

## C A P Í T U L O

## 8

El desafío regional  
de la lucha  
contra la corrupción

## INDICE

<b>Hallazgos relevantes</b>	<b>322</b>
<b>Valoración general 2008</b>	<b>323</b>
<b>Valoración general 2003</b>	<b>324</b>
<b>Introducción</b>	<b>325</b>
<b>Percepciones sobre la corrupción</b>	<b>325</b>
Indicadores internacionales	325
Difundida creencia ciudadana en una corrupción generalizada	327
Incidencia de la corrupción menor que la percibida	327
Extendida tolerancia de actos corruptos	330
<b>Los avances en la lucha contra la corrupción</b>	<b>330</b>
Amplia ratificación de acuerdos y tratados internacionales	331
Avances en el acceso a la información	332
Los medios de comunicación en la lucha contra la corrupción	332
Nuevas tecnologías y el uso de Internet	335
Más canales de participación ciudadana	336
<b>Debilidades de las instituciones de control</b>	<b>338</b>
Proliferación descoordinada de instituciones "sin dientes"	338
Falta de independencia	341
Inexistente protección de testigos	343
<b>Desconfianza ciudadana en los sistemas de control</b>	<b>344</b>
Miedo y percepción de ineficacia incentivan la no denuncia	344
Creencia generalizada en la impunidad	345
<b>Ejemplos de corrupción en sectores específicos de la gestión pública</b>	<b>346</b>
Vacios legislativos y prácticas irregulares en la contratación pública	346
Falta de transparencia y rendición de cuentas en los servicios de salud	347
Pagos indebidos en trámites empresariales	349
<b>Nota especial: Nuevas instituciones de control y su potencial inexplorado para el combate a la corrupción</b>	<b>350</b>
Los <i>ombudsmen</i> y su magistratura de influencias	352
Defensorías o comisiones de derechos del consumidor	352

## PREGUNTA GENERADORA

¿Cómo han evolucionado la percepción y la incidencia de la corrupción en Centroamérica?

## Preguntas específicas

1. ¿Han tenido resultados tangibles las reformas legales e institucionales implementadas para fortalecer el control de la corrupción en la función pública?
2. ¿Qué factores de la organización y funcionamiento de las instituciones de control se asocian a incentivos a la corrupción?
3. ¿Son efectivas las sanciones legales y administrativas para castigar a los responsables de los actos de corrupción reportados?
4. ¿Existen experiencias exitosas de participación ciudadana en el control de la corrupción?
5. ¿Es posible identificar consecuencias de la corrupción sobre la cobertura y calidad en la prestación de los servicios públicos?

## HALLAZGOS RELEVANTES

>> En los indicadores internacionales sobre la percepción de corrupción, dos países centroamericanos presentan datos comparables con las peores situaciones en el mundo; el resto se encuentra en una posición intermedia. Los indicadores de victimización muestran una situación menos grave (entre 6% y 23%), en tanto que las encuestas de opinión evidencian una extendida percepción de corrupción en todo el aparato estatal.

>> Todos los países han ratificado la Convención Interamericana contra la Corrupción y la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción. Para la primera ya se han realizado dos rondas de verificación.

>> La participación ciudadana en la fiscalización de la gestión pública se concreta por medio de mecanismos de auditoría social o haciendo uso de los canales institucionales recientemente instalados (contralorías de servicio, ventanillas de denuncias en las cortes de cuentas, oficinas ciudadanas en los congresos, etc.).

>> Los medios de comunicación son un canal privilegiado para la denuncia de la corrupción. No obstante, la fiscalización que realizan está limitada por la concentración de la propiedad de los medios, persistentes obstáculos legales para la libertad de expresión e incluso amenazas a la integridad física de las y los periodistas.

>> Se han presentado escándalos de corrupción también a lo interno de los

órganos de control, por lo menos en tres países. La mayoría de los nombramientos de los jefes de estas entidades siguen siendo influidos por los partidos políticos en el poder.

>> Las instituciones de rendición de cuentas no han logrado hacer efectivas la rectoría y la coordinación de actividades del sistema; sus funciones se traslapan y compiten por recursos e información escasos. Ello no está contribuyendo a generar un círculo de interacción virtuoso que impulse la transparencia y la rendición de cuentas.

>> Más del 40% de los ciudadanos en todas las naciones considera que su gobierno hace muy poco o nada por combatir la corrupción. La percepción sobre la posibilidad de tener un juicio justo y que se castigue al delincuente es muy baja.

>> Solamente dos cortes de cuentas o contralorías de la región tienen capacidad para sancionar por sí mismas, sin tener que recurrir a la Administración o al Poder Judicial.

>> Se observan vacíos importantes en la legislación sobre protección de testigos y en la implementación de un régimen de servicio civil basado en la evaluación y los méritos.

>> Existe una relación entre mayor corrupción en los servicios y el deterioro en la calidad de los mismos.

## VALORACIÓN GENERAL 2008

La corrupción, entendida como “el abuso en el poder para obtener un beneficio propio”, constituye un reto para las democracias centroamericanas. La gestión pública, en particular, es muy vulnerable a las prácticas corruptas, incentivadas por débiles sistemas de control y rendición y petición de cuentas. Se mantienen las serias limitaciones institucionales apuntadas en el Segundo Informe (2003) sobre los mecanismos de *accountability* o rendición de cuentas -con las excepciones también señaladas en ese Informe- y en algunos casos incluso empeoraron.

Sin embargo, hoy como nunca antes el tema de la corrupción política se encuentra posicionado en el debate público, y se ha incrementado la participación ciudadana por medio de la denuncia, la cual ha sido especialmente estimulada por la creación de canales institucionales, un periodismo investigativo que está en auge y el trabajo de organizaciones civiles dedicadas a esta área.

Esta mayor petición de cuentas desde la ciudadanía y los medios de comunicación no encuentra su contraparte en la institucionalidad estatal de control y lucha contra la corrupción, la cual más bien actúa como un embudo hasta llegar a ciertos cuellos de botella que desaceleran el avance en el plano normativo y la concienciación ciudadana. Ciertamente la ratificación de convenios internacionales y compromisos en este ámbito ha sido abundante. Todos los países centroamericanos son parte de la Convención Interamericana contra la Corrupción (CICC) y en

el 2007 los presidentes firmaron la Declaración de Guatemala contra la Corrupción. Empero, las principales instancias en esta lucha, los poderes judiciales y las cortes de cuentas o contralorías, tienen muchas limitaciones para investigar y sancionar a funcionarios corruptos. Aun en Costa Rica, donde el desarrollo de esas entidades comenzó hace más de cincuenta años, y en Panamá, donde se cuenta con una Contraloría General de las más fuertes del área, las capacidades institucionales restringen la fiscalización y el seguimiento en esta materia.

Aunque no es posible cuantificar la extensión de la corrupción o la magnitud de sus costos e impactos, el análisis efectuado para este Informe sí pudo constatar que en tres áreas específicas (contratación pública, servicios de salud y trámites empresariales), esta práctica ocasiona un deterioro en la calidad de los servicios y limita el acceso de la ciudadanía a ellos. En la contratación pública las pérdidas son cuantiosas, sobre todo si se comparan con los exiguos presupuestos públicos. En el caso de los servicios de salud, la corrupción afecta a buena parte de la población más vulnerable, que no puede costear servicios privados de salud. Y en lo que concierne los trámites a cargo de entidades públicas, los países donde el soborno tiene mayor presencia requieren tiempos y costos más altos para otorgar permisos y autorizar inscripciones, con las implicaciones que ello genera en el clima para la instalación de empresas y la inversión.

### VALORACIÓN GENERAL 2003

El *Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá* definió la democracia no solo como un sistema para elegir gobernantes, sino también como un modo de organizar las instituciones del Estado y sus relaciones con la sociedad. Esta organización va más allá de la elección democrática; se trata de la construcción de Estados democrático de derecho, en donde los ciudadanos gocen de sus derechos civiles y políticos, incluyendo la rendición de cuentas de los representantes políticos y funcionarios públicos.

En su edición del 2003, este Informe señaló que el reconocimiento y la protección del derecho de petición y rendición de cuentas era una asignatura pendiente en gran parte de la región. El análisis privilegió el tema de los débiles controles sobre la Administración e, indirectamente, mencionó las implicaciones que ello conllevaba para promover la corrupción. Se encontró que la mayoría de países exhibía vacíos legales importantes en ese sentido:

“Las entidades especializadas en el control de la administración pública

(cortes de cuentas, fiscalías, *ombudsman*, etc.) enfrentan serias dificultades. En varios países las cortes de cuentas o contralorías enfrentan el triple desafío de la escasez de recursos, potestades contraloras débiles e intentos por cooptarlas políticamente. La excepción -no exenta de dificultades en al menos un país- es el desempeño de los *ombudsman* (...) La calidad de los mismos regimenes, y no solo las posibilidades de control ciudadano sobre la gestión pública, puede verse afectada si no se logra que los gobernantes gobiernen democráticamente (...) En varios países se han generado ácidas pugnas entre el Ejecutivo, el Legislativo y las entidades de control, que han producido cambios en la autonomía política y la organización institucional de estas últimas, y han estallado escándalos de corrupción política que han trascendido las fronteras y han afectado las relaciones internacionales. A esta compleja situación se agrega el hecho de que existe alguna evidencia acerca de una tolerancia ciudadana hacia ciertos actos de corrupción pública.”

## C A P Í T U L O

## 8

# El desafío regional de la lucha contra la corrupción

## Introducción

El énfasis del estudio realizado para este capítulo fue identificar los factores legales o institucionales que obstaculizan la lucha contra la corrupción. Este fenómeno tiene sus orígenes en múltiples ámbitos de la sociedad, y esa es una de las dificultades que enfrentan los programas que buscan combatirlo. Los determinantes económicos, políticos, institucionales, sociales y culturales juegan todos un papel importante. Sin embargo, aquí se hace énfasis en las características institucionales y los elementos políticos que están alentando la corrupción, ya que es en estos ámbitos donde se ha concentrado buena parte de los esfuerzos anticorrupción, y también donde se encuentra la mayor cantidad de información sobre el tema.

En primera instancia, el capítulo muestra un panorama general de los indicadores internacionales que miden la corrupción. Luego hace un recuento de algunos esfuerzos realizados recientemente a lo largo del istmo. En tercer lugar, analiza el desempeño del conjunto de agencias anticorrupción y mecanismos de rendición de cuentas (Poder Judicial, corte de cuentas y *ombudsman*), para después profundizar en los patrones de corrupción que se presentan en tres sectores específicos. Finalmente se agrega una nota especial sobre dos instituciones que están llamadas a jugar un papel fundamental en la

lucha contra este problema: los *ombudsman* y las defensorías del consumidor.

Dado que fue necesario hacer frente a considerables limitaciones en la existencia, disponibilidad y homogeneidad de la información para todos los países de la región, este capítulo representa una propuesta de estudio que puede -y debe- ser complementada desde distintas perspectivas y fuentes.

