

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES**  
**SEDE ECUADOR**  
**PROGRAMA DE POLÍTICAS PÚBLICAS Y GESTIÓN**  
**CONVOCATORIA 2010-2012**

**TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO DE MAESTRÍA EN POLÍTICAS  
PÚBLICAS**

**CORRUPCIÓN EN AMÉRICA LATINA**

*Evidencia de tres escenarios: Uruguay, Costa Rica y Honduras*

**TANIA CECILIA MARTÍNEZ MATUTE**

**MAYO, 2013**

## **DEDICATORIA**

*A mi mamá, que desde sus espacios procura un mejor país.  
A todos aquellos que día a día creen y trabajan por combatir la corrupción; algunos de  
ellos ya no están entre nosotros.*

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES**  
**SEDE ECUADOR**  
**PROGRAMA DE POLÍTICAS PÚBLICAS Y GESTIÓN**  
**CONVOCATORIA 2010-2012**

**TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO DE MAESTRÍA EN POLÍTICAS**  
**PÚBLICAS**

**CORRUPCIÓN EN AMÉRICA LATINA**

*Evidencia de tres escenarios: Uruguay, Costa Rica y Honduras*

**TANIA CECILIA MARTÍNEZ MATUTE**

**ASESOR DE TESIS: SANTIAGO BASABE SERRANO**

**LECTORES:**

**GUILLAUME FONTAINE**

**JOHN POLGA-HECIMOVICH**

**MAYO, 2013**

## AGRADECIMIENTOS

Este es el momento para agradecer a todos aquellos que han sido parte de esta aventura. Primero que todo quiero agradecer a mi Dios por su fidelidad a lo largo de este proceso, hoy puedo decir Eben-Ezer. Mi más profundo agradecimiento a Norma Matute, mi mami y a mi hermana Gaby que siempre han sido una inspiración y apoyo para mí. Mi infinito agradecimiento a la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Flacso-Ecuador, sin su apoyo hoy no estaría aquí. Gracias por hacerme parte de esta gran institución. Asimismo, le agradezco por otorgarme la beca de trabajo de campo, con la que pude realizar parte importante de esta investigación.

Agradezco profundamente a mi director de tesis Santiago Basabe Serrano. Sus ideas y gran apoyo fueron indispensables para la culminación de esta tesis. Gracias por su amistad y sus aportes. Gracias por su tiempo y por siempre recibirme en su oficina con mil preguntas y un dulce. Además, quiero agradecer a Guillaume Fontaine y a John Polga-Hecimovich por leer y comentar este trabajo. Me siento privilegiada por tener sus excelentes comentarios y sugerencias.

Mi agradecimiento a Rolando Sierra Fonseca quien siempre me ha dado su apoyo, confianza y consejos para comenzar nuevos proyectos y a Sergio A. Membreño Cedillo por su ejemplo e inspiración para trabajar para que nuestro país sea un mejor lugar. Claudia Arroyo Borroni y Maureen Vargas, gracias por su amistad, sus contactos y su apoyo desinteresado para que yo pudiese realizar este trabajo de la mejor manera. Este trabajo no hubiese sido posible sin la información brindada por mis entrevistados e instituciones en Honduras, Costa Rica y Uruguay, no puedo decir sus nombres, pero gracias por su tiempo, hospitalidad y por brindarme con su experiencia y conocimiento información valiosa.

Agradezco también a mis amigos y colegas que he conocido en este hermoso país. Gracias por el tiempo compartido durante mi estadía en Quito, nada hubiese sido igual sin ustedes; su amistad y presencia hicieron de estos dos años un verdadero placer. Por último, pero no menos importante, gracias a mis amigos en Honduras que con sus llamadas, correos electrónicos, oraciones, estuvieron conmigo a lo largo de esta aventura académica. Son tantas las personas a las que quiero agradecer en este espacio, muchas veces la palabra *gracias* se hace insuficiente cuando pienso en lo que muchos han hecho por mí y para que hoy esté culminando otro sueño. Ustedes saben bien quienes son.

## ÍNDICE

Contenido	Página
RESUMEN.....	7
CAPÍTULO I.....	8
CORRUPCIÓN EN AMÉRICA LATINA .....	8
Contenido de los capítulos .....	11
CAPITULO II.....	16
UN ACERCAMIENTO A LAS DETERMINANTES DE LA CORRUPCIÓN PÚBLICA .....	16
Corrupción pública: su definición y tratamiento .....	17
La corrupción pública y sus causas .....	20
La corrupción desde una visión institucional .....	25
<i>Incentivos negativos y positivos</i> .....	27
<i>Rendición de cuentas y transparencia</i> .....	31
<i>Voluntad política, cooperación y coordinación institucional</i> .....	34
CAPÍTULO III.....	39
CORRUPCIÓN PÚBLICA EN AMÉRICA LATINA: EVIDENCIA DE TRES ESCENARIOS .....	39
Sobre las sanciones y probabilidad de pago de la sanción.....	44
<i>HONDURAS: sin temor a la sanción</i> .....	47
<i>COSTA RICA: con avances en la sanción y críticas en el proceso</i> .....	50
<i>URUGUAY: “procesos lentos, pero parejo para todos”</i> .....	52
<i>Casos emblemáticos de corrupción</i> .....	55
Políticas de incentivos positivos para funcionarios públicos en contra de la corrupción: ¿deben o no deben existir? .....	62
<i>HONDURAS: lejos del ideal de servidor público</i> .....	65
<i>El caso de Costa Rica y los incentivos</i> .....	65
<i>URUGUAY: buena percepción sobre los servidores públicos</i> .....	67
Rendición de cuentas y transparencia .....	68
Voluntad política, cooperación y coordinación institucional.....	74
<i>Voluntad política, cooperación y coordinación interinstitucional en Honduras</i> ....	76
<i>Voluntad política, cooperación y coordinación interinstitucional en Costa Rica</i> ..	79
<i>Voluntad política, cooperación y coordinación en Uruguay</i> .....	81
Algunas explicaciones alternas.....	85
CAPÍTULO IV .....	90
MENOS IMPUNIDAD, MÁS RENDICIÓN DE CUENTAS, TRANSPARENCIA Y COMPROMISO POLÍTICO: EVIDENCIA DE TRES PAÍSES .....	90
BIBLIOGRAFIA .....	101
ANEXOS .....	108
Anexo 1. Medición de variables independientes .....	108
Anexo 2. Entrevista a expertos .....	109
Anexo 3. Listado de códigos de entrevistados en los tres países en observación .....	110
Anexo 4. Encuesta de Opinión sobre Corrupción Pública.....	112

## ÍNDICE DE GRÁFICOS

## Página

Gráfico 3.1	América Latina: Índice de Percepciones de la Corrupción (2002-2011).....	41
Gráfico 3.2	Percepción de la gravedad de la corrupción pública (%).....	43
Gráfico 3.3	Probabilidad de sanción a un funcionario público.....	45
Gráfico 3.4	Honestidad en los funcionarios públicos (%).....	63
Gráfico 3.5	Incentivos para funcionarios honestos (%).....	64
Gráfico 3.6	Voz y rendición de cuentas (2002-2010).....	69
Gráfico 3.7	Nivel de rendición de cuentas en la gestión pública.....	70
Gráfico 3.8	Eficacia de los mecanismos de rendición de cuentas (%).....	71
Gráfico 3.9	Transparencia en la gestión pública (%).....	72
Gráfico 3.10	Transparencia del Estado (%).....	73
Gráfico 3.11	Índice de servicios en línea (%).....	74
Gráfico 3.12	Voluntad política para combatir la corrupción (%).....	75
Gráfico 3.13	Coordinación interinstitucional en la lucha contra la corrupción (%).....	76
Gráfico 3.14	Índice de Desarrollo Humano (1980-2011).....	87

## ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 2.1	Causalidad entre diferentes variables y los niveles de corrupción.....	24
Tabla 3.1	Delito y sanción por delito en Uruguay, Costa Rica y Honduras.....	46
Tabla 3.2	Número de Sentencias dictadas Uruguay, Costa Rica y Honduras (2002-2010).....	47
Tabla 3.3	Resumen de los casos emblemáticos por corrupción pública.....	62
Tabla 3.4	Institucionalidad anticorrupción en Honduras.....	78
Tabla 3.5	Institucionalidad anticorrupción en Costa Rica.....	80
Tabla 3.6	Institucionalidad anticorrupción en Uruguay.....	82
Tabla 3.7	Acciones emprendidas por Uruguay, Costa Rica y Honduras (2002-2011).....	83
Tabla 3.8	Funcionamiento del Estado de Derecho.....	85
Tabla 3.9	Coefficiente de Gini.....	87
Tabla 3.10	Población total (2002-2011).....	88
Tabla 3.11	Producto interno bruto (PIB) total anual a precios constantes en dólares (Millones de dólares).....	88
Tabla 3.12	Datos generales sobre Uruguay, Costa Rica y Honduras.....	89

## ÍNDICE DE MAPAS

Mapa 1.1	Corrupción en el mundo.....	9
----------	-----------------------------	---

## RESUMEN

¿Qué factores explican la variación de los niveles de corrupción en América Latina? Ese es el punto central del presente trabajo de investigación. Se trata específicamente la corrupción pública en tres países de la región latinoamericana y es abordado desde una visión institucional, ya que se plantea que las instituciones son fundamentales para el buen funcionamiento de la gestión pública. Las respuestas a esta pregunta de investigación buscan establecer relaciones causales entre los diferentes niveles de corrupción de los países con cuatro aspectos importantes de la gestión pública: la importancia de la severidad de la sanción por cometer actos de corrupción y la probabilidad de pagar esta sanción, el segundo aspecto está relacionado con los incentivos positivos para funcionarios públicos honrados, el tercero con la rendición de cuentas y transparencia y, finalmente, con la voluntad política y coordinación institucional.

En esta investigación se observó el periodo 2002-2011 en tres países de la región latinoamericana y se escogió el Índice de Percepciones de la Corrupción (IPC), elaborado por Transparencia Internacional como variable dependiente. En este análisis comparado, se seleccionaron tres países de la región latinoamericana que tienen diferente IPC: Honduras (mucho corrupción), Costa Rica (mediana corrupción) y Uruguay (poca corrupción). De esta forma se garantiza la varianza en la variable dependiente. Para la recolección de la información, en total se realizaron 62 entrevistas personales en los tres países y 44 encuestas a expertos en la temática y para el análisis de los datos se recurrió a la estadística descriptiva y a las narrativas históricas.

La investigación se desarrolla a través de cuatro capítulos. El primer capítulo presenta de la problemática, la importancia del estudio de la corrupción e introduce cada uno de los capítulos en este trabajo. El segundo capítulo presenta la revisión de la literatura desde la Ciencia Política y expone el marco teórico sobre el que esta investigación se apoya. El tercer capítulo presenta los resultados de los datos empíricos capturados en los tres países en observación, y el último capítulo presenta las principales conclusiones del trabajo de investigación y una agenda futura de investigación.

## CAPÍTULO I CORRUPCIÓN EN AMÉRICA LATINA

*“...la corrupción socava la legitimidad de las instituciones públicas, atenta contra la sociedad, el orden moral y la justicia, así como contra el desarrollo integral de los pueblos”  
Convención Interamericana contra la Corrupción (OEA, 1996)*

La corrupción está presente en todas las sociedades. La diferencia es que en unas se manifiesta con mayor intensidad que en otras. En la actualidad, se observa que es un problema que va en aumento, las denuncias y los numerosos escándalos en los gobiernos son una señal de esto, además de la creciente desconfianza de la ciudadanía sobre la procedencia de las nuevas fortunas de ex y actuales funcionarios públicos<sup>1</sup>. Ya que los niveles de corrupción varían de país a país, en este trabajo se pretende responder a la pregunta ¿Qué factores explican la variación de los niveles de corrupción en América Latina?

Para los países de esta región, la corrupción es un tema que está presente en diferentes ámbitos. Aunque los países latinoamericanos presentan semejanzas, como la forma de gobierno, elección de autoridades y el sistema jurídico, se observan diferencias relacionadas al problema de la corrupción. En la mayoría de las sociedades latinoamericanas la corrupción se ha convertido en un problema grave, en donde urge tener soluciones inaplazables y eficaces. Como lo manifiesta Conaghan (2012), en las últimas tres décadas, sólo en Latinoamérica se han reportado que por lo menos 20 ex presidentes han sido objeto de acusaciones penales por estar involucrados en casos de corrupción (Conaghan, 2012: 650).

---

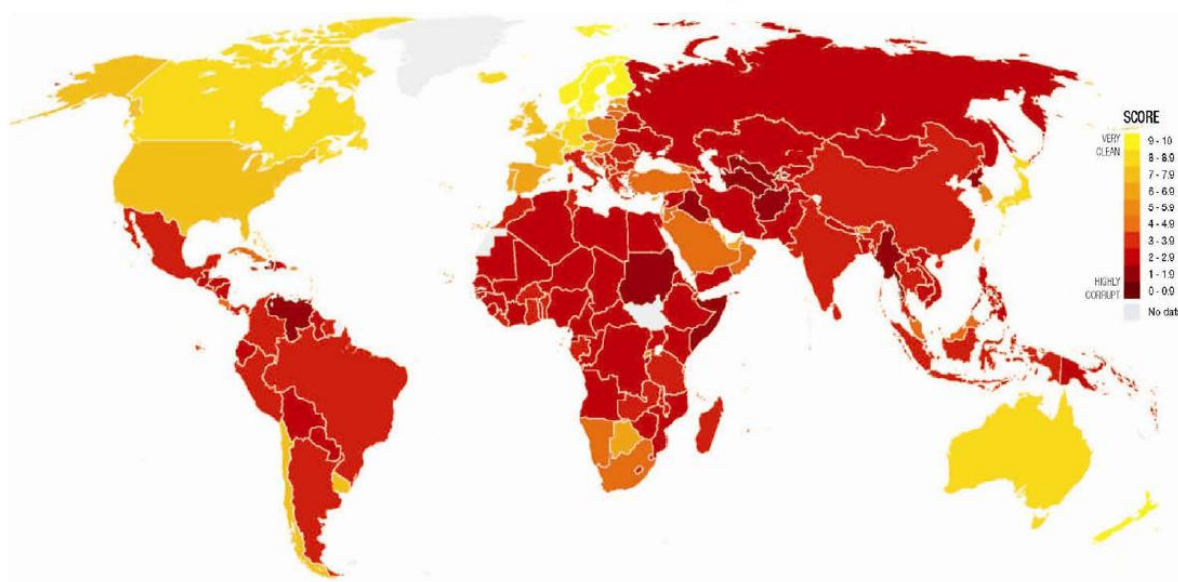
<sup>1</sup> Algunos casos recientes que se pueden mencionar son: el caso de los policías franceses fueron suspendidos por escándalos de corrupción, la destitución del ministro de defensa ruso por escándalos en el manejo de fondos públicos, la renuncia del presidente de Alemania por implicaciones en varios escándalos de corrupción; en Corea del Sur se vieron envueltos en actos de corrupción un hermano del presidente y varios colaboradores cercanos y varios escándalos en la administración del Presidente Piñera de Chile, solo por mencionar algunos.

<http://www.latribuna.hn/2012/10/08/policias-franceses-son-suspendidos-por-escandalo-de-corrupcion/>  
<http://www.tiempo.hn/el-mundo/item/317-putin-destituye-a-ministro-de-defensa-por-esc%C3%A1ndalo-de-corrupci%C3%B3n>  
<http://www.laprensa.hn/Secciones-Principales/Mundo/Europa/Renuncia-presidente-de-Alemania-ante-escandalo-de-corrupcion#.UNDNI-SUKuI>  
[http://spanish.news.cn/principales/2012-07/24/c\\_131735254.htm](http://spanish.news.cn/principales/2012-07/24/c_131735254.htm)  
<http://centinela66.wordpress.com/2012/10/15/tercer-escandalo-de-corrupcion-de-gestion-pinera/>



En el Mapa 1.1 se puede observar la situación mundial de la corrupción. América Latina presenta altos niveles de corrupción, solo un poco menores que el continente africano y del este asiático. Esta imagen elaborada por Transparencia Internacional, muestra que la corrupción es un problema que agobia a todos los países, a unos en menor medida; pero está presente en todos. Los países con colores más oscuros son los países que tienen mucha corrupción y los colores más claros (amarillo) son países que se perciben como muy limpios o sin corrupción.

Mapa 1.1 La corrupción en el mundo.



Fuente: Transparencia Internacional, 2011.

A lo largo de la historia, los estudiosos del tema han identificado diferentes acercamientos al tema de la corrupción. Begovic (2005) presenta diversos tipos de corrupción de acuerdo a su naturaleza y al ámbito donde se produce. Un primer tipo de corrupción se presenta como *corrupción administrativa pública*, que es el uso de la función pública para la obtención de beneficios personales, familiares o grupales en detrimento del patrimonio público. En segundo lugar, la *corrupción política*, se refiere a la obtención de beneficios personales o grupales de manera ilícita, por el poder o vínculos con éste, mediante el ejercicio de la actividad política o de representación. Un tercer tipo es la denominada *corrupción corporativa*, que se refiere al uso del soborno de parte de un sector económico o empresa para obtener beneficios corporativos; y en

cuarto lugar, está la *corrupción privada*, que se define como aquella que violenta las normas y valores para obtener ventajas entre particulares.

Cuando se habla de corrupción también es importante considerar su magnitud, para esto se ha utilizado denominaciones como “Gran” y “Pequeña” corrupción. La “Gran corrupción” se refiere a la que se extiende por los más altos niveles del gobierno. Este tipo de corrupción es el que lleva a la desconfianza por parte de la ciudadanía hacia el gobierno, el imperio de la ley y la estabilidad económica. La otra denominación, “Pequeña corrupción”, se trata del intercambio de pequeñas cantidades de dinero por pequeños favores para tener un tratamiento preferencial, el empleo de amigos o familiares en puestos menores, entre otros actos menores. La diferencia entre ambas es que la “Gran corrupción” lleva a la deformación de las funciones centrales del gobierno como lo legal, lo económico o en el diseño de políticas públicas, en la promulgación de leyes o en la independencia del poder judicial; la otra, se desarrolla y existe dentro del contexto de la gobernabilidad y el entramado social (UNGPAC, 2002:25).

En este trabajo se estudiará la corrupción pública específicamente, y se entiende como corrupción “al uso indebido del poder público en beneficio de intereses privados”. Barahona (2004) plantea que existen principalmente cuatro formas en las que la corrupción pública se manifiesta. La primera tiene que ver con servicios insatisfechos para la población; las largas filas, los trámites engorrosos que promueven que los servicios públicos sean vendidos para evitar las peripecias de un trámite. La segunda tiene que ver con el involucramiento de autoridades como fiscales, policías y jueces. Aquí la corrupción se manifiesta en el momento que se logra un trato especial o impunidad para el corruptor. Una tercera forma se manifiesta cuando se corrompen las dependencias gubernamentales encargadas de las compras y contrataciones públicas. De acuerdo a este autor, la cuarta y última forma de cómo se manifiesta la corrupción pública, está relacionada con la privatización de empresas del Estado. El autor alude a las negociaciones secretas que durante el proceso de privatización se desencadenan para el aprovechamiento privado de los bienes públicos (Barahona, 2004).

Esta tesis es abordada desde las teorías del institucionalismo. Aunque en el análisis empírico se presentan brevemente otros factores abordados en la revisión de la literatura, el énfasis es mayor desde una óptica institucional. Se escogió este abordaje ya que se pretende explicar por qué se originan las conductas corruptas de los funcionarios

públicos y bajo qué parámetros se encuentran orientadas en la sociedad. Las instituciones juegan un papel central en la dinámica de la vida política y social de una colectividad. Aquí se considera que las instituciones son las reglas de juego de una sociedad que forman parte de la interacción humana (North, 1993:12).

Se apunta a que las instituciones son formas de equilibrios de hacer las cosas. Cuando un funcionario público no juega de acuerdo a reglas establecidas, estas reglas ya no están en equilibrio y la institucionalidad se vuelve frágil (Shepsle, 2005), tal y como se manifiesta en los países en observación. Por lo anterior, en esta investigación se asume que el institucionalismo se ocupa de argumentar que el marco institucional es un contrapeso importante frente a la dinámica de cambio que implicaría la libre actuación de individuos racionales.

### **Contenido de los capítulos**

El objetivo del Capítulo II es presentar un acercamiento a las determinantes de la corrupción pública. En este apartado se ofrece una definición de corrupción pública y el alcance de esta. Estudiar el fenómeno de la corrupción es complejo, por las diversas posiciones y aristas alrededor del tema. Por tal razón, aquí se exponen las principales avenidas de causalidad de la corrupción brindadas por la literatura especializada desde la Ciencia Política. Estas causas van desde factores económicos, sociales, culturales e institucionales. Asimismo, en este Capítulo se explica el por qué en esta investigación el tema es analizado desde una visión institucional y finalmente, se presentan cuatro grandes planteamientos que podrían explicar la variación de los niveles de corrupción en los países. Es necesario tener claro que cuando se habla de corrupción es importante considerar su magnitud, para esto se ha utilizado denominaciones como “Gran” y “Pequeña” corrupción (UNGPAC, 2002:25).

Los cuatro grandes abordajes de esta investigación apuntan hacia los alcances de la severidad de las sanciones y la probabilidad de aplicación de estas sanciones, el segundo abordaje está relacionado con los incentivos positivos para funcionarios que se destacan por su probidad y ética en la función pública. En un país donde se incentiva, no sólo económicamente, a los funcionarios públicos por destacarse por su honradez podría tener menores niveles de corrupción. Un tercer tema apunta a la rendición de cuentas y transparencia, y por último se plantea que a mayor voluntad política,

cooperación y coordinación estratégica de los entes contralores en la lucha contra la corrupción, menores serán los niveles de corrupción.

*Sanciones y riesgos.* La idea es que las reglas son establecidas a través de las instituciones, y que estas deberían limitar el comportamiento oportunista individual. Las sanciones deberían de ser instrumentos dentro del diseño institucional que modifiquen las oportunidades e incentivos de los agentes individuales. Por lo que, habrá mayor corrupción cuando los servidores públicos esperen que el beneficio por una transacción sea positivo para ellos. Si sus ganancias son mayores transgrediendo la ley que cumpliéndola, sumado a las pocas posibilidades de ser sancionados, estos se arriesgarán y participarán de acciones corruptas hacia el Estado.

*Incentivos positivos.* De acuerdo a Weingast (2001), las instituciones son sistemas de alicientes para el comportamiento, dentro de las cuales los individuos tratan de maximizar su beneficio. Al existir la opción por un comportamiento honesto dentro de la función pública, este debería ser recompensado para persuadir al funcionario público de estar en una posición segura, recompensada; en lugar, de estar en riesgo por la posibilidad de ser castigado por verse involucrado en un acto de corrupción.

*Rendición de cuentas y transparencia.* Estos son dos mecanismos necesarios para luchar contra la corrupción, ambos son complementarios entre si y buscan lograr un sistema político más justo y eficaz (Ackerman, 2008: 14). Si estos funcionan bien, las oportunidades para cometer un acto de corrupción son menores. La rendición de cuentas puede ser horizontal o vertical (O'Donnell, 1997). La corrupción es una consecuencia de una rendición de cuentas horizontal débil. Ambos tipos de rendición de cuentas garantizan la responsabilidad de los gobernantes y son necesarias en una democracia (Prats, 2008: 154).

*Voluntad política, cooperación y coordinación institucional.* En este análisis se involucran los actores, las reglas de juego, las transacciones y los incentivos. Por tanto, el marco institucional es un contrapeso importante frente a la dinámica de cambio que implicaría la libre actuación de individuos racionales. Para complementar este estudio, se incorpora el análisis de la cooperación y coordinación entre los actores políticos, si estos cooperan y generar acuerdos de largo plazo, se tendrá como resultado mejores políticas. Para que se tengan mejores políticas, estas deberían tener algunas características, entre estas la coordinación y la cooperación. Como lo destacan Spiller y

Tommasi, si hay “un nivel mínimo de coincidencia de intereses entre los participantes y cuando el grado de alineación entre los partidos establece un tope sobre la cantidad de cooperación que se puede esperar” (Spiller et al, 2003:163).

En el Capítulo III se presenta la evidencia empírica a partir de los cuatro planteamientos explicados en el Capítulo II. En primer lugar, se presenta la metodología y el marco de análisis de esta investigación: la política comparada, y específicamente el método comparado de los más diferentes. Se presenta la selección de los países que están incluidos en este análisis, así como las diferentes herramientas utilizadas para la recolección de la información. Cada una de las tesis es evaluada considerando si su presencia o no en la institucionalidad de los países incide para que los niveles de corrupción se modifiquen. En este capítulo se ofrece un acercamiento a la situación relacionada con la corrupción de cada país.

Para medir la variable dependiente se utiliza el Índice de Percepciones de la Corrupción (IPC) como un proxy. Este dato es proporcionado por la Organización No Gubernamental Transparencia Internacional. A pesar de las críticas, el IPC<sup>2</sup>, tiene una amplia cobertura de países y de tiempo, y los datos de corrupción en el sector público están disponibles; además, a la fecha ha sido extensamente usado en muchas investigaciones de este tipo. El IPC es un índice compuesto y las encuestas que se utilizan abarcan preguntas relacionadas con el uso del poder público para el beneficio privado, en concordancia con la definición de corrupción que aquí se utiliza. Así que es necesario dejar en claro que, este es un índice agregado y que se trata de percepciones de la corrupción, no de corrupción como tal; sin embargo, son los datos que más se aproximan a una medición del fenómeno en los países.

Con la serie de datos del IPC se escogieron los tres países en observación. Se identificó un país con “alta”, “media” y “baja” percepción en corrupción. Las tres unidades en observación son: Uruguay (baja percepción), Costa Rica (mediana percepción) y Honduras (alta percepción). Esta es una investigación que incluye estrategias y herramientas cuantitativas (Estadística descriptiva y una encuesta virtual) y cualitativas (Entrevistas semi estructuradas). Se realizaron un total de 62 entrevistas a

---

<sup>2</sup> El Índice de Percepciones de la Corrupción (IPC) clasifica a los países en términos del grado de corrupción que se percibe entre oficiales públicos y políticos. Es un índice compuesto, una encuesta de encuestas. Los datos son el resultado de una serie de preguntas a expertos y empresas llevadas a cabo por una variedad de instituciones independientes y de reputación (TI, 2011).

expertos en el tema. Con la información de las entrevistas se elaboraron narrativas históricas para describir el funcionamiento de la gestión pública en este tema en particular en cada país. Asimismo, se realizaron 44 encuestas virtuales a profesionales conocedores del tema. En este capítulo se presenta la evidencia empírica para testear las hipótesis propuestas.

Finalmente, en el Capítulo IV se presentan las principales conclusiones de este trabajo, así como unas cortas líneas de posibles temas para investigaciones futuras sobre el tema. ¿Qué es lo que está pasando en estos países que tienen diferentes niveles de corrupción? Por medio de las tesis planteadas y con las herramientas utilizadas se puede hacer un acercamiento a la situación de corrupción pública de cada uno de los países. Con esta investigación se observa cómo el descuido de la institucionalidad contralora puede, con el tiempo, hacer grandes daños a todo un país. Una institucionalidad débil no puede en ninguna manera luchar contra un fenómeno tan complejo y diverso como el de la corrupción.

De los cuatro grandes temas que se plantearon en esta investigación se constató que la severidad de una sanción por un delito de corrupción no incide para reducir los niveles de corrupción; pero si, la probabilidad de pago de esta sanción. Cuanto más independiente sea el Poder Judicial para aplicar una sanción, menores serán los niveles de corrupción. En segundo lugar, se comprobó que ninguno de los países en observación cuenta con un sistema de incentivos positivos para sus funcionarios públicos. En este sentido, no se puede corroborar la correlación entre estas variables; sin embargo, al analizar las entrevistas y ver los datos de las encuestas; surge la posibilidad de que al existir algún tipo de incentivo para funcionarios honrados podría en alguna medida ser motivo para reducir los niveles de corrupción.

Asimismo, se constata que en países con mayores niveles de rendición de cuentas y transparencia, menores son los niveles de corrupción. En último lugar, se observa la voluntad política de los Estados para luchar contra la corrupción, así como la cooperación y la coordinación institucional, variables que interactúan entre sí. Del análisis se ve que los tres países han emprendido muchas acciones anticorrupción, estas se consideran señales de voluntad política para luchar contra el flagelo; sin embargo, de poco sirven este tipo de acciones o políticas si no existe una clara cooperación y coordinación entre la entidad contralora de cada país.

De esta investigación también se puede concluir que abordar la corrupción no es sencillo. El tema es tan amplio y complejo que tratar de comprenderlo es un reto que va más allá de una investigación. Algunos de los problemas que se presentan al tratar de indagar en aspectos de corrupción pública es el encontrar expertos que quieran dar una entrevista, mucha gente tiene temor de hablar sobre estos temas y otra dificultad es encontrar datos actualizados sobre la temática; sin embargo, cabe mencionar que el acceso a información institucional en Costa Rica fue muy práctico y sencillo.

La corrupción pública es un tema del que queda mucho por estudiar y analizar. De esta investigación se desprenden algunas pistas para profundizar en temas como: el papel de la competencia política en la corrupción pública, los mecanismos de selección de los funcionarios públicos y los niveles de corrupción, entre otras cuestiones que se dejan ver a lo largo de la investigación.

## CAPITULO II

### UN ACERCAMIENTO A LAS DETERMINANTES DE LA CORRUPCIÓN PÚBLICA

*“Un gobernante no puede hacer nada por el interés de todos cuando favorece el interés de una parte”*  
**Edouard Herriot**

¿Qué factores explican la variación de los niveles de corrupción en América Latina? Para los países de esta región, la corrupción es un tema que está presente en diferentes esferas. Si bien existen similitudes entre los países latinoamericanos, tales como la forma de gobierno, elección de autoridades y el sistema jurídico, se observan diferencias relacionadas al problema de la corrupción en cada país. Su magnitud, sus tipologías, quiénes están involucrados, qué áreas se ven más afectadas, además de las diferentes estrategias para combatirla son sólo algunas de las diferencias que se pueden mencionar. Por lo anterior, se puede decir que esta temática es expansiva y varía de un país a otro, no se puede negar que existe corrupción en todas partes, en sectores públicos y privados, en países ricos y pobres. En las últimas décadas y en la mayoría de las sociedades, se ha considerado que la corrupción es un problema grave que obliga tener soluciones urgentes y eficaces (Pérez y Nieto, 1993). En consecuencia, es indudable la importancia y necesidad de estudiar al complejo fenómeno de la corrupción.

La discusión sobre la presencia del fenómeno de la corrupción en los países no es nueva, los expertos y académicos del tema han realizado muchos esfuerzos por brindar una definición clara del fenómeno, para establecer sus causas y consecuencias, cuantificarla y también por construir soluciones y medidas correctivas (Klitgaard, 1999; Lambsdorff, J. Graf, 1999; Treisman, 2000; Montinola y Jackman, 2002). En general, se percibe que la dimensión del problema de la corrupción ha ido en aumento, tanto por las numerosas denuncias recibidas en las instancias de control, como por los escándalos de corrupción en la esfera pública y privada. Asimismo, se observa una amplia movilización en la lucha anticorrupción tanto de los sectores de la función pública, los organismos internacionales y las organizaciones civiles (Peñailillo, 2010).

En este capítulo se presenta una discusión teórica sobre los principales argumentos que explican la variación de los niveles de corrupción en los países. La literatura académica sobre el tema de la corrupción es extensa y diversa. Uno de los



mayores énfasis apunta a observar cuáles son los efectos de la corrupción en determinada área; sin embargo, también interesa conocer cuáles son sus causas, específicamente cómo están incidiendo los factores institucionales en los niveles de corrupción de los países. En la primera parte de este capítulo se describe el tratamiento que se le ha dado a la corrupción pública y su conceptualización, en la segunda parte se exponen las principales determinantes de la variación de los niveles de corrupción, y en la tercera sección se presenta la estrategia teórica a seguir para responder a la pregunta planteada en esta investigación.

### **Corrupción pública: su definición y tratamiento**

En el Capítulo I se identificaron algunos tipos de corrupción por su naturaleza o por el ámbito en donde se originan (corrupción política, privada, pública). Es necesario diferenciar un tipo de corrupción de otro, aunque cabe destacar que en muchos casos no se puede desligar uno de otro. Es decir, para que exista corrupción tiene que haber un corruptor, este puede ser del ámbito privado o político; por ejemplo, si un empresario ofrece una coima o soborno a un funcionario público para obtener fácilmente la adjudicación de una licitación, en este caso se presenta tanto un caso de corrupción pública como uno de corrupción corporativa.

