y evolutivo. Si se le enfrenta tiende a reducirse, pero por el contrario si se le tolera entonces tiende a expandirse.

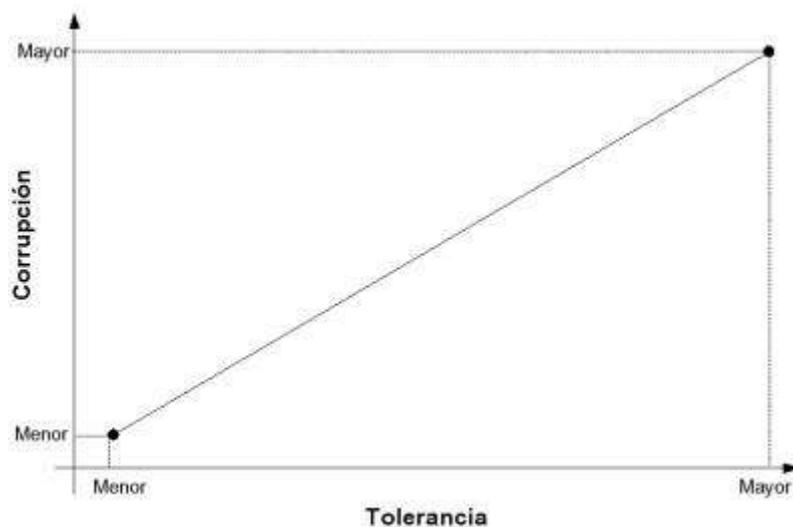


Figura 5. Relación entre corrupción y tolerancia

Recuadro 10
¿Qué tanto ayudan a combatir la corrupción?

Encuesta Nacional de Corrupción y Buen Gobierno 2001, Transparencia Mexicana.

Familia: 8.3, Maestros: 7.1, Ejército: 7.1, Iglesia: 6.8, Medios: 6.7, Gobierno: 5.5, Empresas: 5.0, Policía: 4.9, Sindicatos: 4.8, Partidos políticos: 4.6

* Escala del 0 al 10.

La figura anterior trata de esquematizar en forma intuitiva la relación que existe entre la corrupción y la tolerancia. A mayor tolerancia, la corrupción será mayor. Por el contrario, a menor tolerancia la corrupción será menor. Entendemos por tolerancia la falta de respuesta frente a las prácticas de corrupción.

Es necesario señalar que la respuesta frente a las prácticas de corrupción tiene que ser permanente y a su vez evolutiva para no perder su efectividad. Esta respuesta puede identificarse, medirse o evaluarse a partir de las acciones que la sociedad tome para contener tales prácticas, sancionar a sus responsables, reparar los daños y prevenir que los hechos vuelvan a ocurrir.

La contención incluye medidas para detener las prácticas de corrupción como la interrupción de contratos o concesiones, el congelamiento de cuentas bancarias o la separación de representantes, entre otras.

La sanción conlleva a la aplicación de medidas para castigar a los responsables de las prácticas de corrupción. Estas medidas pueden ser la destitución, la aplicación de multas o reparos o la cárcel, entre otras.

La reparación consiste en primer término en lograr la recuperación de los activos defraudados, incluyendo la repatriación si estos se encuentran en otro país. Además implica el reconocimiento de las víctimas directas de las prácticas de corrupción, a través de la identificación de los beneficiarios de los proyectos o programas que dejaron de recibir los servicios a causa de los ilícitos cometidos.

La prevención implica la adopción de reformas o cambios en los procedimientos, en los criterios para la toma de decisiones o en la legislación y el aseguramiento de buenas prácticas en las instituciones. Todo con el fin de evitar que los casos de corrupción en cuestión vuelvan a repetirse.

Para llegar a las acciones de respuesta, las instituciones o la sociedad deben contar con mecanismos o instancias diligentes para la detección, la investigación y la resolución de las prácticas de corrupción.

La detección de los hechos de corrupción debe ser oportuna. Puede consistir en "alarmas" incorporadas en los mismos procedimientos, como las verificaciones numéricas o de firmas, o restricciones de acceso a los lugares donde se guardan los recursos; o bien la detección se puede realizar a través del monitoreo o vigilancia y mecanismos de denuncia.

La investigación tiene la finalidad para reunir las evidencias, identificar a los presuntos responsables y establecer las condiciones que propiciaron la ocurrencia de un hecho de corrupción en particular.

La resolución o la toma de decisiones definitivas sobre las acciones a emprender en reacción a un caso de corrupción, comprende los juicios para sancionar a los responsables, los cambios en las normas o leyes, las depuraciones de personal, etc.