## Percepción, victimización y tolerancia de la corrupción

El carácter ilícito y encubierto de la corrupción hace imposible cuantificar su extensión en Centroamérica. En general, las naciones no cuentan con registros históricos sobre denuncias o casos reportados ante diversas instancias, lo cual imposibilita también el análisis de tendencias en esta materia. Frente a estas dificultades, se ha optado por aproximar el nivel de corrupción de un país por medio de indicadores internacionales y encuestas de opinión pública. En ambos casos se trata únicamente de la percepción de los ciudadanos sobre lo extendido del problema, y las comparaciones temporales son muy limitadas, ya que estas fuentes cambian de metodología año con año.

En el caso de Centroamérica, los datos no arrojan un panorama claro sobre la magnitud de la corrupción. Los países que obtienen relativamente buenas calificaciones en indicadores

internacionales resultan ser los peor evaluados en las encuestas de opinión y los que registran mayores porcentajes de victimización por la corrupción. Si esto se complementa con estudios e informes nacionales también se encuentran discrepancias importantes, en forma concordante con lo que sucede en varias regiones del mundo<sup>2</sup>. La variación puede deberse en parte a que cada fuente mide situaciones distintas y, por ello, se debe seleccionar la más adecuada a los propósitos de la investigación. En el caso de la incidencia y la victimización, los índices tienden a medir corrupción administrativa o cotidiana, mientras que los índices de percepción global más bien aluden a la corrupción de “cuello blanco” o captura del Estado (recuadro 8.1) y los indicadores internacionales derivados de encuestas a empresarios y operadores económicos se enfocan en la corrupción en los trámites y permisos para el desarrollo de actividades comerciales (Knack, 2006). Estas aclaraciones son útiles para poner en contexto el panorama general que se presenta a continuación.

## Indicadores internacionales marcan diferencias entre países

Algunos instrumentos internacionales señalan que la corrupción es percibida como alta en la mayoría de los países centroamericanos, y que algunos de ellos se encuentran entre

## RECUADRO 8.1

**Corrupción de alto nivel y corrupción pequeña**

Los actos corruptos pueden dividirse, de manera general, en *grand* corrupción o de alto nivel, también conocida como corrupción de cuello blanco, y corrupción *petite* o administrativa (Heidenheimer, 1978). La primera se refiere a las acciones ilegales que se realizan entre las élites políticas y las altas jerarquías de gobierno, lo que incluye presidentes, ministros, diputados, alcaldes y presidentes o directivos de instituciones públicas. También pertenecen a esta categoría las irregularidades en el financiamiento de campañas políticas.

Usualmente esta corrupción de alto nivel involucra complejas redes de individuos y empresarios organizados para llevar a cabo las transacciones (Moody-Stuart, 1997). Por su parte, la pequeña corrupción es aquella que opera en las esferas administrativas, en la cotidianidad de los trámites y la prestación de servicios públicos. Casi siempre se da de forma bilateral entre el funcionario y el ciudadano. Ejemplo de ello son los pagos irregulares o "mordidas" para obtener licencias comerciales o para evitar multas de tránsito y sanciones municipales.

La corrupción de alto nivel y la pequeña corrupción afectan a la ciudadanía de manera diferenciada. Es percibida, por lo tanto, de distinto modo. La corrupción pequeña afecta más directamente a las personas, mientras que la *grand* corrupción tiende a ser más secreta.

A lo largo de este capítulo se hace referencia a los dos tipos de corrupción. Sin embargo, se debe tener presente que se trata de fenómenos analíticamente distintos y que la información para cada tipo proviene de fuentes de información diferentes.

## CUADRO 8.1

**Centroamérica: índice de percepción de la corrupción. 2003 Y 2007**

País	Calificación	2003		2007		
		Puesto entre 133 países analizados	Puesto entre 19 países de América Latina <sup>a/</sup>	Calificación	Puesto entre 180 países analizados	Puesto entre 19 países de América Latina
Costa Rica	4,3	50	4	5,0	46	3
El Salvador	3,7	59	7	4,0	67	5
Panamá	3,4	66	10	3,2	94	10
Nicaragua	2,6	88	12	2,6	123	15
Guatemala	2,4	100	14	2,8	111	14
Honduras	2,3	106	17	2,5	131	16

a/ Chile, Uruguay, Cuba, Costa Rica, Brasil, Colombia, El Salvador, Perú, México, Panamá, República Dominicana, Nicaragua, Argentina, Guatemala, Venezuela, Bolivia, Honduras, Ecuador y Paraguay.

Fuente: Elaboración propia, con base en los informes anuales de Transparencia Internacional.

los más afectados por este problema en América Latina<sup>3</sup>. Por un lado, el índice de percepción de corrupción (IPC)<sup>4</sup> de Transparencia Internacional -que corresponde al grado de corrupción según la perciben los empresarios y los analistas de cada país y que usa un escala de 10 (sin corrupción) a 0 (altamente corrupto)- otorga a Nicaragua, Honduras y Guatemala calificaciones inferiores a 3,3, es decir, por debajo del tercio más bajo, y a Panamá, El Salvador y Costa Rica cifras por encima de esa puntuación, lo que los sitúa en el tercio intermedio (cuadro 8.1).

A pesar de algunas pequeñas mejoras en las calificaciones de algunos países, el único cambio importante reportado es el de Costa Rica, cuyo puntaje aumentó a 5,0 en el 2007. Esta variación se debe a un reconocimiento por la independencia mostrada por el Poder Judicial ante los escándalos de corrupción del 2004 (Transparencia Internacional, 2007a). A nivel de América Latina, en el último año analizado Costa Rica y El Salvador estuvieron entre las cinco naciones mejor calificadas; sin embargo, la puntuación

de Guatemala, Honduras, Panamá y Nicaragua siguió siendo baja, inferior a 3,6, que es el promedio regional.

En términos generales, para Centroamérica el IPC delinea un panorama en el cual prevalece una brecha entre dos grupos de países, el primero liderado por Costa Rica y constituido además por El Salvador, con algún progreso, y Panamá que no cae más allá de 3; en el segundo grupo están Honduras, Nicaragua y Guatemala, con calificaciones consistentemente bajas y ubicados en el grupo de países peor evaluados

del índice (junto con Vietnam, Nigeria e Irán, entre otros).

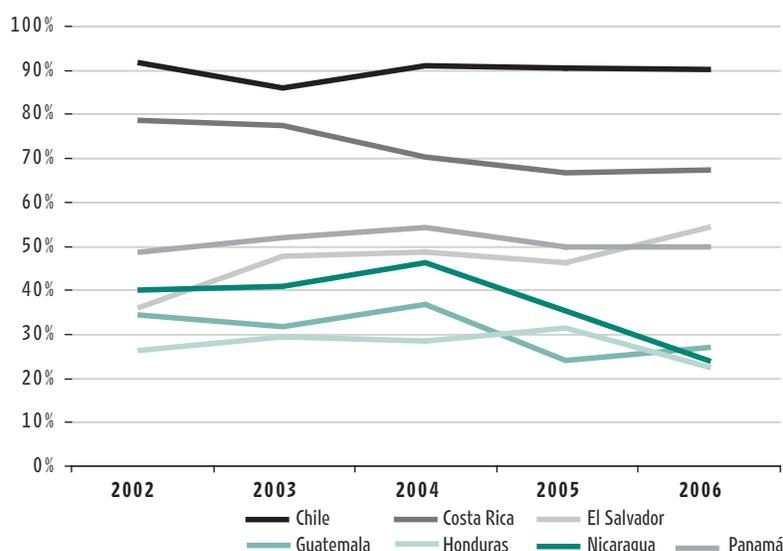
El *Barómetro Global de la Corrupción* presentado por Transparencia Internacional en el año 2005, permite desagregar la percepción de las personas sobre los efectos de la corrupción en los servicios públicos en cuatro países centroamericanos. La mayoría de las y los ciudadanos tiende a calificar peor a las instituciones políticas (partidos, parlamentos), pero también es muy crítica en relación con diversas instituciones y servicios públicos: en una escala de 1 a 5, donde 5 indica que la institución, organización o servicio en cuestión es “muy corrupto”, las calificaciones están en todos los casos por encima de la media aritmética (3,0). Cabe señalar que esta negativa percepción se aplica por igual a los sectores empresariales, que son vistos como muy afectados por la corrupción. El estudio señala a Nicaragua como el país más afectado por este problema; le siguen Guatemala, Costa Rica y, finalmente, Panamá.

Los indicadores desarrollados por el Instituto del Banco Mundial sobre control de la corrupción<sup>5</sup> muestran una situación similar. La información disponible también revela un empeoramiento a partir de 2003, seguido por unos años de estancamiento en Costa Rica y Panamá, una significativa caída reciente en el control de la corrupción por parte de los gobiernos de Nicaragua y Honduras, y una leve recuperación en los casos de El Salvador y Guatemala; en este último país, sin embargo, la mejoría se produjo después de un descenso importante alrededor del 2003. Todos se mantienen aún en un percentil medio-bajo (gráfico 8.1).

Comparando estos datos con los de otras naciones de América Latina, se observa que Bolivia y Ecuador mantienen niveles (percibidos) de control de la corrupción similares a los de Guatemala, Nicaragua y Honduras. El Salvador y Panamá arrojaron cifras semejantes a las de Perú y México, países con índices de desarrollo humano más altos que Centroamérica. Costa Rica de nuevo se destaca en estos indicadores, tanto en el ámbito

GRÁFICO 8.1

### Centroamérica y Chile: índice de control de corrupción<sup>a/</sup> 2002-2006



a/ Este índice forma parte de los indicadores de gobernabilidad del Banco Mundial, en donde los que se recopilan opiniones de empresarios, ciudadanos y expertos, provenientes de diversas organizaciones internacionales, institutos de investigación y ONG en todo el mundo. El percentil indica la ubicación del país entre todos los países; 0 es el peor rango y 100 el mejor.

Fuente: Kaufmann et al., 2007.

centroamericano como en el latinoamericano. Chile es el país que se sitúa en el percentil más alto de toda la región.

#### Difundida creencia ciudadana en una corrupción generalizada

De acuerdo con los estudios de opinión pública, las personas perciben que la corrupción está mucho o bastante más extendida que lo que reportan las mediciones internacionales. Según el *Latinobarómetro*, con excepción de Chile, en todas las naciones latinoamericanas más del 80% de los entrevistados cree que el problema está presente en todo el sector público. El *Barómetro de las Américas* del 2006 obtuvo porcentajes similares, que van desde 97% en Costa Rica hasta 69% en El Salvador. No obstante, la grave situación que muestran estas mediciones debe ser tomada con cautela, debido a que hay diferencias en la manera en que las personas de cada país interpretan y definen la corrupción. Es difícil explicar por qué países con desarrollos institucionales tan

disímiles tienen niveles de percepción de la corrupción similares, y aun más difícil es interpretar las brechas entre esa percepción generalizada y los datos de incidencia o victimización (Vargas y Rosero, 2007).