Para el objeto de esta investigación se estudiará la corrupción administrativa o pública. Como se mencionó anteriormente, el impacto de la corrupción en una nación es grave y produce pérdidas en diversas áreas de la administración pública, por tal razón, es necesario conocer y profundizar en esta área. Se entenderá como "Función pública", toda actividad temporal o permanente, remunerada u honoraria, realizada por una persona natural en nombre del Estado o al servicio del Estado o de sus entidades, en cualquiera de sus niveles jerárquicos. El "Funcionario público", "Oficial Gubernamental" o "Servidor público", será cualquier funcionario o empleado del Estado o de sus entidades, incluidos los que han sido seleccionados, designados o electos para desempeñar actividades o funciones en nombre del Estado o al servicio del Estado, en todos sus niveles jerárquicos (OEA, 1996).

Cuando un funcionario público utiliza indebidamente los recursos del Estado, se ve afectado todo el entramado público y los daños que provoca este tipo de corrupción

afectan a todo un país. En esta investigación se empleará una de las definiciones de corrupción más utilizadas en la Ciencia Política y en la Economía, y en la cual existe mayor consenso. Se define a la corrupción pública como “*el abuso del poder para beneficio propio*” (Klittgard, 1999; Treisman, 2000; TI, 2011). El adoptar esta definición permite o facilita la comparación en este estudio, además en este concepto se incluyen delitos como el tráfico de influencias, el soborno, el fraude público, la malversación de fondos, el enriquecimiento ilícito, que son los actos de corrupción más comunes en la gestión pública.

Caiden y Caiden (1977) plantean uno de los primeros estudios sobre corrupción pública, ellos identifican algunas de sus primeras aproximaciones en donde se intenta explicar su tipología y naturaleza. Un primer acercamiento se refiere a la “forma moralista”; sin embargo, por la ambigüedad de su definición se le consideró como inapropiada e incompleta. Una segunda aproximación buscaba respuestas en el comportamiento individual. Los académicos apuntaban a tener definiciones concretas, objetividad y alguna relación entre el funcionamiento de la sociedad y la existencia de corrupción. En tercer lugar, surge una perspectiva “revisionista” que definió a la corrupción en términos de oposición a una norma específica o a un comportamiento aceptado. En esta perspectiva se hace referencia a costumbres sociales y deficiencias en los sistemas económicos y políticos, y en condiciones en donde se buscaba obtener aprobación en lugar de condenación (Caiden y Caiden, 1977).

De acuerdo a estos autores, estas perspectivas contaban con buenos argumentos y eran la base para la elaboración de estudios serios sobre corrupción administrativa; sin embargo, presentaban algunas contradicciones. Los “revisionistas” hacían tratamiento a variables sociales y consideraban el comportamiento corrupto en términos individuales, sin reconocer la existencia de la corrupción como sistema (Caiden y Caiden, 1977). Con lo anterior, se evidencia que el tratamiento y conceptualización de la corrupción no es tarea fácil, este puede ser interpretado de diferentes formas.

Profundizando en el fenómeno de la corrupción se observa que esta puede ser estudiada desde dos perspectivas, tanto como *causante de* o como *consecuencia de*. Desde la primera perspectiva, se ha demostrado que su presencia genera deslegitimación de las entidades públicas y de los organismos de control (Seligson, 2002). Además, afecta directamente y de forma negativa la distribución del ingreso en los países, impide

el desarrollo económico, genera mayor pobreza (Mauro, 1995; Gupta et al, 2002), disminuye los niveles de inversión extranjera (Robertson y Watson, 2004) y es un gran obstáculo para hacer negocios (Azfar et al, 2001). La presencia de corrupción reduce la efectividad de la fluidez de la ayuda internacional en los países y produce el nepotismo<sup>3</sup> que lleva a una calidad más baja de servicios públicos (Buscaglia y Dakotias, 1999), asimismo, provoca que la asignación de los recursos públicos y privados sea ineficiente (Bejarano, 1996).

El impacto de la corrupción se observa en el ámbito económico, político, institucional y social. Es necesario mencionar que algunos autores sostienen que la corrupción es un mal necesario. Este argumento señala que la corrupción es útil para engrasar el funcionamiento de la economía cuando existe un exceso de regulación que ahoga el accionar del sector privado (Liu, 1985). Otros autores apuntan que la corrupción es natural en un proceso de desarrollo político y económico de un país. A pesar de estos argumentos, no se pueden negar los daños que provoca la corrupción al bien común, es así que no se le puede considerar como algo natural dentro del funcionamiento de un país.

En la segunda perspectiva se encuentran los análisis que muestran cómo la corrupción deriva de una serie de factores. Los estudios de Gerring y Thacker (2004) identifican factores relacionados a los niveles de corrupción en los países. Estos autores dividen estos causales en tres categorías. En la primera categoría se observan factores sociales e históricos; la segunda, se centra en el rol de las políticas públicas, incluyendo estructura de impuestos, política comercial, la renta, los gastos, y cargas regulativas; y la tercera línea de análisis, se enfoca en el rol de los actores internacionales, la organización y el manejo del sector público. Al estudiar estas categorías detenidamente, se observa que son muy amplias, no son claras y no están muy diferenciadas.

Otros académicos presentan diversos escenarios para estudiar este fenómeno y una amplia literatura para examinar sus determinantes, por lo que es importante remarcar que el estudio de la corrupción es complejo y multicausal. En esta investigación se ha procurado incluir y agrupar los factores predominantes que han sido

---

<sup>3</sup> El nepotismo se refiere a la preferencia de algunos funcionarios públicos para dar a sus amigos y/o familiares un empleo o favorecerlos al momento de una compra o concesión.

considerados y analizados en diversos trabajos académicos de reciente data y que están dentro de la ciencia política. De esta revisión se destaca que las principales causales de la corrupción son los económicos y sociales, culturales, y políticos- institucionales (Biddle, 2007; Serra, 2006; Treisman, 2000).

### **La corrupción pública y sus causas**

Dentro de la literatura sobre corrupción, se destacan más los estudios que explican los efectos de la corrupción que los que intentan explicar sus causas. Esta es una de las razones por las que en esta investigación se enfoca en explicar qué factores están relacionadas con los niveles de corrupción de los países de la región latinoamericana. A continuación se presentan las explicaciones más relevantes, entre estas las económicas y sociales, culturales y político institucionales.

*Factores económicos y sociales.* Biddle (2007) examina las causas de la corrupción en los países de Latinoamérica en el periodo 1994-2005. En su análisis utiliza el Índice de Percepciones de la Corrupción (IPC) de Transparencia Internacional como variable dependiente, además se apoya en una encuesta para vincular los niveles de corrupción con un número de variables explicativas. Sus hallazgos muestran que existe una relación significativa entre el desarrollo económico, inequidad, comercio y los niveles de corrupción en los países de la región. Es decir, que en países con mayor desarrollo económico, mayor comercio, menores son los niveles de corrupción; y en países con mayor inequidad en la distribución de los recursos, son mayores los niveles de corrupción.

Por su parte, Treisman (2000) y Knack y Azfar (2000) muestran cómo países con mayor desarrollo económico tienen mejores gobiernos y esto está necesariamente asociado con bajos niveles de corrupción. Además, se plantea que en países más desarrollados económicamente es más fácil exponer y castigar la corrupción ya que las personas son más educadas. Otros autores explican que la inequidad en los ingresos puede contribuir a mayores niveles de corrupción, esto se debe a que entre más igual sea la distribución de riqueza en una clase media, esta se acerca más a una sociedad que protege sus intereses y resiste a las demandas de grupos de interés. No obstante, en otro estudio sobre las causas de la corrupción se evidenció que la inequidad no tiene una relación significativa con los niveles de corrupción (Husted, 1999: 350).

Otra determinante que se ha planteado tiene que ver con el tamaño de los países, refiriéndose a su número de habitantes. Knack y Azfar (2000) se plantean la cuestión de que si en alguna medida la corrupción gubernamental tiende a ser menos grave en países pequeños que en países grandes. Por un lado, en este análisis los autores coinciden con otros, cuando evidencian que la corrupción está ligada al desempeño económico, una de las razones para esto está ligada a que la mayoría de los indicadores de corrupción tienden a brindar datos solo donde los inversionistas multinacionales tienen sus grandes intereses; y esto generalmente incluye a casi todas las naciones grandes y de las naciones pequeñas solo a las que tienen un buen gobierno.

Por el otro, estos autores encuentran que esta relación entre corrupción y el tamaño de un país desaparece cuando se introduce un nuevo indicador de corrupción con cobertura nacional sustancialmente aumentado. Lo anterior difiere de lo expuesto por autores como Treisman (1999) y Root (1999) que concluyen que el tamaño de un país si tienden a tener gobiernos más corruptos que los gobiernos en países más pequeños. Klitgaard (1999) muestra que dos de las experiencias exitosas en el combate a la corrupción son Hong Kong y Singapur, dos ciudades pequeñas; sin embargo, también presenta el caso de Guinea Ecuatorial, una nación pequeña, en donde los niveles de corrupción son altos. La experiencia en este país muestra que su pequeño tamaño facilita las actividades corruptas. Es así que estos resultados son variados y no son contundentes en este aspecto.

Gerring y Thacker (2005) en un estudio realizado con una muestra de 181 países prueban que existe una estrecha relación entre la corrupción y las políticas económicas neoliberales, particularmente el impacto del comercio y de las políticas de inversión, las políticas regulatorias. Sus hipótesis sostienen que las políticas económicas orientadas al mercado están asociadas con niveles más bajos de corrupción política y la intervención estatal en la economía incide en niveles más altos de corrupción política. De los factores antes mencionados se puede concluir que, a pesar de que se encuentran ciertas relaciones causales, se observa que algunas de estas evidencias no son definitivas, en otros casos la relación es negativa.

*Factores histórico culturales.* En este ámbito se encuentran análisis que atribuyen un mayor o menor nivel de corrupción a factores como la herencia colonial, la religión y la composición étnica de un país. Uno de los argumentos al respecto lo

plantea Serra (2006), quien identifica que la herencia colonial de un país y el hecho de que su población sea principalmente protestante son dos factores que inciden en los niveles de corrupción. Los países con herencia colonial española tienden a ser países con mayores niveles de corrupción y los países en donde su población es predominantemente protestante existe menor corrupción. Este argumento es coincidente con lo que Weber (2001) planteó sobre los protestantes y católicos. Los protestantes tenían mayor éxito que los católicos en lo económico, esto se explicaba por la influencia de la religión protestante en donde no sólo se enseñaba, sino que se practicaba el amor al trabajo, el ahorro, la honradez.

Treisman (2000), indica que la corrupción será mayor en países que están étnicamente más divididos, esto es por la competencia entre los diferentes grupos étnicos con el mismo Estado que ha promovido el patronazgo político y la corrupción burocrática. Esto también lo demuestra Biddle (2007) cuando argumenta que a medida que la división étnica se incrementa, también aumenta la corrupción. Según este análisis, el efecto en los niveles de corrupción es altamente significativo. Mauro (1995) y Biddle (2007) señalan que existe una relación significativa entre la fraccionalización etnolingüística y los niveles percepción de corrupción en los países de la región.

A pesar de los argumentos planteados, se observa que existen contradicciones con lo que algunos datos muestran. Por ejemplo, Chile es un país predominantemente católico (70% de los habitantes mayores de 15 años o más) (INE, 2003 p. 25), así como la mayoría de los países de la región latinoamericana, además, con antecedentes coloniales similares al resto de países de la región; sin embargo los niveles de corrupción en este país son mucho más bajos que en el resto de los países de la región Latinoamericana. Chile, en el año 2011, obtuvo una puntuación de 7,3/10 en el Índice de Percepciones de la Corrupción (IPC), siendo el país latinoamericano con bajos niveles de percepción de la corrupción.

*Factores político institucionales.* Por un lado Biddle (2007) propone que el nivel de democracia y el tiempo o continuidad en democracia son dos de las principales causales en la variación de corrupción en los países. En el nivel de democracia se consideran dos dimensiones (derechos políticos y libertades civiles) creadas por

Freedom House<sup>4</sup>. Sin embargo, al analizar sus resultados se demuestra que el nivel de democracia tiene una débil relación con los niveles de corrupción. Asimismo estos autores muestran que los países con más años de democracia deberían ser menos corruptos.

Por el otro, Montinola y Jackman (2002) muestran que la corrupción es un poco más alta en países con niveles intermedios de competencia política y los niveles más altos de competencia política están asociados con menos corrupción. Ante la falta de oposición efectiva se observa que la corrupción tiene mayores probabilidades de surgir (Morales, 2009). Serra (2006) sostiene que la corrupción es más grave en un lugar en donde existe mayor inestabilidad política. La inestabilidad política es un factor determinante en la variación de los niveles de corrupción y según los resultados de esta autora, los países de la región latinoamericana se ven afectados gravemente en este aspecto. Asimismo, se destacan factores como el tiempo de funcionamiento de las instituciones y el tamaño de las mismas. Esta misma autora señala que la corrupción es menor donde las instituciones democráticas han sido preservadas por un período largo y continuo; y Biddle (2007) indica que el tamaño del sector público no tiene efecto en los niveles percepción de corrupción.

En concordancia con el funcionamiento de las instituciones, se observa que al analizar el funcionamiento de la actividad anticorrupción en 26 países del Este de Europa, Steves y Rousso (2005) encuentran que no hay una relación significativa entre los niveles de corrupción y los programas anticorrupción integrados en estos países. El hecho de que estén adscritos a alguna convención anticorrupción no significa cambios simultáneos o en lapsos de tiempo en los niveles de corrupción. Lo que comprueba la teoría de que es más importante la labor de aplicación de leyes que la introducción de nuevas reglas (Boehm y Lambsdorff, 2009). Con base en los incentivos para el comportamiento oportunista de los servidores públicos, Huther y Shah (2000), señalan que los programas anti-corrupción exitosos son los que reducen las ganancias esperadas y aumentan las penas o castigos esperados por el comportamiento corrupto.

Los programas anti-corrupción deberían cambiar los cálculos del costo-beneficio de los servidores públicos que consideran que los beneficios esperados por un acto de

---

<sup>4</sup> Para mayor referencia ver: <http://www.freedomhouse.org/>

corrupción son positivos. Estos programas pueden influenciar sobre la corrupción mediante cuatro mecanismos: reduciendo el número de transacciones que involucran a servidores públicos, reduciendo el alcance para ganancias en cada transacción, aumentando la probabilidad de pagar un castigo, o aumentando el castigo por comportamiento corrupto (Huther y Shah, 2000).

Finalmente, se observa que en los argumentos presentados son diversos y con un variados resultados en cuanto al impacto en los niveles de corrupción (Ver Tabla 2. 1). Con esta revisión de la literatura se muestra que los factores antes apuntados son algunos de los más abordados en el ámbito académico. Debido a la variedad de argumentos y en cierta medida por la discrepancia entre los factores económicos, sociales y culturales, en esta investigación se pretende responder a la pregunta de investigación desde un enfoque institucional. El comprender sus interacciones, aunque es una labor compleja, contribuye a explicar mejor el fenómeno de la corrupción, y esto origina y facilita las posibilidades para que un país tenga un buen diseño de políticas públicas anticorrupción.

**Tabla 2.1 Causalidad entre diferentes variables y los niveles de corrupción**

Variable	Autor	Países/Periodo	Resultados
<b>Factores económicos</b>			
Desarrollo económico, inequidad, comercio	Biddle, 2007; Treisman, 2000; Knack y Azfar 2001	18 Países de Latinoamérica (1994-2005)	Tiene una relación significativa en los niveles de corrupción.
Riqueza	Serra, 2006	62 países (desarrollados y en desarrollo) (1997-1999)	La corrupción es menor en países más ricos.
Políticas económicas neoliberales	Gerring y Thacker, 2005	181 países (últimos años de la década de los 90s)	Las políticas económicas orientadas al mercado están asociadas con niveles más bajos de corrupción política.
<b>Factores culturales</b>			
Religión	Biddle, 2007; Serra, 2006	Países de Latinoamérica; 62 países (desarrollados y en desarrollo)	Mayor población protestante menor corrupción.
Herencia Colonial	Serra, 2006	Países de Latinoamérica; 62 países (desarrollados y en desarrollo)	Países con herencia británica tienen menores niveles de corrupción; al contrario de los países con herencia española o portuguesa que tienen mayores niveles de corrupción.
	Treisman, 2000	54 países (1996)	
			Continúa...



<b>Variable</b>	<b>Autor</b>	<b>Países/Periodo</b>	<b>Resultados</b>
Número de grupos étnicos en un país	Biddle, 2007; Treisman 2000; Mauro, 1995	Países de Latinoamérica; 54 países (1996)	A mayor fraccionalización étnica, mayor corrupción.
<b>Factores político-institucionales</b>			
Tiempo en democracia y tamaño del sector público	Biddle, 2007	18 Países de Latinoamérica (1994-2005)	No existe una relación entre estas variables y los niveles de corrupción.
Nivel de democracia	Biddle, 2007	18 Países de Latinoamérica (1994-2005)	Débil relación con los niveles de corrupción.
Niveles de competencia política	Montinola y Jackman, 2002	Países en donde se reportó niveles de corrupción en los primeros años de la década de los 80s	El nivel de competencia política en país afecta los niveles de corrupción.
Inestabilidad política y democracia ininterrumpida	Serra, 2006	Países de Latinoamérica; 62 países (desarrollados y en desarrollo)	Mayor corrupción en países donde existe mayor inestabilidad política y en donde la democracia se ha visto interrumpida.

Fuente: Elaboración propia, con base en los autores citados en la tabla.

### **La corrupción desde una visión institucional**

Con los argumentos encontrados en la revisión de la literatura se han evidenciado diversos factores que afectan los niveles de corrupción en los países. Si bien cada uno de estos factores será considerado en el análisis empírico, en esta investigación se dará privilegio al análisis del fenómeno desde la visión institucional. Esta dimensión teórica de análisis es dominante en la Ciencia Política. Lo anterior se debe a que desde este enfoque se puede explicar por qué se originan las conductas corruptas por parte de los funcionarios públicos y bajo qué parámetros se encuentran orientadas en la sociedad. La discusión de la variación de los niveles de corrupción desde una óptica neo institucional aporta elementos clave para una mejor comprensión del fenómeno, así como las pistas para el diseño de políticas y mecanismos eficientes y eficaces para la lucha anticorrupción.

Este abordaje es importante, ya que bajo este punto de vista se considera que las instituciones juegan un papel central en la dinámica de la vida política y social de una comunidad. Como lo manifiesta North, las instituciones son las reglas de juego de una sociedad que forman parte de la interacción humana (North, 1993:12). Este autor sostiene que si un jugador desea jugar de acuerdo a reglas diferentes a las establecidas, entonces estas reglas ya no están en equilibrio y la institucionalidad se vuelve frágil. Esto es precisamente lo que se pretende mostrar, cuando un funcionario público “juega”

bajo otras reglas ajenas al buen funcionamiento de la gestión pública, esta se debilita y pierde su equilibrio.

De tal manera que esta línea teórica argumenta que el marco institucional es un contrapeso importante frente a la dinámica de cambio que implicaría la libre actuación de individuos racionales. Tsebelis explica que “El comportamiento de cada actor es una respuesta óptima al comportamiento de los otros jugadores y a la estructura institucional existente” (Tsebelis, 1990:92). Como se observa, los neo institucionalistas además de incluir a los costos de producción, incorporan los costos de transacción en las relaciones de intercambio. Lo anterior se debe a las imperfecciones del mercado, y, en particular, a las asimetrías de la información, a la celebración y supervisión de los contratos, a la protección de los derechos de propiedad y a las normas regulatorias (Tsebelis, 1990:93).

Para reforzar un poco esta idea se toma el enunciado del especialista en temas sobre corrupción Edgardo Buscaglia. Este autor manifiesta que la corrupción es el producto de instituciones débiles y de la naturaleza humana (Buscaglia y Dakotas, 1999; Buscaglia, 1995). No solo se observan al actor o solo a la estructura gubernamental. Es así que con esta propuesta teórica se pretende encontrar relaciones causales entre algunos elementos que el institucionalismo plantea y los niveles de corrupción en los países. Se considera que esta visión contribuye a explicar de mejor forma el por qué de los diferentes niveles de corrupción que tienen los países.

De las teorías institucionalistas que existen se ha escogido este abordaje en particular, ya que por ejemplo, el institucionalismo histórico solo se concentra en la continuidad de los arreglos institucionales a lo largo del tiempo (Pierson y Skocpol, 2005). El institucionalismo normativo propone que los actores no hacen sus decisiones con base en su cálculo racional, sino de las normas y las tradiciones de la organización (March y Olsen, 1989) y el institucionalismo sociológico expone que las formas y procedimientos de la vida social se desarrollan en espacios culturales específicos (Schmidt, 2006). A continuación se abordarán cuatro de los aspectos considerados como fundamentales para esta investigación.

### *Incentivos negativos y positivos*

Incentivos negativos: Sanciones y riesgos

En esta línea de análisis los marcos institucionales hacen que las decisiones y las preferencias individuales de las personas varíen en su contenido. Peters (2001) señala que las reglas son establecidas a través de las instituciones. Las reglas limitan el comportamiento maximizador individual y posibilitan el desarrollo de los procesos estables y predecibles de toma de decisiones (Peters, 2001: 310). Lo anterior está ligado al planteamiento de Basabe (2007), que teniendo como base al institucionalismo se pueden tener mecanismos más claros para analizar y explicar los incentivos de los actores y cómo estos desarrollan sus estrategias. Bajo este argumento se pretende mostrar cómo se da esta relación entre un funcionario público corrupto y la probabilidad de tener una sanción por su decisión de transgredir la institucionalidad pública.

En ese sentido se afirma que *las sanciones* son los mejores instrumentos dentro del diseño institucional para modificar las *oportunidades e incentivos* de los agentes individuales. Los incentivos pueden ser negativos (penas/sanciones) y positivos (recompensas) (Pettit, 2003). De esta manera se aduce que habrá mayor corrupción cuando los servidores públicos esperen que el beneficio por una transacción sea positivo para ellos. Por ejemplo, si las ganancias para un servidor público son mayores transgrediendo la ley que cumpliéndola, además de las pocas posibilidades de ser sancionados, este se arriesgará y participará de acciones corruptas hacia el Estado.

Dicho de otra forma, la relación costo-beneficio existente en un acto de corrupción de un funcionario público es una motivación en la búsqueda de maximizar sus ganancias. El planteamiento es que un funcionario público evaluará el precio de su servicio con base en el pago por el acto de corrupción (Buscaglia, 1995). Por lo que, para reducir los niveles de corrupción se hace necesaria una restricción de oportunidades económicas, en ese caso los mecanismos para la persuasión de estas iniciativas se basan en el incremento de sanciones económicas y administrativas a los funcionarios públicos, así como en un esquema que incentiva la denuncia de actos de corrupción.

A la par de la sanción y la probabilidad del pago de esa sanción, se encuentra el tema de la impunidad, en particular en la región latinoamericana, tal y como lo declara Conaghan (2012), esta mala práctica ha plagado de tal manera a los países, que intentar

enjuiciar a tantos ex presidentes por los delitos que se les ha acusado es un tarea casi imposible. Ackerman (2008) señala que existe un círculo vicioso con la impunidad, esta se ha convertido en una característica de la cultura administrativa, además de factores como, la falta de transparencia en el poder judicial, la falta de información que pueda ser útil para generar indicadores de desempeño, sumados a los permanentes conflictos de interés en las diferentes dependencias del gobierno. En este juego se observa que cuando los servidores públicos saben que sus decisiones y acciones serán supervisadas por actores externos, se esperaría que su accionar sea correcto; sin embargo, sus acciones pueden ser revisadas, pero no necesariamente sancionadas en caso de que fueran encontradas faltas (Ackerman, 2008).

Una de las formas que los países utilizan para reducir la corrupción es mediante el fortalecimiento del marco normativo, con la tipificación penal de delitos asociados a la corrupción, entre estos se puede mencionar el soborno, el enriquecimiento ilícito, clientelismo, lavado de activos, por mencionar algunos (Peñailillo, 2011). De acuerdo a lo anterior, la Convención Interamericana contra la Corrupción (CCIC)<sup>5</sup> y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (CNUCC)<sup>6</sup> son dos mecanismos internacionales que han sido adoptados por los países para impulsar la lucha contra la corrupción y promover la tipificación y sanción de los delitos relacionados con la corrupción. En ambas Convenciones se señala la importancia de que los países fortalezcan sus mecanismos de denuncia y de que sus normas de prevención y sanción tengan un mayor alcance y sean aplicables a los funcionarios que cometan actos de corrupción.

Ya que la corrupción tomará lugar cuando los servidores públicos esperan beneficios de una transacción, existe una tendencia al fortalecimiento de los órganos de control del Estado. Estas instancias que generalmente comprenden las Contralorías Generales de la República, los Tribunales de Cuentas, Poder Judicial y las Procuradurías, estas instituciones desempeñan una función clave e indispensable en la prevención y detección de la corrupción, esto por su nivel de especialización, a su injerencia en los procesos de gestión pública, y a su relativa autonomía del Ejecutivo (Peñailillo, 2011). De acuerdo a lo que plantea Hutter y Shah (2000) el incrementar la

---

<sup>5</sup> Firmada el 22 de marzo de 1996 en la ciudad de Caracas.

<sup>6</sup> Entró en vigor el 14 de diciembre de 2005.

probabilidad de pago por un acto de corrupción es un proceso de tres pasos: detección, juicio y la exigencia de la pena y para la ejecución de una pena es necesaria la independencia judicial. Es importante respaldar la idea de que para que el funcionario corrupto pague por su acción de corrupción deben existir órganos de control fortalecidos, por ejemplo, un sistema judicial independiente, con amplias garantías y con seguridad jurídica.

#### Políticas de incentivos positivos

Los estudiosos de la elección racional sostienen que en lugar de guiarse por normas y valores, los comportamientos son motivados por los incentivos. Para ellos, las instituciones son alicientes para el comportamiento, dentro de las cuales los individuos tratan de maximizar su beneficio (Weingast, 2001). El sector público enfrenta un problema al no saber cómo motivar y recompensar el buen desempeño de los empleados públicos. Al contrario de la empresa privada que utiliza incentivos positivos como el pago de bonificaciones, obsequios, acciones de la empresa.

En el diseño institucional, en donde se incluye la participación en todos los acuerdos que coordinan la conducta de los individuos dentro de la sociedad, se manejan tres supuestos: 1) La conducta de los individuos dentro de la sociedad es sensible a las oportunidades y a los incentivos que están disponibles por efecto de su situación social, al igual que resulta sensible a otros factores; 2) Las oportunidades e incentivos asociados a determinada situación social, en ocasiones, puede ser cambiada, y 3) Algunos criterios de evaluación, de aceptación relativamente amplia, para determinar que ciertos patrones agregados de conducta resultan más deseables que otros y que, puede ser atractivo promoverlos mediante la modificación de incentivos (Petit, 2003: 77).

Los incentivos negativos son los relacionados con la amenaza de despido y sanciones. En estas relaciones Hernando De Soto (1987) distingue dos tipos de costos: los de la formalidad y los de la informalidad. Los primeros, se refieren a los costos que un individuo asume por estar y mantenerse en el marco de la ley; los segundos, por el contrario, se refieren a los costos por estar fuera del marco institucional. Si el precio por cumplir la ley (costos de la formalidad) es mayor que los incentivos que brinda la misma ley, obligan a los particulares a salirse de ella (De Soto, 1987).

Las acciones corruptas irán en aumento en un sistema donde el marco normativo no proponga incentivos apropiados y los medios de cumplimiento obligatorio. Esta normativa se hace necesaria para impedir que los funcionarios públicos y los particulares se vean más beneficiados por quebrantar las normas que por cumplirlas (Rivero, 2010: 23). Básicamente, la motivación de un agente económico y político está en la maximización de sus utilidades; quizás una de las formas de tener mayores beneficios sea la creación y el fortalecimiento de la competencia entre los funcionarios públicos. Todo apunta que al existir los incentivos positivos adecuados en la administración pública, habrá una reducción de las prácticas corruptas. Lo anterior, bajo el entendido que un funcionario público al asumir sus funciones tiene el deber de hacer un buen uso de los recursos dados a su cargo y de ser responsable por desempeñar a cabalidad lo pactado con su empleador.

Para incidir en los niveles de corrupción, la sanción de leyes debe ir acompañada de medidas que garanticen una buena implementación de las mismas. Todo emprendimiento con este fin, deberá procurar cambiar la relación de los actos de corrupción de “alto beneficio y bajo riesgo” a una relación de “alto riesgo y poco beneficio” (Eigen, 1995: 35). Muchas veces una recompensa por el correcto y eficiente desempeño de un funcionario en la gestión pública es más efectiva que los mismos programas anticorrupción. Este tipo de medidas serían más una acción preventiva ante la posibilidad de actos corruptos en la administración pública. Cuando existen incentivos por una conducta íntegra, se observa un mayor compromiso en las dependencias gubernamentales y un mejor uso de los recursos del Estado. Se puede decir que los incentivos positivos y las recompensas tienen un efecto de reducción en los niveles de corrupción.

Es importante destacar que en los últimos años en la región latinoamericana se han venido impulsando una serie de reformas en la carrera pública. Estas reformas van desde la incorporación de nuevas tecnologías (gobierno electrónico), hasta la realización de evaluaciones de desempeño para el incremento de salarios. Estos esfuerzos por impulsar un sistema de ingreso y promoción al servicio civil basado en el mérito y por la estabilidad del empleo son considerados como factores elementales para disminuir la corrupción (Peinalillo, 2011). Con un sistema como este, se disminuye la discrecionalidad de los altos funcionarios en la “colocación” de personal sin las

características adecuadas para el puesto y aumentan las posibilidades de eficiencia en la entrega de servicios a la ciudadanía.

### *Rendición de cuentas y transparencia*

La transparencia y la rendición de cuentas son mecanismos eficientes para frenar las prácticas corruptas. Ackerman propone que el acceso a la información, la transparencia, la rendición de cuentas y el Estado de Derecho son complementarios entre sí. Todos estos mecanismos buscan la construcción de un sistema político más justo y eficaz (Ackerman, 2008: 14). Se considera que estos aspectos institucionales pueden explicar la variación de los niveles de corrupción en un país. Al existir un verdadero sistema de rendición de cuentas y promoción de la transparencia en la gestión pública, las oportunidades para cometer un acto de corrupción son menores.

En este estudio se entenderá por rendición de cuentas o accountability a “la capacidad de asegurar que los funcionarios públicos respondan por sus acciones” (Hickok 1995: 9). Este concepto incluye, tanto la rendición de cuentas por obligación, como la exigencia de cuentas por derecho. Aquí se reflejan los controles de poder, los derechos de los ciudadanos de saber y la obligación del funcionario de informar, de rendir cuentas. Schedler (2004) enfatiza que la rendición de cuentas tiene dos áreas: la obligación de los funcionarios de informar sobre sus decisiones y la capacidad de sancionar a políticos y funcionarios que no hayan cumplido con sus deberes públicos.

La rendición de cuentas puede ser horizontal y vertical (O'Donnell, 1997). O'Donnell explica que la rendición de cuentas vertical está relacionada con los ciudadanos, el gobierno y las elecciones. Mediante las elecciones, la ciudadanía puede castigar o premiar a los representantes votando a favor o en contra de ellos. La rendición de cuentas horizontal se refiere a la existencia de instancias del Estado que estando capacitadas legal y técnicamente emprenden acciones de fiscalización y sanción penal o destitución, por actos ilícitos u omisiones de otras instancias del Estado. Esta rendición de cuentas se ve afectada cuando algún organismo se interpone en la autoridad de otro organismo y cuando un funcionario público tiene ventajas ilícitas para beneficiarse o beneficiar a otros (O'Donnell, 1997:16). La corrupción es una consecuencia de una rendición de cuentas horizontal débil. Ambos tipos de rendición de cuentas garantizan la

responsabilidad de los gobernantes y son necesarias en una democracia (Prats, 2008: 154).

La rendición de cuentas es una obligación permanente de los funcionarios públicos, estos tienen que informar a la ciudadanía sobre las acciones que desarrollan como parte de su mandato; y el incumplimiento de sus labores y responsabilidades debería traer consigo sanciones (Ugalde, 2002:9). Por lo que, la rendición de cuentas involucra tanto el derecho a recibir información, como la obligación correspondiente de divulgar la información necesaria. La rendición de cuentas incluye tres formas para prevenir y corregir abusos de poder: obliga al poder a abrirse a la inspección pública; lo fuerza a explicar y justificar sus actos, y lo somete a la amenaza de sanciones (Schedler, 2004: 13). Este mismo autor afirma que la promoción de la rendición de cuentas aporta al combate de la corrupción, y en definitiva al fortalecimiento de las instituciones y del Estado. En los países en donde existe la obligatoriedad de que sus funcionarios y gobernantes rindan cuentas de manera periódica e institucionalizada, generalmente son los países que tienen mejores condiciones de vida, con economías más fuertes y que ejercen una mejor defensa de las libertades individuales (Del Castillo, 2003).