9. Análisis de prácticas de corrupción

Lo visto hasta acá da una idea de lo complejo que resultan las prácticas de corrupción. Demuestra que un análisis parcial conducirá inevitablemente a una visión superficial del problema, y en consecuencia a la formulación de respuestas limitadas y muchas veces inefectivas.

Lamentablemente en América Latina normalmente la respuesta frente a la corrupción es dispersa y parcializada. Las oficinas que se encargan de los planes de prevención normalmente evitan hablar y tomar posición frente a casos concretos. Por su parte, las fiscalías y los medios de comunicación centran su atención en la persecución penal de los acusados de corrupción. No siempre hay mecanismos de coordinación para reunir y facilitar el entendimiento entre los actores claves de la lucha contra la corrupción, ni hay un seguimiento o evaluación sobre el impacto de sus actividades.

Recuadro 11 Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción

Artículo 34. Consecuencias de los actos de corrupción. Con la debida consideración de los derechos adquiridos de buena fe por terceros, cada Estado Parte, de conformidad con los principios fundamentales de su derecho interno, adoptará medidas para eliminar las consecuencias de los actos de corrupción. En este contexto, los Estados Parte podrán considerar la corrupción un factor pertinente en procedimientos jurídicos encaminados a anular o dejar sin efecto un contrato o a revocar una concesión u otro instrumento semejante, o adoptar cualquier otra medida correctiva.

Artículo 35. Indemnización por daños y perjuicios. Cada Estado Parte adoptará las medidas que sean necesarias, de conformidad con los principios de su derecho interno, para garantizar que las entidades o personas perjudicadas como consecuencia de un acto de corrupción tengan derecho a iniciar una acción legal contra los responsables de esos daños y perjuicios a fin de obtener indemnización.

Las consideraciones propuestas en este trabajo para analizar las prácticas de corrupción ayudan a tener una visión más integral del problema, a identificar los factores más críticos y a priorizar las respuestas. En suma, estas consideraciones son:

- a) Elementos de las prácticas de corrupción: representantes; transgresiones cometidas; beneficios ilegítimos generados; representados o víctimas; derechos violados por acción y desprotección; formas de exclusión de los espacios públicos; y grupos de poder beneficiados.
- b) Factores de las prácticas de corrupción: conductuales; y sistémicos o estructurales.
- c) Condiciones de transparencia: rendición de cuentas; reglas claras; información pública; y participación.
- d) Respuesta frente a las prácticas de corrupción: contención; sanción; reparación; y prevención. Para poder llegar a estas acciones debe seguirse un proceso diligente de exposición, investigación y resolución de los casos de corrupción.

La sumarización anterior puede ser utilizada de distintas formas. Distintos casos de corrupción ocurridos en un país pueden ser mejor entendidos desglosando cada uno de sus elementos y condiciones. Los fiscales o periodistas pueden formular en base a tales consideraciones sus cuestionarios o guías de investigación. Asimismo, los diseñadores de políticas pueden formular planes o estrategias respondiendo a las diferentes dimensiones propuestas en este trabajo.

Más allá de cualquier modelo de análisis, al final lo importante es tener presente que la corrupción evoluciona cada día y que tenemos que mantener y crecer en nuestros esfuerzos por entenderla, para poder enfrentarla de manera eficiente y efectiva.

Bibliografía

Marín, Leticia. La Corrupción como Fenómeno Psicosociopolítico: el caso argentino. Revista Probidad, edición 10, septiembre de 2000.

Morón Urbina, Juan Carlos. Los deberes de Transparencia (accountability) en la Gestión Pública. Revista Probidad, edición 8, mayo de 2000.

Nieto Guerrero, Francisco. ¿Anticorrupción Vs Gobernabilidad?. Revista Probidad, edición 15, julio de 2001.

Orellana, Patricio. Imágenes de Probidad y Corrupción. Revista Probidad, edición 10, septiembre de 2000.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. La corrupción y las iniciativas para mejorar la integridad en los países en desarrollo. Abril de 1998.

Rodriguez Kauth, Angel. Corrupción, ética y filosofía. Revista Probidad, edición 11,

noviembre de 2000.

Scialpi Diana. Violencias en la Administración Pública. Buenos Aires, 1999.

Tesoro, José Luis. Los códigos de conducta en la Función Pública : fortalezas y debilidades. Revista Probidad, edición 10, septiembre de 2000.

Tulchin, Joseph S. and Espach, Ralph H. Combating Corruption in Latin American. 2000.

Umaña, Carlos y Monte Domeq, Raúl. La Transparencia en El Salvador, un nuevo desafío. CREA Internacional de El Salvador. Octubre de 2000.