Por otro lado, estos instrumentos tienen limitaciones para captar formas cada vez más sofisticadas de corrupción, como la captura del Estado por parte de grupos de interés. Los riesgos de que actores privados logren controlar las instituciones públicas se incrementan drásticamente con fenómenos de magnitud creciente, como el narcotráfico y el crimen organizado, en lo que algunos autores empiezan a llamar “la reconfiguración cooptada del Estado” (recuadro 8.2).

#### Incidencia de la corrupción: alta en relación con el mundo desarrollado, pero menor que la percibida

En contraste con las percepciones ciudadanas acerca de lo extendido de

## RECUADRO 8.2

**Más allá de la captura económica del Estado: la reconfiguración cooptada del Estado**

La captura del Estado se define como un tipo de corrupción en el que agentes privados legales intervienen durante la formulación de leyes, regulaciones y políticas públicas, con el propósito básico de obtener beneficio económico para su provecho particular. No obstante, en Estados de derecho en proceso de consolidación, puede haber actores legales e ilegales interesados en interferir en la conducción del Estado al nivel de diversos órganos e instancias del poder público, y en los órdenes nacional, regional o local.

Esta intervención se adelanta mediante procedimientos variados, más allá del mero soborno, que exceden la esfera económica, como la obtención de impunidad y del poder territorial. El examen de los procedimientos y etapas de la captura del Estado, que inicia con la captura económica, lleva al análisis de formas más complejas y sofisticadas de captura. Se denomina a la etapa de mayor complejidad como reconfiguración cooptada del Estado.

Fuente: Garay, 2008.

## CUADRO 8.2

**Centroamérica: percepción de la población<sup>a/</sup> sobre la corrupción en los últimos doce meses. 2001-2007**  
(PORCENTAJES)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Costa Rica	18	24	17	28	21	16	23
El Salvador	19	16	20	14	9	12	12
Guatemala	16	31	10	23	12	19	10
Honduras	24	23	16	16	8	10	9
Nicaragua	17	41	18	21	16	13	10
Panamá	21	23	18	15	8	6	6

a/ Porcentaje de respuestas afirmativas a la pregunta ¿Ha sabido usted, o algún pariente, de algún acto de corrupción en los últimos doce meses?

Fuente: Latinobarómetro, 2001-2007.

la corrupción, los indicadores acerca de su incidencia real (victimización) muestran una dimensión del problema mucho menor a la que podría suponerse a partir de dichas percepciones. Sin embargo, al igual que los otros indicadores analizados, los datos sobre incidencia deben interpretarse con ciertas precauciones. En el caso de Centroamérica, la relativamente baja victimización está mediada por las debilidades institucionales del Estado: vastos grupos de la población no tienen acceso a los servicios públicos, debido a su pobreza y a la escasa presencia territorial de las

instituciones públicas en amplias zonas del istmo; por lo tanto, no son víctimas de la corrupción.

La incidencia de la corrupción se mide a partir del porcentaje de personas que responden afirmativamente al preguntárseles “¿Ha sabido usted, o algún pariente, de algún acto de corrupción en los últimos doce meses?” El *Latinobarómetro* de 2007 para todos los países de Centroamérica indica que entre un 6% y un 23% de los ciudadanos manifestó tener conocimiento de algún caso de corrupción ocurrido en los últimos meses. Las cifras presen-

tadas en el cuadro 8.2 no son del todo comparables en términos temporales, por las diferencias en el diseño muestral de los estudios a lo largo de los años (*Latinobarómetro*, 2007)<sup>6</sup>.

Esta menor incidencia de la corrupción reportada es consistente con las mediciones del *Barómetro de las Américas 2006*, que muestra porcentajes de victimización de la corrupción bajos o intermedios (entre 11,3% y 19,3%). El Barómetro logra una mejor medición de la incidencia, pues interroga a las personas acerca de si ellas mismas han sido víctimas de un acto de corrupción y repasa una serie de servicios públicos. En los dos años que se tienen con este indicador, Costa Rica registró un aumento, de 14% en 2004 a 19% en 2006; los demás países del área obtuvieron porcentajes inferiores, que van desde 18% en Nicaragua hasta 11% en Panamá. Estos porcentajes ubican a los países centroamericanos entre las naciones con menor incidencia de la corrupción en América Latina<sup>7</sup> (Vargas y Rosero, 2007). En todo caso, estos datos son alrededor de seis veces superiores a la victimización reportada en los países de Europa occidental (Seligson, 2004).

Al complementar la información con los datos agregados sobre la incidencia de la corrupción en la organización y prestación de servicios públicos, se obtiene evidencia de que esta práctica genera fuertes impactos sociales también en el nivel “micro”. Es decir, la corrupción en los servicios públicos comúnmente afecta a individuos, familias y pequeños negocios, lo cual en principio parecería poco significativo en términos de daño a la institucionalidad o la economía nacional. Sin embargo, a la larga la suma de estos actos y sus consecuencias en personas y sectores, al agregarse y multiplicarse por miles o millones de usuarios, tiene una repercusión enorme, que no perjudica a un país en lo económico, sino también en la confianza ciudadana en la política, en la credibilidad de las instituciones e incluso en los valores de la sociedad.

En Guatemala y Costa Rica se cuenta con estudios recientes que permiten tener una idea más precisa de la

incidencia de la corrupción en la función pública. En el caso de Guatemala, los trámites en los que se reportó mayor incidencia de corrupción están relacionados con: impedir que un policía de tránsito decomise un automóvil, pasar mercancía por la aduana, eludir una infracción o evitar ser detenido por una infracción que no se cometió, el trámite para trabajar o vender en la vía pública o en el mercado municipal, y la conexión o reconexión del servicio de agua potable en el domicilio (cuadro 8.3) (Acción Ciudadana, 2006b).

En Costa Rica, utilizando una metodología similar se encontró que “arreglar con un funcionario multas de tránsito” registró un alto porcentaje de reportes por pago de sobornos, junto con el acceso a un tratamiento médico y, en menor medida, la recuperación de un auto robado, la obtención de la licencia de conducir y la adquisición de títulos académicos falsificados (Poltronieri, 2006).

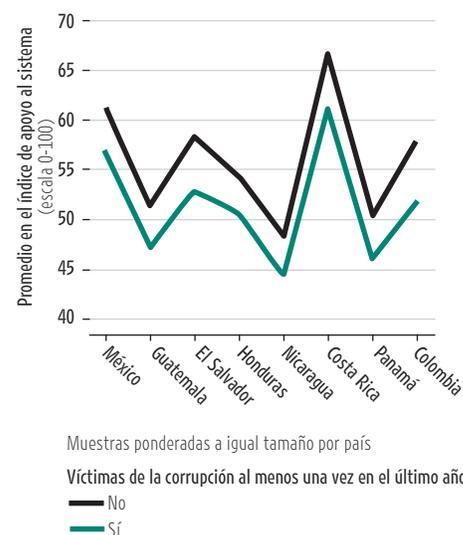
Para completar el panorama sobre la

corrupción en la región, y reconociendo de nuevo la dificultad de medirla, también hay que tomar en cuenta el estado del fenómeno según lo expresado en diagnósticos nacionales de organizaciones ciudadanas, o en los informes de avance de metas de los gobiernos. Estas publicaciones por lo general no coinciden, ya que presentan escenarios mucho más críticos<sup>8</sup> o bien mucho más favorables que los reportados por los estudios de opinión (Grupo Cívico Ética y Transparencia, 2006, 2007a y 2007b; Cenidh, 2008; Proyecto AAA, 2004).

La incidencia de los actos corruptos es importante porque hay una relación directa entre la victimización por esta causa y el apoyo al sistema democrático. Las personas que no han sido víctimas de corrupción muestran consistentemente un mayor apoyo a la democracia que los que sí lo han sido (Seligson, 2004; Vargas y Rosero, 2007) (gráfico 8.2). Por ende, la corrupción deprime el respaldo ciudadano al sistema político.

GRÁFICO 8.2

**América Latina: apoyo al sistema democrático según experiencia con actos corruptos. 2004 Y 2006**



Fuente: Vargas y Rosero, 2007.

CUADRO 8.3

**Costa Rica y Guatemala: experiencias de corrupción en servicios públicos. 2006<sup>a/</sup>**  
(PORCENTAJES)

Trámite realizado	Porcentaje de encuestados que hicieron el trámite		Al realizar el trámite dio "mordida" (soborno)	
	Costa Rica	Guatemala	Costa Rica	Guatemala
Obtener un crédito o préstamo en efectivo para casa, negocio o automóvil en instituciones públicas	30,1	2,0	0	0
Obtener matrícula en una escuela pública	32,4	4,9	0,9	6,8
Recibir apoyo o ser beneficiario de fondos o programas del Gobierno <sup>b/</sup>	9,6	1,8	0	9,1
Conexión o reconexión de luz en el domicilio	21,7	8,9	0,9	9,3
Servicios municipales para mejoras de agua, drenaje, alumbrado, pavimento, mantenimiento de parques y jardines		8,1		17,5
Atención urgente de un paciente o ingreso antes de lo programado en un centro de salud o en un hospital público	5,9	6,3	18,6	14,5
Conexión o reconexión de agua potable en el domicilio	21,6	14,9	0,9	15,6
Trabajar o vender en la vía pública o en el mercado municipal		3,8		20,0
Evitar una infracción o ser detenido por una acción que no se cometió	7,5	4,9	21,3	30,5
Pasar mercadería en alguna aduana, puesto de registro, retén, garita o puesto fronterizo		3,7		36,4
Evitar que un agente de la Policía Municipal de Tránsito decomise un automóvil		2,5		40,0
Adquirir título de estudios falsificado	3,6		5,6	
Obtención de licencia de conducir	47,0		6,1	

a/ Para los propósitos de este estudio, se destacan en el cuadro los trámites con mayor y nula experiencia, así como los relacionados con servicios públicos básicos. Para acceder a la tabla completa de trámites medidos por este estudio consúltese Acción Ciudadana, 2006b.

b/ En Guatemala como Foguavi, FIS, Fonapaz, Programa Nacional de Fertilizantes, etc. Y en Costa Rica el IMAS.

Fuente: Acción Ciudadana, 2006b.

En síntesis, dentro de los rangos internacionales, los indicadores de victimización muestran que los países centroamericanos se encuentran en una posición intermedia o baja, en tanto que las encuestas de opinión y los reportes de casos nacionales presentan una situación más grave, de extendida percepción de corrupción en todo el aparato estatal. Sin embargo, aunque la victimización reportada sea menor que la percibida, es varias veces superior a la registrada en los países más avanzados de Europa y en Estados Unidos.