Asimismo, para los efectos de este trabajo al hablar de transparencia se entenderá como “la apertura y flujo de información de las organizaciones políticas y burocráticas al dominio público” (Valverde, 2004). Este autor señala que la transparencia permite que la información sea asequible a todos los actores que estén interesados y no solo que esté disponible, sino que esta información pueda ser revisada y examinada para la detección de posibles irregularidades.

La transparencia en la gestión pública encierra temas como la publicación de cuentas y presupuestos, estados financieros, sueldos y salarios de funcionarios públicos, viáticos, entre otros. Al no haber transparencia se presenta un problema potencial de abuso de poder y corrupción, ya que se permite la discrecionalidad a quien la controla. Al hablar de transparencia en la administración pública, se entiende que la información está accesible sin ningún tipo de impedimentos, además que esta información es relevante y correcta. Esta transparencia genera confianza en la ciudadanía. (Valverde, 2004).

Es necesario que la transparencia vaya de la mano con la rendición de cuentas. La transparencia como mecanismo para desincentivar la corrupción ha ocupado buena



parte de la atención pública. Muchas veces el indebido uso del gasto público no es formalmente ilegal y, más bien tiene que ver, con acciones que favorecen a ciertos sectores, regiones o actores, o con ineficiencia o con trabas legales y políticas a favor de ciertos intereses (Fox, 2008). Un ejemplo de lo anterior está relacionado con los temas de contratación y compras públicas, es evidente que esta área de la gestión pública es uno de los focos de corrupción. Es aquí donde está en juego gran parte de los recursos de la gestión pública; si estas transacciones se hacen sin la más mínima intención de rendición de cuentas y transparencia, esto se convierte en una puerta abierta para muchos funcionarios corruptos puedan premiar, pagar favores y beneficiar a amigos y familiares dueños de grandes empresas.

De este modo, es necesario aclarar que el acceso a la información desarticulado de estrategias complementarias podría crear, en lugar de transparencia, mayor opacidad gubernamental. Cuando un servidor público sabe que toda la información que genera de manera formal podrá ser requerida por un observador externo “su impulso inicial es documentar y justificar lo menos posible” (Ackerman, 2008:12). La transparencia significa que las razones de toda decisión gubernamental y administrativa, así como los costos y recursos comprometidos en esa decisión y su aplicación, son accesibles y claros, además de que se informa al público en general (Guerrero y Hofbauer 2003: 3).

La transparencia por sí sola no implica rendición de cuentas, sino colocar la información pública para que los interesados puedan tener acceso a ella, revisarla y utilizarla para denunciar fallas en el uso de los recursos públicos (Ugalde 2002: 10). Estos aspectos son fundamentales para conocer y evidenciar el impacto que pueden tener en los niveles de corrupción. Fox (2008) señala que la transparencia tiene dos caras: la clara y la opaca; el primer tipo de transparencia cumple con su fin de impulsar la rendición de cuentas, el otro no. La transparencia “opaca” se refiere a formas de difusión de información oficial que no revelan cómo se desempeñan las instituciones en la práctica, ya sea en términos de cómo se toman decisiones o de cuáles son los resultados de sus acciones. La transparencia “clara” se refiere a programas que dan a conocer información confiable y accesible sobre el desempeño institucional, precisando las responsabilidades de sus funcionarios, específicamente en lo que se refiere a la toma de decisiones, así como al destino de los recursos (Fox, 2008: 191).

Las convenciones internacionales contra la corrupción privilegian a la transparencia como una herramienta poderosa para la observación de las acciones públicas, al mismo tiempo que se convierte en un mecanismo de relación entre el Estado y la ciudadanía. Estos mecanismos promueven el hecho de que la transparencia esté en los programas e iniciativas del gobierno. Por su parte, la rendición de cuentas es un aspecto fundamental para transparentar el quehacer institucional y se ha convertido en exigencia general en el mundo de la política democrática (Schedler, 2004).

Si un gobierno no cuenta con la información adecuada, confiable y disponible para el ciudadano, si no existen este tipo de reglas y mecanismos que permitan que el ciudadano exija a sus autoridades conocer los procesos, decisiones y uso de los recursos del Estado, se corre el alto riesgo de caer en actos de corrupción. Al tener la posibilidad de mayor transparencia en la gestión gubernamental, la transparencia y la rendición de cuentas se convierten en aspectos fundamentales de la vida pública de una sociedad (Del Castillo, 2003). Es así que se puede decir que la transparencia y la rendición de cuentas son de las principales tendencias para reducir los niveles de corrupción.

#### *Voluntad política, cooperación y coordinación institucional*

Bajo el análisis neo institucionalista se incluyen los actores, las reglas de juego, las transacciones y los incentivos, entre otros aspectos. Esta línea de estudio argumenta que el marco institucional es un contrapeso importante frente a la dinámica de cambio que implicaría la libre actuación de individuos racionales. Aparte del tema de los equilibrios y las reglas de juego, otra de las premisas de este análisis es la voluntad política, la cooperación y coordinación. Se propone que si los diferentes actores políticos pueden cooperar entre ellos y generar acuerdos y mantenerlos en el largo plazo, se tendrá como resultado mejores políticas. Estos tres aspectos son necesarios para que cualquier acción que se emprenda contra la corrupción pueda tener los efectos esperados.

Cuando se habla de voluntad política no solo se refiere a la voluntad de los políticos, sino de todos los actores nacionales que tienen incidencia en la vida política del país. En este estudio, el enfoque será en la voluntad de los gobernantes para emprender acciones de combate al fenómeno de la corrupción. La falta de voluntad política será más evidente en un país en donde los puestos políticos son la vía más fácil de enriquecerse, no de servicio a la ciudadanía. Este tema requiere de compromiso

político y de la capacidad de diferenciar entre acciones superficiales, que han sido pensadas solamente para mejorar la imagen de los políticos, de emprendimientos que si representan esfuerzos para cambios trascendentes (Transparencia Mexicana, 2000).

Cuando un gobierno está interesado en reducir la corrupción, la sociedad civil puede ser un gran aliado y un socio activo, exigiendo reformas que tengan metas claras y que se puedan medir, monitoreando el proceso de reforma y haciendo que el gobierno rinda cuentas. Otro apunte importante sobre la voluntad política es que no sólo se trata de recursos económicos y políticos, sino también de la capacidad de incidencia que tengan para lograr un apoyo concreto de los diferentes actores en el país. Es así que se plantea que a mayor voluntad política para combatir la corrupción, menores serán los niveles de corrupción.

Una de las premisas principales de esta propuesta es que si los diferentes actores políticos pueden cooperar y coordinarse entre ellos y así generar acuerdos y mantenerlos en el largo plazo, se tendrá como resultado mejores políticas, por lo tanto disminución en los niveles de corrupción. Algunos autores se han dedicado a mostrar que con un enfoque de análisis en el Proceso de Formulación de Política Pública (PFP), se puede contribuir a la explicación del por qué unos países tienen éxito en la implementación efectiva de sus políticas públicas. Sus conclusiones se basan en el análisis de las instituciones políticas, su funcionamiento, los actores involucrados, así como sus niveles de cooperación. Cada país puede presentar diferentes resultados en sus políticas públicas; es así, que se hace útil este tipo de enfoques para hacer comparaciones entre países, identificar las fallas y posibles alternativas para lograr la calidad en las políticas (Scartascini et al, 2011). Estos autores sostienen que para poder comprender el PFP es necesario considerar la estructura institucional de manera sistémica o de “equilibrio general”.

Las características<sup>7</sup> del PFP producen resultados coordinados y cooperativos, que ocurren cuando existe “un nivel mínimo de coincidencia de intereses entre los participantes y cuando el grado de alineación entre los partidos establece un tope sobre la cantidad de cooperación que se puede esperar” (Spiller y Tommasi, 2003:163). Aquí

---

<sup>7</sup> Las características de las políticas públicas estudiadas por estos autores son: estabilidad, adaptabilidad, coherencia y coordinación, calidad de la implementación y de la efectiva aplicación, orientación hacia el interés público y eficiencia.

el número de actores involucrados en el proceso de política pública, el número de coaliciones y cómo se da la cooperación y coordinación entre ellas son factores de análisis indispensables para obtener resultados positivos. González (2001) también destaca que la creación de trabajo cooperativo y coordinado es un pilar fundamental para hacer frente a la corrupción.

En relación a lo anterior, se observa que en las últimas décadas, en América Latina se ha emprendido un trabajo de combate a la corrupción en cierta medida en coordinación entre las instancias encargadas de la fiscalización en cada país. Los gobiernos y la cooperación internacional han invertido tanto recursos técnicos como materiales con el objetivo de reducir los niveles de corrupción. Las primeras acciones estuvieron encaminadas a la sensibilización frente al problema y la motivación a la reacción por parte del gobierno, a la elaboración de legislación nacional y acuerdos internacionales, así como la instalación de mecanismos de seguimiento y evaluación de estos acuerdos. En este proceso se observan avances en el combate a la corrupción en la región. En un nivel de carácter estratégico, se han establecido consensos sobre la influencia negativa que la corrupción puede ejercer sobre la gobernabilidad democrática, y sobre la necesidad de tener normas regionales e internacionales en materia de anticorrupción, y que estas normas puedan ser implementadas a nivel nacional junto con los procesos de seguimiento sistematizado (Peñailillo, 2011).

En la actualidad, existe el consenso de que es necesario adoptar mecanismos de detección, prevención y sanción contra la corrupción pública. Además de que los organismos internacionales mantienen en muchos países de la región una serie de proyectos y programas encaminados a impulsar esfuerzos en la lucha contra la corrupción. La existencia de una estructura jurídico internacional que favorece el diseño y rediseño de las legislaciones nacionales anticorrupción y de políticas anticorrupción favorece el ambiente para reducir los niveles de corrupción. Se puede decir que en América Latina las convenciones anticorrupción fueron los motores y canales por los cuales se iniciaron las grandes reformas en materia de prevención y contención de la corrupción (Peñailillo, 2011: 42). No se puede negar que este trabajo representan niveles de cooperación, coordinación, así como de señales de voluntad política.

La prevención ha sido estimulada a través de la promoción del establecimiento, perfeccionamiento y aplicación de marcos normativos nacionales. Estas acciones han

sido desarrolladas por medio de estatutos, códigos de conducta, programas y proyectos en las oficinas de gobierno promoviendo el uso adecuado de los recursos. Además se han diseñado los sistemas de ingreso de funcionarios y de contratación pública; y, de mecanismos de control externo, como son los mecanismos de transparencia y de participación ciudadana, y el fortalecimiento de los órganos de control (Peñailillo, 2011: 44); sin embargo todavía falta constatar cómo están funcionando en los diferentes países de la región.

Por la dinámica de los últimos años se muestra que existe una fuerte tendencia por parte de los países de la región latinoamericana a implementar políticas anticorrupción, aunque no se sabe si por iniciativa propia o por requerimientos de las Convenciones Internacionales, ya que este tipo de acciones son obligatorias por las instrucciones de estas. Los indicadores relacionados con la materia, muestran que son pocos los países que han tenido procesos y resultados exitosos en materia anticorrupción (Peñailillo, 2011:44). Los niveles de corrupción pueden reducirse con la implementación eficiente y coordinada de las instituciones encargadas de promover las políticas anticorrupción, pero para ello es necesaria la voluntad política de los actores anticorrupción nacionales y que se ejecuten los procesos de gestión de las políticas públicas anticorrupción de una manera sostenida.

Peñailillo (2011) argumenta que si bien en el pasado el diseño de políticas anticorrupción no era considerado como un factor necesario en el desempeño de los gobiernos, ahora es visto como un elemento indispensable. La ciudadanía exige cada vez más la manifestación de la voluntad de los actores políticos, ya sea este un pronunciamiento de los gobiernos sobre cómo luchará contra la corrupción y quiénes serán los responsables de esta tarea. Los Estados signatarios de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción tienen como mandato la elaboración y coordinación de una política de prevención de la corrupción.

Asimismo, existe la certeza de que el diseño, implementación y revisión constante de las políticas anticorrupción orienta a los actores públicos y privados, genera información útil para la ciudadanía, y permite una actuación más coordinada de los órganos estatales a cargo del control político, financiero y administrativo, por lo tanto, contribuyen significativamente a la reducción de los niveles de corrupción. Es así que se plantea que el objetivo de las instituciones contraloras que promueven los

programas anticorrupción es construir cambios positivos (reducir la corrupción) y de esta manera demostrar el compromiso o voluntad política del gobierno en la lucha anticorrupción. Cuando no existen los mecanismos suficientes para controlar el comportamiento oportunista de los servidores públicos corruptos, los incentivos de realizar actos de corrupción serán mayores.

En este contexto y en consonancia con la revisión de la literatura es posible afirmar que entre las variables institucionales que dan origen a la corrupción administrativa pública se encuentran los altos niveles de impunidad, es decir, la baja probabilidad de que un funcionario corrupto se castigue por sus actos ilícitos, los bajos niveles de rendición de cuentas y transparencia, que a menudo con llevan a incentivos para el abuso de poder y otros actos de corrupción. Asimismo, la falta de voluntad política y coordinación institucional son otro factor a considerar. Con base en estos argumentos se proponen las siguientes hipótesis:

H1: A medida que se incrementa la sanción y la probabilidad de pagar por un acto de corrupción, menores son los niveles de corrupción.

H2: A medida que se incrementan los incentivos por un comportamiento íntegro por parte del funcionario público, disminuyen los niveles de corrupción.

H3: A mayores niveles de rendición de cuentas y de transparencia, menores serán los niveles de corrupción.

H4: A mayor voluntad política, mayor cooperación y coordinación institucional en un país menor será la corrupción en este.

El siguiente capítulo presenta la metodología y los resultados de esta investigación. Se han estudiado tres unidades de análisis, que han sido escogidas por los diferentes niveles de corrupción que tienen, esto según los datos de Transparencia Internacional. La información considerada como indicativo de corrupción es a partir del Índice de Percepciones de la Corrupción (IPC). Los países seleccionados para esta investigación son: Uruguay (baja), Costa Rica (media) y Honduras (alta) y el período de observación es 2002-2011. A continuación se explica con mayor detalle la situación de cada uno de los países.

### **CAPÍTULO III**

## **CORRUPCIÓN PÚBLICA EN AMÉRICA LATINA: EVIDENCIA DE TRES ESCENARIOS**

*“Nada se arreglará en Costa Rica mientras no cambie el espíritu de la Administración. A medida que la Administración va siendo más mala, las leyes van siendo mejores...y el resultado es que los ciudadanos acaban por sentir que ninguna ley tiene valor alguno”*

*José Figueres Ferrer (1946)  
Presidente de Costa Rica en tres periodos*

Medir los niveles de corrupción en un país es una tarea compleja. No obstante, al estudiar el fenómeno de la corrupción e intentar comprender sus causas, así como las diferentes formas que ésta adopta en los países, permiten observar tendencias y generar diagnósticos e incentivos de mejora en los sectores y/o instituciones afectadas por la corrupción. Con esta investigación se pretende testear la incidencia de algunos factores en los niveles de corrupción de las unidades de análisis seleccionadas. Es necesario entender el funcionamiento del fenómeno para poder aportar elementos que sirvan de soluciones a esta problemática. La presente investigación se enmarca dentro de la política comparada, para su análisis se utilizará específicamente el método comparado de los más diferentes (Przeworski y Teune, 1970). De acuerdo a Dogan, el primer objetivo de la comparación es “comprender” el fenómeno que se compara (Dogan, 1994).

Generalmente, las posibles fuentes de información para la construcción de índices involucran problemas metodológicos. La mayoría de los estudios sobre corrupción se elaboran con base en “percepciones”. Para Lambsdorff, las percepciones son comúnmente un buen indicador del valor real de la corrupción (Lambsdorff, 1999). En este trabajo se identifica como variable dependiente a la corrupción pública. Para la medición de la variable dependiente se utiliza el Índice de Percepciones de la Corrupción (IPC) que elabora cada año la Organización Transparencia Internacional<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> Transparencia Internacional es una organización no gubernamental dedicada a combatir la corrupción. Fue fundada en 1993 y tiene su sede en Berlín, Alemania. Para mayor información ver: [www.transparency.org](http://www.transparency.org)

El Índice de Percepciones de la Corrupción (IPC) clasifica a los países en términos del grado de corrupción que se percibe entre oficiales públicos y políticos. Es un índice compuesto, sus datos provienen de encuestas realizadas a expertos en el tema y a empresas, estas son llevadas a cabo por una variedad de instituciones independientes y de reputación. Su medición debe ser utilizada con precaución, ya que está basada en percepciones. El IPC tiene algunas críticas, sobre todo porque las evaluaciones individuales que dan cuenta de la corrupción a partir de percepciones son poco confiables, especialmente si se trata de expresar opiniones generales sobre el fenómeno y no el número de actos o el monto relacionado con algún hecho determinado o con experiencias particulares.

A pesar de las críticas, el IPC, tiene datos para una amplia cobertura de países y para una serie de años. Además que los datos de corrupción en el sector público están disponibles a la ciudadanía. Por un lado, este Índice ha sido utilizado en muchas investigaciones de este tipo y es útil para dar una referencia a la cooperación internacional sobre la situación de los países; y por el otro, ha sido útil para que los Estados enfoquen sus esfuerzos y reformas en la temática (Johnston, 1998). Otra de las razones por las que se identificó al IPC como forma de medición de la variable dependiente, es que Transparencia Internacional utiliza el mismo concepto de corrupción que se utiliza en esta investigación: “el uso indebido del poder público en beneficio de intereses privados”.

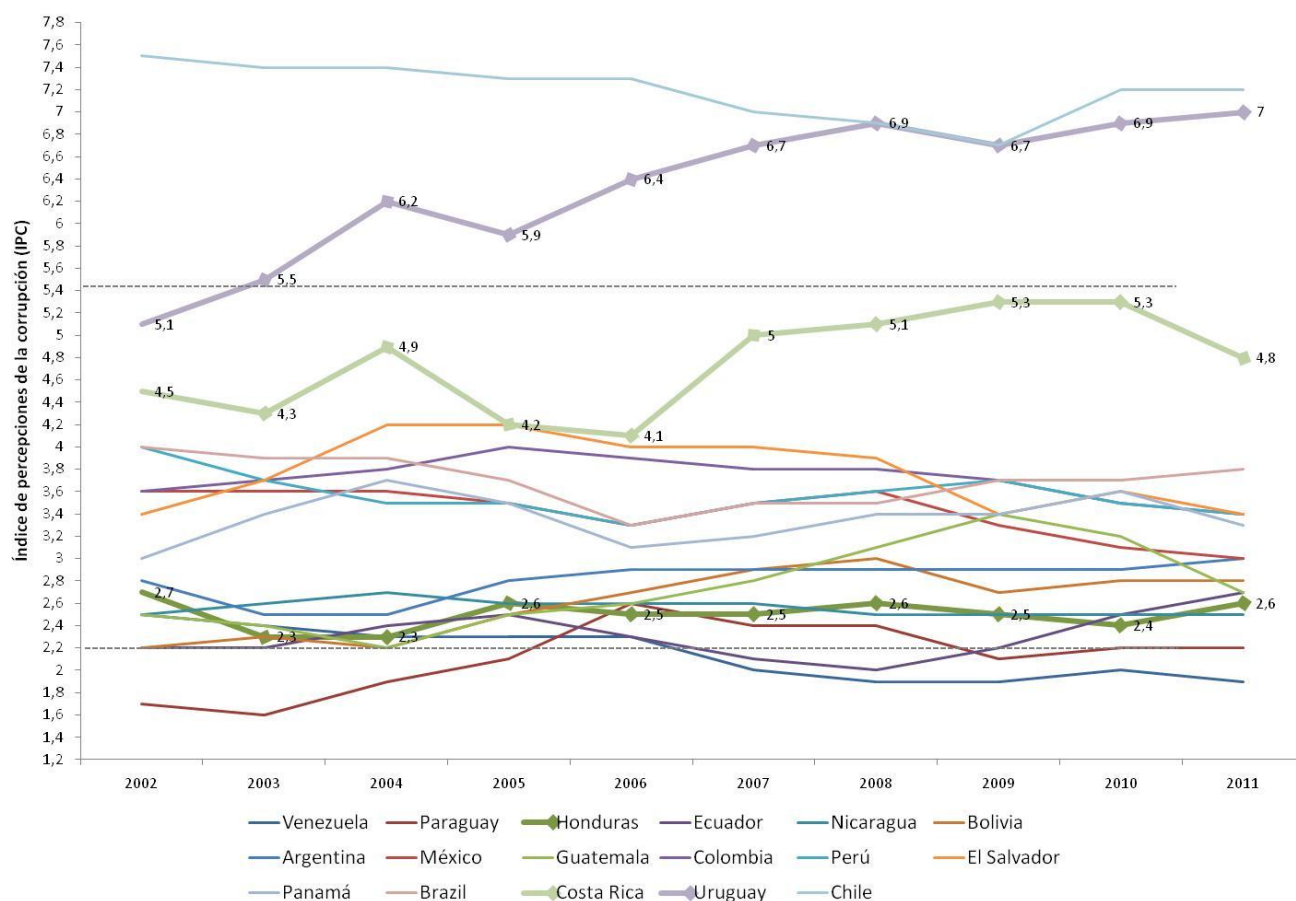
Las encuestas que se utilizan para componer el IPC utilizan preguntas relacionadas con el uso del poder público para el beneficio privado. Esto incluye: soborno de oficiales públicos, soborno en compras públicas, malversación de caudales públicos y sobre temas que prueben la fuerza y efectividad de los esfuerzos anticorrupción. Así, es necesario dejar claro que éste es un índice agregado y se trata de percepciones de la corrupción, no de corrupción como tal; sin embargo, son los datos que más se aproximan a una medición del fenómeno en los países. El IPC se mide de cero “0” a diez “10”, donde diez representa a un país con ninguna percepción de corrupción y cero a un país con una alta percepción de corrupción.

Para la selección de las unidades de análisis, se dividió el IPC en una escala de tres grupos, de esta manera se pudo identificar países con “alta”, “media” y “baja” percepción en corrupción. Es así que, con base en la medición de la variable



dependiente, se seleccionaron tres unidades de análisis para realizar la comparación (ver gráfico 3.1): Uruguay (baja percepción), Costa Rica (mediana percepción) y Honduras (alta percepción). En este gráfico se puede observar la tendencia de cada uno de los países de la región latinoamericana durante el período 2002-2011. Chile es el país que se ha mantenido en el primer lugar con baja corrupción; sin embargo, se escogió Uruguay porque es un país, como se puede observar, que en el transcurso de los años ha mostrado una mejora significativa. En el año 2002 comenzó con un IPC de 5.1 y en el 2011 tiene una puntuación de 7. Esto llama la atención para saber qué es lo que ha pasado en este país que ha subido cerca de dos puntos en la escala del IPC.

Gráfico 3.1 América Latina: Índice de percepciones de la corrupción (2002-2011)



Fuente: Elaboración propia, con base en Transparencia Internacional, 2002-2011.

Estos países representan diferentes niveles de percepción de la corrupción en el tiempo y con esta selección se garantiza la varianza en la variable dependiente. Se ha

determinado este periodo ya que a partir del año 2002 es que el IPC brinda datos de los tres países en observación, esto permite una consistencia histórica que hace posible la comparación de niveles de corrupción entre años distintos mediante estos valores (Lambsdorff, 2002, 2003). Esta es una investigación que incluye estrategias y herramientas cuantitativas (Estadística descriptiva y una encuesta *virtual*) y cualitativas (Entrevistas). Se realizaron un total de 62 entrevistas a expertos en el tema: 21 entrevistas en Honduras; 21 entrevistas en Costa Rica y 20 entrevistas de Uruguay. Este trabajo de campo se realizó durante los meses de febrero, marzo y abril de 2012 (ver Anexo 2). La selección de los informantes contempló la inclusión de diferentes sectores, como: sector público, sector privado, academia, sociedad civil, cooperación internacional y medios de comunicación. Con la información de las entrevistas se elaboraron narrativas históricas para describir el funcionamiento en cada país.

Asimismo, se realizaron 44 encuestas virtuales a profesionales concedores del tema, 16 encuestas de Honduras, 14 de Costa Rica y 14 de Uruguay. La mayoría de los encuestados son diferentes a los que se les hizo la entrevista y las encuestas se aplicaron durante los meses de junio y julio de 2012. Para recolectar la información se utilizó como herramienta la página de encuestas virtuales<sup>9</sup>: [www.encuestafacil.com](http://www.encuestafacil.com) (ver Anexo 3). Por la naturaleza del tema, se garantizó a los entrevistados y encuestados la reserva de su identidad. Además, para la confirmación de la información recolectada con la encuesta y la entrevista, se hizo una triangulación de la información con datos secundarios provenientes de medios de comunicación escrita de mayor circulación en cada uno de los países en observación<sup>10</sup>. Para comprobar las hipótesis planteadas en el capítulo anterior a continuación se analizan los niveles de corrupción y su relación con las variables que se desprenden de la revisión de la literatura. Con esta metodología e instrumentos se pretende extraer inferencia científica para la confirmación de las hipótesis expuestas.

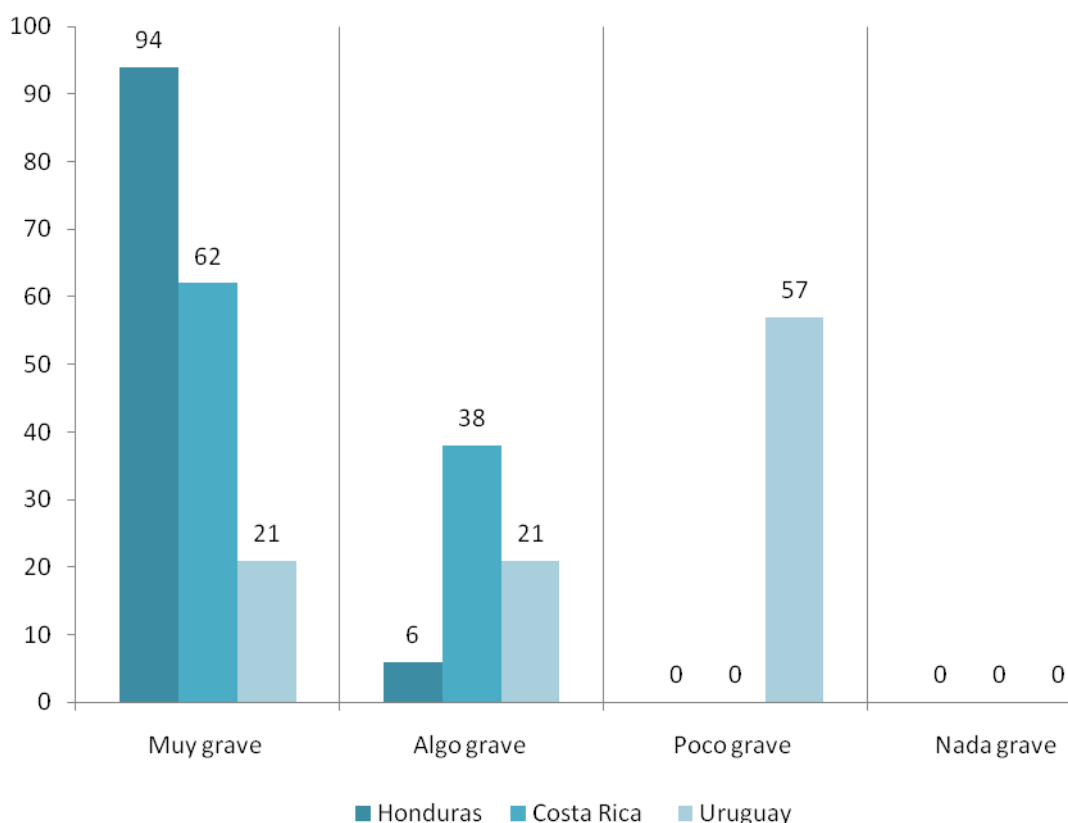
---

<sup>9</sup> Esta herramienta permite recolectar la información y garantiza un control de calidad. La persona que contestó una encuesta no puede volver a llenar otra, pues su correo electrónico queda registrado. El mismo sistema presenta la información de manera amigable para poder hacer los gráficos o tablas de análisis. Asimismo, se pueden descargar las encuestas que han sido contestadas para mantener un archivo de ellas.

<sup>10</sup> En Honduras: [www.elheraldo.hn](http://www.elheraldo.hn) y [www.latribuna.hn](http://www.latribuna.hn); en Costa Rica: [www.lanación.cr](http://www.lanación.cr) y en Uruguay: [www.elpais.uy](http://www.elpais.uy) y [www.elobservador.uy](http://www.elobservador.uy)

Para comenzar con el análisis de los datos y evidenciar los niveles de corrupción de los países seleccionados, en el gráfico 3.2 se muestra los primeros resultados de la encuesta elaborada para esta investigación. De acuerdo a estos datos, Honduras es el país donde el problema de la corrupción se percibe como muy grave (94%), en Costa Rica un 62% de los encuestados dice que es un problema grave. En cambio en Uruguay solo un 21% percibe que la corrupción como un problema grave. Un 57% de los encuestados en Uruguay considera que la corrupción es un problema “poco grave”. Estos datos refuerzan la idea de la gravedad de la situación en países como Honduras; a su vez, esta información coincide con el IPC de Transparencia Internacional, que es el indicador que se está utilizando como variable dependiente.

Gráfico 3.2 Percepción sobre la gravedad de la corrupción pública (%)



Fuente: Elaboración propia con base en Encuesta de opinión sobre corrupción pública, 2012.

Como se mencionó anteriormente, la construcción de este capítulo ha sido fundamentalmente con la recolección de datos directos a través de las encuestas, de las

entrevistas, la revisión de diferentes informes y medios de comunicación escrita de cada país. A continuación se presenta el análisis de cada una de las hipótesis planteadas. Primero, se presentan los resultados cuantitativos de manera comparada y seguidamente, se exponen los principales resultados provenientes de la información de las entrevistas en cada país.

### **Sobre las sanciones y probabilidad de pago de la sanción**

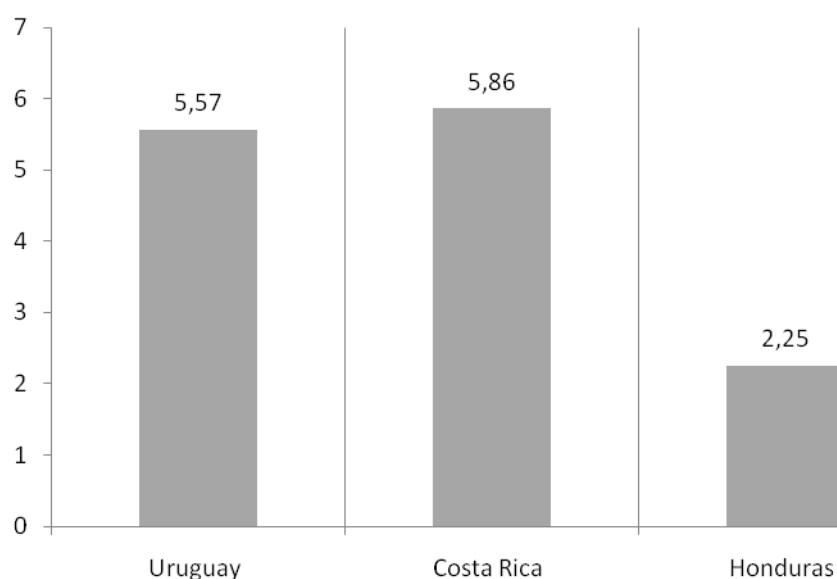
La primera tesis que se plantea es que los marcos institucionales hacen que las decisiones y las preferencias individuales de las personas varíen en su contenido. En este caso, la decisión de un funcionario público si involucrarse o no en un acto de corrupción en contra de la gestión pública. La presencia de una sanción y su debida aplicación deberían ser una posibilidad de disminuir los niveles de corrupción en un país. La probabilidad de pago por un acto de corrupción, debería involucrar la detección, el juicio y la aplicación de la sanción; todo esto implica necesariamente tener órganos contralores fortalecidos y, claramente, un poder judicial independiente para aplicar las sanciones a todos, sin ninguna distinción. A continuación se estudia cómo funciona cada uno de los países en este análisis, particularmente, en dos aspectos: la severidad de la sanción y su probabilidad de pago.