### Extendida tolerancia de actos corruptos

Los indicadores mostrados anteriormente presentan la contradicción<sup>9</sup>, ya anotada, entre una generalizada percepción de corrupción en los asuntos públicos y datos que revelan una menor incidencia real del fenómeno. Surge entonces una serie de interrogantes: ¿un menor número de personas enteradas de casos de corrupción indica que estos efectivamente ocurren con poca frecuencia?, ¿se trata de diferencias que se explican por discrepancias de registros y mayor denuncia en unos países que en otros? o, lo que sería más

alarmante, ¿es posible que los centroamericanos estén desilusionados con los esfuerzos anticorrupción y que ya no la vean como un problema solucionable, sino como una práctica necesaria y socialmente aceptada? Aunque no existe información para responder a estas interrogantes, se sabe que cuanto mayor sea la tolerancia hacia actos como el soborno o los pagos ilegales, algunas personas podrían justificarlos y considerarlos inevitables en su contexto específico. De ahí que el reconocimiento de la corrupción como tal puede variar (Brea et al., 2006).

En el *Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá* se exploró este tema y se concluyó que las personas distinguieron escalas de corrupción y expresaron grados de tolerancia distintos según la gravedad del hecho. Los criterios para clasificar los actos fueron: a) su implicación colectiva, b) el fin que lo motiva (es menos grave cuando se hace por necesidad) y c) la persona que lo comete (es más grave en cuanto más poder y autoridad tenga la persona). Así, un acto de corrupción leve es aquel que, aun violando la ley, se hace con el fin de resolver una necesidad inmediata

y sin perjudicar a terceras personas, mientras que un acto de corrupción grave perjudica a la población o a un grupo importante de ésta y es motivado por la avaricia. El estudio exploratorio encontró que las personas eran muy tolerantes a la corrupción pequeña, que además era muy extendida y cotidiana, pero intolerantes con la intermedia y la grave (cobros indebidos en servicios de salud, pago de jueces, donaciones políticas, etc.) (Proyecto Estado de la Región, 2003). Sobre este tema se profundizó en la última ronda de encuestas del *Barómetro de las Américas*, y se pudo observar que las personas tienden a rechazar los actos corruptos en general, pero son más permisivas con aquellos que son cercanos a su vida diaria (cuadro 8.4).

### Los avances en la lucha contra la corrupción

En los últimos años distintos actores han llevado a cabo evaluaciones<sup>10</sup> sobre las actividades de lucha contra la corrupción. Estos estudios, desarrollados por los gobiernos, la sociedad civil, los medios de comunicación y la cooperación internacional, entre otros, ya de por sí indican mayores niveles

CUADRO 8.4

#### Centroamérica: percepción sobre actos corruptos. 2006

País	A veces se justifica pagar una "mordida"	¿Se considera corrupción cuando...		
		Un diputado acepta una "mordida" de una empresa	Una persona desempleada usa a un familiar político como "palanca" para conseguir empleo	Una madre paga para agilizar la obtención de una partida de nacimiento de uno de sus hijos
Costa Rica	26,7	95,4	60,7	47,7
El Salvador	16,2	94,4	40,5	45,9
Guatemala	9,0	90,9	73,7	56,3
Honduras	14,1	96,3	59,2	53,7
Nicaragua	21,1	89,0	58,8	48,4
Panamá	21,7	92,7	65,4	47,6
Total países de la encuesta	23,6	92,6	55,3	45,1

Preguntas: ¿Cree que como están las cosas a veces se justifica pagar una mordida?, por ejemplo, un diputado acepta una mordida de 10.000 dólares de parte de una empresa, una persona desempleada es cuñada de un político importante y este usa su "palanca" para conseguirle un trabajo, una madre con varios hijos tiene que sacar una partida de nacimiento para uno de ellos.

Fuente: Lapop, 2006.

de conciencia y de actuación frente al problema que los prevalecientes una década atrás.

Los avances más positivos se ven reflejados en la ratificación e implementación de convenciones internacionales, algunas mejoras normativas, sobre todo en materia de acceso a la información, un rol activo de los medios de comunicación, una mayor participación de la sociedad civil, el establecimiento de instancias gubernamentales o estatales encargadas de luchar contra este problema, el uso de nuevas tecnologías, y, en general, esfuerzos asociados a medidas cada vez más institucionales que coyunturales.

Sin embargo, estos avances no son homogéneos en todos los países de la región. Aún se presentan deficiencias que deben ser corregidas y cambios que requieren recursos adecuados y voluntad política para ser implementados. Algunas de esas debilidades serán tratadas más adelante en este capítulo, otras fueron señaladas en distintos capítulos del Informe, como los vacíos en materia de transparencia y control en el financiamiento de partidos políticos, las graves fallas y la politización en el Poder Judicial y la influencia de actores ilegales en diversos ámbitos de la institucionalidad pública (véase capítulos 7 y 12).

Desde esta perspectiva, los esfuerzos anticorrupción parecen insuficientes.

No obstante, el análisis que se presenta a continuación plantea que, frente al enorme reto que significa este problema para la región, las acciones realizadas en los últimos años deben ser valoradas como signos de cambio positivo y, según sea el caso, deben ser también evaluadas, reorientadas y modificadas o implementadas en todo su alcance.

### Amplia ratificación de acuerdos y tratados internacionales

Entre los avances legales cabe citar, en primer lugar, los progresos en la implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción (CICC) y la ratificación de la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción (Uncac, por su sigla en inglés) (cuadro 8.5). Es importante tener en cuenta que la ratificación de estos instrumentos es solo el punto de partida del enorme reto que supone adecuar la normativa de cada país a estos acuerdos y lograr su aplicación en la práctica.

En el caso de la CICC, los avances en Centroamérica se han debido en gran medida al mecanismo establecido para valorar el cumplimiento de este acuerdo. Desde el 2003 las naciones del istmo han participado en dos rondas de evaluación y han desarrollado adaptaciones normativas a partir de este instrumento internacional. Los temas examinados en la primera ronda (2004-2005) fueron: prevención de

conflictos de interés, deber de denuncia de actos de corrupción, mecanismos para la buena administración de los recursos públicos, órganos superiores de control, declaraciones de patrimonio y mecanismos para la participación de la sociedad civil en la prevención de la corrupción. En la segunda (2006-2007) se evaluaron: compras públicas, contratación de funcionarios públicos, protección a los denunciantes y ciertos actos de corrupción que deben tipificarse como delitos. Además se incluyó el examen de la aplicación que los Estados Parte han dado a las recomendaciones de la primera ronda.

Si bien el mecanismo de seguimiento de la CICC muestra algunas debilidades, relacionadas por ejemplo con su agilidad o con el fraccionamiento de sus ámbitos de evaluación, se debe resaltar su importancia por distintas razones. En primer lugar, la CICC y su mecanismo de seguimiento constituyen compromisos a nivel de Estado sobre los cuales deben rendir cuentas los gobiernos de la región. En segundo lugar, la labor realizada en este ámbito ha permitido generar un cúmulo de información detallada y de carácter técnico<sup>11</sup> que identifica las debilidades y los avances en cada país, lo cual proporciona referencias detalladas sobre los esfuerzos que aún se deben desplegar. En tercer lugar, el mecanismo de seguimiento ha abierto espacios para

CUADRO 8.5

### Centroamérica: convenciones internacionales contra la corrupción sancionadas y ratificadas

País	Convención Interamericana contra la Corrupción		Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción	
	Suscripción	Ratificación	Suscripción	Ratificación
Costa Rica	29 de marzo de 1996	9 de mayo de 1997	10 de diciembre de 2003	21 de marzo de 2007
El Salvador	29 de marzo 1996	26 de octubre de 1998	10 de diciembre de 2003	1 de julio de 2004
Guatemala	4 de junio de 1996	12 de junio de 2001	9 de diciembre de 2003	3 de noviembre de 2006
Honduras	29 de marzo de 1996	25 de mayo de 1998	17 de mayo de 2004	23 de mayo de 2005
Nicaragua	29 de marzo de 1996	17 de marzo de 1999	10 de diciembre de 2003	15 de febrero de 2006
Panamá	29 de marzo de 1996	20 de julio de 1998	10 de diciembre de 2003	23 de septiembre de 2005

Fuente: Red Probidad, 2007 y Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito.

que la sociedad civil aporte insumos para evaluar el cumplimiento de la Convención. Finalmente, la CICC contiene un conjunto de medidas internacionalmente aceptadas que brindan al ciudadano parámetros para exigir reformas a sus gobiernos.

En el caso de la Uncac no se cuenta con un mecanismo institucional de seguimiento. Sin embargo, es de gran importancia para la región si se considera que incluye medidas tanto complementarias como novedosas en comparación con la CICC. Entre otras cosas, la Uncac establece derechos ciudadanos como la participación en las decisiones sobre las políticas públicas y el acceso a la información gubernamental; además atribuye al sector privado la responsabilidad de fijar estándares de conducta para sus ejecutivos en lo referente a los negocios con el Estado y en las relaciones con sus competidores (Red Probidad, 2007) y prevé medidas sobre la repatriación de capitales y la extradición de personas acusadas de corrupción.

### Promulgación de leyes nacionales y avances en el acceso a la información

En los últimos años la mayoría de los países de la región legisló en los ámbitos de la función pública, organismos de vigilancia y control, blanqueo de capitales y fraude fiscal, mientras que la contratación pública y el financiamiento de los partidos y las campañas políticas, áreas de alta vulnerabilidad en términos de corrupción, han sido objeto de menor actividad a lo largo del istmo (cuadro 8.6).

En materia de acceso a la información, de particular importancia desde la óptica de la transparencia y la rendición de cuentas, desatacan las leyes aprobadas en Honduras en el año 2006 y en Nicaragua en el 2007, así como la jurisprudencia desarrollada en Costa Rica (Transparencia Internacional-Costa Rica, 2006) y la normativa adoptada para el Poder Ejecutivo en Guatemala en 2005<sup>12</sup>.

Las nuevas leyes no han estado exentas de debate. Por ejemplo en Honduras se ha criticado la aplicabilidad de la

ley solo a partir de la fecha de su aprobación y se han planteado dudas sobre la independencia en la selección de los comisionados del recién creado Instituto de Acceso a la Información Pública (ACI-Participa, 2007). En Costa Rica la Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública, promulgada inmediatamente después de los escándalos del 2004, se calificó como desproporcionada y llena de errores que ahora está tratando de corregir el Congreso (proyecto de ley n° 15788, actualmente en la Comisión de Asuntos Jurídicos)<sup>13</sup>. No obstante, estas leyes proporcionan herramientas de interacción entre la ciudadanía y la administración pública, como la obligación que recae sobre las instancias responsables de implementarlas y el deber ciudadano de utilizarlas.

Guatemala, El Salvador y Costa Rica no cuentan con leyes específicas sobre acceso a la información pública, aunque en el último de estos países existe una amplia jurisprudencia en la materia (Proyecto Estado de la Nación, 2001). Panamá, por su parte, sigue enfrentando el enorme reto de implementar y mejorar la normativa instaurada desde el año 2001.

### Los medios de comunicación en la lucha contra la corrupción

Los medios de comunicación colectiva han contribuido a posicionar el tema de la corrupción ante la opinión pública. En Nicaragua y Costa Rica la labor del periodismo de investigación ha sido clave para poner al descubierto graves hechos de corrupción, que incluso condujeron al procesamiento judicial de expresidentes. Se ha denunciado también a alcaldes, congresistas, candidatos presidenciales y partidos políticos. En otros países se han puesto en evidencia casos de alta cuantía y otros que involucran complejas redes de manejo de las irregularidades, lo que ha requerido una labor de investigación en profundidad incluso fuera de la región (cuadro 8.7).