En el gráfico 3.3 se presentan los resultados de la encuesta aplicada para ese estudio. Aquí se refleja la percepción de los encuestados en cuanto a la posibilidad de que un funcionario público que haya cometido un acto de corrupción sea sancionado. Se presentó una escala de 1 a 10, en donde 1 corresponde a “*Nada probable*” y 10 a “*Muy probable*”<sup>11</sup>. En el gráfico se observa que Costa Rica y Uruguay tienen valores similares, 5.86 y 5.57 respectivamente. Para obtener este dato se hizo un promedio de las respuestas de cada pregunta, en los tres países. Según la percepción de los encuestados, es más probable que en estos dos países se pague por cometer un acto de corrupción, que en Honduras (2.25).

---

<sup>11</sup> En el caso de las preguntas que propusieron una escala (de 1 a 10) a los entrevistados, se decidió graficar las respuestas con un promedio.

Gráfico 3.3 Probabilidad de sanción a un funcionario público



Fuente: Elaboración propia con base en Encuesta de opinión sobre corrupción pública, 2012.

En la tabla 3.1 se detalla información comparada sobre cinco delitos contra la administración pública que están tipificados en los tres países, para efectos de la comparación. Como se observa, de los tres países, Honduras es el país que tiene las penas y multas más severas en los cinco delitos. Por ejemplo, en el delito de abuso de autoridad, Honduras considera de 3 a 6 años de prisión y el doble de tiempo para la inhabilitación. En cambio Uruguay, para este mismo delito, plantea una sanción de 3 meses de prisión a 3 años de penitenciaria. Según estos datos, Costa Rica y Uruguay tienen, en general, sanciones menores que en Honduras. Esta información revela que tener penas más severas no desincentiva los actos de corrupción. La existencia de una sanción más rígida no tiene incidencia en disminuir los niveles de corrupción de un país. Así que, el punto no está en establecer las penas más severas, si al final en el sistema judicial se permea la impunidad.

Tabla 3.1

Delito y sanción por delito en Uruguay, Costa Rica y Honduras

Delito	Países/Sanciones por delito		
	Uruguay	Costa Rica	Honduras
Abuso de autoridad	3 meses de prisión a 3 años de penitenciaría, inhabilitación especial de 2 a 4 años y multa de 10 UR (diez unidades reajustables) a 3.000 UR (tres mil unidades reajustables)	3 meses a dos años de prisión (Artículo 331)	3 a 6 años de prisión e inhabilitación por el doble de tiempo (Artículo 349)
Usurpación de funciones	3 a 12 meses de Prisión. (Artículo 166)	1 mes a 1 año de prisión (Artículo 310)	2 a 5 años de prisión. Multa de 530 a 2552 dólares. (Artículo 354)
Cohecho	3 meses de prisión a 3 años de penitenciaría, con multa de 10 UR (diez unidades reajustables) a 5.000 UR (cinco mil unidades reajustables) e inhabilitación especial de 2 a 4 años.	De 6 meses a 2 años (Artículo 340)	5 a 7 años de prisión, más inhabilitación absoluta por el doble de tiempo. (Artículo 361)
Tráfico de influencias	3 meses de prisión a 4 años de penitenciaría.	2 a 5 años de prisión.	4 a 9 años de prisión y multa de 5,292 a 7,938 e inhabilitación por el doble de tiempo.
Fraude	6 meses de prisión a 4 años de penitenciaría, inhabilitación especial de 2 a 6 años y multa de 50 UR (cincuenta unidades reajustables) a 15.000 UR (quince mil unidades ajustables) (Artículo 160)	1 a 3 años de prisión y entre 100 y 200 días, más multa.	6 a 9 años de prisión e inhabilitación por el doble de tiempo. (Artículo 376)

Fuente: Elaboración con base en Código Penal de cada país.

En la tabla 3.2 se muestra el número de sentencias dictadas por cada uno de los Poderes Judiciales de los países en observación (2002-2010)<sup>12</sup> en delitos relacionados con la corrupción. Costa Rica es el país que muestra un mayor número de sentencias contra funcionarios públicos corruptos. Los entrevistados de Uruguay manifestaron que en este país, el número de denuncias por corrupción es realmente bajo, por lo que se puede deducir que el número de sentencias también es bajo. En el caso de Honduras, el Ministerio Público brindó datos del número de denuncias por corrupción recibidas en los últimos nueve años, estas han sido más de 3000 denuncias. Como se observa en la

<sup>12</sup> La información sobre sentencias solo estaba disponible hasta el año 2010.

tabla, el número de sentencias definitivas, aunque solo para referencia, es mínimo en relación al número de denuncias. Anteriormente, se mencionó que el análisis de las variables independientes de este estudio, comprende la presentación de datos cuantitativos y cualitativos. A continuación se presenta el resultado obtenido de las entrevistas a expertos en el tema, este análisis se ha elaborado recurriendo a narrativas históricas.

Tabla 3.2  
Número de Sentencias dictadas en Uruguay\*, Costa Rica y Honduras (2002-2010)

Delito	2002			2003			2004			2005			2006			2007			2008			2009			2010			
	U	CR	H	U	CR	H	U	CR	H	U	CR	H	U	CR	H	U	CR	H	U	CR	H	U	CR	H	U	CR	H	
Abuso de autoridad	0	41	0	1	41	1	6	45	1	6	28	0	1	45	1	2	42	3	2	28	1	...	26	0	...	25	5	
Cohecho	0	5	...	0	5	...	0	9	...	0	6	...	3	3	...	0	4	1	4	7	2	...	17	0	...	...	1	
Enriquecimiento ilícito	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	1	...	...	0	...	...	1
Malversación de caudales públicos	...	3	...	...	1	...	...	1	...	...	...	...	...	...	...	...	...	3	...	...	1	...	...	3	...	...	2	
Prevaricato	...	3	...	...	9	...	...	6	...	...	18	...	...	...	...	1	0	...	2	0	...	...	0	...	...	...	1	
Violación a los deberes de los funcionarios	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	2	...	...	3	...	...	0	...	...	...	3	
Total	0	52	0	1	56	1	6	61	1	6	52	0	4	48	1	2	47	9	6	37	8	0	43	3	0	25	13	

Fuente: Poder Judicial de cada país.

Nota: U: Uruguay, CR: Costa Rica y H: Honduras. Los datos de Honduras para los años 2002-2006 fueron entregados de manera agregada, por lo que se hizo un promedio para poder tener una referencia para esos años.

\*Fuente: Instituto de Ciencia Política de la Universidad de la República, 2010.

#### *HONDURAS: sin temor a la sanción.*

“...en arca abierta, hasta el justo peca”, “...dejar hacer, dejar pasar” estas son algunas de las típicas frases con las que algunos de los entrevistados se refirieron a la situación de corrupción en la que se encuentra el país. Honduras es un país donde existe mucha corrupción, pero sin corruptos; ya que no hay sancionados en los Tribunales de Justicia. La impunidad es un tema que resalta en todas las declaraciones de los entrevistados, tal parece que los corruptos en este país no tienen temor por ser sancionados. En Honduras está generalizada tanto la “gran corrupción” como la “pequeña” y cuando hay algún tipo de sanción, se hace a funcionarios de mandos medios.

La mayoría de los entrevistados hace alusión a la falta de independencia del Poder Judicial. Este es un tema fundamental, ya que de él depende el cumplimiento de la ley,

de la aplicación de la sanción a un funcionario público que haya cometido un acto de corrupción, así como otros casos en donde se infringe la ley. La impunidad y una institucionalidad que no funciona están ligadas a compromisos entre las élites de poder que, de acuerdo a la información brindada por los entrevistados, son élites corruptas, por lo que no se distingue un interés real de querer abordar el problema con seriedad.

Uno de los problemas en la aplicación de una sanción radica en los vacíos y falencias en la tipificación de un delito relacionado con la corrupción. Muchas de las definiciones son muy amplias y al momento de aplicar la sanción se puede imputar cualquier delito que tenga menor sanción. Otro problema, identificado por los entrevistados, es que las Convenciones Internacionales contra la corrupción (OEA y ONU) carecen de una adecuada reglamentación con lo cual quedan espacios para que no se ejecuten bien. Asimismo, se observa que Honduras tiene una legislación amplia en lo que se refiere a la lucha anticorrupción, pero ésta es dispersa y fragmentada con lo cual su interpretación da para muchas subjetividades.

Lo anterior provoca diversas salidas para que al final no haya una sanción definitiva para un funcionario público corrupto. En los últimos 15 años de institucionalidad contralora en Honduras, se observa que son pocos los casos de corrupción que han sido sancionados y los que han sido identificados son casos “pequeños” de corrupción. Esta falla se debe a que en ocasiones se carece de pruebas, aunque los casos sean “un secreto a voces”. En definitiva, en Honduras el problema de la corrupción no pasa por la carencia de legislación, más bien se evidencia que se trata de debilidad en los controles creados para reducir este flagelo.

Otros entrevistados señalan que en Honduras intentar combatir la corrupción es peligroso, por tal razón, el Estado debe propiciar órganos protectores de quienes se convierten en denunciantes. Las mismas autoridades tienen temor de actuar en contra de los acusados en los grandes casos de corrupción. Cuando alguno de esos casos sale a la luz pública es porque, generalmente, la comunidad internacional ha hecho alguna acción de presión a estas autoridades para investigar y en ocasiones para sancionar. Esta situación da las pautas para creer que el mismo Estado no está interesado en fortalecer los mecanismos de denuncia, en proteger a los denunciantes víctimas de la corrupción. Una de las entrevistadas (HN3, entrevista, 2012), ex juez de la Corte Suprema de



Justicia dijo: “La impunidad es tan grande que uno tiene temor de denunciar, no se sabe quién está implicado y quién puede ayudar”.

Anteriormente se enfatiza que en Honduras existe el conocimiento de que el problema no radica en la falta de leyes. Uno de los entrevistados (HN17, entrevista, 2012) expresó que “hay buena y bastante legislación, el problema es la falta de aplicación de esta”. A pesar de que este país es signatario de las dos Convenciones Internacionales contra la corrupción, no ha habido un real seguimiento a su cumplimiento, no existe una verificación de los avances de los compromisos asumidos por este país. Otro de los temas recurrentes en las entrevistas es que la debilidad en la aplicación de la sanción, está relacionada con las limitantes materiales y técnicas en la investigación. El sistema de investigación está muy disgregado, no se fortalecen los laboratorios de investigación, existe una demora en la investigación de un delito, incluyendo los daños o pérdida de las pruebas. Como resultado del incumplimiento de la ley y de los altos niveles de impunidad, la ciudadanía pierde el respeto por la ley, pierde el temor de cometer actos ilícitos. Esto a su vez genera más delitos y esto sobrecarga aún más el sistema judicial.

Nadie se hace responsable por la falta de aplicación de las sanciones, uno de los entrevistados (HN4, entrevista, 2012), funcionario de un órgano contralor, expresó que “...el problema del Poder Judicial al momento de aplicar la sanción, es que siempre salen con que no hay suficientes elementos de prueba en la acusación del Ministerio Público y el Ministerio Público dice que los organismos de investigación no le dieron bien las pruebas para hacer una buena acusación”. En Honduras, las herramientas para que la institucionalidad funcione están dadas; lo que no hay son ejecutores con compromiso, estos tienen sus compromisos con sus “padrinos”, es decir, con las élites políticas y económicas.

En este punto, surgen nuevas preguntas. ¿Quién llega al Congreso de la República? ¿Quién patrocina las campañas políticas?, ¿cómo llega la gente a participar en política? La intromisión de élites políticas y económicas, tienen influencia en la aplicación correcta de la justicia. Otro tema relacionado con la aplicación correcta de una sanción, tiene que ver con la parte legal del nombramiento de los jefes o de los responsables en los temas de contraloría pero también en la forma en que operan los nombramientos, ya que, de acuerdo a los entrevistados, en Honduras son muy

discrecionales. Pueden existir las mejores leyes contra la corrupción y las sanciones más severas, pero lo importante es quién lidera los procesos anticorrupción en los puestos estatales y en los organismos descentralizados. En relación a esto, un entrevistado (HN19, entrevista, 2012) dijo que: “el principal problema que tiene el país es que dentro de los operadores de justicia están los jueces y fiscales con compromisos políticos”.

*COSTA RICA: con avances en la sanción y críticas en el proceso.*

En este país Centroamericano se percibe la corrupción pública como un problema que va en aumento. En general, se reconoce que existe un elenco enorme de legislación y sanciones, desde administrativas hasta penales, que a pesar de que abundan, se aplican poco. Algunas de las razones expresadas por los entrevistados, se deben al origen de estos delitos, es decir, desde dónde se comenten. Generalmente, esto es desde una esfera de poder lo que dificulta la aplicación de una sanción. No se puede negar que algunas de las leyes costarricenses han tenido sus frutos, por ejemplo, las acusaciones y sanciones a los ex presidentes Rodríguez y Calderón. Las leyes con las que cuenta Costa Rica para combatir la corrupción son un buen principio para que su sistema de control funcione; sin embargo, como lo expresó una entrevistada periodista (CR6, entrevista, 2012) “muchas veces es más efectiva la sanción moral y política”.

En Costa Rica, la Ley de administración pública es la ley marco para todo el sector público, es la que ha venido rigiendo el comportamiento de los funcionarios públicos. En 2004, se aprobó la Ley contra el enriquecimiento ilícito, esta fue aprobada por la Asamblea Nacional, según algunos entrevistados, de manera intempestiva. Una de las razones que motivó su pronta aprobación fueron los escándalos de corrupción de los ex presidentes Calderón y Rodríguez. De acuerdo a una de las entrevistadas, en esta ley se dispusieron sanciones menores a delitos que en otras leyes tenían mayores sanciones.

“...*Hecha la ley, hecha la trampa*”, esta es una de las frases que se repiten cuando se indaga sobre la efectividad de la aplicación de su legislación. Uno de los entrevistados (CR2, entrevista, 2012) catedrático universitario y ex diputado de la Asamblea Nacional dijo: “Cuando hay muchas leyes algo está mal, no debería haber tantas leyes”. Esto es porque la cantidad no garantiza su efectividad; más bien, se trata de elaborar leyes que sean más precisas y claras para su correcta aplicación. Muchos de

los entrevistados concuerdan con que el exceso de legislación promueve mayor corrupción. En Costa Rica, al igual que en Honduras, se redactan leyes que se contradicen unas con otras, al final esto permite que al momento de aplicar una sanción, el acusado busque ser castigado con ley que especifique una menor sanción para su delito. Para algunos entrevistados, la aplicación de la sanción en este país no está tan mal si se le compara con el resto de países latinoamericanos, pero no dejan de reconocer que los procesos judiciales son enredados y poco efectivos.

Algunos de los entrevistados, funcionarios de entes contralores, dicen que la Ley anticorrupción en Costa Rica ha sido efectiva; sin embargo, al mismo tiempo se reconoce que los niveles de corrupción son mucho más grandes elevadas que la capacidad que tienen de procesar los casos. Un entrevistado (CR2, entrevista, 2012) mencionó que otro elemento que interviene en la aplicación de la sanción es que Costa Rica al ser un Estado de derecho, brinda todas las posibilidades o mecanismos para defenderse, esto es: el debido proceso, la primera instancia, la segunda instancia, toda clase de recursos. Esto está bien; sin embargo, muchas veces esto abre las puertas para que la gente se aproveche. Este mismo Estado de derecho da las herramientas para que algunos abusen o retrasen los procesos. En este atraso y al no haber resultados contundentes de sanción, la población comienza a perder la confianza del funcionamiento de la justicia.

Algunos entrevistados manifestaron que el Ministerio Público no hace un buen trabajo de investigación, muchas veces por falta de personal técnico y recursos, pero, otras veces por compromisos políticos, usualmente los mismos del partido comienzan a hacer la presión sobre los órganos contralores. Al momento de la investigación, se pierden papeles, pruebas, entonces es muy difícil llegar a una prueba contundente para lograr una condena. Una de las entrevistadas (CR15, entrevista, 2012) dijo: “Hay un pacto implícito entre estos grupos, ellos dicen: voy a robar y voy a dejar que roben también, les doy un pedacito y todos estamos en el negocio”.

Uno de los problemas de la aplicación de la sanción es que los juicios duran varios años, en ocasiones más de diez años. Ninguno de esos juicios contra grandes funcionarios ha salido en menos de diez años, porque son para la opinión pública, según una entrevistada (CR6, entrevista, 2012) “para entretener”, y no se le va a dar seguimiento diez años, “lo que la gente ve es que andan en la calle, sin ningún

problema”. Con esto el sentimiento de que existe impunidad aumenta en la población; aunque no con los niveles alarmantes que existen en Honduras. Muchas veces, las sanciones son muy laxas, se tienen tratos preferenciales; en el caso de los ex presidentes, según una entrevistada (CR17, entrevista, 2012), estos no recibieron una sanción como merecían, se les dieron unas penas que no compensan el daño causado al país.

Otro problema es el tratamiento de la prueba, muchas personas salen absueltas porque la recolección de la prueba fue equivocada, insuficiente, errónea. Algunos entrevistados (CR9, entrevista, 2012 y CR15, entrevista, 2012) dicen que falta mucho en la fiscalía especializada para estos temas; por ejemplo, personal calificado, policías. Se observa que en la actualidad, los crímenes o delitos se han sofisticado, por lo que es necesario contar con otro tipo de herramientas para la investigación y recolección de pruebas.

A pesar de lo expuesto, en Costa Rica existe un reconocimiento del avance en materia de legislación contra la corrupción; sin embargo, para que la legislación funcione se tienen que mejorar el funcionamiento de una serie de instituciones públicas. Un entrevistado (CR18, entrevista, 2012) expresó que “esto no sucederá cuando hay cooptación institucional, es decir cuando el Poder Ejecutivo controla las instituciones contraloras o algunas esferas judiciales”, toda esa legislación se vuelve “letra muerta”. Esto plantea un aspecto sumamente importante, los pesos y contrapesos. Este mismo entrevistado hizo referencia a este dato cuando dijo que “el grave problema que estamos sufriendo en Centroamérica es que muchos de los poderes dejaron de ser independientes, es mismo problema que se verifica en Honduras, se verifica en Costa Rica, los que controlan no controlan... porque los que controlan son nombrados por los del poder ejecutivo”.

*URUGUAY: “procesos lentos, pero parejo para todos”.*

Este país es un caso particular. La corrupción no es un tema de debate público o que esté latente en el diario de su agenda gubernamental. La percepción general en Uruguay sobre la corrupción es que los máximos jerarcas no se enriquecen a costa del Estado. Aquí no existen grandes denuncias de corrupción, la “gran corrupción” no es algo por lo

que tienen que preocuparse. Uruguay tiene una legislación enfocada en este tema que va desde las Convenciones Internacionales contra la corrupción, hasta la recién aprobada Ley de acceso a la información pública (2008). Esta última, fue creada como una herramienta de control ciudadano; asimismo, en el código penal hay un capítulo destinado contra la corrupción. En general, los entrevistados coinciden que la legislación con la que cuentan cumple aceptablemente con su cometido; sin embargo recalcan que siempre se puede ir mejorando en esta área.

Al igual que los otros dos países, Uruguay tiene bastantes leyes que promueven la sanción y lucha anticorrupción, muchas de estas leyes fueron aprobadas en el marco de los requerimientos de las Convenciones Internacionales y en su caso también han ratificado la Convención contra la corrupción de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Siendo Uruguay un país con bajos niveles de corrupción, se observa que las acciones que emprende intentan ser más preventivas. De acuerdo a uno de los entrevistados (URU6, entrevista, 2012), asesor del gobierno en temas anticorrupción, muchas normas han sido incluidas en la legislación nacional por mandato de las Convenciones Internacionales, como por ejemplo, en el Código Penal. No obstante, algunas de estas normas no han tenido ninguna aplicación o procesamiento en Uruguay. Lo anterior da cuenta de que la baja incidencia de delitos por corrupción en este país sudamericano.

En 1998 se creó una Junta de Transparencia y Ética Pública (JUTEP). Este es un organismo que poco a poco ha ido adquiriendo relevancia en la lucha anticorrupción. Inició siendo poco operativa y se le conocía solamente como la receptora de las declaraciones juradas de bienes de los funcionarios. Algunos entrevistados mencionaron que la verificación de las declaraciones juradas de bienes ha sido una tarea esporádica. Además se advierte que aunque esta Junta tenga la voluntad de actuar o investigar, no tiene la capacidad. Ya que el tema de la corrupción es un tema menor, pareciera que no hay nadie controlando o que esté señalando alertas y menos aún investigando denuncias con gente capacitada. Un entrevistado (URU4, entrevista, 2012) señaló que "...cuando surge un caso de corrupción y se comienza con una investigación se tropieza con eso, no hay nadie que sepa mucho, que sepa cómo llegar al fondo".

Un entrevistado (URU1, entrevista, 2012) profesor universitario, mencionó que cuando ocurre un episodio grande de corrupción en Uruguay está claro que comprobarlo

es un reto. Realizar una buena investigación implica tener recursos profesionales, técnicos, económicos y esta es una de las debilidades señaladas. Otro tema abordado por algunos entrevistados, es que si bien este país tiene bajos niveles de corrupción, no se escapa de utilizar los escándalos de corrupción como una cuestión de partidos políticos. Esto muchas veces dificulta la investigación, como lo dice un ex funcionario del gobierno (URU5, entrevista, 2012): “eso lo hizo el partido colorado y el partido blanco cuando estuvieron en el gobierno y ahora lo hace el Frente Amplio”. La mayoría de los entrevistados, insistieron que no se puede estar bajo el pretexto de tener una buena imagen anticorrupción y no hacer más, no se debe dejar de trabajar y de difundir la información. Para luchar contra la corrupción no se trata de crear más leyes, se trata de prevenir y estar listos para cuando haya casos grandes de corrupción.

Algo interesante que ocurre en Uruguay es que existe una especie de códigos entre los partidos políticos. Cualquier gobierno que quiera hacer algo que ponga en duda lo que se está haciendo en la administración pública, tiene que demostrar que no lo hace para perjudicar al otro partido, sino que su interés es por y para Uruguay. Sobre la aplicación de una sanción a un funcionario público que ha cometido un acto de corrupción, es bastante eficiente como lo dijo un entrevistado (URU10, entrevista, 2012): “Son bastante lentos, pero parejo (igual) para todos”. La idea negativa de que todos los funcionarios públicos son corruptos, políticos y funcionarios y que no hay nada para hacer, no está a gran escala en el ambiente uruguayo, a diferencia de sus países vecinos. Algunos de los entrevistados, aducen que esto se debe en gran parte a un componente ético, pero que a pesar de esto “nadie está vacunado”, si sucede en otros países, puede pasar también en Uruguay. Por tal razón, sienten el compromiso de aplicar las medidas sancionatorias.

Con lo anterior se observan algunas diferencias entre los tres países. En Honduras, el tema de la legislación anticorrupción y su aplicación parecen ser el meollo del asunto. En el ambiente hondureño se percibe una gran inconformidad por los altos niveles de impunidad. Los entrevistados enfatizan que el problema no es la carencia de legislación, si no en la falta de aplicación de la misma. Uruguay y Costa Rica cuentan con un Poder Judicial con una tradición de independencia y de cierto prestigio. Lo anterior no implica, que no pueda haber incidencia de otro ente en sus decisiones, pero hasta ahora en Uruguay no se observa que los casos judiciales se vean influenciados por

alguna injerencia política. En Uruguay existen cierto tipo de presiones políticas de los diferentes grupos, pero de inmediato esto se refleja en los medios de comunicación, lo que es una alerta para la ciudadanía. Pese a que la aplicación de la sanción parece funcionar, la mayoría de los entrevistados uruguayos manifestaron que si bien el tema de la corrupción no es un tema tan grave con el que tienen que lidiar todos los días, no se puede descuidar lo que hasta ahora se ha logrado.

### *Casos emblemáticos de corrupción*

A continuación se presentan seis casos emblemáticos de corrupción, dos casos de cada uno de los países en observación. Esta sección fue elaborada con base en las entrevistas a expertos y con la revisión de los medios de comunicación escrita de mayor circulación en estos países y que tienen las noticias en sus archivos en la web. Los casos fueron seleccionados de acuerdo a su recurrencia en las respuestas de los entrevistados. La pregunta realizada fue: *Puede mencionarme algún(os) caso(s) emblemáticos de corrupción pública que hayan sido sancionados y de otros que no hayan sido sancionados*. El primer caso de cada país sucedió durante el período 2002-2006 y el segundo en el período 2007-2011. Al observar dos casos de diferentes periodos, de manera general, se podrá hacer un acercamiento a cómo es el tratamiento de estos por parte de las autoridades.

Honduras: el caso del ex presidente Callejas (2002-2006) y el caso de Marcelo Chimirri, Gerente General de Hondutel (2007-2011)

#### *a. Inocente y con siete cartas de libertad: el caso del ex presidente Callejas (2002-2006)*

El presidente de Honduras durante el periodo 1990-1994, Rafael Leonardo Callejas, fue acusado por siete casos de corrupción. Estos casos van desde abuso de autoridad, malversación de fondos hasta falsificación de documentos. Algunos de los casos (FOPRIDEH, 2006) por los que se le acusó son conocidos como “Brazos de Honduras”, este caso está relacionado con la autorización del ex presidente para vender mediante “compra directa” a empleados de la Secretaría de Comunicaciones, Obras Públicas y Transporte (SECOPT) toda la maquinaria que había en dicha institución, pese a que

existía un Decreto Legislativo que ordenaba la venta de la maquinaria “mediante subasta pública”.

Otro caso por el que fue acusado es el “Fondo Petrolero”, autorizó la creación de una cuenta especial en el Banco Central de Honduras, cuyos fondos se incrementarían mensualmente con fondos provenientes de la Texaco de Honduras y Gas Caribe, los cuales serían utilizados por la Comisión del Petróleo para financiar los fondos del petróleo. No obstante lo anterior, de manera irregular dichos fondos se transfirieron a la cuenta constitucional de la República y fueron utilizados por el Ex Presidente Rafael Callejas para gastos personales (tomado de FOPRIDEH, 2006). Además, se le acusó por el caso “Ciudad Mateo”, “la Familia 1 y 2<sup>13</sup>”, y venta de nacionalidades (Chinazo)<sup>14</sup>. En el año 2005, la Corte Suprema de Justicia, a través de la jueza Midra Castillo, declaró inocente al ex presidente Callejas y a muchos de sus principales colaboradores en su administración, de todos los juicios por corrupción que le entabló la Fiscalía General durante el periodo que fue presidente de Honduras.

Al ex presidente le fue suspendida la visa norteamericana al intentar ingresar a Estados Unidos en el mes de septiembre de 2006. La razón expuesta por la oficina de asuntos de inmigración fue que según la ley de inmigración de los Estados Unidos no reciben en el país a ex funcionarios públicos que han malversado fondos<sup>15</sup>. Uno de los fiscales del Ministerio Público a cargo de la investigación, el abogado Milson Salgado, destacó que *es de felicitar a los magistrados que adoptaron estas resoluciones porque cumplieron bien el mandato por el cual fueron electos, el de resolverle el problema a uno de los líderes de un partido que tenía mayoría en la Corte Suprema de Justicia*<sup>16</sup>. Destacó que si ante toda la evidencia presentada, la Corte Suprema de Justicia no hizo nada, ya no había más que hacer por parte del Ministerio Público.

---

<sup>13</sup> El caso de “La familia” se refiere a emite un acuerdo presidencial, a través del cual autoriza la celebración de un contrato entre la Secretaría de Obras Públicas y Transporte (SECOPT) y Mariano de Jesús González, consistente en el arrendamiento de una maquinaria y equipo propiedad de SECOPT para la rehabilitación de varios tramos de carreteras. Según las investigaciones efectuadas por la Fiscalía, el Estado de Honduras no percibió ningún ingreso económico como resultado de tal transacción.

<sup>14</sup> <http://archivo.elheraldo.hn/Ediciones/2009/04/22/Noticias/Cartas-de-libertad-definitivas-para-Callejas>

<sup>15</sup> <http://www.eldiarioexterior.com/detenido-el-ex-presidente-hondureno-11242.htm>

<sup>16</sup> <http://archivo.elheraldo.hn/Pa%C3%ADs/Ediciones/2009/02/04/Noticias/Libertad-definitiva-para-Rafael-Callejas>



*b. Tráfico gris y funcionarios no identificados*

En abril de 2009, Latin Node una compañía de telecomunicaciones del sur de la Florida se declaró culpable en una corte federal de Miami por pagar sobornos por al menos USD 1.09 millones a funcionarios de este sector en Honduras con la intención de lograr contratos y bajas tarifas, en el periodo de marzo 2004 a junio de 2007<sup>17</sup>. El diario Nuevo Herald de Miami publicó una declaración del ex secretario de Estado Adjunto para América Latina, Otto Reich, en la que menciona a varios funcionarios de la Empresa Hondureña de Telecomunicaciones (Hondutel) en un caso de corrupción, en donde también se ve implicado el presidente de ese entonces, Manuel Zelaya Rosales<sup>18</sup>.

En esta declaración se identifica claramente a Latin Node como la empresa que sobornó a los funcionarios hondureños; sin embargo, a estos funcionarios se les nombra como “a”, “b” y “c”. Uno de estos, según declaraciones del Ministerio Público es Marcelo Chimirri. Este incidente llevo a que el Tribunal Superior de Cuentas (TSC) comenzará una investigación de las Declaraciones Juradas de bienes del ex gerente de Hondutel, donde se detectó supuestos casos de enriquecimiento ilícito por cerca de 22 millones de lempiras (aproximadamente USD 1,100,000).

Esto implicaba otros delitos como fraude, malversación de fondos y cohecho; además de las grandes pérdidas para la empresa estatal<sup>19</sup>. A inicios de 2010, los cargos por fraude le fueron retirados por falta de pruebas o sustentos. En febrero de 2010 se dio a conocer que la sala cuarta de los Tribunales de Sentencia de la Corte Suprema de Justicia condenó al ex gerente de Hondutel a cuatro años de cárcel por abuso de autoridad, delito que puede ser fiable. En abril del mismo año, Marcelo Chimirri salió libre al pagar una fianza de cuatro millones de lempiras (aproximadamente USD 210,305)<sup>20</sup>.

---

<sup>17</sup> <http://archivo.laprensa.hn/Pa%C3%ADs/Ediciones/2009/04/08/Noticias/Caso-de-soborno-podria-involucrar-a-Mel-Zelaya>

<http://archivo.laprensa.hn/Sucesos/Ediciones/2009/07/16/Noticias/Siguen-destapando-actos-de-corrupcion>

<sup>18</sup> <http://archivo.laprensa.hn/Sucesos/Ediciones/2010/02/17/Noticias/Condenan-a-4-anos-de-prision-a-Marcelo-Chimirri>

<sup>19</sup> <http://archivo.laprensa.hn/Sucesos/Ediciones/2009/07/02/Noticias/Capturan-a-Chimirri-ex-funcionario-de-Zelaya>

<sup>20</sup> <http://archivo.laprensa.hn/Sucesos/Ediciones/2010/01/07/Noticias/Exoneran-a-Marcelo-Chimirri-por-fraude>

Costa Rica: el caso de los ex presidentes y el caso del alcalde de Aserri

*a. Los Ex presidentes y sus escándalos de corrupción:*

En el año 2004 la fiscalía comenzó a investigar el desvío de al menos 8,6 millones de dólares, provenientes de un préstamo de Finlandia con el objetivo de abastecer de equipo médico a la Caja del Seguro Social costarricense. La investigación dio como resultado que este dinero fue repartido entre funcionarios, empresarios y políticos. El personaje en este caso es el ex presidente Rafael Ángel Calderón, que de acuerdo a la investigación habría recibido en retribuciones USD 520,000. Un tribunal costarricense declaró culpable al ex presidente Calderón (1990-94) por dos delitos de peculado en contra del Estado costarricense, la sanción impuesta fue de cinco años de prisión<sup>21</sup>. También se le acusó por el delito de penalidad del corruptor, que se aplica a los que prometan dinero a funcionarios públicos a cambio de favores. En total, la fiscalía solicitó para Calderón 24 años de prisión. Rafael Ángel Calderón se convirtió en el primer ex mandatario condenado por corrupción.

Otro caso emblemático en Costa Rica es el del ex presidente Miguel Ángel Rodríguez (1998-2002) por el caso de Instituto Costarricense de Electricidad (ICE)-Alcatel en la adjudicación de 400,000 líneas de celular a inicios de la década de 2000<sup>22</sup>. El Tribunal afirmó que el ex presidente recibió la suma de USD819.480 en dádivas por la adjudicación hecha a la empresa Alcatel en el 2001<sup>23</sup>. El ex presidente fue condenado a cinco años de prisión por instigador de corrupción agravada y a doce años de inhabilitación de ejercer cargos<sup>24</sup>. En esa oportunidad se le absolvió de otros delitos por falta de pruebas.

Costa Rica enjuició a estos dos ex presidentes, sin embargo, en opinión de los entrevistados, sus condenas no fueron lo suficientemente severas, si así hubiese sido, los ex presidentes aún tendrían que estar en la cárcel. Ahora ellos están sancionados, pero están con una apelación en la sala de casación penal, en este momento están libres. En palabras de una de las entrevistadas (CR14, entrevista, 2012): “si fuera otro ciudadano,

---

<sup>21</sup> <http://www.semana.com/mundo/ex-presidente-costa-rica-carcel-corrupcion/129686-3.aspx>

[http://www.nacion.com/ln\\_ee/2009/octubre/06/pais2108210.html](http://www.nacion.com/ln_ee/2009/octubre/06/pais2108210.html)

<sup>22</sup> <http://www.nacion.com/2011-04-27/Sucesos/UltimaHora/UH0427-FALLOMAR.aspx>

<sup>23</sup> <http://www.nacion.com/2011-12-04/Proa/Miguel-Angel-Rodriguez.aspx>

<sup>24</sup> Al momento de la acusación, el ex presidente Rodríguez ejercía la secretaria general de la Organización de Estados Americanos, a la que tuvo que renunciar.

lo mandan a guardar (estar en prisión), todavía la justicia no es con equidad, los que caen son los más chiquititos y los peces grandes no tienen una sanción verdadera”.

*b. El caso del ex alcalde de Aserrí*

En 2009, el Ministerio Público acusó a Mario Morales Guzmán, ex alcalde de Aserrí y a Juan Carlos Obando Umaña, ex gerente de EBI de Costa Rica, una filial de la empresa Interprises Berthier EBI de origen canadiense que se dedica al tratamiento de desechos sólidos, de cometer 17 delitos<sup>25</sup>, entre estos: falsedad ideológica, falsedad en declaraciones, falsificación de documentos, corrupción agravada y enriquecimiento ilícito. En una investigación de 2006, realizada por el periódico La Nación se dio a conocer que el ex alcalde recibió un préstamo de USD45.000 de parte de Obando Umaña, quien era gerente general de Berthier EBI de Costa Rica.

El ex alcalde utilizó este dinero para recuperar una casa que había perdido en un remate hipotecario. En agosto de 2006 la Contraloría denunció que Morales había falseado su declaración jurada de bienes al no mencionar que había perdido la casa y que luego había contraído una deuda con Obando Umaña para recuperarla. En julio del 2006, el ex gerente de EBI admitió haber prestado dinero al alcalde de Aserrí para rescatar su casa de un prestamista, pero indicó que esos recursos eran propios y que no fueron aportados por la empresa Berthier EBI. En enero de 2010, el ex alcalde de la localidad de Aserrí, Mario Morales Guzmán, fue condenado a cinco años de cárcel por corrupción y entrega de declaraciones falsas; asimismo, se le inhabilitación a desempeñar cargos públicos por un período de cuatro. El Tribunal estableció que la casa del ex alcalde pasara a la Municipalidad de Aserrí<sup>26</sup>.

Uruguay: El caso del ex director de casinos y el caso de la Armada

*a. El caso del director de casinos*

Juan Carlos Bengoa, ex director de casinos del Estado; Orestes González, ex director de Loterías y quinielas; José Antúnez, asesor; Felipe Ruiz, empresario y Gustavo Dalmonte, director del Hotel Casino Carrasco fueron acusados de fraude contra el

---

<sup>25</sup> [http://www.nacion.com/ln\\_ee/2009/junio/01/pais1981430.html](http://www.nacion.com/ln_ee/2009/junio/01/pais1981430.html)

<sup>26</sup> [http://www.nacion.com/ln\\_ee/2010/enero/28/sucesos2241558.html](http://www.nacion.com/ln_ee/2010/enero/28/sucesos2241558.html)

[http://www.nacion.com/ln\\_ee/2010/enero/27/sucesos2241149.html](http://www.nacion.com/ln_ee/2010/enero/27/sucesos2241149.html)

Estado uruguayo, por conjunción de interés privado y concusión. Estos funcionarios comenzaron sus operaciones ilícitas entre 2002-2005, estas transacciones dejaron grandes pérdidas para los casinos del Estado, aproximadamente USD 15 millones<sup>27</sup>. La denuncia de este fraude provino de la oposición en ese momento, el Partido Colorado.

Según la sentencia, Bengoa "engañó" a los dirigentes de la Intendencia al "monopolizar el conocimiento de los hechos relacionados con la gestión de los Casinos Municipales", aportando información que influyó para que adoptasen "resoluciones que fueran favorables para él, sus colaboradores y los empresarios ligados a ellos y no para la Administración". Entre otras cosas, Bengoa logró que se alquilaran a sus amigos las máquinas tragaperras de los casinos municipales en lugar de adquirirlas, lo que derivó en cuantiosos beneficios para éstos y grandes pérdidas para la Intendencia. La Justicia uruguaya condenó al ex director de los casinos municipales de Montevideo Juan Carlos Bengoa a cuatro años y medio de prisión y a pagar unos USD179.000 de multa por corrupción. Pese a la condena, Bengoa no deberá ingresar en prisión dado que ya pasó dos años y medio encerrado entre 2007 y marzo de 2010 mientras se iniciaba el proceso judicial<sup>28</sup>.

#### *b. El caso de la armada uruguaya*

Por una denuncia anónima, varios oficiales de la armada uruguaya fueron indagados por supuestas compras ficticias. Estos oficiales aceptaron su responsabilidad y aseguraron haber actuado bajo órdenes del jefe de la Armada, Juan Fernández Maggio. Las compras ficticias datan de 2008 e incluyen una grúa (USD4 millones) y un banco de prueba para motores (USD7, 5 millones)<sup>29</sup>. La auditoria nacional revisó todos los recibos contra las existencias. Este caso se hizo famoso porque la Armada insistía en que se habían hecho las compras de unos motores que necesitaban mantenimiento; sin embargo, dichos motores no aparecieron. Estos nunca ingresaron a la Armada por lo que tampoco fueron inventariados. De las declaraciones de los oficiales se desprende

---

<sup>27</sup> [http://www.clarin.com/mundo/Revuelo-Uruguay-carcel-alcald-Montevideo\\_0\\_547145370.html](http://www.clarin.com/mundo/Revuelo-Uruguay-carcel-alcald-Montevideo_0_547145370.html)

<sup>28</sup> <http://noticias.terra.com/america-latina/uruguay/condenan-a-prision-a-exjerarca-de-casinos-uruguayos-por-corrupcion,9048b4d4ef337310VgnVCM10000098cceb0aRCRD.html>

<sup>29</sup> <http://www.elobservador.com.uy/noticia/100350/involucrados-por-corrupcion-en-la-armada-acusan-a-ex-comandante/>

que los fondos fueron usados para realizar otras compras, pagar viáticos y algunos gastos internos de la Armada.

Los comprobantes de estas operaciones fueron destruidos, pero se sabe que hubo un registro de todos los gastos<sup>30</sup>. Asimismo, hubo un desfalco de otro oficial, que hizo un retiro de 200 tarjetas pre pago de celulares. Por ese caso fueron separados de su cargo cuatro oficiales, pero la investigación continúa ya que también hay empresarios involucrados en este hecho<sup>31</sup>. En mayo de 2012, el jefe de la marina de Uruguay, Alberto Caramés, renunció a su cargo en medio de los escándalos por corrupción en la Armada. Estos casos son investigados por la justicia desde hace tres años, por estos casos hay varios procesados<sup>32</sup>.

En el caso uruguayo, es importante resaltar que para los entrevistados fue más difícil contestar la pregunta sobre los casos emblemáticos de corrupción. Son pocos los grandes jerarcas que han estado involucrados en grandes denuncias de corrupción comprobadas o donde se hubiesen iniciado procesos de investigación. Si se han encontrado casos de corrupción, pero más en los mandos medios, allí si se encuentran denuncias, procesados y condenados. La percepción sobre corrupción en Uruguay está más ligada a la “pequeña” corrupción. De acuerdo a uno de los entrevistados (URU3, entrevista, 2012), casi todos los casos que llegan a los tribunales, tienen un proceso judicial ajustado al debido proceso, a las reglas del proceso de derecho. Hay procesados de los tres partidos que han ocupado el gobierno en los últimos 20 años. En la tabla 3.3 se presenta un resumen de los casos antes expuestos.

---

<sup>30</sup> [http://www.uypress.net/uc\\_7441\\_1.html](http://www.uypress.net/uc_7441_1.html)

<sup>31</sup> [http://www.bbc.co.uk/mundo/america\\_latina/2010/08/100811\\_urugay\\_corrupcion\\_armada\\_wbm.shtml](http://www.bbc.co.uk/mundo/america_latina/2010/08/100811_urugay_corrupcion_armada_wbm.shtml)

<sup>32</sup> <http://www.lavoz.com.ar/noticias/mundo/renuncio-jefe-marina-uruguay>

Tabla 3.3 Resumen de los casos emblemáticos por corrupción pública.

Período/País	Honduras	Costa Rica	Uruguay
2002-2006	Caso ex presidente Callejas. Varios delitos. Implicados varios de sus colaboradores más cercanos. Recibió cartas de libertad de la misma juez por todos los delitos que se le acusaba.	Caso de los ex presidentes Rodríguez y Calderón: Caja-Fischel e ICE-Alcatel. Delito: Recepción de un soborno. Concesión de líneas de celular a Alcatel. Calderón: Pago de dádivas con préstamo de Proyecto finlandés.	Caso Ex Director de Casinos Delito: fraudes, conjunción de interés privado con el público, concusión.
2007-2011	Caso Hondutel-LatinNode Delito: Abuso de autoridad. Pago de sobornos a funcionarios de la empresa de telecomunicaciones para recibir trato especial en contratos de interconexión telefónica.	Caso del Alcalde de Aserri. Delito: Enriquecimiento ilícito, cohecho y falsificación de información.	Caso Armada de Uruguay Delito: Peculado, Fraude Red de compras falsas de material en la Armada, entre otras irregularidades.

Fuente: Elaboración propia con base en entrevistas y medios de comunicación escrita, 2012.

### **Políticas de incentivos positivos para funcionarios públicos en contra de la corrupción: ¿deben o no deben existir?**

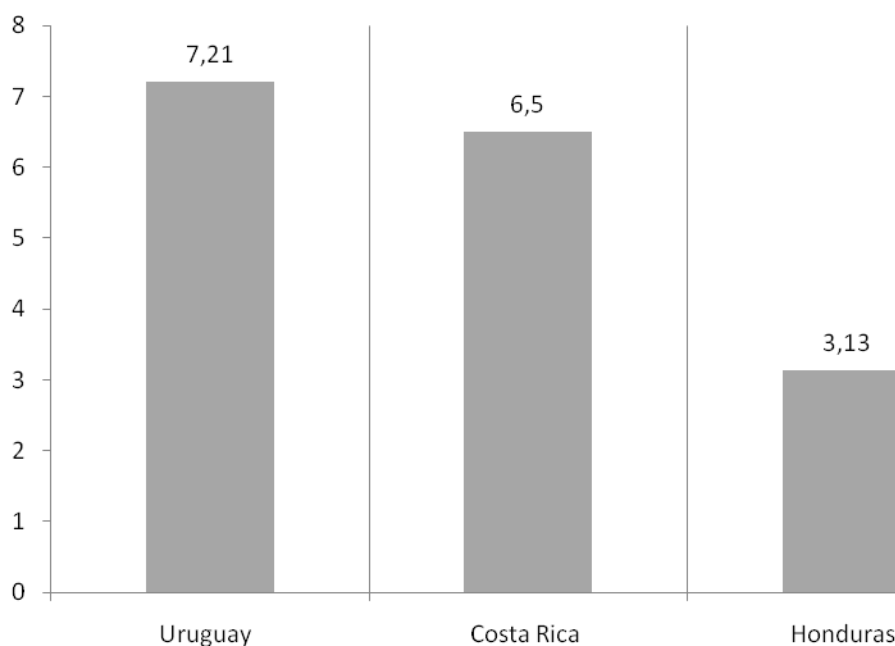
En esta sección se presenta el segundo planteamiento de este trabajo<sup>33</sup>. Si existen incentivos positivos para un funcionario público en contra de la corrupción, los niveles de corrupción en los países deberían ser bajos. En este caso, ninguno de los países en observación cuenta formalmente con este tipo de incentivos, es así que esta hipótesis no se puede corroborar, tal y como está planteada para los propósitos de este trabajo. A pesar de esto, aquí se rescatan algunas anotaciones importantes e íntimamente relacionadas con la primera hipótesis. Entre los entrevistados de los tres países existen opiniones diversas sobre si este factor debería ser o no un elemento para mayor o menor corrupción en su país. Quizá el planteamiento debe ser diferente. ¿Importa para funcionario público su reputación? ¿Importa la meritocracia? ¿Cómo y quiénes son elegidos como las máximas autoridades de los entes contralores en cada país?

A manera de acercamiento a la probidad en el funcionario público, en la encuesta utilizada para este trabajo se consultó a los expertos: *En una escala que va de 1*

<sup>33</sup> A medida que se incrementan los incentivos por un comportamiento íntegro por parte del funcionario público, disminuyen los niveles de corrupción.

a 10, donde 1 corresponde a “Nada honesto” y 10 a “Muy honesto”; en general, ¿Qué tan honesto diría Ud. que es el funcionario público de su país? En el gráfico 3.4 se observa que es Uruguay el que tiene el mejor promedio de los tres países (7.21); le sigue Costa Rica con 6.5 en la escala presentada. En cambio, Honduras recibió un promedio bastante más bajo que los otros dos países (3.13). De acuerdo a estos datos, los funcionarios en Honduras son percibidos como bastante deshonestos. Esta información es una muestra de lo que sucede en la gestión pública; si no se cuenta con funcionarios honestos que realicen su trabajo con compromiso y eficiencia difícilmente se puede disminuir los niveles de corrupción en un país.

Gráfico 3.4 Honestidad de los funcionarios públicos

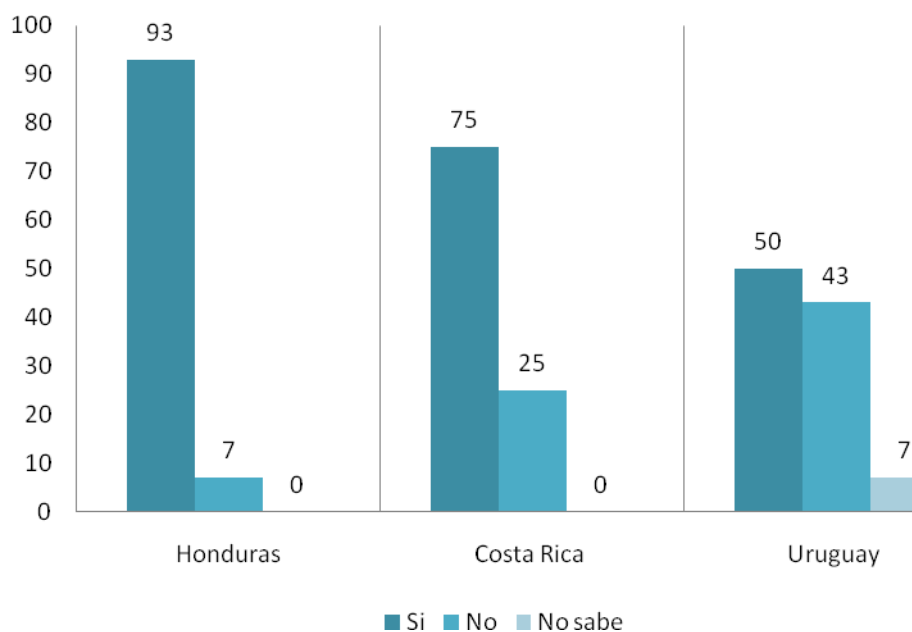


Fuente: Elaboración propia con base en Encuesta de opinión sobre corrupción pública, 2012.

En esta misma encuesta se preguntó *¿Considera Ud. que es necesario incentivar de diferentes formas (económica, menciones, ascensos) a los funcionarios públicos que por su trayectoria profesional se han destacado por ser íntegros y probos?* En el gráfico 3.5 se observan los resultados con marcadas diferencias. Mientras que en Honduras, un 93% considera que si deberían existir este tipo de incentivos. Los encuestados en Costa Rica también consideran que este tipo de incentivos deberían

existir (75%); en cambio, en Uruguay la opinión está dividida, un 50% dice que sí deberían existir y un 43% dice que no. Es interesante notar, que Honduras, el país con los más corrupción, es el que considera que incentivando con reconocimientos a los funcionarios, los niveles de corrupción podrían bajar.

Gráfico 3.5 Incentivos para funcionarios honestos (%)



Fuente: Elaboración propia con base en Encuesta de opinión sobre corrupción pública, 2012.

Si, bien los países en observación no cuentan con este tipo de incentivos, se observa que de alguna manera los expertos en la temática consideran que este factor podría ser útil a fin de frenar la corrupción pública. En ese sentido, las siguientes tres partes de esta sección describen la visión de los entrevistados en cada uno de los países. Se considera que esta información es valiosa en el sentido de que muestra la realidad de los servidores públicos, que en definitiva son los que se ven, principalmente, involucrados en los casos de corrupción pública.



### *HONDURAS: lejos del ideal de servidor público*

En Honduras la probidad está definida como: Bondad, rectitud de ánimo y del proceder con integridad, honradez, justicia e imparcialidad (Código de Conducta Ética del Servidor Público, 2007). Como se dijo anteriormente, el país no cuenta específicamente con incentivos por comportamientos probos por parte de los servidores públicos, la legislación anticorrupción es más punitiva. En el 2007, se aprobó el Código de Conducta Ética del Servidor Público, considerando que el buen ejercicio de la función pública es una de las formas de prevenir y combatir la corrupción.

En este punto, la mayoría de entrevistados anotó que lo que haría la diferencia, quizá no serían los reconocimientos, sino más bien el hecho de que en la función pública la selección de servidores públicos fuera con base en la meritocracia y en igualdad de condiciones para todos. También se dejó en claro, que en el caso de un reconocimiento monetario, este no sería un factor de disminuir la corrupción, ya que generalmente los altos mandos son los más involucrados en casos de corrupción y son quienes gozan de los mejores sueldos.

La corrupción en Honduras es grave, uno de los entrevistados (HN8, entrevista, 2012), ex funcionario público, declaró “todos tenemos pecadillo, si no al menos la tentación, es bien difícil... en Honduras, nadie que ha pasado por el servicio público sale intacto...no hay una institución que no se haya corrompido”. La corrupción se da en lo oculto, es así que no se puede medir la probidad de un funcionario, menos cuando las mismas instituciones creadas para proteger los intereses del Estado están involucradas en actos de corrupción. Por lo que una salida a esta situación sería la exposición ante la sociedad de la situación de la carrera del servicio civil, es decir, exponer quiénes son los que la componen, qué es lo malo, pero también las buenas prácticas, los servidores públicos que durante su carrera han sido intachables. Otros entrevistados se refirieron a que sería interesante generar cierto estímulo entre los funcionarios honestos, pero esas cosas dependen mucho de la voluntad política.

### *El caso de Costa Rica y los incentivos*

En la Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública se define el *Deber de probidad* como la obligación del funcionario público “a orientar su gestión a la satisfacción del interés público. El funcionario debe mostrar rectitud y

buena fe en el ejercicio de las potestades que le confiere la ley; asegurarse de que las decisiones que adopte en cumplimiento de sus atribuciones se ajustan a la imparcialidad y a los objetivos propios de la institución en la que se desempeña y, finalmente, al administrar los recursos públicos con apego a los principios de legalidad, eficacia, economía y eficiencia, rindiendo cuentas satisfactoriamente” (Artículo 3, Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública). Muchos de los entrevistados mencionaron que esto no es lo que está sucediendo en la función pública.

En alusión a lo anterior, uno de los entrevistados (CR2, entrevista, 2012), docente universitario, usó la frase dicha por un presidente mexicano para recalcar lo difícil que es rechazar un soborno o implicarse en un acto de corrupción que le puede traer beneficios personales: “nadie aguanta un cañonazo de 50 mil pesos”. Es muy difícil que el Estado compita con las grandes mafias que ofrecen grandes sumas de dinero a los servidores públicos por un “favor”. El servidor público está preocupado solo del dinero. Otro entrevistado, representante de la empresa privada (CR11, entrevista, 2012) se refirió a que existe un grado de cinismo entre los servidores públicos, que no les importa si los tachan o no de corruptos y que en la norma general, todo funcionario que se contrate tendría que tener cierto perfil y compromiso con la función pública.

Algunos de los entrevistados manifestaron que si debería haber nuevos incentivos positivos que promuevan y faciliten la eficiencia y eficacia en el trabajo. El sistema de promoción en Costa Rica es percibido como corrupto, existe un problema serio en la designación de funcionarios públicos. Además, el Estado debería fortalecer el tema de los valores institucionales, no solo técnicos. Uno de los entrevistados (CR12, entrevista, 2012) dijo: “Todos deberíamos ser eficientes, honrados; pero el tema es con los funcionarios que hacen mal su trabajo y recibe el mismo sueldo que el que lo hace bien”.

El código laboral establece que los trabajadores pueden recibir algunas recompensas o estímulos en casos de buen desempeño. En concordancia con lo anterior, otra entrevistada (CR9, entrevista, 2012), ex diputada de la Asamblea Nacional, resaltó que cuando se acepta un cargo en la función pública, se acepta bajo las condiciones de cumplir la norma, eso debería ser lo usual; y lo inusual quebrantar la ley; “si no quiere cumplir, que no asuma el cargo”. Asimismo, algunos de los entrevistados coincidieron

en que se podría crear un régimen de incentivos para intentar reducir la corrupción; sin embargo, ese factor por sí solo no sería en esencia determinante para combatir la corrupción.

*URUGUAY: buena percepción sobre los servidores públicos*

En las Normas de conducta de la función pública de Uruguay, se define que “Los funcionarios públicos deberán observar estrictamente el principio de probidad, que implica una conducta funcional honesta en el desempeño de su cargo con preeminencia del interés público sobre cualquier otro”. En general, en este país existe buena percepción sobre sus servidores públicos, no existe la sensación de que quien trabaja en la función pública es alguien corrupto que solo está interesado en aprovechar su posición para beneficio propio.

En relación a los incentivos positivos por un comportamiento honesto, la mayoría de los entrevistados dicen que esto sería crear incentivos perversos. Así lo expresó uno de los entrevistados (URU7, entrevista, 2012), “en general, la administración pública, más bien acumula incentivos perversos, tiene un régimen de faltas muy laxas, muy permisivas, lo que genera conductas que no son legítimas, por ejemplo: certificaciones medicas, justificativos para faltar al trabajo, el horario, cálculo de horas extra”. Otros entrevistados dicen que la burocracia en Uruguay es bastante mala. El hecho de que no roben, no significa que sean eficientes, “no hay premios porque no habría mucho para premiar” (URU2, entrevista, 2012). Existen áreas de la gestión pública que son muy eficientes, porque tienen competidores en el mercado, hay gerentes y demás. El otro extremo es la administración central, por ejemplo, en los ministerios el personal es bastante ineficiente.

Ligado al tema de los incentivos, también existe la conciencia de que es muy difícil competir con los narcotraficantes en el tema económico. Uno de los entrevistados (URU5, entrevista, 2012) dijo que el Estado nunca va a poder compensar lo que estos grupos ilícitos ofrecen a un funcionario público. En el caso de Uruguay, la mayoría de los entrevistados rescatan que en este país existe un fuerte sistema de valores, que es el capital que tienen que cuidar para no caer en altos niveles de corrupción. El promover un incentivo/premio es difícil, para unos tiene su lado bueno, pero también tiene su lado malo.

En Uruguay, ya han existido este tipo de incentivos, específicamente en el tema de aduanas. Los funcionarios que detectaban algo, se llevaban una buena parte, pero el problema era que se creó una competencia entre ellos, luego no se compartían información para avanzar en la investigación. Un tema que surgió relacionado con el tema de los incentivos, es que si se espera un comportamiento probo por parte de un funcionario público, antes también se deberían brindar las condiciones óptimas de trabajo para el servidor público. Al final, es la elección del servidor público, involucrarse o no en un acto de corrupción. Como dijo un entrevistado (URU8, entrevista, 2012): “Si decide no hacerlo, nunca va a ganar como corrupto, pero al menos no estará con temor de que le puede pasar a él o su familia”.

A diferencia de Honduras, en Uruguay muchos quieren entrar a trabajar en la función pública, no tanto por un tema de corrupción “de ver qué se puede obtener”, sino porque estar en la función pública les garantiza el empleo de por vida. Uno de los entrevistados (URU2, entrevista, 2012) dijo que en Uruguay es casi imposible “botar” a un funcionario público, el trámite cuesta mucho, salvo que cometa un acto de corrupción u otro delito. Finalmente, la hipótesis planteada no es válida en el caso de las unidades de análisis. No obstante, es importante haber abordado el tema ya que, si es objeto de un mayor análisis las diferentes formas que tienen los países para seleccionar a sus servidores públicos, es decir, si es con base en la meritocracia, ya esto si podría ser un factor de reducción de corrupción pública.

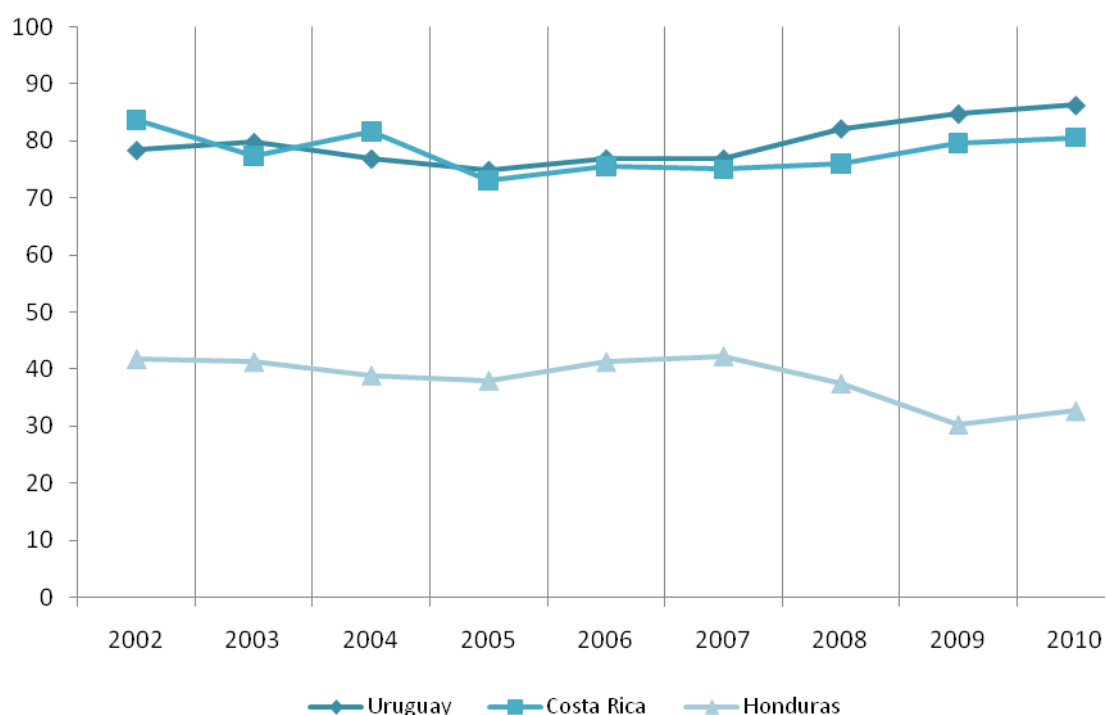
Otra de las diferencias en este aspecto es que los servidores públicos de Honduras, son más vulnerables a ser movidos de sus puestos cuando gana las elecciones presidenciales un candidato que no es el de su partido. Esto lleva a que durante los cuatro años que están en un puesto sientan que tienen que “aprovechar” antes de que llegue el candidato de turno, esto es implicarse en actos ilícitos para recibir un beneficio mayor. Lo anterior muestra que no existe un compromiso con la gestión pública, porque no existe para ellos alguna estabilidad laboral.

### **Rendición de cuentas y transparencia**

El tercer aspecto de este análisis está relacionado con la rendición de cuentas y la transparencia. Estos son mecanismos eficientes para frenar las prácticas corruptas, ambas deben de ir de la mano, además son un deber y una obligación permanente en los

funcionarios públicos. En este apartado, se testea que a mayores niveles de rendición de cuentas y de transparencia, menores serán los niveles de corrupción. Uno de los principales indicadores para esta sección es *Voz y rendición de cuentas democrática*, es parte de los Indicadores de Gobernabilidad brindados por el Banco Mundial y mide en qué grado los ciudadanos de un país pueden participar en la elección de su gobierno, así como la libertad de expresión, la libertad de asociación y la libertad de prensa <sup>34</sup>. En el gráfico 3.6 se muestran los valores de Uruguay, Costa Rica y Honduras, los valores más altos indican mejores calificaciones para el país. Se observa que Uruguay se mantenido en nivel alto en el transcurso de los años (78-85), similar es el caso de Costa Rica (80-84). Ambos países han tenido un mejor desempeño que Honduras. Los datos para este país son notablemente más bajos (40-38) y además, ha ido deteriorándose a partir del 2007.

Gráfico 3.6 Voz y Rendición de Cuentas (2002-2010)

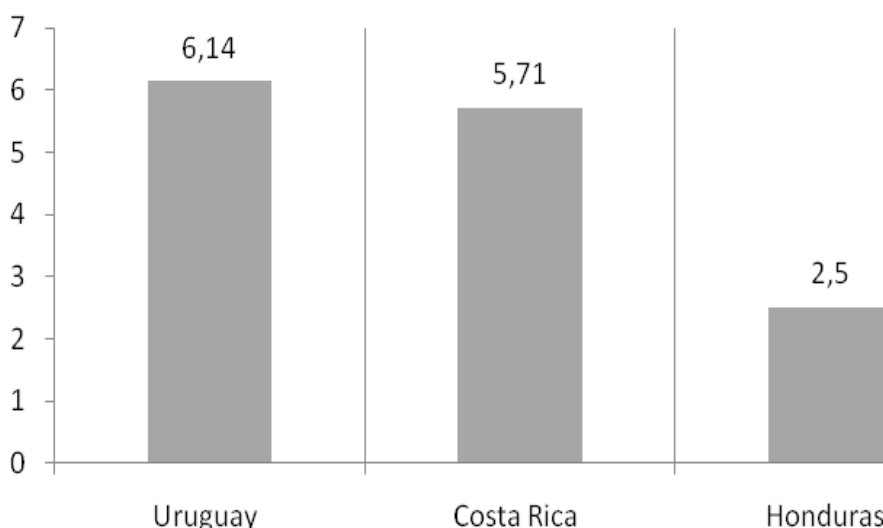


Fuente: Kaufmann D., A. Kraay, and M. Mastruzzi (2010), *The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues*

<sup>34</sup> Más información disponible en <http://info.worldbank.org/governance/wgi/resources.htm>

Los datos anteriores son apoyados por los que han sido recolectados en la encuesta elaborada para este estudio<sup>35</sup>. Se preguntó a los encuestados que ubicaran *en una escala que va de 1 a 10, dónde 1 corresponde a “Bajo nivel” y 10 a “Alto nivel”* ¿Cómo es el nivel de rendición de cuentas de la gestión pública en su país? En el gráfico 3.7 se observa que la tendencia del comportamiento de los países no es muy diferente a la información anterior. Honduras muestra los datos más bajos en cuanto al nivel de rendición de cuentas, en promedio los encuestados lo ubican con un 2.5. En cambio, Uruguay (6,14) y Costa Rica (5,71) son ubicados arriba de la mitad de la escala planteada a los encuestados. La diferencia entre Honduras y los otros dos países es de más de la mitad.