El desarrollo del periodismo investigativo es un fenómeno presente, en algunos casos de manera incipiente, en toda América Latina. Ha resultado

crucial para revelar casos de abuso del poder político (por ejemplo, los “Vladivideos” en Perú). Este rol de la prensa no está exento de críticas, especialmente debido las violaciones que se puedan cometer en contra de las libertades ciudadanas o por los vínculos políticos e intereses de los propietarios de los medios (Peruzzotti y Smulovitz, 2002; Thompson, 2000; Waisbord, 2000). Sin embargo, lo cierto es que los medios de comunicación se han convertido en un canal privilegiado para denunciar hechos de corrupción, pues tienen algunas ventajas con las que no cuentan las instituciones gubernamentales, ni los ciudadanos.

A diferencia de otras personas y grupos, los periodistas tienen acceso “informal” a una vasta cantidad de información; en general, gozan de amplia confianza ciudadana<sup>14</sup>, no tienen el deber de revelar sus fuentes (pueden conservar el anonimato del denunciante), pueden emplear técnicas de “interrogación” más flexibles que las que debe utilizar un fiscal, cuentan con recursos como disponibilidad de tiempo, acceso a tecnologías y entrenamiento para dar seguimiento a un tema, y tienen nuevos incentivos para realizar investigaciones sobresalientes (premios internacionales, reconocimientos, etc.).

Algunos cambios legales han sido particularmente importantes para promover la investigación periodística en el istmo. En el 2005 la Corte Suprema de Justicia de Honduras eliminó los delitos de prensa (artículos 411 y 412 del Código Penal), por considerarlos violatorios del derecho de libre expresión consagrado en la Constitución. En ese mismo año, la Corte Interamericana de Derechos Humanos obligó al Estado costarricense a revertir dos sentencias judiciales en contra de periodistas que habían sido acusados de difamación.

El periodismo en Centroamérica sigue enfrentando las limitaciones que se señalaron en el Segundo Informe (2003), tales como la concentración de la propiedad de los medios en grupos que en algunos casos tienen conexiones políticas y empresariales, obstáculos legales a la libertad de prensa y expresión (Chamorro, 2002; ACI-Participa,

## CUADRO 8.6

## Centroamérica: principales leyes y regulaciones anticorrupción. 2002-2007

País	Acceso a la información	Función pública	Organismos de vigilancia/control	Blanqueo de capitales y fraude fiscal	Contratación pública	Financiamiento de partidos y campañas
<b>Costa Rica</b>	Ley 8003/2002, reforma a la Constitución para incluir el principio de la rendición de cuentas.	Ley 8131/2001, de Administración Financiera y Presupuestos Públicos. Ley 8292/2002, de Control Interno.  Ley 8422/2004, contra la Corrupción y el Enriquecimiento ilícito en la Función Pública. Decreto 33146/ 2006, sobre principios que deben seguir los funcionarios públicos en el ejercicio de sus cargos.	Ley 8242/2002, de Creación de la Procuraduría de la Ética Pública.	Decreto 31684/2004, Reglamento General a la Ley sobre Estupefacientes, Sustancias Psicotrópicas, Drogas de Uso no Autorizado, Legitimación de Capitales y Actividades Conexas.  Reglamento Sugef-2004, Información Financiera de Entidades, Grupos y Conglomerados Financieros.	Ley 8511/2005, Reforma a la Ley de Contratación Administrativa y su reglamento (2007).  Reglamento de Compras Gubernamentales Comprared (24 de octubre del 2005).  Decreto 31483/2003, Reglamento de Proveedurías Institucionales.	
<b>El Salvador</b>	Ley 8220/2002, protección al ciudadano del exceso de requisitos y trámites administrativos.	Decreto 101/2005, Normas Éticas para la Función Pública.	Ley 1038/2006, de Ética Gubernamental, crea el Tribunal de Ética Gubernamental  Ley 776/2005, de Protección al Consumidor, crea la Defensoría del Consumidor.	Ley 487/2004, sobre delitos de defraudación al fisco.	Decreto 909/2006, reforma a la Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública.	
<b>Guatemala</b>	Acuerdo 645/2005, sobre normas de acceso a la información pública en el organismo judicial y sus dependencias.	Ley 89/2002, de Prohibid y Responsabilidad de Funcionarios Públicos.  Acuerdo Gubernativo 197/2004 sobre normas de ética del organismo.	Ley Orgánica 31/2002, de la Contraloría General de Cuentas.  Resolución 007/2002, crea la Comisión de Combate a la Corrupción del Sector Justicia.  Acuerdos 469/2002 y 27/2003, crean la Comisión Nacional por la Transparencia y contra la Corrupción.	Ley 19/2002, de Bancos y Grupos Financieros.  Ley 18/2002, de Supervisión Financiera.  Acuerdo 40/2006, crea la Unidad Especializada contra organizaciones criminales dedicadas a la narcoactividad y/o lavado de dinero u otros activos y delitos contra el orden tributario (Unilat).	Acuerdos 80/2004 y 644/2005; reforman el Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado y crea el sistema "Guatecompras".  Ley de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado, 92/2005, regula el uso del sistema "Guatecompras".	Ley 10/2004, Electoral y de Partidos Políticos (se regula el financiamiento privado).  Acuerdo 19/2007 del Tribunal Electoral, Reglamento sobre Control y Fiscalización del Financiamiento de los Partidos Políticos.
<b>Honduras</b>	Ley 170/2006, de Transparencia y Acceso a la Información Pública.	Ley 438/2002, de Prohibid de los Servidores Públicos.	Ley 7/2005, del Consejo Nacional Anticorrupción.	Ley 45/2002, contra el delito de lavado de activos.	Decreto 10/2005, crea el sistema "HondulCompras".	Ley 44/2004, Electoral y de las Organizaciones Políticas.
<b>Nicaragua</b>	Ley 621/2007, de Acceso a la Información Pública.	Ley 438/2002, de Prohibid de los Servidores Públicos.	Decreto 67/2002, crea la Oficina de Ética Pública	Ley 419/2002, sobre delitos de fraude, enriquecimiento ilícito, encubrimiento y tráfico de influencias.		
<b>Panamá</b>	Ley 6/2002, de Transparencia en la Gestión Pública.	Decreto 246/2004, Código Uniforme de Ética de los Servidores Públicos del Gobierno Central.	Decretos: 179/2004 y 110/2007, crean el Consejo Nacional de Transparencia contra la Corrupción.  Decreto 15/2002, Código de Ética del Tribunal Electoral.	Leyes 45/2003 y 14/2007, sobre delitos financieros, fraude, transferencias ilegales y blanqueo de capitales, entre otros.  Decreto 78/2003, crea la Unidad de Análisis Financiero para la prevención del blanqueo de capitales y el financiamiento del terrorismo.	Ley 22/2006, de Contrataciones Públicas (incluye el sistema electrónico de contrataciones públicas "PanamaCompra").	Ley Electoral, 60/2002 (regula el financiamiento de campañas).

Fuente: Elaboración propia con base en Maytin, 2007.

CUADRO 8.7

### Centroamérica: finalistas del Premio Anual a la Mejor Investigación Periodística de un Caso de Corrupción en América Latina y el Caribe. 2002-2006

País, Año, Medio, Autor	Caso	Temas
Nicaragua, 2002, diario <i>La Prensa</i> , Jorge Loáiciga Mayorga.	Los "checazos" de Alemán	Un elaborado mecanismo de malversación de fondos desde la Dirección General de Ingresos, a través de su Director General, permitió lavar más de diez millones de dólares. El dinero, en forma de notas de crédito, era depositado en cuentas de empresas del Director General en Panamá, y luego era utilizado para pagar deudas del Presidente de Nicaragua, con el estatal Banco Nicaragüense de Industria y Comercio.
Guatemala, 2002, <i>Siglo XXI</i> , <i>La Prensa de Panamá</i> , Rodolfo Florez y Rolando Rodríguez.	La conexión Panamá	El presidente de Guatemala y otros altos funcionarios de su gobierno abrieron trece cuentas en Panamá y las Islas Vírgenes Británicas a nombre de "empresas de cartón". Se pretendía realizar transferencias mensuales por montos de entre 300.000 y 500.000 dólares a dichas cuentas.
Guatemala, 2003, diario <i>Prensa Libre</i> , Vernick Gudiel.	El despojo del Seguro Social	Millionario fraude en el Instituto Guatemalteco del Seguro Social.
Costa Rica, 2004, diario <i>La Nación</i> , Giannina Segnini, Ernesto Rivera y Mauricio Herrera.	Pagos ilícitos a expresidentes	Las empresas Instrumentarium Medko Medical, de Finlandia, y Alcatel-CIT, de Francia, realizaron pagos ilícitos a tres expresidentes de la República.
Costa Rica, 2004, <i>Telenoticias</i> , Canal 7, Liliana Carranza, Pilar Cisneros e Ignacio Santos.	Corrupción alcanza a tres expresidentes	Pagos ilícitos de las compañías Alcatel e Instrumentarium a expresidentes de la República
El Salvador, 2004, <i>La Prensa Gráfica</i> , Rafael García.	Anomalías en licitaciones de Cossal	Contratos irregulares de los organizadores de los XIX Juegos Centroamericanos y del Caribe.
Guatemala, 2004, <i>Prensa Libre</i> , Jennyfer Paredes.	Millones de quetzales de impuestos desviados a campañas electorales	Financiamiento con dinero del Estado de las campañas electorales de dos partidos políticos.
Guatemala, 2004, diario <i>Siglo XXI</i> , Coralía Orantes, Carlos Menocal.	Así lavó millones la banda de Portillo	Prácticas de lavado de dinero de altos funcionarios vinculados a un expresidente de la República, a través del Banco Crédito Hipotecario Nacional.
Costa Rica, 2005, diario <i>La Nación</i> , Giannina Segnini, Ernesto Rivera y Mauricio Herrera	Pago de comisiones al alcalde de San José	Pago de comisiones al alcalde de San José por parte de la empresa canadiense EBI, a fin de obtener la operación del relleno sanitario de la ciudad.
El Salvador, 2005, <i>La Prensa Gráfica</i> , Rafael García.	Empresa de Ministro de Turismo gana licitación	Participación ilegal de una empresa del Ministro de Turismo en negocios con el Estado.
Guatemala, 2006, <i>Prensa Libre</i> , Martín Rodríguez y Jennyffer Paredes.	Pacur, negocio de obras para diputados	Compra de votos a cambio de obras, realizada entre el Gobierno y la mayoría de los 158 diputados del Congreso. Las investigaciones pusieron al descubierto las millonarias cuotas de obras que tenían los parlamentarios, las cuales eran adjudicadas en forma directa y sin licitación.
Costa Rica, 2006, diario <i>La Nación</i> , Gianinna Segnini, Vanessa Loaiza y Mauricio Herrera.	El fondo fantasma de las compañías reaseguradoras y los pagos a una empresa de un expresidente de la República	Empresas intermediarias en la colocación de reaseguros del Instituto Nacional de Seguros aumentaron sin justificación el valor de las primas para asegurar la infraestructura del Instituto Costarricense de Electricidad; crearon un fondo "fantasma" de capacitación fuera de la supervisión estatal, y pagaron cheques a una sociedad de inversión controlada por el entonces Presidente de la República.