Gráfico 3.7 Nivel de rendición de cuentas en la gestión pública



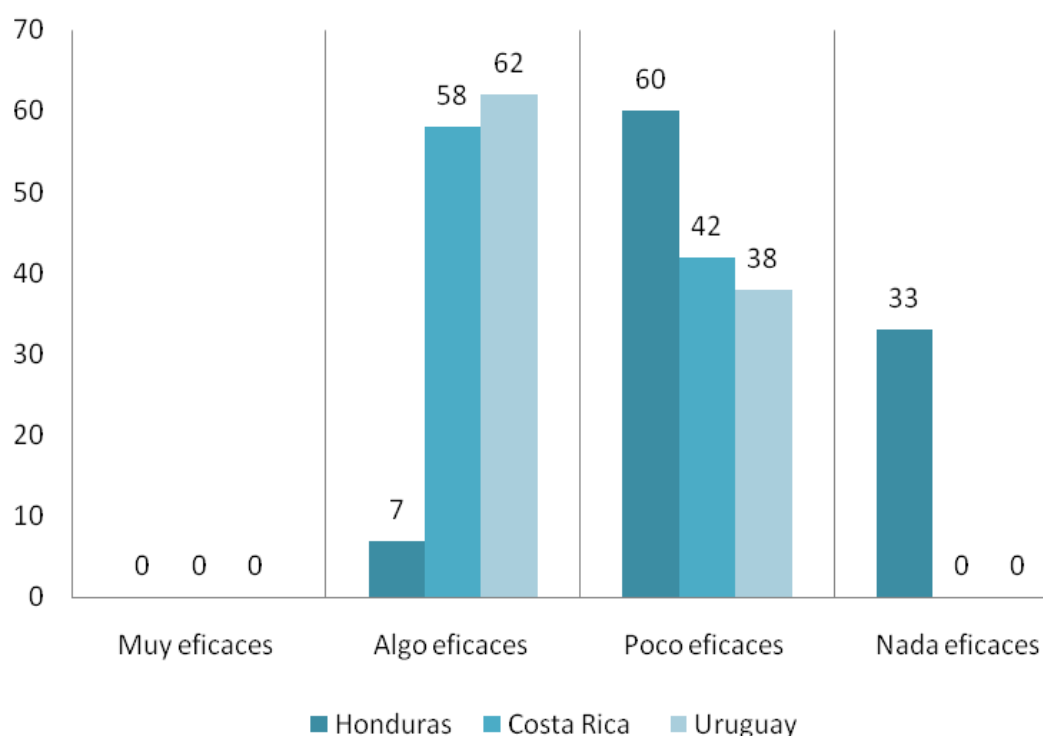
Fuente: Elaboración propia con base en Encuesta de opinión sobre corrupción pública, 2012.

En el gráfico anterior se intenta capturar cuál es el nivel de rendición de cuentas de cada país. En el siguiente gráfico se presentan los resultados de la pregunta *¿diría Ud. que la aplicación de los mecanismos de rendición de cuentas de su país es muy eficaz, algo eficaz, poco eficaz, nada eficaz?* Se muestra que tanto en Uruguay (62%) como en Costa Rica (58%) los mecanismos utilizados tienen buena aceptación, se

<sup>35</sup> Como se indicó al inicio se recolectaron 44 encuestas: 16 de Honduras, 14 de Costa Rica y 14 de Uruguay.

percibe que están funcionando con cierto grado de eficacia. En Honduras, la situación cambia cuando un 33% de los encuestados señala que los mecanismos de rendición de cuentas son “*nada eficaces*”.

Gráfico 3.8 Eficacia de los mecanismos de rendición de cuentas (%)



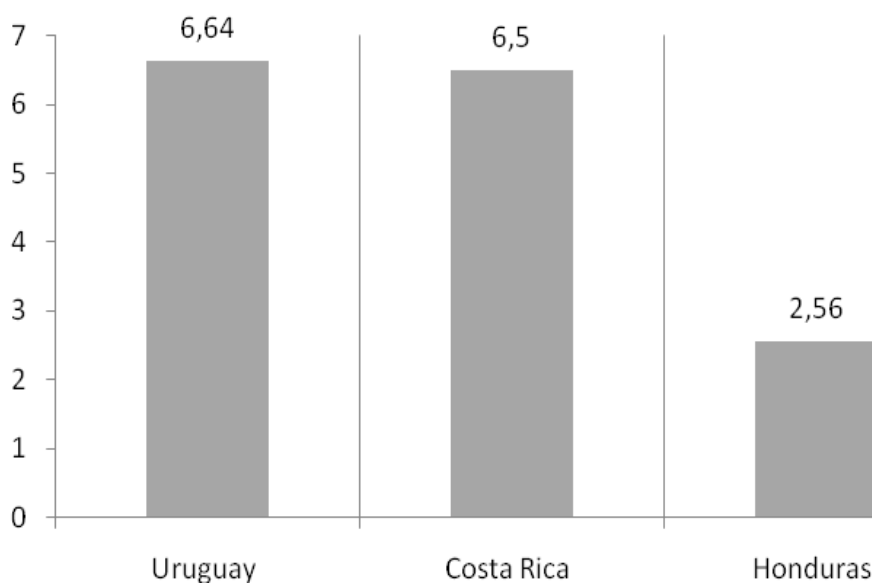
Fuente: Elaboración propia con base en Encuesta de opinión sobre corrupción pública, 2012.

De igual manera, en la encuesta se consultó sobre los temas de transparencia<sup>36</sup>, la pregunta planteada fue: *En una escala que va de 1 a 10, dónde 1 corresponde a “Nada transparente” y 10 a “Muy transparente” ¿qué tan transparente considera que es la gestión pública en su país?* El siguiente gráfico muestra los resultados similares a los datos de rendición de cuentas, ya que se considera que estas variables están en interacción. Como se observa los encuestados ubicaron a Honduras con una gestión pública “nada transparente” con promedio de 2.56, el más bajo de los tres países. En cambio Uruguay (6,64) y Costa Rica (6,5) son identificados con una gestión

<sup>36</sup> Se entiende transparencia como “la apertura y flujo de información de las organizaciones políticas y burocráticas al dominio público” (Valverde, 2004).

medianamente transparente. Estos datos dan cuenta de la percepción que tienen los expertos en cuanto a cómo se maneja la información pública en su país, es decir, si está disponible para la ciudadanía.

Gráfico 3.9 Transparencia en la gestión pública



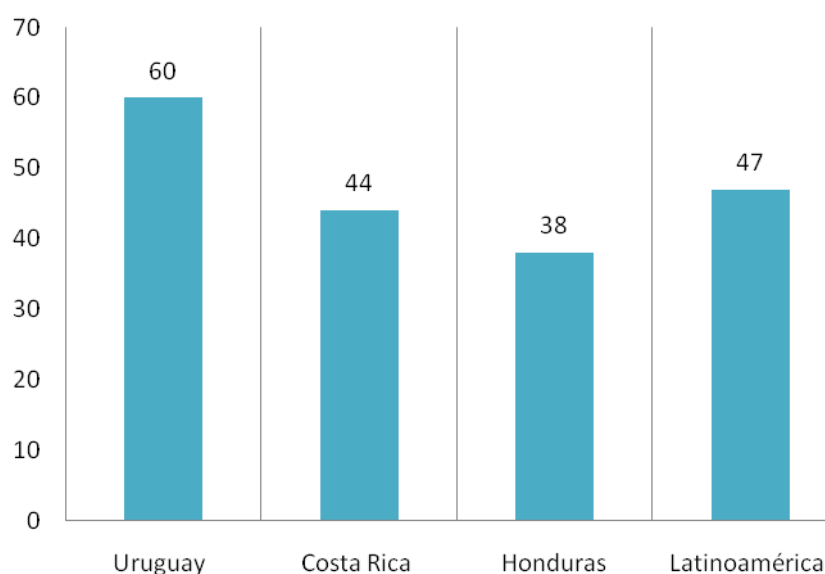
Fuente: Elaboración propia con base en Encuesta de opinión sobre corrupción pública, 2012.

Solamente para respaldar los datos anteriores, se ha tomado la información más reciente del Latinobarómetro, donde por primera vez consultan a los ciudadanos de la región sobre el tema de transparencia. La pregunta en la encuesta de esta organización es la siguiente: *Por lo que Ud. sabe o ha oído, en una escala de 1 a 100, en donde 1 es “nada transparente” y 100 es “completamente transparente”, ¿qué tan transparente considera Ud. que es el estado de (país)?*<sup>37</sup> El gráfico 3.10 muestra los resultados para el año 2011. Uruguay muestra el puntaje más alto (60), le sigue Costa Rica con 44 puntos y Honduras tiene valor menor que el promedio de la región (38).

<sup>37</sup> Los datos expresan sólo promedio por países.



Gráfico 3.10 Transparencia del Estado, 2011.

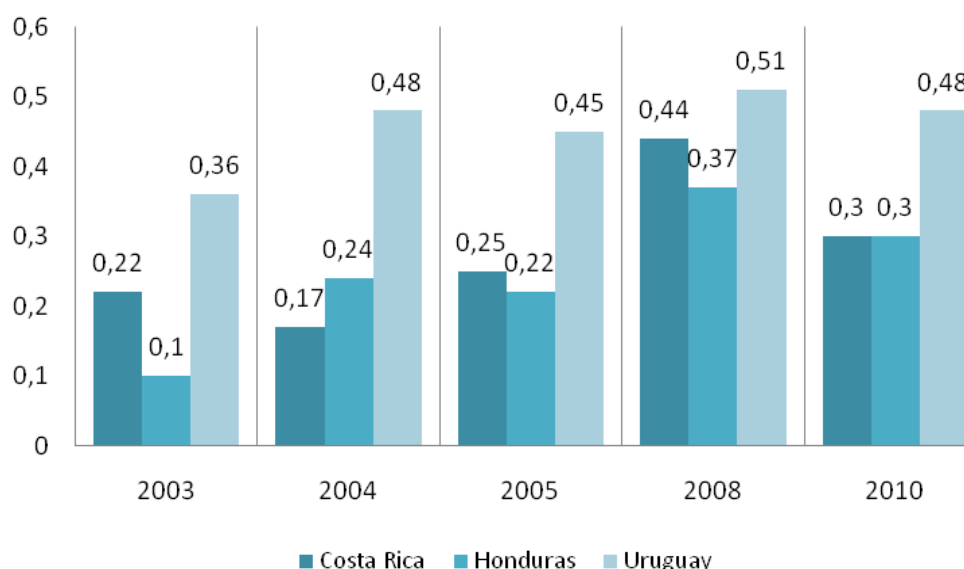


Fuente: Latinobarómetro, 2011.

Finalmente, en este apartado sobre transparencia, es oportuno mostrar los datos del índice de servicios en línea brindado por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL). Este es un índice compuesto de cuatro indicadores que se refieren al Gobierno Electrónico de Servicios<sup>38</sup> y está basado en la capacidad de las administraciones nacionales para brindar servicios en línea a la ciudadanía. El índice se mide de cero (0) a uno (1), donde uno representa una mejor capacidad. En el gráfico 3.11 se observa que Uruguay nuevamente está a la cabeza en cuanto a este tipo de servicios a la ciudadanía con un 0.48 para el 2010. Costa Rica tenía mejores resultados que Honduras en los años 2005 al 2008; sin embargo en el año 2010 ambos países tienen la misma puntuación (0.3).

<sup>38</sup> El índice está compuesto por indicadores de Gobierno Electrónico Servicios de información emergente, Servicios de información mejorada, Servicios transaccionales y Servicios integrados. Información obtenida de: <http://sispalc.cepal.org/Sispalv2/Indicadores.aspx>

Gráfico 3.11 Índice de servicios en línea

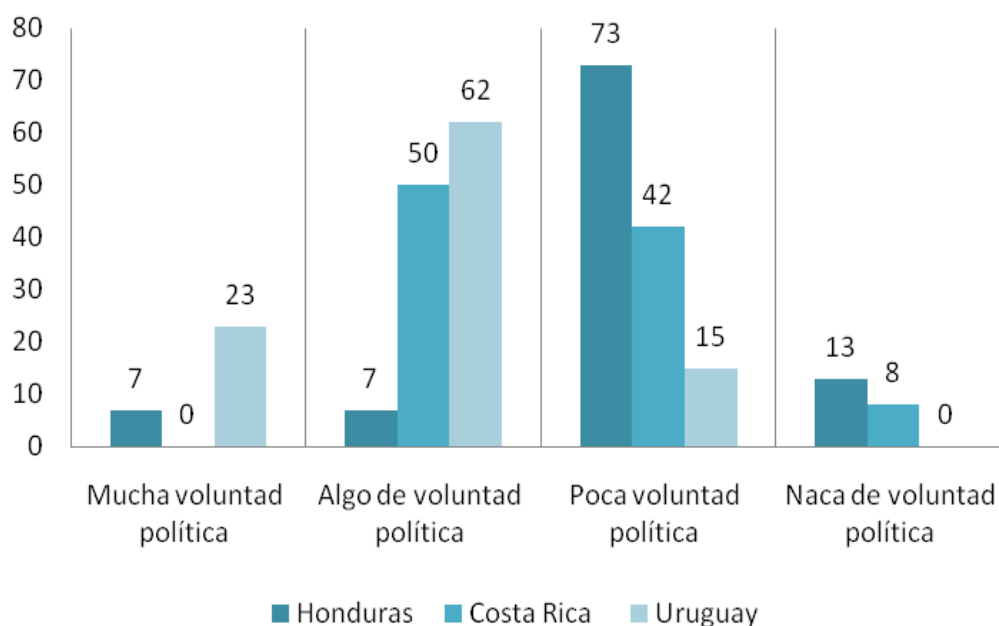


Fuente: <http://sispalc.cepal.org/Sispalv2/Indicadores.aspx>

### **Voluntad política, cooperación y coordinación institucional**

Aquí se propone que si los diferentes actores políticos pueden cooperar entre ellos y generar acuerdos y mantenerlos en el largo plazo, se tendrá como resultado mejores acciones o políticas anticorrupción. En este apartado se muestra cómo cada país presenta diferentes resultados, por lo tanto también presentan diferentes resultados en los niveles de corrupción. Las acciones anticorrupción deberían producir cambios positivos en la percepción de corrupción. Con los resultados obtenidos de la encuesta elaborada para esta investigación se presenta el gráfico 3.12. Como se puede apreciar, Uruguay presenta un 23% de “muchísima voluntad” política y un 62% en “algo de voluntad política”. Costa Rica tiene un 50% en “algo de voluntad política” y un 42% en “poca voluntad política”; en cambio el Honduras presenta un 73% en “poca voluntad política” y 13% en “nada de voluntad política”.

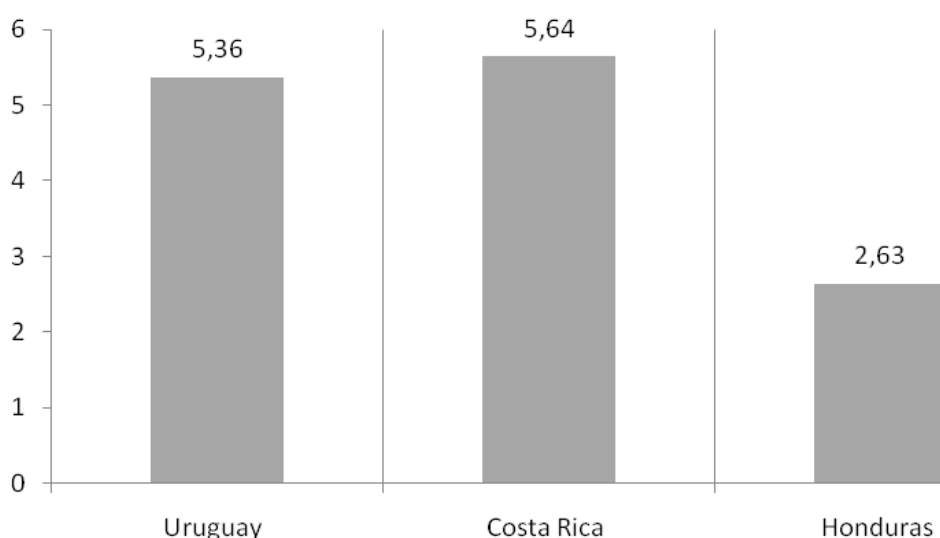
Gráfico 3.12 Voluntad política para combatir la corrupción (%)



Fuente: Elaboración propia con base en Encuesta de opinión sobre corrupción pública, 2012.

Para indagar un poco más en cuanto a la voluntad política de las autoridades en la lucha anticorrupción, también se preguntó a los encuestados *¿qué tan coordinados en la lucha anti corrupción, considera que están los órganos contralores es su país?* En el gráfico 3.13 se observa que Costa Rica tiene una mejor calificación que el resto de países. En la escala que va de uno a diez, en donde el menor promedio representa un país con “nada de coordinación” y el número mayor indica “muchísima coordinación”. De las respuestas de los encuestados en sus respectivos países, se ubica a Costa Rica en 5.64; seguido de Uruguay con 5.36. La escala va de 1 a 10, en donde 1 es “nada coordinado” y 10 “muy coordinado”. Los datos para Honduras en el tema de coordinación, no son nada favorables (2.63).

Gráfico 3.13 Coordinación interinstitucional en la lucha contra la corrupción



Fuente: Elaboración propia con base en Encuesta de opinión sobre corrupción pública, 2012.

#### *Voluntad política, cooperación y coordinación interinstitucional en Honduras*

Según los entrevistados en este país es evidente que no existe voluntad política para luchar contra la corrupción. Toda la legislación existente, más la ratificación de las convenciones internacionales contra la corrupción; con esto, el país no tiene un plan claro para luchar contra la corrupción. Lo anterior es porque no existe la intención verdadera de frenar este problema. En el discurso de los políticos se menciona mucho la lucha anticorrupción, pero en realidad no es una meta de los gobiernos. Uno de los entrevistados (HN13, entrevista, 2012), representante de la empresa privada, dijo: “... en este país, nada funciona..., pese a que tenemos toda la institucionalidad para luchar contra la corrupción, no pasa nada, las instituciones creadas para este fin han sido cooptadas por los corruptos, por eso no funcionan”.

Algunas de las acciones anticorrupción mencionadas por los entrevistados fueron: la aprobación de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LTAIP) (2006), el Código de ética de los funcionarios públicos (2007), la creación del Consejo Nacional Anticorrupción (2005), la implementación del Sistema Integral de Ejecución Presupuestaria, reformas al Código Penal, el portal de la Oficina Nacional de Compras del Estado (Honducopras), la estrategia anticorrupción del gobierno actual y

que es dirigida por el Ministerio de la Presidencia, entre otros. En Honduras, existen una larga lista de acciones encaminadas a combatir la corrupción; sin embargo, uno de los entrevistados (HN17, entrevista, 2012) dijo: “tenemos una burocracia exagerada, pero que no rinde frutos, porque cuando uno solicita que se resuelva algo, al final nunca se resuelve nada”.

“En río revuelto, ganancia de pescadores...” (HN19, entrevista, 2012) esta es otra frase común en este país para dar a conocer que mientras unos intentan resolver los problemas, otros se aprovechan de la crisis. Un entrevistado (HN6, entrevista, 2012) dijo que en el país no les interesa tener el control, a ellos (los corruptos) les interesa más que el país este en caos institucional. Otro entrevistado (HN5, entrevista, 2012), ex fiscal anticorrupción, expresó que a los funcionarios del ejecutivo “Les interesa más bien declarar “estados de emergencia” para evadir los procedimientos de la contratación pública”. En Honduras cada año hay larga lista de “compras directas”, ésta es la tendencia, muchas veces la emergencia es provocada para beneficiarse y beneficiar a los amigos, dijo otra de las entrevistadas (HN21, entrevista, 2012). La falta de intención política del Poder Ejecutivo para poner controles reales en la ejecución del presupuesto es evidente, en el país no hay una planificación clara en el tema de compras, que es uno de los mayores focos de corrupción.

Los entrevistados señalan que uno de los mayores defectos en la lucha anticorrupción es que hay poca coordinación entre los entes de investigación (Tribunal Superior de Cuentas, Ministerio Público, Consejo Nacional Anticorrupción) (CNA, 2009). En el año 2009 se integró un Comité Interinstitucional Anticorrupción (CIAH) que estaba integrado por los entes contralores, este Comité tenía la labor de generar acciones conjuntas contra la corrupción, sin embargo en menos de dos años se desintegró. Uno de los entrevistados declaró que la mayoría de los funcionarios públicos en Honduras no son de una clase política con principios, sus principios son su ambición al poder y el poder económico; aparte, otros tienen compromisos políticos lo que les impide hacer lo correcto para el país. En el Tabla 3.4 Se presenta a manera de información un listado de los principales entes contralores del país con sus funciones y fecha de creación.

Tabla 3.4 Institucionalidad anticorrupción en Honduras

<b>Institución</b>	<b>Fecha de creación</b>	<b>Funciones principales</b>
Ministerio Público/Fiscalía especial contra la corrupción	Creado mediante Decreto Legislativo N° 228-93, vigente desde el 6 de enero de 1994	Representar, defender y proteger los intereses generales de la sociedad; colaborar y velar por la pronta, recta y eficaz administración de justicia, especialmente en el ámbito penal; llevar a cabo la investigación de los delitos hasta descubrir a los responsables y requerir ante los tribunales competentes la aplicación de la Ley, mediante el ejercicio de la acción penal pública.
Corte Suprema de Justicia	Desde la creación de la Constitución de la República	Impartir Justicia, bajo el imperio de la legalidad y la equidad, como única forma de que este Poder del Estado, brinde un aporte efectivo a la paz social, al construirse así, en verdadero garante de la vida, el honor, los bienes y derechos de las personas; administrar la justicia de manera expedita, eficiente, responsable, gratuita e imparcial, aplicando la Constitución de la República, los tratados internacionales y las normas sustantivas y adjetivas del debido proceso para garantizar el otorgar a cada quien lo suyo; y contribuir a la seguridad jurídica implementando un Régimen Efectivo de Garantías Constitucionales.
Tribunal Superior de Cuentas	Creado por Decreto 2-2002 del 25 de Enero de 2002.	Ser el ente rector del sistema de control que vela por la gestión eficaz y eficiente de los bienes y recursos del Estado, en procura de una administración transparente y la permanente promoción de valores éticos y morales en beneficio de Honduras.
Procuraduría General de la República	Decreto No. 14. 11 de marzo 1961	Ejercer la representación legal del Estado y la defensa de sus intereses, evitando el menoscabo del erario público, demandando la reivindicación patrimonial de Honduras cuando se vea perjudicada por actos ilegítimos o de corrupción, que detengan las obras sociales y de desarrollo del país.
Comisionado Nacional de los Derechos Humanos	Decreto No. 2-95. 7 de febrero de 1995	Velar por el cumplimiento de los Derechos y Garantías establecidas en la Constitución de la República y la presente Ley, la Declaración Universal de los Derechos Humanos y demás Tratados y Convenios ratificados por Honduras.
Consejo Nacional Anticorrupción	Creado por Decreto N° 7/2005	Apoyar al Gobierno y la Sociedad Civil en el esfuerzo de impulsar los procesos de transparencia y auditoria social, como mecanismo de prevención, control y combate a la corrupción, a través de la formación de valores, canalización de denuncias, investigaciones específicas, actividades de comunicación, educación y organización de redes.

Fuente: Elaboración propia con base en la información institucional de cada ente contralor en sus páginas web.

### *Voluntad política, cooperación y coordinación interinstitucional en Costa Rica*

La voluntad política está ligada con la estructura del régimen político, esto puede motivar o desmotivar la incidencia de corrupción. Por tal razón, es necesario resaltar el tema de la competencia política. Hace 15 años Costa Rica tenía un régimen bipartidista que se prestaba para hacer distribuciones de beneficios entre dos de las fuerzas principales del país. Esto facilitaba los actos de corrupción, especialmente en el tema de contratación pública. Donde hay recursos materiales, existe mayor tentación y en los casos de obra pública era donde más se prestaba para estos “compadrazgos”. Actualmente, según los entrevistados, se observa un cambio. Ahora, en Costa Rica existe un multipartidismo donde los controles y la repartición entre dos ya no funciona, ahora hay que “repartir la torta entre más”, que además están vigilando porque “*saben cómo se hacen las cosas, saben dónde buscar*”, señaló una de las entrevistadas (CR15, entrevista, 2012). Este tema ha sido clave para exponer casos de corrupción que siempre han existido, pero que nunca habían salido a la luz.

Los entrevistados identificaron una serie de acciones institucionales de combate a la corrupción. Entre estas, reformas tributarias, la Ley contra el Enriquecimiento Ilícito (2004) que ha sido la que más se destaca. Leyes de regulación, la propuesta de ley de casinos, nuevos mecanismos de evaluación, elaboración de indicadores que ayuden a tener una mejor rendición de cuentas, ventanilla única, el gobierno digital, entre otros. Otra parte de los entrevistados dice no identificar acciones anticorrupción notables, ya que la corrupción sigue avanzando. Señalan que al contrario, muchas de las instituciones encargadas de luchar contra la corrupción, son las que “tapan” los delitos y convierten la información vital para el ciudadano en confidencial. Algunos entrevistados señalan que el poder político se ha encargado de neutralizar las posibles fuentes de lucha contra la corrupción, esto dificulta que los entes contralores puedan desarrollar acciones conjuntas y coordinadas.

En relación a la coordinación de acciones entre instituciones, recientemente la Procuraduría de la Ética Pública y la Contraloría General de la República elaboraron un documento con observaciones con reformas a la Ley Anticorrupción, de esta manera, dice uno de los entrevistados que es funcionario de una de estas instituciones, se han aunado esfuerzos para iniciativas anticorrupción. Algunas iniciativas para el presente año es la capacitación preventiva de lucha contra la corrupción y la creación de un

observatorio ciudadano para dar mayor apertura a la gente de que pida rendición de cuentas.

El problema con estas acciones es que incluyen de todo y al final la capacidad de ejecución es casi nula, se convierten en planes muy ambiciosos de cumplir. El tema de coordinación, según una de las entrevistadas (CR17, entrevista, 2012), es que todos los órganos de control terminan haciendo lo mismo, no se hablan entre sí y se duplican esfuerzos, lo que al final obstaculiza los procesos. Cuando las autoridades hablan de combatir la corrupción, dicen que es un tema transversal, que debería estar en todas las políticas públicas del país; sin embargo, el tema por no estar establecido como tal, termina diluyéndose o los planes que se elaboran duran dos o tres años y cuando cambia el gobierno, cambia el plan, lo que no produce ningún tipo de resultados favorables para reducir la corrupción.

Tabla 3.5 Institucionalidad anticorrupción en Costa Rica

<b>Institución</b>	<b>Fecha de creación</b>	<b>Funciones principales</b>
Procuraduría de la ética pública	Creada por Ley No. 8242 del 9 de abril de 2002	Realizar las acciones administrativas necesarias para prevenir, detectar y erradicar la corrupción e incrementar la ética y la transparencia en la función pública, sin perjuicio de las competencias que la ley le otorga a la Contraloría General de la República, así como denunciar y acusar ante los tribunales de justicia a los funcionarios públicos y las personas privadas cuyo proceder exprese actos ilícitos vinculados con el ejercicio de su cargo o con ocasión de este, en las materias competencia de la Jurisdicción Penal de Hacienda y de la Función Pública <sup>39</sup> .
Defensoría de los Habitantes	Ley No. 7319 de 1992	Es la responsable de proteger los derechos e intereses de las y los habitantes del país frente a las acciones y omisiones del sector público y en el cumplimiento de su mandato divulgará y promocionará esos derechos. Así mismo, velará porque el funcionamiento del Sector Público se ajuste a la moral y la justicia.
Contraloría General de la República	En 1922, mediante Ley No. 8 del 26 de mayo, se creó la Oficina de Control	Es el órgano constitucional, auxiliar de la Asamblea Legislativa que fiscaliza el uso de los fondos públicos para mejorar la gestión de la Hacienda Pública y contribuir al control político y ciudadano.
Procuraduría General de la República	Decreto-Ley No. 40 de 2 de junio de 1948	Es el órgano superior consultivo técnico-jurídico de la Administración Pública; representante judicial del Estado; asesor de la Sala Constitucional; Notario del Estado; y facilitador de información jurídica a la sociedad. Actúa con especial tutela en materia ambiental y de la ética pública.
Ministerio Público	Creado por ley de la República, no tiene rango constitucional	Requerir ante los tribunales penales la aplicación de la ley, mediante el ejercicio de la persecución penal y la realización de la investigación preparatoria en los delitos de acción pública, todo con sujeción a lo dispuesto por la Constitución Política y

<sup>39</sup> [http://www.oas.org/juridico/spanish/cr\\_res6.htm](http://www.oas.org/juridico/spanish/cr_res6.htm)



		las leyes, de una manera justa y objetiva.
Corte Suprema de Justicia	1° de octubre de 1826	Hacer respetar las leyes y administrar la justicia; objetivo fundamental que le designa la Constitución Política.

Fuente: Elaboración propia con base en la información institucional de cada ente contralor en sus páginas web.

### *Voluntad política, cooperación y coordinación en Uruguay*

Como se mencionó anteriormente, esta sección ha sido elaborada a partir de las entrevistas realizadas a expertos en el tema. Para los entrevistados en Uruguay fue complicado identificar algunas de las acciones anticorrupción ejecutadas por el Estado. Algunas iniciativas han sido enfocadas específicamente a la Dirección de Aduanas, por el tema del contrabando<sup>40</sup>. Por ejemplo, una de las acciones que se identificó fue la rotación de personal en las aduanas, esto para evitar que se construyan redes de poder en las fronteras. De igual manera en la policía se hace una rotación de los mandos para que el personal tenga menores posibilidades de incentivos para vincularse con el contrabando. Otras acciones mencionadas durante las entrevistas fueron: la reforma en el poder judicial, la creación de los tribunales del crimen organizado, en la policía se crearon las unidades de delitos especiales, la aprobación de la ley de información pública (2008).

Un entrevistado (URU15, entrevista, 2012) mencionó que en la Auditoría Interna de la Nación se ha mejorado, ya que actualmente la parte investigativa ha tenido un mejor desarrollo con respecto a años anteriores. Desde aquí se promueve cambiar el perfil de la Junta de Transparencia y Ética Pública (JUTEP), que venía siendo muy pasivo. Además, se realizan capacitaciones a los funcionarios públicos para generar mayores herramientas de transparencia, esto a partir de la aprobación de esta ley. Con la aprobación de esta nueva ley se transmiten iniciativas como las sesiones de las juntas departamentales, otras que tienen que ver con informar a la ciudadanía por medio de las páginas web de cada institución. Lo anterior, promueve la transparencia y da cierta sensación de control por parte de la ciudadanía. A pesar de las acciones emprendidas, la mayoría de los entrevistados mencionaron que se puede hacer aún más. Por ejemplo, se

---

<sup>40</sup> El contrabando entre Uruguay, Brasil y Paraguay es grande. A un tipo de contrabando se le denomina hormiga, ya es realizado por familias que llevan y traen pequeñas cargas.

podría dotar a los organismos contralores con mayores presupuestos, potestades, de mejorar las acciones que se ya se han emprendido.

Algunos entrevistados, perciben que no es mucho lo que se está haciendo en materia anticorrupción, mencionan que los motivos ante esta actitud puede ser porque el país no está enfrentado la corrupción a niveles altos, por lo tanto el tratamiento que se le da a la corrupción es acorde con esa experiencia; sin embargo, existe el reconocimiento de que no se pueden descuidar, sino seguir manteniendo bajos niveles de corrupción. En cuanto a la coordinación entre los entes contralores, los entrevistados consideran que a veces están un poco separadas las acciones. La auditoría interna de la nación tiene que vigilar a cada una de las organizaciones y quien pudiera sumarse a esta labor que es la JUTEP, pero aún no tiene tanta capacidad de detectar o investigar la corrupción. A manera de ilustración, se presenta la Tabla 3.6 con las principales instancias anticorrupción de Uruguay y en la Tabla 3.7 se presenta las principales acciones, normas, políticas anticorrupción que han desarrollado los países en observación, esto para ver la cantidad y el tipo de acciones en la lucha anticorrupción que se han emprendido durante el período en estudio.

Tabla 3.6 Institucionalidad anticorrupción en Uruguay

Institución	Fecha de creación	Funciones principales
Junta de Transparencia y Ética Pública	Creada por la Ley N° 17.060 de 23 de diciembre de 1998	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Asesorar a la Justicia Penal y al Ministerio Público en los delitos contra la Administración y la Hacienda Pública según lo dispone el inc. 2do. del art. 4 de la Ley N° 17.060 de 23 de diciembre de 1998.</li> <li>b) Asesorar a los organismos públicos en la aplicación de las "Normas de Conducta en la Función Pública" establecidas por el Decreto N° 30/003 de 23/01/003.</li> <li>c) Asumir la gestión y contralor del Registro de Declaraciones Juradas de Bienes e Ingresos impuesto por los artículos 10 y 11 de la Ley N° 17.060 de 23 de diciembre de 1998.</li> <li>d) Controlar la publicidad que deben realizar los entes públicos sobre los actos de adjudicación de licitaciones y de contrataciones directas en régimen de excepción, según lo dispuesto por el Decreto N° 393/004 de 03 de noviembre de 2004.</li> <li>e) Promover normativas, programas y actividades de capacitación y difusión que fortalezcan la transparencia en la gestión pública.</li> <li>f) Atender los compromisos internacionales asumidos por el país en las convenciones y convenios vinculados a la materia.</li> </ul>

Tribunal de Cuentas de la República	Ley N° 65 de 28 de abril de 1834.	La vigilancia en la ejecución de los presupuestos y la función de control de toda gestión relativa a la Hacienda Pública.
Auditoría Interna de la Nación	Decreto de reestructura / Decreto No. 431/2008 de fecha 09/09/2008	Órgano de control que contribuye a generar un entorno económico transparente y confiable, protegiendo la hacienda pública y privada en beneficio de la sociedad en su conjunto.
Defensor del vecino	Decreto No. 30592	Escuchar, investigar y buscar soluciones a reclamos que los vecinos y vecinas de Montevideo tengan en relación al gobierno Departamental. contribuir a promover el respeto de los derechos humanos dentro del Departamento, el mejor cumplimiento de los servicios municipales y el logro de una mayor transparencia y eficacia de la gestión departamental.

Fuente: Elaboración propia con base en la información institucional tomada de cada ente contralor en sus páginas web.

Tabla 3.7

Acciones emprendidas por Uruguay, Costa Rica y Honduras (2002-2011)

No	Uruguay* (11)	Costa Rica (8)	Honduras (9)
1	Ley No. 17.296 de Presupuesto, 21 de febrero de 2001 (Art. 334).	Ley Contrala Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública. Ley N. 8422, 06 de octubre de 2004.	Ley de Contratación del Estado. Decreto N. 74-2001, 01 de junio de 2001.
2	Reglamento de normas de conducta en la administración pública. Decreto N. 30/003, de 23 de enero de 2003.	Ley de creación de la Procuraduría de la Ética Pública. Ley N. 8242, 09 de abril de 2002.	Ley contra el delito de lavado de activos. Decreto N. 45-2002, publicado en La Gaceta el 15 de mayo de 2002.
3	Armonización de Declaración Jurada Patrimonial. Decreto N. 226/003, 04 de junio de 2003.	Ley de creación de Fiscalía Penal de Hacienda y de la función pública. Ley N. 8221, 08 de marzo de 2002.	Ley Orgánica del Tribunal Superior de Cuentas. Decreto N. 10-2002-E, publicado en La Gaceta el 20 de enero de 2003.
4	Reglamento sobre la publicidad de compras públicas. Decreto N. 393/004, de 03 de noviembre de 2004.	Ley de creación de Jurisdicción Penal de Hacienda. Ley N. 8275, 06 de mayo de 2002.	Ley del Consejo Nacional Anticorrupción. Decreto N. 7-2005, publicado el 07 de mayo de 2005.
5	Ley No. 18.046 de Rendición de Cuentas, 23 de octubre de 2006.	Ley General de Control Interno. Ley No. 8292, 04 de septiembre de 2002.	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Decreto No. 170-2006, publicado el 30 de diciembre de 2006.
6	Reglamento para sanción a funcionarios que no presenten	Creación de la Comisión de Control y Ordenamiento del	Código de conducta ética del servidor público. Decreto N.

	su declaración jurada patrimonial. Decreto N. 152/007, 26 de abril de 2007.	Gasto Público y de Rendición de Cuentas de los Funcionarios y Empleados Públicos. Decreto publicado en la Gaceta No. 161 del 23-8-2002, N°30625-H.	36-2007, publicado el 24 de octubre de 2007.
7	Obligatoriedad para todos los organismos públicos para presentar sus gastos. Decreto N. 191/007, de 28 de mayo de 2007.	Ley 8630. Agrega circunstancias al delito de cohecho. Publicado en La Gaceta el 15 de febrero de 2008.	Ley para el establecimiento de una Visión de País y la Adopción de un Plan de Nación para Honduras. Decreto N. 286-2009, publicado el 02 de febrero de 2010.
8	Ley N. 18172, de Rendición de cuentas, del 31 de agosto de 2007 (Art. 222 y 223).	Declaración de Guatemala por una Región Libre de Corrupción, 2006.	Normas básicas de funcionamiento de la coordinación interinstitucional anticorrupción de Honduras. 2010.
9	Ley N. 18362 de rendición de cuentas, del 15 de octubre de 2008 (Art. 299 a 302).	Plan de Acción Nacional para la implementación de las recomendaciones formuladas a ese país por el Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción	Plan de Acción Nacional para la implementación de las recomendaciones formuladas a ese país por el Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción
10	Ley N. 18,381 sobre “Derecho de acceso a la información pública, del 07 de noviembre de 2008.		Declaración de Guatemala por una Región Libre de Corrupción, 2006.
11	Ley N. 18485 de Partidos Políticos, Regulación de funcionamiento, normas de financiamiento. 20 de mayo de 2009.	...	Escuela Anticorrupción, 2010.
12	...	...	Plan de Transparencia y Lucha contra la Corrupción del Poder Ejecutivo, 2011.

Fuente: Elaboración propia con base en diversos documentos.

\* Fuente: Instituto de Ciencia Política de la Universidad de la República, 2010.

Para finalizar con el análisis de los datos de esta sección, en la Tabla 3.8 se muestra los resultados de la opinión de los ciudadanos sobre cuánto se ha avanzado (mucho o algo) en la lucha contra la corrupción en las instituciones del Estado. Esta medición es realizada cada año por la Corporación Latinobarómetro. Como se observa

en el año 2004 Uruguay tuvo la peor evaluación (22.2); sin embargo, para el año 2009 es el país que, según la percepción de la ciudadanía, está funcionando mejor (55.9). Honduras presenta baja puntuación y Costa Rica una puntuación media, cercana a la situación de Uruguay.

Tabla 3.8 Funcionamiento del Estado de Derecho (%)

Países/Años	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Costa Rica	35.9	33.6	40.8	42.2	44.1	42.5
Honduras	39,0	31,0	38.4	39.1	28.2	25.6
Uruguay	22.2	48.1	56.3	50.6	58.2	55.9
Fuentes: Corporación Latinobarómetro: Encuesta Latinobarómetro. Información revisada el 22/DIC/2010						

### Algunas explicaciones alternas

Como se mencionó en el Capítulo II existen otros factores que pueden incidir en los niveles de corrupción. Estas explicaciones van desde aspectos económicos, sociales, hasta culturales y étnicos. De manera general se presentan algunos de estos indicadores que se utilizan para medir los factores mencionados, la intención de presentar estos datos es cotejar lo que discutido en la revisión de la literatura. Al abordar cada indicador se presenta primero su conceptualización, seguido de la serie de datos para los años en que hay disponibilidad de información. A continuación y este orden se muestran datos del Coeficiente de Gini, el Índice sobre Desarrollo Humano (IDH), la población total en cada país, el Producto Interno Bruto (PIB) y también se incluyen datos sobre el territorio, religión y número de grupos étnicos en los países en observación.

Coeficiente de Gini. Este indicador se usa para medir la distribución del ingreso. Es un índice que toma valores en el rango de cero “0” a uno “1”, donde el valor cero corresponde a la equidad absoluta y el uno a la inequidad absoluta. Aunque no hay disponibilidad de datos para todos los años, se observa en la Tabla 3.9 que Honduras es el país que presenta una mayor brecha en la distribución de los ingresos, seguido de Costa Rica; esto muestra que Uruguay es el país en donde existe menor desigualdad. Esto evidencia lo que planteó Biddle (2007), que a mayor desigualdad en el ingreso en los países, mayor corrupción.

Tabla 3.9 Coeficiente de Gini

(Valores entre 0 y 1)

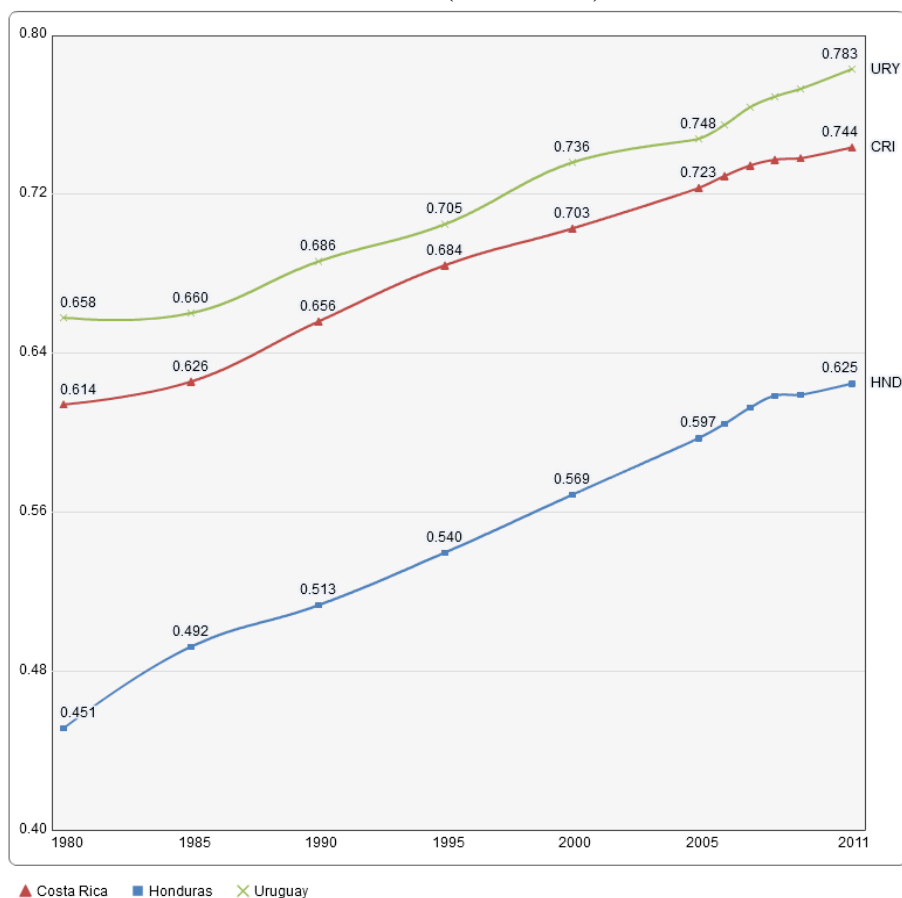
Países/Años	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Costa Rica	0.49	...	0.48	0.47	0.48	0.48	0.48	...
Honduras	0.59	0.59	...	...	0.61	0.58	...	...
Uruguay	...	...	...	...	...	0.46	0.45	...

Fuente: CEPAL, 2008.

Notas: ODM. Indicador adicional propuesto por CEPAL. Objetivo 1. Calculado a partir de la distribución del ingreso per cápita de las personas. Incluye las personas con ingreso igual a cero. Información revisada al 24/Diciembre/2010

Índice de Desarrollo Humano. Este es un Índice elaborado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Es un índice social compuesto por tres indicadores: Esperanza de vida, educación y nivel de ingreso. El gráfico 3.14 muestra la tendencia de los tres países en estudio para el periodo de 1980 al 2011. Los tres países muestran un avance en cuanto a sus niveles de desarrollo humano; sin embargo, se observa que Honduras todavía permanece en un nivel inferior a Costa Rica y Uruguay. Estos datos avalan la hipótesis de que a mayor desarrollo humano en un país, menor será la corrupción en este.

Gráfico 3.14 Índice de Desarrollo Humano (1980-2011)



Fuente: <http://hdr.undp.org/es/datos/tendencias/>

Las Tablas 3.10 y 3.11, muestran datos relacionados a la población y al PIB respectivamente. El tamaño de la población está relacionado con la tesis de que un país pequeño es mejor de controlar, en términos de corrupción. Para esta afirmación se verifica que es válida. Uruguay tiene menor población que Costa Rica y Honduras (ver Tabla 3.10). Asimismo, con el Producto Interno Bruto, Costa Rica y Uruguay tienen un PIB más alto que Honduras. Treisman (2000) y Knack y Azfar (2001) plantean que países con mayor desarrollo son países que tienen menor corrupción.

Tabla 3.10 Población total  
(Miles de personas, a mitad del año)

Países/Años	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
<b>Costa Rica</b>	4 091 236	4 169 278	4 245 602	4 320 289	4 393 286	4 464 537	4 534 126	4 602 131	4 668 635	4 733 784
<b>Honduras</b>	6 492 718	6 625 822	6 761 360	6 898 882	7 038 688	7 181 075	7 325 597	7 471 805	7 619 253	7 769 090
<b>Uruguay</b>	3 315 021	3 316 719	3 320 433	3 325 339	3 331 987	3 340 927	3 351 334	3 362 381	3 373 243	3 383 959

Información revisada al 23/JUL/2012

**Fuentes**

[A] CELADE: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía, División de Población de la CEPAL: Revisión 2011. Base de datos de población.

[B] D. POB. N.U.: División de Población de las Naciones Unidas: Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, División de Población (2011). Panorama de la Población Mundial: Revisión 2010.

Tabla 3.11 Producto interno bruto (PIB) total anual a precios constantes en dólares

(Millones de dólares)

Países	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
<b>Costa Rica</b>	16996.2	18084.7	18855.0	19964.9	21717.8	23441.1	24081.5	23836.9	24952.4	25991.4
<b>Honduras</b>	8283.9	8660.6	9200.3	9757.0	10397.8	11041.2	11508.4	11263.3	11575.7	11946.1
<b>Uruguay</b>	14252.9	14562.9	16284.2	17362.9	18074.5	19256.8	20638.7	21137.7	23017.9	24330.0

Información revisada al 02/MAY/2012

**Fuentes**

[A] CEPAL, 2012: Comisión Económica para América Latina y el Caribe : Estimaciones propias con base en fuentes oficiales

**Notas**

a/ A precios de 2005



En la revisión de la literatura, se discute sobre si el tamaño del país tiene influencia en los niveles de corrupción. Los estudiosos del tema no llegan a un resultado definitivo sobre esto. En la Tabla 3.12 se pueden observar datos para los tres países sobre extensión territorial, religión, número de grupos étnicos. En el caso del tamaño del país, Uruguay es el país con mayor extensión territorial; sin embargo, es el país con menores niveles de corrupción. Sobre el tema de la religión, se observa que tampoco es un factor determinante, los tres países profesan ser laicos. Asimismo, en la revisión de la literatura se encontró un argumento que decía que a mayor fraccionalización étnica, mayores niveles de corrupción. Según los datos de las oficinas de estadísticas nacionales, los tres países cuentan con varios grupos étnicos; este factor tampoco parece ser realmente significativo para influir en los niveles de corrupción.

Tabla 3.12 Datos generales sobre Uruguay, Costa Rica y Honduras

Datos varios	Uruguay *	Costa Rica**	Honduras***
Extensión territorial	176,215 Km2	50,660 Km2	112,492 Km2
Idioma oficial	Español	Español	Español
Religión predominante	País laico, libertad de culto. Religión predominante: catolicismo	Libertad de culto. Religión predominante: catolicismo	Libertad de culto, mayormente católicos y protestantes
Número de grupos étnicos	Afro, blanco, indígena: charrúa y tupí guaraní. Otros son el yaro, chaná y bohane.	8 grupos étnicos: Guaymi, Cabecar, Boruca, Bribri, Huetar, Chorotega, Térraba, Maleku, Ngobe	7 grupos étnicos: lencas, garifunas, pech, tolupanes, misquitos, chortis, tawahka

Fuente: Elaboración propia con base en diversas fuentes.

\*: <http://www.zfrancas.gub.uy/espanol/uruguay/>

<http://www.ine.gub.uy/enha2006/Informe%20final%20raza.pdf>

\*\* : <http://www.puntarenas.com/portal/articles.asp?id=43> ;

<http://www.unesco.org/phi/aguaycultura/es/paises/costa-rica/pueblo-chorotega.html>

\*\*\*: <http://www.ine.gob.hn/drupal/node/62>

[http://www.prolades.com/cra/regions/cam/spanish/rel\\_honduras09spn.pdf](http://www.prolades.com/cra/regions/cam/spanish/rel_honduras09spn.pdf)

## CAPÍTULO IV

### MENOS IMPUNIDAD, MÁS RENDICIÓN DE CUENTAS, TRANSPARENCIA Y COMPROMISO POLÍTICO: EVIDENCIA DE TRES PAÍSES

*Energía, inteligencia y honradez, debían ser, en el dinamismo de nuestra vida política social, los tres factores ineludibles. Los pueblos deben exigirlos en aquellos que van a ser sus gobernantes; estos no deben descuidarlos en quienes han de ver sus funcionarios; y toda la jerarquía de la administración pública, debiera estar sujeta a la misma pauta de salvación nacional.*

Alfonso Guillén Zelaya (1945)  
Filósofo hondureño

En el capítulo anterior se hizo un acercamiento con la evidencia empírica de los principales factores político- institucionales por los que los niveles de corrupción varían de país a país. Comprender qué pasa en cada país no es tarea fácil. En este capítulo se presentan las principales conclusiones de esta investigación. Se ha intentado abordar temas sensibles dentro de la administración pública a fin de evidenciar con la información obtenida en las encuestas, en las entrevistas realizadas en cada país a expertos, además de la revisión de información secundaria, dónde es que se encuentran las principales diferencias entre las tres unidades de análisis.

El objetivo de esta investigación es responder a la pregunta ¿Cuáles son los factores que inciden en los niveles de corrupción de los países? Se hizo un abordaje desde una visión institucional y se plantea que las instituciones juegan un papel central en la dinámica de la vida política y social de una comunidad. Con la revisión de la literatura sobre el tema se plantearon cuatro grandes hipótesis que intentaron incluir temas vitales del funcionamiento de la institucionalidad de cada país. Estudiar el tema de la corrupción pública es de vital importancia, pues conociendo cómo se desarrolla, cuáles son las principales causas se pueden encontrar salidas para frenar este flagelo. Cabe mencionar que abordar el tema de la corrupción pública es complicado; más en países como Honduras en donde los niveles de inseguridad son altos y el temor a una represalia por revelar información es latente. Esta es una de las limitantes al estudiar el problema de la corrupción, además de las dificultades para encontrar información exequible y actualizada.

Los resultados indican que la corrupción es endémica en Honduras y en Costa Rica se observa que aunque la problemática no es tan grave como en Honduras, poco a poco se ha ido deteriorando ese ambiente de confianza y de respeto a la ley que había

existido en el pasado. El caso de Uruguay es diferente. En este país sudamericano, la corrupción no es un problema urgente de atacar, si existe lo que se denomina corruptela o “pequeña corrupción” que aunque es más difícil de detectar, no pone en duda el funcionamiento de la administración pública. Cada uno de los países en estudio ha generado diferentes estructuras de funcionamiento en su institucionalidad, básicamente esta es la principal diferencia entre ellos. Como lo destaca Ackerman (2008), la corrupción se manifiesta debido al poder monopólico ejercido por los individuos que ocupan cargos en el aparato estatal, que puede ser una estructura muy grande o muy pequeña.

El primer planteamiento sobre los incentivos se abordó en dos hipótesis. La primera se enfocó en el tema de la importancia de la severidad de la sanción y la probabilidad de pagar por un acto de corrupción para que los niveles de corrupción sean menores. Por un lado, los resultados muestran que la primera parte de la hipótesis no se comprueba. Honduras tiene las penas más altas de los tres países y es el país que tienen los niveles de corrupción más altos. Es decir, que la clave no es la cuantía de la sanción lo que podría influir en los niveles de corrupción. Por otro lado, parece existir una relación en el hecho de que en un país sea más o menos probable pagar por un delito de corrupción contra la función pública. En esta parte se observó el número de sentencias dictadas en cada país y se consideraron los resultados de las entrevistas y encuestas.

En el caso de Honduras, se observa que el número de sentencias es muy bajo, y más aún el de sentencias condenatorias, en relación al número de denuncias que se reciben cada año en las Fiscalía contra la corrupción del Ministerio Público. En este país impera la impunidad, no existe un temor por la sanción. Tanto la “gran corrupción” como la “pequeña” están generalizadas en todos los ámbitos, a diferencia de Costa Rica y Uruguay. En Honduras, una de las mayores dificultades en la aplicación de una sanción, está relacionada con los vacíos y falencias en la tipificación de los delitos relacionados con la corrupción. Las definiciones son laxas, poco claras y esto a la larga beneficia al acusado de algún delito de corrupción, ya que al final se termina aplicando la sanción menos severa. Sumado a lo anterior, en este país centroamericano querer luchar contra la corrupción, es un alto riesgo. Las denuncias se hacen, pero al final no prosperan por falta de pruebas, fallas en la investigación e intromisión de las élites de poder en los procesos de investigación y juzgamiento.

Honduras es el país donde es menos probable que un funcionario público que haya cometido un acto de corrupción pague por él. En general, existe la sensación de que el poder judicial no es independiente y que tiene muchos compromisos políticos, esto incide en que al final las decisiones en las sentencias para funcionarios públicos de rangos altos y medios, rara vez, por no decir nunca, terminen en sentencias condenatorias definitivas. El caso hondureño se muestra como el más grave de los tres países en observación, ya que la corrupción es sistémica, es decir se encuentra en todas las estructuras de la institucionalidad. En Costa Rica, a pesar de las falencias que se identifican en los resultados de las entrevistas, todavía existe cierto orden y cierta credibilidad en el Poder Judicial. En este país, también existen grandes debilidades en cuanto a la investigación de los delitos de corrupción; sin embargo, de acuerdo a los datos de la encuesta, en este país es más probable que se pague la sanción que en Honduras.

En Uruguay el caso es diferente. La corrupción no es un problema con el que la sociedad tiene que vivir a diario. Las sanciones se aplican cuando tienen que aplicarse, los procesos son lentos; sin embargo, se garantiza la independencia del Poder Judicial para dictar las sentencias condenatorias sin mirar quién es el sancionado. Sus mayores problemas relacionados con la corrupción, son de menor escala y de menores cuantías. Es así que se podría afirmar que si bien la sanción no es un elemento determinante para reducir los niveles de corrupción, si es importante que dentro de la institucionalidad contralora esté claro sobre el peligro en que se incurre cuando la sanción no es aplicada a todos por igual y peor aún cuando la impunidad es la norma en los casos relacionados con corrupción pública.

En la segunda hipótesis planteada, se identificó que ninguno de los tres países cuenta con incentivos formales para funcionarios honrados/probos, lo que hace que el planteamiento sea nulo. Este tema pudo dejarse de lado en la investigación; sin embargo, se reconoce que a raíz de las respuestas de los entrevistados se evidenciaron otros factores que están relacionados y que son importantes de considerar. Por ejemplo, el tema de la selección de autoridades, estas deben sin duda, escogerse por meritocracia, esto reduce el margen para que los funcionarios tengan compromisos políticos con los diferentes grupos de poder.

¿Le importa a un funcionario público su reputación, ser considerado como honesto? Esta es una pregunta que surge al observar los resultados de la encuesta realizada para esta investigación<sup>41</sup>. Los resultados muestran que los expertos en el tema consideran que en Honduras los funcionarios públicos son en su mayoría “nada honestos”, Costa Rica y Uruguay fueron mejor evaluados en este punto. Este es un tema importante en la gestión pública, ¿cómo se puede confiar el manejo de millones de dólares a un funcionario público que no se le considera honesto? El deber de probidad en cada funcionario del Estado debe ser prioritario, así como su capacidad para llevar a cabo sus funciones. Uno de los problemas identificados en este punto, es que la mayoría de los funcionarios públicos son “activistas políticos” y han ganado su puesto con el trabajo realizado en las campañas políticas. Como se ha venido diciendo esto deja una puerta abierta para “pagar favores”, alentando así, que se comentan actos de corrupción.

Aquí también se destaca el caso de Uruguay, donde si bien existen fallas en cuanto al desempeño de las funciones por parte de los funcionarios públicos, no tiene que ver con robar o hacer los grandes negocios en contra de la gestión pública aprovechándose de su cargo. Como se observó en la descripción de los casos emblemáticos de corrupción sancionados en este país, en general, son sancionados. Esto deja un mensaje claro al resto de funcionarios, “si lo haces, lo pagas” (URU7, entrevista, 2012).

La tercera idea gira alrededor de los niveles de rendición de cuentas y transparencia de los países, como se explicó, estas variables se abordaron como complementarias, ya que se plantea que son dos temas que deben de ir de la mano en la gestión pública. Cuanto mejores sean los niveles de rendición de cuentas y transparencia, menores serán los niveles de corrupción. Uruguay presenta los mejores niveles en ambas temáticas, seguido de Costa Rica. En cambio Honduras es el país peor evaluado. El funcionamiento de las entidades contraloras es criticado en los tres países; sin embargo, en Honduras, los señalamientos son preocupantes.

---

<sup>41</sup> En una escala que va de 1 a 10, donde 1 corresponde a “Nada honesto” y 10 a “Muy honesto”; en general, ¿Qué tan honesto diría Ud. que es el funcionario público de su país?

Los resultados indican que aunque Honduras tiene una normativa sobre transparencia y acceso a la información pública (2006), está no ha sido aplicada como se esperaba. El 80% de los encuestados en Honduras señalaron que la gestión pública de este país es “nada transparente”, en este tema nuevamente, Costa Rica y Uruguay fueron mejor evaluados, no a la perfección, pero con considerables avances en el tema.

Por último, se planteó que a mayor voluntad política y coordinación institucional en un país menor será la corrupción de este. De acuerdo a los datos, nuevamente Uruguay es el país que tiene los mejores resultados. La mayoría de entrevistados, tanto de Honduras como de Costa Rica, mencionaron que este es uno de los mayores problemas al enfrentar el tema de la corrupción. Honduras presenta un 73% de “poca voluntad política” para luchar contra la corrupción. ¿Qué se puede hacer si las autoridades encargadas de frenar el flagelo no están interesadas verdaderamente en hacerlo?

Con este tema de la voluntad política se relaciona la capacidad que tiene el Estado de coordinarse para unir esfuerzos en esta lucha. Es sabido que se invierten miles de dólares en la lucha contra la corrupción, creando instituciones, contratando consultorías para capacitaciones, elaboración de diagnósticos, investigaciones, muchas veces duplicando esfuerzos entre una y otra institución. Este es el caso de Honduras. Un 60% de los entrevistados hondureños, manifiesta que los entes contralores están poco coordinados. Esto da cuenta de que en Honduras, a pesar de que existen una serie de instituciones para combatir la corrupción, éstas trabajan sin ninguna coordinación. El caso de Costa Rica, aunque no es grave, también presenta bajos niveles de coordinación. A continuación de forma resumida y a manera de conclusión se presentan las principales particularidades de cada uno de los países en estudio, a fin de precisar los actores políticos institucionales clave que, según la evidencia, están incidiendo en sus niveles de corrupción de los países.

Existe en Honduras ¿complicidad institucional? En este país se identifica que uno de los principales factores por los que existen tan altos niveles de corrupción es su institucionalidad débil. Esto involucra la falta de controles por parte de las máximas autoridades. En este país, la corrupción resalta como uno de los principales tres problemas (19.1%). En los primeros lugares, se encuentran la delincuencia (40.7%) y el

desempleo (21.4%) (CNA, 2009:79). Se han creado una serie de instituciones con el fin de reducir y contralor la corrupción; sin embargo, ha pasado más de una década y parece no haber una conciencia clara y precisa de responder ante esta problemática. La mayoría de estas instancias han sido establecidas para cumplir requisitos o por demanda de la cooperación internacional.

Otra de las razones relacionada a la anterior, es que en Honduras no hay una legislación clara, tampoco hay un funcionamiento sistémico de la institucionalidad y esto en lugar de reducir la corrupción, parece incentivarla. Como una característica peculiar relacionada con la situación de Honduras, es que pareciera que el Estado y su normatividad se han estructurado a partir de hacer factible la corrupción, este es un país que se debilita frente a agentes externos e internos que violentan las leyes y que se lucran de los fondos públicos, en Honduras, como dijo uno de los entrevistados (HN6, entrevista, 2012), “la corrupción se permite, se tolera”.

El problema con muchos de los esfuerzos anticorrupción es que no rompen la cadena de causa-efecto. Muchas de las iniciativas parecen amoldarse a alguna parte de esta cadena y se omiten los efectos. La clase política hondureña ha tenido la capacidad de que en cada ley que trata de corrupción se dejan vacios o hay artículos estratégicos que se ven limitados. Por ejemplo, la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LTAIP) es una ley que da la oportunidad de pedir información pública; sin embargo, la misma Ley contiene un amplio margen para que el funcionario niegue la información. Es así que, el tema de la legislación no es, per se, un factor determinante para reducir la corrupción.

Un factor que es relevante mencionar es la forma en cómo se participa en política en Honduras, esto está relacionado con la hipótesis dos de este trabajo. El activismo político es sinónimo de “ocupar” un puesto público, esto da derecho de participar en los gobiernos, por lo que no hay un filtro para la meritocracia. Un activista político del partido ganador es el que va a entrar a la función pública, muchas veces sin considerar temas de capacidad y requerimientos mínimos para ejecutar el puesto. Además de que muchos de los nuevos funcionarios tendrán compromisos políticos, por lo que su compromiso mayor será con el que los designó para ejercer un cargo, no con la población.

En Honduras predomina el irrespeto a la ley, todo lo contrario a la esencia de un

Estado de Derecho. En este país se generan una multiplicidad de dinámicas que permiten que todo el sistema institucional y no institucional funcionen alrededor de corregir o “tapar” cualquier cosa que el Poder Legislativo pudiera no haber considerado. El sistema de justicia no es realmente independiente, este está muy comprometido con las élites de poder. En Honduras se hay denuncias sobre corrupción pública todos los días. El sistema mediático crea una cultura casi siniestra, aquí no se ocultan las denuncias de corrupción, en este país se habla tanto de corrupción que quizá se ha provocado un efecto contrario, en lugar de generar una cultura de mayor reclamo por parte de la ciudadanía se ha creado un ambiente de imposibilidad a mejorar la situación. Finalmente, se puede decir que Honduras es un estado de derecho con una institucionalidad débil y esto facilita por todos los medios la corrupción. Todo está ligado con los procesos institucionales y con quienes manejan las instituciones, ya que es la clase política que está dominando los puestos claves en los entes contralores. En Honduras la corrupción es endémica y parece ser un problema que va en aumento.

Es Costa Rica ¿un país en deterioro? La corrupción que existe en Costa Rica no está generalizada en todos los niveles; sin embargo, ha ido aumentando con el paso del tiempo. En el año 2010 tuvo un IPC de 5.3 y en el 2011 pasó a 4.8 (Ver gráfico 3.1). Todo comienza con la “pequeña” corrupción, si hay alguien que por sus intereses personales llega a sobornar o corromper a un funcionario público por un “favor sencillo”, esto, como lo dijo una entrevistada (CR1, entrevista, 2012) diputada de la Asamblea Nacional, “se hace como una bola de nieve, cada vez es más grande el favor y la cantidad de favores”. En este país parece haber una distinción entre la “gran corrupción y la pequeña”, a diferencia de Honduras. El crimen organizado y el narcotráfico son dos de las grandes preocupaciones para el Estado costarricense ya que esto fomenta nuevas formas de corrupción, que son más complicadas de corregir, que la tardanza de un trámite burocrático.

En el caso de Costa Rica, en el tema de carreteras, salud pública, parece estar montada una red de negocios que benefician a empresas privadas que están ligados a funcionarios públicos. Las causas de la corrupción en Costa Rica van desde la falta de eficiencia en los controles hasta los ciertos niveles de impunidad que identifican los expertos. Otra razón fundamental que resalta es el diseño jurídico administrativo, este



también permite la corrupción, hace falta la creación de mecanismos de control cruzado. Los expertos en el tema fueron muy críticos con la situación de corrupción en Costa Rica, a pesar de estar posicionado en las mejores posiciones en los indicadores de gobernabilidad que publican cada año diferentes organismos.

Es de resaltar que Costa Rica ha condenado a dos ex presidentes de la república por delitos relacionados con corrupción pública y en febrero de 2012, llamó a declarar ante la Comisión de Control y Gasto Público a otro ex presidente, José María Figueres Olsen por el caso del Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) y Alcatel. Su comparecencia en la Asamblea Nacional está relacionada con un pago de USD900, 000 que recibió por una consultoría (2001) para asesorar a una empresa que al final se le adjudicó la instalación de líneas de celulares. La fiscalía nunca encontró pruebas suficientes para mantenerlo como imputado en este caso<sup>42</sup>.

Para concluir, se puede decir que la corrupción no es ninguna novedad en Costa Rica, pero sí lo es la rapidez con que se está expandiendo por las diferentes áreas de la gestión pública. Lo anterior se puede constatar con la variación en el IPC. Siempre desde el poder ha habido algún grado de colusión entre lo público y privado. A pesar de esto, muchos de los entrevistados resaltan el trabajo del Poder Judicial, que aunque recibe críticas, mantiene los niveles de confianza en la ciudadanía por la labor que desempeña.