Fuente: Instituto de Prensa y Sociedad y Transparencia Internacional.

2007b; Transparencia Internacional-Costa Rica, 2006; Proyecto Estado de la Nación, 2001), e incluso atentados a la integridad física o patrimonial de los periodistas. Entre 2003 y 2008, un periodista fue asesinado en cada uno de los países de Centroamérica; en Guatemala y Costa Rica se registraron dos casos en el mismo período<sup>45</sup>, según datos del proyecto Impunidad, de la Sociedad Interamericana de Prensa (SIP).

En este sentido cabe agregar que, en el 2007, los países no mejoraron en el indicador de Freedom House sobre libertad de prensa, con respecto a lo reportado en el 2003 para el Segundo Informe. En el primero de esos años solo dos países (Costa Rica y Belice) eran catalogados como libres. Panamá disminuyó su calificación y pasó de la categoría de libre en el 2003, a la de parcialmente libre en el 2007, debido al hostil ambiente legal en que deben

desenvolverse los periodistas. Los demás países se encuentran también en la categoría de parcialmente libres (Freedom House, 2007; véase también el Compendio Estadístico).

### Nuevas tecnologías y el uso de Internet

Recientemente se han empezado a aplicar en todos los países del área, aunque con marcadas disparidades, nuevas tecnologías que permiten mayor transparencia en procesos particularmente sensibles, como la contratación pública y la realización de trámites (cuadro 8.8).

La disponibilidad de información, e incluso la posibilidad de hacer gestiones y compras por vía electrónica, contribuyen a favorecer la transparencia dentro y fuera del Estado, además de contribuir a la mejora de la gestión.

Algunas de las herramientas que aplican nuevas tecnologías ya cuentan

con varios años de operación como el portal de “Guatecompras” (sistema de compras y contrataciones del Estado guatemalteco) y “Comprared” en Costa Rica. Otras son más recientes, como el portal de transparencia fiscal o las distintas páginas del Ejecutivo de Guatemala, “PanamaCompra” (relativo a las compras del sector público), “PanamaTramita” (para facilitar los trámites de los ciudadanos con la administración) y otros apenas inician su marcha, como “Comprasal” y “NicaraguaCompra” (relacionados con adquisiciones y contrataciones públicas). En términos generales, Panamá muestra el mayor grado de avance en la informatización de trámites y servicios públicos.

Si bien es importante extender el uso de nuevas tecnologías a todas las naciones del istmo y a distintas áreas de la gestión pública, es igualmente necesario analizar y aprender de las

CUADRO 8.8

### Centroamérica: portales electrónicos para contratación, trámites y servicios públicos

País	Herramienta/procedimiento de simplificación de trámites
Guatemala	Adquisiciones públicas en línea, <a href="http://www.guatecompras.gob.gt">www.guatecompras.gob.gt</a> Pago de impuestos en línea, <a href="http://www.sat.gob.gt">www.sat.gob.gt</a> Ventanilla única del Ministerio de Economía, <a href="http://www.mineco.gob.gt">www.mineco.gob.gt</a>
El Salvador	Pago de impuestos, servicio en línea de antecedentes penales, consulta de esquelas, cálculo de refrendos y placas; información sobre trámites <a href="http://www.servicios.gob.sv/">http://www.servicios.gob.sv/</a> <a href="http://www.mh.gob.sv">www.mh.gob.sv</a> <a href="http://www.gobernacion.gob.sv">www.gobernacion.gob.sv</a> <a href="http://www.minec.gob.sv/">http://www.minec.gob.sv/</a>
Honduras	Sistema de Información de Contratación y Adquisiciones del Estado, <a href="http://www.honducompras.gob.hn/">www.honducompras.gob.hn/</a> Honduras Compite, <a href="http://www.hondurascompite.com/">http://www.hondurascompite.com/</a>
Nicaragua	NicaraguaCompra, <a href="http://www.nicaraguacompra.gob.ni/siscaie/portal">http://www.nicaraguacompra.gob.ni/siscaie/portal</a>
Costa Rica	Sistema de Compras Gubernamentales, Comprared <a href="https://www.hacienda.go.cr/Msib21/Espanol/DGABCA/OV_ST_CompraRed.htm">https://www.hacienda.go.cr/Msib21/Espanol/DGABCA/OV_ST_CompraRed.htm</a> Simplificación de trámites, <a href="http://www.tramites.go.cr">www.tramites.go.cr</a> Sistema Integrado de la Actividad Contractual (SIAC) Contraloría General de la República
Panamá	Panamá Tramita, <a href="http://www.panamatramita.gob.pa">www.panamatramita.gob.pa</a> Panamá Compra, <a href="http://www.panamacompra.gob.pa">www.panamacompra.gob.pa</a> Panamá Emprende, <a href="http://www.panamaemprende.gob.pa">www.panamaemprende.gob.pa</a>

Fuente: Acción Ciudadana.

experiencias que ya existen. Un estudio realizado por Crucianelli (2008) entre julio y septiembre de 2007, sobre 160 portales gubernamentales de Panamá, El Salvador, Honduras y Nicaragua, indica que en cuatro variables relacionadas con el manejo de fondos del Estado (presupuesto, compras, proveedores y sueldos), los países aún muestran deficiencias en cantidad y calidad de la información proporcionada en línea.

El mismo estudio señala que los sitios *web* de Panamá muestran mejores condiciones en variables como consultas y trámites *online*, estadísticas, compras del Estado, listas de proveedores, sueldos de funcionarios, marco legal y actualización de la información. En contraste, los sitios de Nicaragua tuvieron retrocesos frente a algunos avances alcanzados, pues “documentos públicos que se encontraban disponibles en línea hasta diciembre de 2006, a partir de 2007 han desaparecido” e incluso en ellos se presentan “sesgos cercanos a las herramientas virtuales de propaganda política y no a las vías modernas para acercar información valiosa al ciudadano responsable, el que ejerce el control social”.

### Más canales de participación ciudadana

Otro aspecto positivo que se debe destacar en años recientes es la creciente presión por parte de la ciudadanía para que los gobiernos no sean indiferentes ante la corrupción. En la región ya se cuenta con múltiples experiencias de auditoría social en todos los niveles de gobierno, solicitudes de rendición de cuentas a las autoridades y representantes, requerimientos de información pública en cuestiones que afectan la vida cotidiana de las personas, participación en la elaboración y seguimiento de planes y presupuestos públicos, entre otras iniciativas.

Las auditorías o contralorías sociales han sido legalmente reconocidas en toda Centroamérica, aunque funcionan con más dinamismo y permanencia en Honduras, Nicaragua y Guatemala. Se utilizan por lo general a nivel de gobiernos locales (véase capítulo 9). Su función principal es fiscalizar la gestión

pública para que esté acorde con el interés general de la población. Las realizadas hasta ahora han sido de naturaleza muy variada y casi siempre financiadas por donantes internacionales. Su aporte principal ha sido que han llevado el concepto de rendición de cuentas a muchos rincones del istmo, y que han involucrado en los procesos a las personas y grupos socialmente excluidos. Sin embargo, después de analizar varias experiencias de auditoría social, un estudio realizado para el BID llegó a las siguientes conclusiones:

- No existe una adecuada interacción entre las instancias de auditoría social y el resto de las instituciones de control y fiscalización, cuyas funciones generalmente terminan duplicándose. Tampoco se dan de manera óptima las sinergias necesarias entre los cientos de experimentos de auditoría social que se efectúan en un país, ya que no existe un plan general que las conduzca hacia un norte en común.
- La mayoría de las experiencias se enmarca dentro de la ley, pero otras son vulnerables a posibles interpretaciones jurídicas que amenazan su permanencia. Se necesita una base legal más fuerte.
- No se han hecho mediciones sobre el impacto de las auditorías sociales. En general los proyectos no son evaluados.
- Las iniciativas de rendición local de cuentas no cuentan con suficiente arraigo y poder político, ni con los procedimientos que conducirían a la toma de acciones contra aquellos funcionarios que no estén cumpliendo con su deber de acuerdo con las normas establecidas.
- La comunidad internacional debe facilitar los procesos, no solo con financiamiento, sino con otros tipos de apoyo.
- El intercambio de experiencias, lecciones aprendidas y resultados de los experimentos de rendición local

de cuentas se está llevando a cabo, pero mejorar su nivel e intensidad, especialmente entre los encargados de conducir los procesos, crearía un valor agregado (Sollis y Winder, 2006).

En cuanto a movilización ciudadana en el ámbito de corrupción y transparencia, en Honduras y Nicaragua la presión de la ciudadanía contribuyó en gran medida a la aprobación de las leyes de acceso a la información<sup>16</sup>, en tanto que en Panamá se ha constatado una mejoría en la calidad de los espacios de participación ciudadana. Un ejemplo de ello es el proyecto ProIntegridad y el del Índice de Integridad de las Instituciones Públicas<sup>17</sup> (Fundación para el Desarrollo de la Libertad Ciudadana, 2007a).

Las instituciones de control han abierto canales de participación que han tenido muy buenos resultados. Además de las defensorías de los derechos humanos, entidades como las contralorías, los congresos, las procuradurías y algunas instituciones gubernamentales, ya cuentan con “ventanillas” de recepción de denuncias. La Contraloría de Costa Rica tramita cerca de 700 denuncias al año (Programa Estado de la Nación, 2007), mientras que en la Contraloría de Panamá hay una oficina de denuncia ciudadana que atendió y concluyó 834 casos en el 2007 y ha iniciado ante el Ministerio Público procesos que pueden ser seguidos vía Internet. Estos espacios de participación son útiles como mecanismos de “alerta temprana”, que le permiten a los ciudadanos cierto anonimato y han llevado a detectar importantes casos de corrupción que no fueron captados por las instancias internas o formales de control.

Cabe señalar además que un número considerable de organizaciones de la sociedad civil se ha involucrado en el seguimiento de la aplicación de la CICC a lo largo de la región, examinando en qué medida los países han incorporado las normas de este instrumento internacional en sus ordenamientos jurídicos y a través de qué mecanismos hacen aplicables esas normas, además de desarrollar en algunos casos incidencia directa en los gobiernos y parlamentos<sup>18</sup>.

Una mayor incidencia ciudadana ha contribuido, junto con otros factores ya señalados, como la labor de los medios de comunicación, para que el tema se haya posicionado como un asunto prioritario en el debate político nacional y regional. En estas condiciones, las autoridades públicas han

debido reaccionar ante las demandas por erradicar o, al menos, disminuir la corrupción en la función pública. Un ejemplo de esta respuesta es la Duodécima Conferencia Internacional Anticorrupción, que se llevó a cabo en Guatemala en el 2006. Por primera vez la temática de corrupción y trans-

parencia convocó a los presidentes de la región centroamericana para firmar la “Declaración de Guatemala por una región libre de corrupción” (recuadro 8.3). Este documento representa un avance en tanto establece un acuerdo en el más alto nivel político para dar prioridad al tema y reconocerlo como problema de

### RECUADRO 8.3

#### El liderazgo político y la “Declaración de Guatemala por una región libre de corrupción”

En el liderazgo político radica en gran medida la posibilidad real de desarrollar iniciativas novedosas, hacer las reformas jurídicas pendientes, implementar las convenciones internacionales y las herramientas de transparencia ya existentes, y convocar a la sociedad en su conjunto para atacar un problema como la corrupción. Instituciones como el Banco Mundial y Transparencia Internacional le confieren una gran relevancia al papel que juegan los líderes políticos y las autoridades institucionales, en el éxito o fracaso de los programas anticorrupción. Ello después de comprobar, tras reiterados experimentos alrededor del mundo, que la promulgación de leyes y la creación de instituciones anticorrupción no produjeron por sí solas los resultados esperados (World Bank, 2006).

En cuanto a la voluntad política en los más altos niveles de la administración pública y la política, es importante mencionar la “Declaración de Guatemala por una región libre de corrupción”, firmada por los presidentes centroamericanos el 15 de noviembre de 2006. Este acuerdo sintetiza en buena medida la agenda común de los gobiernos en materia de lucha contra la corrupción para los próximos años. Identifica trece áreas prioritarias y acciones específicas que los mandatarios se comprometieron a abordar, y pone la lucha contra la corrupción en el ámbito de la integración regional. El seguimiento realizado luego de un año de la suscripción de este instrumento indica que la mayoría de los gobiernos debe esforzarse aun más por alcanzar las metas trazadas, en tanto la sociedad civil y otros actores como medios, empresas y agencias de cooperación internacional, pueden contribuir más en esta tarea.

Los acuerdos de la “Declaración de Guatemala” son:

- Diseñar e implementar, en los casos en que no se ha hecho, planes nacionales para promover la transparencia en la administración pública, con el concurso de los diferentes sectores políticos, sociales y económicos.
- Proponer y promover la aprobación, en los países donde aún no se ha hecho, de un marco regulatorio que garantice el libre acceso ciudadano a la información pública en poder del Estado, en forma veraz y oportuna, sin más restricciones que las contempladas en las Constituciones Políticas.
- Garantizar que las instituciones estatales adopten la rendición de cuentas obligatoria, en forma periódica, a fin de visualizar la correcta administración de los recursos por parte de los servidores públicos.
- Fortalecer e institucionalizar las entidades encargadas de la formulación de políticas, planes de transparencia y de combate a la corrupción, conforme a los tratados y convenios internacionales sobre estos temas.
- Implementar normativas jurídicas en materia de contrataciones públicas en los países donde esto aún no se ha hecho, en busca de sistemas eficaces y eficientes, que optimicen y hagan transparentes los procedimientos de las adquisiciones de bienes y servicios por parte del Estado.
- Priorizar las acciones encaminadas a prevenir la corrupción en el manejo de los programas y fondos sociales, a fin de que la inversión en este rubro tenga un mayor impacto en la reducción de la pobreza.
- Promover en los países que corresponda la elaboración, aprobación e implementación de las normativas de conducta que regulen el comportamiento ético tanto en el sector público como en el privado, que incluyan medidas para prevenir y controlar potenciales conflictos de intereses, y sancionar efectivamente a quienes incumplan tales normativas.
- Promover, en los países donde esto no se ha hecho, la normativa, los procedimientos y los mecanismos efectivos de denuncia de actos de corrupción y las medidas de protección de testigos y otras personas que intervienen en el proceso, que faciliten la investigación y sanción de conductas ilícitas.
- Destinar recursos para implementar programas de educación y sensibilización ciudadana que promuevan una cultura de valores éticos en la sociedad.
- Promover la aplicación de la normativa y adoptar procedimientos para evitar la corrupción transnacional.
- Promover el fortalecimiento de los órganos superiores de control para que sean efectivamente independientes, con autonomía funcional y financiera.
- Promover la adopción de normativas que establezcan sistemas de control para el financiamiento electoral y político.
- Continuar el proceso de reforma del servicio civil en la administración pública, a fin de que los Estados Parte cuenten con servidores públicos que gocen de estabilidad laboral en virtud de su desempeño y eficiencia, y que sean garantes del cumplimiento de las funciones del Estado y la sostenibilidad de las políticas públicas.

Fuente: Fundación para el Desarrollo de la Libertad Ciudadana, 2007a.

carácter regional y transnacional. No obstante, adolece de las mismas limitaciones que muchos otros acuerdos centroamericanos: tiene metas poco realistas, no establece un plan de trabajo, no designa responsables ni asigna recursos, y tampoco prevé consecuencias o efectos en caso de incumplimiento.

### Debilidades de las instituciones de control

El *Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá* concluyó que, al iniciar el siglo XX, los sistemas de administración de justicia y de rendición de cuentas tenían serias deficiencias (en el capítulo 7 se da seguimiento al desempeño de los órganos judiciales). Las fiscalías contra la corrupción creadas en la década de los noventa eran un reflejo de estas debilidades. Se constató que no contaban con personal especializado, sus volúmenes de trabajo eran bajos comparados con la magnitud del problema de la corrupción y se encontraban desfinanciadas (Proyecto Estado de la Región, 2003).

Más allá de debilidades técnicas o presupuestarias que puedan enfrentar, y aun cuando estas pudieran ser solventadas las fiscalías tienen problemas estructurales que no les permiten ejercer de manera eficaz su labor. En esta sección se examinan algunas de las deficiencias de los sistemas de control horizontal<sup>19</sup> que dificultan el combate eficaz de la corrupción, como por ejemplo la atomización y descoordinación con que trabajan las instituciones, las escasas capacidades sancionatorias que poseen y la falta de autonomía con respecto a los sujetos que deben fiscalizar. Por último se apunta la ausencia de legislación para la protección de testigos como uno de los vacíos legales más importantes. Cabe aclarar, sin embargo, que estos problemas no están presentes de la misma forma en todos los países.

Se ha enfocado el análisis en las instituciones de control más directamente involucradas en el combate de la corrupción: el Poder Judicial, las procuradurías o fiscalías anticorrupción, las cortes de cuentas y los *ombudsmen*. Aunque se reconoce que todas las entidades públicas juegan un papel

en el control y la transparencia de la Administración, los sectores institucionales mencionados son los llamados a liderar este esfuerzo. Sin embargo, por las serias debilidades que padecen, su impacto en la lucha contra la corrupción resulta limitado.

### Proliferación descoordinada de instituciones "sin dientes"

El diseño mismo del sistema de control y rendición de cuentas puede minar los esfuerzos de gobiernos y ciudadanos organizados para combatir la corrupción. El concepto de rendición de cuentas refiere a una red de instituciones que interactúan (Mainwaring y Welna, 2003), como en una especie de círculo virtuoso (Schedler et al., 1999) o a un sistema que supone un funcionamiento interdependiente de sus partes en relación con las autoridades políticas. Si una institución es fuerte o eficiente en su lucha contra la corrupción pero otra no lo es, la interacción entre ambas puede ser negativa y afectar la capacidad global de la sociedad para encarar este fenómeno (Taylor y Buranelli, 2006). Aunque la eficacia en la gestión de estas instituciones es diferente según los países y entidades de que se trate, hay algunas situaciones que son comunes en la región.

En Centroamérica los sistemas de rendición de cuentas carecen de una rectoría efectiva y una coordinación sistemática de actividades. Reformas legales recientes han establecido que las contralorías o cortes de cuentas tienen la potestad de rectoría y coordinación de estos sistemas. Sin embargo, esto no ha llegado a implementarse, y no se ha ido más allá de reuniones para compartir información entre instituciones cuando ha sido necesario, pero no como una práctica común. Se han puesto en marcha iniciativas para buscar una mayor coordinación interinstitucional en la lucha contra la corrupción, como en los casos del Consejo Nacional de Transparencia contra la Corrupción de Panamá, el Consejo Nacional Anticorrupción de Honduras, el Comité de Ética Intergubernamental de El Salvador y la Red Interinstitucional de Transparencia en Costa Rica.

Lamentablemente, estos esfuerzos no han logrado la articulación del sistema.

La proliferación de órganos de control durante el período de democratización del área, y más recientemente como parte de los esfuerzos por modernizar el Estado, se ha dado sin ninguna planificación. Tampoco se ha seguido una política pública que tenga como norte estratégico, por ejemplo, el mejoramiento de la función pública por medio de la rendición de cuentas. Esta carencia de planificación o de un marco general acarrea tres problemas principales. En primer lugar, la dificultad para asignar a las nuevas instituciones recursos financieros y humanos suficientes, en un contexto en que la tendencia predominante es de "achicamiento" del aparato burocrático<sup>20</sup>. Muchas de las instancias se han creado sin que la ley respectiva les señale una fuente fresca de financiamiento. Así sucedió con la Procuraduría de la Ética en Costa Rica, donde tuvo que intervenir la Sala Constitucional para obligar a los congresistas a dotar de un presupuesto y las plazas necesarias a la nueva entidad.

Algunos órganos de control dependen sustancialmente de fondos de cooperación internacional. En Honduras, el 41% del presupuesto de la Procuraduría de los Derechos Humanos proviene de esa fuente. Además hay casos de entidades que venden sus servicios (la Contraloría General de Panamá, por ejemplo, realiza consultorías), pese a la pérdida de independencia que esto puede generar. Varias de estas instancias han sido conformadas desde el Poder Ejecutivo, lo cual no solo limita su rango de acción, sino que pone límites a su permanencia, como en los casos de la Oficina de Ética Pública de Nicaragua y la Comisión Presidencial por la Transparencia y contra la Corrupción de Guatemala, esta última renovada por el gobierno electo en el año 2007.

Un segundo problema derivado de la falta de planificación es que las nuevas instituciones nacen con funciones que muchas veces duplican, se traslapan o generan mayores demandas para las entidades ya existentes (Saborío, 2004). A los controles clásicos de las

democracias (la división de poderes, las auditorías o contralorías externas), se adicionó en años recientes una serie de entes especializados que coadyuvan en la fiscalización de la administración pública y la protección de los derechos ciudadanos<sup>21</sup>. Las principales funciones de estos últimos se pueden resumir en prevención, fiscalización, investigación y sanción. Sobre algunos de ellos ha recaído la responsabilidad de dar seguimiento a las convenciones internacionales, además de su labor de concientización y difusión preventiva. Como se puede observar en el cuadro 8.9, hay una concentración de entidades clásicas y especializadas en las tres primeras funciones antes apuntadas.