Uruguay se muestra con una institucionalidad fuerte y estable. Al observar el caso de este país se destaca un tema que se ha venido ventilando a lo largo de la investigación, que si bien no fue un tema que se planteó desde el inicio, no puede ser dejado por fuera. Uruguay ha tenido una tradición de control muy fuerte y en los últimos años se observa un progreso en el IPC. Los controles han sido de tipo político, generalmente, los cuerpos legislativos controlan muy de cerca al Poder Ejecutivo. Es así que los controles van desde el lado partidario hasta del lado de las instancias gubernamentales. El papel que juegan los partidos políticos ha permitido que el tema de transparencia y honradez

---

<sup>42</sup> <http://www.nacion.com/2012-02-17/ElPais/Figueres-sorteo-a-diputados-e-insistio-en-su-inocencia-judicial.aspx>

pública sean elementos clave para el control de la corrupción. Estos son algunos de los factores que diferencia a Uruguay de los otros dos países en observación.

En Uruguay es la “pequeña” corrupción la que está más extendida. Es pequeña en el sentido del monto de la transacción público-privada, además que este tipo de corrupción no está institucionalizada. Otro elemento, es que los medios de comunicación están observando y juegan un papel determinante en este tema. Como dijo un entrevistado (URU12, entrevista, 2012), Uruguay es un país pequeño, todo se sabe: “pueblo chico, infierno grande”. Puede haber algunos casos de corrupción, pueden estar sucediendo, pero luego es difícil cubrir lo que se haya hecho.

Por un lado, en Uruguay hay niveles bajos de corrupción ya que existe un sistema de partidos fuertes y competitivos. Los partidos políticos están todo el tiempo compitiendo y tratando de controlarse; con un escándalo de corrupción es fácil destruir al adversario, esto puede ser utilizado al momento de las elecciones. En décadas pasadas esto ha sido una lección para los partidos políticos. En Uruguay todo el tiempo se está observado qué es lo que se hace y qué se deja de hacer. Por tanto, el sistema de partidos es muy importante, ya que también desempeña un rol tipo contralor.

Por el otro, Uruguay tiene un diseño institucional que en las empresas públicas y entes autónomos, tienen una dirección colegiada que es nombrada por el parlamento, con una aprobación del senado, con el voto de los 3/5 del senado, es decir el 60% de los votos del senado. Ningún gobierno puede conformar de manera automática direcciones de los entes mono partidarias, casi siempre hay en los entes autónomos representantes de la oposición, que tienen que cumplir un rol de fiscalizador. El director de la oposición observa todas las políticas que se están desarrollando, esto funciona como un freno para evitar la corrupción. La oposición tiene la esperanza de ganar y no es tan fácil comprarla y en casi ningún lugar de la estructura del poder político las autoridades pueden decidir con impunidad y sin controles.

A nivel internacional Uruguay está bien posicionado en indicadores sobre transparencia y percepción de corrupción, y esto se puede constatar en que son pocos los casos sobre corrupción que se han descubierto y los que han sido investigados han sido sancionados. Esto da una idea de que la corrupción no es sistémica, como en otros países de la región. Cabe mencionar que a pesar de lo anterior, de acuerdo a muchos de los entrevistados, si se empieza a revisar con mayor detenimiento, el país debe estar

atento y no ignorar o minimizar los casos de corrupción, que aunque son aislados y en menor escala que en otros países, han sido de magnitudes importantes que han impactado a la sociedad, en relación al tamaño del país.

Uruguay tiene una institucionalidad estable, su funcionamiento es permanente. Dentro de esa institucionalidad está la justicia, los tribunales, y dentro de la sociedad civil, organizaciones de centrales de trabajadores, el sistema de vivienda, son actores sociales, que juegan como garantías anticorrupción, porque tienen capacidad de contralor. La ciudadanía está capacitada para denunciarlo para presionar que se castigue a los protagonistas de la corrupción. Este fortalecimiento democrático institucional del país, crea las garantías para tener bajos niveles de corrupción.

En este país, existe una ciudadanía comprometida con las cosas del Estado, con fuertes valores cívicos, la gente se interesa, es crítica, observadora, y eso lo sabe el sistema. Los fondos, el dinero y las políticas públicas, son temas que les interesan. Finalmente, en Uruguay la corrupción existe, no es endémica, existe corrupción de la “pequeña” y en menor escala existe “gran” corrupción. La presencia de esta corrupción no pone en duda el funcionamiento del Estado, como lo dijo un entrevistado (URU13, entrevista, 2012).

El caso de Honduras y Costa Rica pueden ser una alerta para Uruguay, para cuidar el buen funcionamiento de su institucionalidad contralora. Una excesiva confianza o una falta de controles modernos pueden dar paso a una corrupción extendida. Es importante que las autoridades tengan la voluntad política para luchar contra la corrupción, es decir la intención y la ejecución de acciones coordinadas, bien planteadas que a largo plazo incidan en los niveles de corrupción. Después de todo no se trata de un secreto mágico para combatir la corrupción; pero si de que los países tengan una institucionalidad estable, coordinada entre las instancias que también trabajan por este fin. Además, en este punto es importante destacar que la participación y demanda de la ciudadanía es un factor que está emergiendo y dando sus resultados.

En el caso de Honduras, se requieren cambios estructurales, si bien estos cambios no van a resolver todos los problemas, si pueden ser elementos clave para reducir las ganancias para los funcionarios corruptos. Si la institucionalidad contralora logra coordinarse y generar acuerdos a largo plazo, habrá mejores resultados en las acciones que se emprendan para luchar contra la corrupción.

*Agenda de investigación.* Como se ha dicho, estudiar el tema de la corrupción es complejo, pero a la vez, esto brinda diversas opciones a la academia para investigar y proponer posibles salidas para el combate de este fenómeno. Explorar este tema en la región es de suma importancia, pero es tiempo de que la institucionalidad encargada de luchar contra este flagelo vaya más adelante que los corruptos para así poder verdaderamente incidir en la reducción de los niveles de corrupción.

De las conclusiones presentadas en este trabajo también se desprenden una agenda de investigación. Primero, el tema relacionado con la impunidad y la importancia de estudiar el estado de la independencia del Poder Judicial en los países de la región; específicamente estudiar cuál es su relación con los niveles de corrupción. Sobre este aspecto Rios-Figueroa (2006) propone que la independencia judicial puede ser un freno para el poder ejecutivo y legislativo y esto puede limitar el poder de los líderes políticos y así, reducir los niveles de corrupción. Relacionado con el tema anterior, se puede profundizar sobre el tema de la sanción y su verdadero papel en la lucha contra la corrupción.

Otro tema que surge es sobre las políticas de selección de las burocracias en la región y la efectividad de los mecanismos que se utilizan ¿qué tipo de burocracias tiene los países y cuál es el impacto en los niveles de corrupción? Además, se ve necesario enfatizar en el tema de la medición de la corrupción pública de manera más directa. Al estudiar este tema, está claro que no sólo se necesita la intención de luchar contra la corrupción, si no también que las acciones o políticas anticorrupción tengan las características básicas de estabilidad, adaptabilidad, coherencia y coordinación, calidad de la implementación y de la efectiva aplicación para poder ver resultados concretos.

## BIBLIOGRAFIA

- Ackerman, John. (2008). Más allá del acceso a la información. En Más allá del acceso a la información: transparencia, rendición de cuentas y Estado de derecho. México: Siglo XXI.
- Azfar, Omar; Young, Lee y Swamy, Anand. (2001). The Causes and Consequences of Corruption. *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 573, Culture and Development: International Perspectives (Jan., 2001), pp. 42-56.
- Barahona, Pablo. (2004). Corrupción e impunidad: correlaciones e implicaciones. Editorial Jurídica Continental: San José.
- Basabe, Santiago. (2007). El nuevo institucionalismo en Ciencia Política: perspectivas, enfoques y campo de acción. En *Instituciones e institucionalismo en América Latina. Perspectivas teóricas y enfoques disciplinarios*. Centro de Investigaciones de Política y Economía: Quito.
- Begovic, Boris. (2005). Corrupción: conceptos, tipos, causas y consecuencias. [Cuaderno] Año III Número 26. *Centro para la apertura y el desarrollo de América Latina (CADAL)*.
- Bejarano, Jesús. (1996). Estrategias contra la corrupción. En: descentralización y corrupción. Fescol: Bogotá.
- Biddle, Lauren. (2007). Corruption in Latin America: Political, Economic, and Institutional Causes. *Conference Papers -- Midwest Political Science Association*, 1-46.
- Boehm, FrédéricGraf y Lambsdorff, Johann. (2009). Corrupción y anticorrupción: una perspectiva neo-institucional. *Revista de Economía Institucional*, Vol. II, No. 21, Segundo semestre/2009, pp. 45-72.
- Buscaglia, Edgardo y Dakolias, Maria. (1999). An Analysis of the Causes of Corruption in the Judiciary. The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank. USA.
- Buscaglia, Edgardo. (1995). “Desarrollo económico y reformas judiciales en América Latina”, *Essays in Public Policy*, Hoover Institution on War, Revolution and Peace, Palo Alto California, Stanford University Press.

- Caiden, Gerald y Caiden, Naomi. (1977). Administrative Corruption. *Public Administration Review*. Vol. 37, No. 3 (May - Jun., 1977), pp. 301-309.
- Código de Conducta Ética a3.14.2- probado por Resolución del Director General de Rentas, número 1809/2006 de fecha 29 de Diciembre de 2006. Decreto del Poder Ejecutivo de fecha 30 de Mayo de 2005.
- Código de Conducta Ética del Servidor Público de Honduras. Poder Legislativo, Decreto No. 36-2007.
- Código Penal de la República de Costa Rica. Artículos relacionados con corrupción pública.
- Código Penal de la República de Honduras. Artículos relacionados con corrupción pública.
- Código Penal de la República Oriental del Uruguay. Artículos relacionados con corrupción pública.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2012). Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe. Datos estadísticos.
- Conaghan, Catherine M. (2012). Prosecuting Presidents: The Politics within Ecuador's Corruption Cases. *Journal of Latin American Studies*, 44, pp 649-678.
- Consejo Nacional Anticorrupción (CNA), 2009. Informe Nacional de Transparencia: Hacia una política integral anticorrupción. Tegucigalpa, Honduras.
- De Soto, Hernando. (1987). *El Otro Sendero. La Revolución Informal*, Bogotá, Edit. Oveja Negra.
- Del Castillo, Arturo. (2003). *Medición de la corrupción: Un indicador de la Rendición de Cuentas*. Serie: Cultura de la rendición de cuentas. Editorial Color: México, D. F.
- Dogan, Mattei. (1994). Use and Misuse of Statistics in Comparative Research. In: Dogan, M and M. Kazancigil eds. *Comparing Nations*. Blackwell. UK.Fishburn, P. C. (1971): *A Comparative Anlysis of Group Decision Methods*. Behavioral Science, Volume 16. pp. 538-544.
- Eigen, Peter. (1995). “La corrupción en los países desarrollados y en desarrollo. Un desafío de los 90. Medios prácticos para combatirla”, *Contribuciones* 4, 1995, p. 11.

- Federación de Organizaciones para el Desarrollo de Honduras (FOPRIDEH) (2006). II Informe Sobre el Estado de los Casos de Corrupción en Honduras 2006. Tegucigalpa.
- Fox, Jonathan. (2008). Transparencia y rendición de cuentas. En Más allá del acceso a la información: transparencia, rendición de cuentas y Estado de derecho. México: Siglo XXI.
- Gerring, John y Thacker, Strom. (2005). Do Neoliberal Policies Deter Political Corruption? *International Organization*, Vol. 59, pp. 233-254.
- Gerring, John y Thacker, Strom. (2004). Political Institutions and Corruption: The Role of Unitarism and Parliamentarism. *British Journal of Political Science*, Vol. 34, No. 2 (Apr., 2004), pp. 295-330.
- González de Asís, Maria. (2001). Construcción de coaliciones para luchar contra la corrupción. *Gestión y Política Pública*. Volumen X, Número 7, II Semestre de 2001.
- Guerrero, Juan y Hofbauer, Helena. (2003). Transparencia presupuestaria en cinco países de América Latina. Resultados en 2001, Porrúa y CIDE: México.
- Gupta, Saanjiv; Davoodi, Hamid y Alonso-Terme, Rosa. (2002). Does Corruption Affect Income Inequality and Poverty?. *Economics of Governance* 3 (1): 23-45.
- Hickok, Eugene (1995), "Accountability of public officials", *The Encyclopedia of Democracy*, ed. Seymour Martin Lipset (Londres: Routledge), pp. 9–11.
- Husted, Bryan (1999). Wealth, Culture, and Corruption. *Journal of International Business Studies* 30 (2): 339-360.
- Huther, Jeff y Shah, Anwar. (2000). Anti-corruption policies and programs. A framework for evaluation. World Bank Policy research working paper 2501. Washington, DC: World Bank.
- Instituto Nacional de Estadísticas (INE). (2003). XVII Censo Nacional de Población y VI de Vivienda. Síntesis de resultados. Características sociales y culturales. Santiago de Chile. <http://www.ine.cl/cd2002/sintesisencensal.pdf>
- Johnston, Michael. (1998): Fighting Systemic Corruption: Social Foundations for Institutional Reform. In: Robinson, M. Corruption and Development. Frank Cass. UK. 85-104.
- Klitgaard, Robert. (1999). Controlando la corrupción. La Paz: Quipuz.

- Knack, Stephen y Azfar, Omar (2000). Are Larger Countries Really More Corrupt? (November 2000). World Bank Policy Research Working Paper No. 2470.
- Lambsdorff, Johann Graf (1999): Corruption in Empirical Research- A review. Transparency International Working Paper.
- Lambsdorff, Johann Graf (2002): The Transparency International Corruption Perceptions Index 2002— Framework Document. [www.gwdg.de/~uwvw/2002.methodology.pdf](http://www.gwdg.de/~uwvw/2002.methodology.pdf)
- Lambsdorff, Johann Graf (2003): The Transparency International Corruption Perceptions Index 2003— Framework Document. [www.gwdg.de/~uwvw/2003.methodology.pdf](http://www.gwdg.de/~uwvw/2003.methodology.pdf)
- Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública N° 8422. Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica.
- Lui, Francis. (1985). “An Equilibrium Queuing Model of Bribery” *Journal of Political Economy* 93: 760-781.
- March, James y Olsen, Johan. (1989). *Rediscovering institutions: The organizational basis of politics*. New York: Free Press.
- Mauro, Paolo. (1995). Corruption and Growth. *The Quarterly Journal of Economics*. Vol. 110, No. 3 (Aug., 1995), pp. 681-712.
- Montinola, Gabriela y Jackman, Robert. (2002). Sources of corruption: A Cross Country Study. *British Journal of Political Science* 32: 147-170.
- Morales, Mauricio. (2009). Corrupción y democracia. América Latina en perspectiva comparada. *Gestión y Política Pública*. Volumen XVIII, número 2, II semestre 2009.
- North, Douglas. (1993). *Instituciones, cambio institucional y crecimiento económico*. Fondo de Cultura Económica. México, D.F.
- O'Donnell, Guillermo. (1997). Rendición de cuentas horizontal y nuevas poliarquías. *Nueva Sociedad* Nro. 152 Noviembre-Diciembre 1997, pp. 143-167.
- Organización de Estados Americanos. (1996). *Convención Interamericana Contra la Corrupción*.
- Peñailillo, Miguel. (2011). *Programas anticorrupción en América Latina y el Caribe. Estudio sobre tendencias anticorrupción y proyectos del PNUD. Transparencia y rendición de cuentas en los Gobiernos Locales*.



- Pérez, Encarna y Nieto, Miguel. (1993). *Los cómplices de Mario Conde*. Madrid: Ediciones Temas de Hoy.
- Peters, Guy. (2001). Las instituciones políticas: lo viejo y lo nuevo. En *Nuevo manual de Ciencia Política*, Goodin, R. y Klingemann, H. 2001. Ediciones Istmo S. A.: Madrid.
- Petit, Philip. (2003). El diseño institucional y la elección racional. En *Teoría del Diseño Institucional*. Robert E. Goodin (compilador) Editorial Gedisa: Barcelona.
- Pierson, P. y Skocpol Teda. (2005). *Historical institutionalism in contemporary political science*, Harvard University Press.
- Prats, Joan. (2008). Causas políticas y consecuencias sociales de la corrupción. *Universitat Autònoma de Barcelona. Papers 88, 2008, pp. 153-164.*
- Przeworski, Adam y Teune, Henry. (1970). *The logic of comparative social inquiry*. New York, Wiley-Interscience.
- Rios Figueroa, Julio. (2006). *Judicial Independence: Definition, Measurement, and Its Effects on Corruption. An Analysis of Latin America*. A dissertation submitted in partial fulfillment of the requirements for the degree of Doctor of Philosophy. Department of Politics New York University.
- Rivero, C. (2010). *Análisis económico de la corrupción: una problemática sistematizada y generalizada*. Contexto. Universidad del Externado de Colombia. <http://foros.uexternado.edu.co/ecoinstitucional/index.php/contexto/article/view/1710/1537>
- Robertson, Christopher y Watson, Andrew. (2004). Corruption and Change: The Impact of Foreign Direct Investment *Strategic Management Journal*. Vol. 25, No. 4 (Apr., 2004), pp. 385-396.
- Root, Hilton. (1999). "The importance of Being Small". Manuscrito sin publicar.
- Scartascini, Carlos; Spiller, Pablo; Stein, Ernesto y Tomassi, Mariano. (2011). "¿Cómo se juega en América Latina? Instituciones políticas, procesos de negociación y políticas públicas", en *El juego político en América Latina. ¿Cómo se deciden las políticas públicas?* Scartascini et. Al (Editores), Colombia: IABD/ Mayol ediciones.
- Schedler, Andreas. (2004). *¿Qué es la rendición de cuentas? Cuadernos de transparencia*. Instituto Federal de Acceso a la Información: México.

- Schmidt, Vivien. (2006). Give peace a chance : Reconciling four (not three) “New institutionalisms”, Department of International Relations, Boston University, Ponencia presentada en la Reunión anual de la Asociación Americana de Ciencia Política.
- Seligson, Michael. (2002). The impact of corruption on regime legitimacy : A comparative study of Four Latina American Countries. *Journal of Politics* 64 (2) : 408-433.
- Serra, Daniela. (2006). Empirical Determinants of Corruption: A Sensitivity Public Choice, Vol. 126, No. 1/2 (Jan., 2006), pp. 225-256.
- Shepsle, Kenneth. (2005). Rational Choice Institutionalism. Harvard University.
- Spiller, Pablo; Stein, Ernesto y Tommasi, Mariano. (2003). “Political Institutions, Policymaking Processes and Policy Outcomes: An Intertemporal Transactions Framework”. Design Paper No. 1 para la Red de Centros, proyecto “Political Institutions, Policymaking Processes and Policy Outcomes”. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.
- Steves, Franklin y Rousso, Alan. (2005). The Effectiveness of Anti-corruption Programmes: Preliminary Evidence from the Transition Countries. *Conference Papers -- American Political Science Association*, 1-50.
- Transparencia Mexicana. (2000). Creando voluntad política. Libro de consulta. Encontrado en:  
<http://www.transparenciamexicana.org.mx/documentos/Sourcebook/capitulo5.pdf>
- Transparency International (TI). (2011). Corruption Perception Index (CPI). En: [http://www.transparency.org/news\\_room/faq/corruption\\_faq](http://www.transparency.org/news_room/faq/corruption_faq)
- Treisman, Daniel. (1999). “Decentralization and corruption: Why are federal states perceived to be more corrupt?” UCLA. Department of Political Science. Manuscrito sin publicar.
- Treisman, Daniel. (2000). The causes of corruption: a cross-national study. *Journal of Public Economics* 76:399-457.
- Tsebelis, George. (1990). *Nested Games. Rational Choice in Comparative Politics*. Berkeley: University of California Press.

Ugalde, Luis. (2002). *La rendición de cuentas en los gobiernos estatales y municipales*, Serie: Cultura de la rendición de cuentas. Auditoría Superior de la Federación: México.

United Nations Global Programme against Corruption (UNGPAC), Centre for International Crime Prevention, Office of Drug Control and Crime Prevention. (2002). Anti-Corruption Tool Kit. CICP-15, Volume 1. November 2002.

Universidad de la República, 2010. Estudio Diagnóstico sobre corrupción en Uruguay. Informe Final. Facultad de Ciencias Sociales-Instituto de Ciencia Política: Montevideo.

Valverde, Miguel. (2004). Transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas: experiencias en la Unión Europea y México. IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, España, 2 – 5 Nov. 2004. Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey Campus Ciudad de México.

Weber, Max. (2001). *La ética protestante y el espíritu del capitalismo*. Alianza Editorial, Madrid.

Weingast, Barry. (2001). Las instituciones políticas: perspectivas de elección racional. En *Nuevo manual de Ciencia Política*, Goodin, R. y Klingemann, H. 2001. Ediciones Istmo S. A.: Madrid.

Otras páginas web consultadas:

<http://websie.eclac.cl/infest/ajax/cepalstat.asp?carpeta=estadisticas>

<http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/signatories.html>

[http://www.transparency.org/regional\\_pages/americas/convenciones/convencion\\_oea](http://www.transparency.org/regional_pages/americas/convenciones/convencion_oea)

<http://websie.eclac.cl/infest/ajax/cepalstat.asp?carpeta=estadisticas>

<http://www.jutep.gub.uy>

<http://www.tcr.gub.uy/>

<http://www.ain.gub.uy/>

<http://www.dhr.go.cr/transparencia.html>

[http://www.pgr.go.cr/Informacion\\_General/mision\\_vision.html](http://www.pgr.go.cr/Informacion_General/mision_vision.html)

<http://www.cgr.go.cr/>

<http://ministeriopublico.poder-judicial.go.cr/>

<http://www.poder-judicial.go.cr/>

<http://www.defensordelvecino.gub.uy/>

## ANEXOS

### Anexo 1. Medición de variables independientes

Variable Independiente	Medición	Corte temporal	Fuente de información
Sanción	<i>Número de sentencias definitivas en los juzgados</i>	2002-2010	Poder Judicial
	<i>Tipos y duración/cuantía de las sanciones para funcionarios que cometen actos de corrupción</i>		Códigos Penales
Incentivos positivos	<i>Número de incentivos para funcionarios públicos que tienen un comportamiento integro encontrados en los reglamentos, leyes y códigos de ética</i>	2002-2010	Legislación nacional Convenciones Internacionales contra la corrupción
	<i>Tipo de incentivos para funcionarios públicos que tienen un comportamiento integro</i>	2002-2010	Legislación nacional Convenciones Internacionales contra la corrupción Encuesta online
Rendición de cuentas y transparencia	<i>Indicador de "Voz y rendición de cuentas"</i>	2002-2010	Banco Mundial <a href="http://info.worldbank.org/governance/wgi/mc_countries.asp">http://info.worldbank.org/governance/wgi/mc_countries.asp</a> Encuesta online
	<i>% Cumplimiento de la Ley de Transparencia</i>	Desde su aprobación	Páginas Web de Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública de cada país Encuesta online
	<i>Nivel de rendición de cuentas en la gestión pública</i> Eficacia de los mecanismos de rendición de cuentas (%) Índice de servicios en Línea		Encuesta online CEPAL
Voluntad política, cooperación y coordinación institucional	<i>Diseño y publicación de una estrategia anticorrupción.</i>	2000-2010	Páginas web de los gobiernos de cada país
	<i>Nivel de voluntad política</i>		Encuesta online
	<i>Nivel de coordinación institucional en la lucha anticorrupción</i>		Encuesta online
	<i>Número de instancias creadas con el fin de reducir los niveles de corrupción.</i>	2000-2010	

## **Anexo 2. Entrevista a expertos**

Soy estudiante del programa de Maestría en Políticas Públicas y Gestión, convocatoria 2010-2012 de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Flasco Sede Ecuador. Actualmente, estoy en la fase de trabajo de campo que es parte de mi proyecto de tesis, la que se titula: “La corrupción en América Latina: Una aproximación desde la institucionalidad política”. Este trabajo tiene como objetivo explorar los factores que explican la variación en los niveles de corrupción de los países en América Latina, específicamente se observará las variaciones en tres países de la región: Uruguay, Costa Rica y Honduras. Dentro de esta investigación académica, que está relacionada con la corrupción pública, he seleccionado un instrumento metodológico como lo es la entrevista a expertos para indagar su opinión en los temas relacionados con la tesis en mención. Por su experiencia y conocimiento, usted ha sido seleccionado (a) como uno (a) de los informantes clave, por lo que me gustaría conocer su opinión. Por tratarse de un trabajo exclusivamente destinado a servir de insumo a la tesis de Maestría que esto realizando para Flasco, tanto su identidad como sus respuestas están bajo la más estricta confidencialidad.

### *Introducción sobre la corrupción pública*

1. En su opinión, ¿cuáles son las principales causas por las que existe corrupción en su país?

### *Sobre la sanción y la probabilidad de pago de la sanción*

2. Sobre la legislación existente creada para combatir la corrupción ¿Cuál es su opinión sobre las virtudes, vacíos o falencias de esta legislación?
3. En su opinión, ¿Cómo es la aplicación de la sanción a funcionarios públicos que han cometido actos de corrupción?
4. Si existen problemas en la aplicación de la sanción, ¿Dónde se encuentran las mayores dificultades?

### *Incentivos*

5. ¿Conoce formas de incentivos/recompensas para funcionarios íntegros? ¿Cuál es su opinión sobre estas formas de incentivos que se implementan en la función pública para funcionarios honrados/íntegros?

### *Sobre la rendición de cuentas y transparencia*

6. Me podría indicar algunos mecanismos de rendición de cuentas que se implementan en su país. ¿Cuál es su opinión sobre la eficacia de los mecanismos de rendición de cuentas que se aplican la función pública de su país?
7. ¿Qué tan transparente considera Usted que es la función pública de su país? ¿Cómo funcionan los mecanismos de transparencia?

### *Acciones anticorrupción emprendidas por la función pública*

8. ¿Qué tipo de acciones/políticas anticorrupción ha impulsado la función pública en los últimos 10 años? ¿Cuál es su opinión sobre estas acciones?

### *Casos concretos*

9. Puede mencionarme algún(os) caso(s) emblemáticos de corrupción pública que hayan sido sancionados y de otros que no hayan sido sancionados.

**Anexo 3. Listado de códigos de entrevistados en los tres países en observación**

<b>Honduras</b>		
<b>Entrevistado/a</b>	<b>Código</b>	<b>Fecha de la entrevista</b>
1	HN1	06/02/2012
2	HN2	06/02/2012
3	HN3	06/02/2012
4	HN4	06/02/2012
5	HN5	07/02/2012
6	HN6	07/02/2012
7	HN7	07/02/2012
8	HN8	07/02/2012
9	HN9	08/02/2012
10	HN10	08/02/2012
11	HN11	08/02/2012
12	HN12	08/02/2012
13	HN13	09/02/2012
14	HN14	09/02/2012
15	HN15	09/02/2012
16	HN16	09/02/2012
17	HN17	13/02/2012
18	HN18	01/03/2012
19	HN19	02/03/2012
20	HN20	05/03/2012
21	HN21	05/03/2012

<b>Costa Rica</b>		
<b>Entrevistado/a</b>	<b>Código</b>	<b>Fecha de la entrevista</b>
1	CR1	16/02/2012
2	CR2	17/02/2012
3	CR3	20/02/2012
4	CR4	20/02/2012
5	CR5	20/02/2012
6	CR6	21/02/2012
7	CR7	21/02/2012
8	CR8	21/02/2012
9	CR9	22/02/2012
10	CR10	22/02/2012
11	CR11	22/02/2012
12	CR12	23/02/2012
13	CR13	23/02/2012
14	CR14	23/02/2012
15	CR15	24/02/2012
16	CR16	24/02/2012
17	CR17	27/02/2012
18	CR18	27/02/2012
19	CR19	28/02/2012
20	CR20	28/02/2012
21	CR21	29/02/2012

URUGUAY		
Entrevistados	Código	Fecha de la entrevista
<b>1</b>	URU1	12/04/2012
<b>2</b>	URU2	12/04/2012
<b>3</b>	URU3	13/04/2012
<b>4</b>	URU4	13/04/2012
<b>5</b>	URU5	14/04/2012
<b>6</b>	URU6	16/04/2012
<b>7</b>	URU7	16/04/2012
<b>8</b>	URU8	16/04/2012
<b>9</b>	URU9	16/04/2012
<b>10</b>	URU10	17/04/2012
<b>11</b>	URU11	17/04/2012
<b>12</b>	URU12	18/04/2012
<b>13</b>	URU13	18/04/2012
<b>14</b>	URU14	18/04/2012
<b>15</b>	URU15	18/04/2012
<b>16</b>	URU16	18/04/2012
<b>17</b>	URU17	18/04/2012
<b>18</b>	URU18	19/04/2012
<b>19</b>	URU19	19/04/2012
<b>20</b>	URU20	14/06/2012

---

## **Anexo 4. Encuesta de Opinión sobre Corrupción Pública**

### **Página 1.**

Esta encuesta es parte fundamental del trabajo de campo para la tesis titulada: La corrupción en América Latina: Una aproximación desde la institucionalidad política. La tesis en cuestión explora los factores que explican la variación en los niveles de corrupción de tres países. Dado su conocimiento en la temática, mucho agradeceré su colaboración llenando esta encuesta. Toda la información es de uso exclusivamente académico y su identidad será mantenida en reserva. Gracias.

---

### **Página 2. Aspectos generales**

#### **1. Área de trabajo**

Sector público  
Sector privado  
Academia  
Otro: \_\_\_\_\_

#### **2. Sexo**

Femenino  
Masculino

#### **3. En una escala que va de 1 a 10, dónde 1 corresponde a “Muy corrupto” y 10 a “Nada corrupto” ¿qué tan corrupto considera que es su país?**

1 2 3 4 5 6 7 8 9 10

#### **4. ¿Dónde diría Ud. que existe más corrupción?**

Poder Ejecutivo  
Poder Judicial  
Poder Legislativo  
Es igual en los tres anteriores  
Empresa Privada  
Otros: \_\_\_\_\_

#### **5. En su opinión, ¿Qué factores inciden más para que exista corrupción en su país?**

Factores económicos  
Factores culturales  
Factores político institucionales  
Factores morales y éticos  
Otros: \_\_\_\_\_

#### **6. En general, ¿diría Ud. que la corrupción pública/administrativa hoy en día es un problema...?**

Muy grave  
Algo grave  
Poco grave  
Nada grave

#### **7. En una escala que va de 1 a 10, donde 1 corresponde a “Nada honesto” y 10 a “Muy honesto”; en general, ¿Qué tan honesto diría Ud. que es el funcionario público de su país?**

1 2 3 4 5 6 7 8 9 10



---

**Página 3. Sanción, incentivos, rendición de cuentas y transparencia**

**8. En una escala que va de 1 a 10, donde 1 corresponde a “Nada probable” y 10 a “Muy probable” ¿qué tan probable considera que es en su país que un funcionario público sea sancionado por un acto de corrupción?**

1 2 3 4 5 6 7 8 9 10

**9. ¿Considera Ud. que es necesario incentivar de diferentes formas (económica, menciones, ascensos) a los funcionarios públicos que por su trayectoria profesional se han destacado por ser íntegros y probos?**

Si No No sabe

**10. En una escala que va de 1 a 10, dónde 1 corresponde a “Bajo nivel” y 10 a “Alto nivel” ¿Cómo es el nivel de rendición de cuentas de la gestión pública en su país?**

1 2 3 4 5 6 7 8 9 10

**11. En general, ¿diría Ud. que la aplicación de los mecanismos de rendición de cuentas de su país son muy eficaces, algo eficaces, poco eficaces, nada eficaces?**

**12. En una escala que va de 1 a 10, dónde 1 corresponde a “Nada transparente” y 10 a “Muy transparente” ¿qué tan transparente considera que es la gestión pública en su país?**

1 2 3 4 5 6 7 8 9 10

**13. En general, ¿Qué tanta voluntad política considera que existe en su país para combatir la corrupción?**

Mucha voluntad política  
Algo voluntad política  
Poco voluntad política  
Nada voluntad política

**14. En una escala que va de 1 a 10, dónde 1 corresponde a “Nada coordinados” y 10 a “Muy coordinados” ¿qué tan coordinados en la lucha anti corrupción, considera que están los órganos contralores es su país?**

1 2 3 4 5 6 7 8 9 10

**15. En una escala ideológica en la que 1 corresponde a extrema izquierda y 10 a extrema derecha, ¿en qué número se ubicaría usted?**

1 2 3 4 5 6 7 8 9 10

¡Gracias por su colaboración!