El marco legal provee a todos estos órganos de competencias similares en cuanto a fiscalización e investigación. Probablemente la idea fue generar mayor capacidad mediante la creación de controles cruzados y múltiples actores que se fiscalizaran entre sí. No obs-

tante, en un contexto de recursos escasos, esta duplicidad sin coordinación y sin una estrategia general, no contribuye a establecer un círculo virtuoso. Por el contrario, promueve la competencia entre las instituciones por las fuentes de información, particularmente cuando hay documentos o evidencias poco accesibles.

El tercer problema es que, no obstante la proliferación de agencias de control, la capacidad punitiva está concentrada en el Poder Judicial, a través de la justicia penal y, en menor medida, de las cortes de cuentas. La Corte de Cuentas de El Salvador dispone de la figura del juicio de cuentas para imponer responsabilidades administrativas o patrimoniales y obligar al pago respectivo. En Panamá la Contraloría General de la República también puede iniciar procesos de responsabilidad patrimonial y emitir resoluciones de reparo, cargo o reintegro y descargos. En el resto de los países, las contralorías o los

entes especializados en el control de la corrupción necesitan activar canales administrativos en las instituciones o procesos judiciales para lograr que se implementen sus dictámenes. Tal es el caso de Tribunal Superior de Cuentas hondureño que elabora sobreseimientos o “pliegos de responsabilidad” que son judiciales mediante la actuación de la PGR, o la Contraloría General de la República de Costa Rica que recomienda sanciones para que la Administración las aplique en un plazo específico. En la mayoría de los casos estas instancias pueden recibir denuncias y tramitarlas, iniciar investigaciones y resolverlas, e incluso tienen a su alcance los medios de comunicación como estrategia de exposición y censura moral. Sin embargo, requieren la intervención de otras autoridades para forzar el cumplimiento de sus recomendaciones (los *ombudsman* y las agencias de protección al consumidor son un caso especial que será tratado al final de este capítulo).

CUADRO 8.9

### Centroamérica: principales instituciones de control horizontal de la corrupción, por función

	Prevención y fiscalización	Investigación	Sanción <sup>a/</sup>
Instituciones clásicas	Parlamento	Parlamento (comisiones de investigación) Procuradurías Ministerio Público	Parlamento <sup>b/</sup> (sanciones políticas) Tribunales penales
Instituciones especializadas	Cortes de cuentas y contralorías, <i>ombudsman</i> , consejos nacionales anticorrupción, superintendencias o autoridades reguladoras de servicios, oficinas o comisiones presidenciales de transparencia y anticorrupción, tribunales o procuradurías de ética, auditorías internas, defensorías o comisiones del consumidor	Cortes de cuentas y contralorías, <i>ombudsman</i> , fiscalías anticorrupción, superintendencias o autoridades reguladoras de servicios, tribunales o procuradurías de ética, auditorías internas	Cortes de cuentas <sup>c/</sup> (sanciones administrativas) superintendencias o autoridades reguladoras de servicios

a/ Se refiere a la capacidad de sanción que tenga la institución por sí sola, sin necesidad de acudir a terceros para que se aplique la sanción.

b/ En Costa Rica y Honduras los congresos no tienen capacidad sancionatoria, excepto la potestad de formular una llamada de atención “moral”.

c/ Solamente en Panamá (responsabilidad patrimonial) y El Salvador (juicio de cuentas) las cortes de cuentas o contralorías pueden imponer sanciones por sí solas.

Fuente: Elaboración propia.

Los tres problemas antes comentados se hacen evidentes cuando se suscita un escándalo de corrupción. En ese momento se activan múltiples agencias de control, gubernamentales y ciudadanas, la mayoría de las cuales puede iniciar investigaciones y recopilar evidencia. En algunos casos esto dificulta la labor posterior del Poder Judicial, pues varias entidades se adelantan a recabar información y con ello ponen sobre aviso a los involucrados. El caso de Costa Rica puede ejemplificar este fenómeno; en el 2004, los escándalos de corrupción en que se vieron implicados varios altos funcionarios y tres expresidentes de la República, provocaron la activación de al menos nueve instituciones de control<sup>22</sup>, incluyendo una auditoría internacional contratada por el gobierno de Finlandia, que también se vio inmerso en el caso. El resultado final de las investigaciones que se condujeron en cada una de esas instancias fueron al menos cinco informes distintos, cuyo valor agregado para fortalecer el conjunto del sistema de rendición de cuentas resulta dudoso.

### El cuello de botella en la justicia penal

El Poder Judicial y sus diversos órganos<sup>23</sup> constituyen la institución más fuerte en la lucha contra la corrupción. Es en los tribunales donde concluyen las denuncias ciudadanas o las investigaciones de otras agencias de control, pero además los poderes judiciales mismos se han involucrado directamente en la persecución de actos corruptos, mediante la creación de fiscalías y unidades especiales.

A pesar de la escasa información generada por estas oficinas, se puede afirmar que continúan trabajando con serias limitaciones (carencia de recursos humanos suficientes y capacitados, dificultades para preparar las pruebas, etc.). Además de los pocos casos que reciben, solo una proporción muy pequeña resulta en sentencias condenatorias<sup>24</sup> (Proyecto Estado de la Región, 2003; Programa Estado de la Nación, 2007). Con base en revisiones de prensa electrónica<sup>25</sup> y consultas a expertos se elaboró el cuadro 8.10, el cual da cuenta de la exigua cantidad de juicios que han

finalizado en los últimos cinco años con una sentencia condenatoria que involucre a una figura política importante.

La justicia penal es el principal canal para sancionar a las personas que han incurrido en actos de corrupción contra la función pública. La tipificación de los delitos varía a lo largo de Centroamérica. De hecho, los nombres de los delitos que se consignan en la primera columna del cuadro 8.11 corresponden a tipos generales, que no necesariamente están llamados así en los códigos penales y en algunos casos tienen múltiples desagregaciones (cohecho propio, impropio, peculado culposo, no culposo, etc.). Llama la atención que el delito de soborno internacional no está tipificado en tres países.

Aun considerando que al final del largo proceso judicial se produzca una sentencia condenatoria, en algunos países las multas o medidas alternativas establecidas son ínfimas en comparación con el monto sustraído o el daño causado. Nótese en el cuadro 8.11 que las multas fijas no exceden en ningún caso los 7.000 dólares. Las penas de

CUADRO 8.10

#### Costa Rica, Nicaragua y Panamá: condenas relevantes impuestas a figuras políticas en casos de corrupción finalizados. 1999-2003

País	Año	Caso	Condenados
El Salvador	2007	Sobornos por otorgamiento de contratos para proyectos de agua potable	El presidente de la institución
Nicaragua	2002	Fraude, exacciones ilegales y malversación de caudales públicos (caso Canal 6)	Varios particulares y exfuncionarios públicos
Nicaragua	2003	Blanqueo de capitales, fraude, malversación de fondos y delitos electorales (casos La Huaca y los "camionetas")	Un expresidente
Costa Rica	1999	Ministerio de Trabajo, venta de permisos de trabajo a nicaragüenses	Un ministro y su asesor principal
Guatemala	2002 y 2003	Fraude por venta de terrenos sobrevaluados al Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS)	Presidente y vicepresidente de la institución. La sentencia luego fue revocada y solo se condenó a la persona que adquirió los terrenos.

Fuente: Elaboración propia.

cárcel son muy variadas y dependen de múltiples factores involucrados en el delito, pero en general las más severas imponen diez, doce y hasta quince años de prisión, mientras que las penas mínimas inician en seis meses. Los delitos que se castigan con más rigor son las variaciones de cohecho, peculado y prevaricato. Se presentan notables diferencias entre los países: mientras en Panamá la condena máxima por un delito de prevaricato es de cuatro años, en Costa Rica y El Salvador es de hasta quince y diez años, respectivamente. La inhabilitación para ejercer cargos en la administración pública se contempla como sanción para distintos delitos en tres naciones.

A manera de ilustración, en Guatemala, en un proceso contra un exministro se impuso una pena de siete años de cárcel y un sanción de tres millones de quetzales (aproximadamente 400.000 dólares), cuando el monto de lo sustraído y recibido ilegalmente se calculaba en ochenta millones de quetzales (más de diez millones de dólares). Aunque es necesario investigar más este tema, parece existir inequidad en las sanciones y las responsabilidades que recaen sobre los funcionarios de acuerdo con el rango que hayan tenido (Acción Ciudadana, 2008).

Tomando en cuenta que la fortaleza de las instituciones se encuentra en la prevención, la fiscalización y la investigación, uno de los requisitos fundamentales para cumplir adecuadamente estas tareas es contar con independencia para actuar en contra de la Administración y los poderes políticos y económicos.

### Falta de independencia

La independencia de la institucionalidad encargada del control de la función pública ha probado ser una característica que evoluciona y se adquiere a medida que se va consolidando el Estado de derecho. Esta condición abarca los componentes legal, financiero y político. Legalmente, las instituciones deben contar con el reconocimiento explícito de su autonomía para actuar; financieramente, deben tener la posibilidad de elaborar sus propios presupuestos y de que estos sean aprobados sin injerencias

de grupos de interés, y políticamente, el nombramiento de sus jerarcas debe basarse en un sistema de méritos y ser el resultado de una mayoría parlamentaria.

En Centroamérica el sistema de controles con mayores garantías de independencia es el costarricense, pero no siempre fue así. La primera generación de mecanismos de control<sup>26</sup>, establecida en la Constitución de 1949, estaba sujeta por lo general a las decisiones del Poder Ejecutivo, los nombramientos se hacían por partido político, tenía problemas de presupuesto y recursos y competencias legales muy limitadas (Villarreal, 2003). Estas mismas debilidades se pueden observar en la primera década de funcionamiento de los órganos de control horizontal, en los países centroamericanos que recientemente superaron conflictos bélicos e iniciaron su democratización. En esta sección se comenta principalmente la falta de autonomía del Ejecutivo y las influencias económicas indebidas con las cuales han nacido estas instituciones en la mayor parte de la región.

### Nombramientos partidistas de jerarcas

Una área de atención prioritaria es el nombramiento de las autoridades de las instituciones de control. Las principales fallas detectadas son la inexistencia de requisitos técnicos y de experiencia previa en la materia respectiva y la falta de información a la ciudadanía durante los procesos de selección. Solamente en dos países los concursos para llenar estos cargos son abiertos a todos los ciudadanos que quieran postularse y cumplan los requerimientos mínimos de edad, nacionalidad, conducta moral, etc. Aunque la mayoría cuenta con mecanismos de calificación (comisiones, cuestionarios, etc.), la información sobre estos procesos de evaluación es escasa, y no existe un procedimiento que facilite un amplio escrutinio público de los postulantes (cuadro 8.12). Las elecciones recientes de estas autoridades han provocado críticas, y en algunos casos han creado vacíos de poder en las instituciones y aumentado la desconfianza ciudadana hacia ellas.

En el caso de Guatemala, la organización Acción Ciudadana resalta como uno de los principales problemas el mecanismo de nombramiento de la persona que ejerce el cargo de Contralor General de Cuentas, debido a “la falta de un proceso idóneo y transparente para elegir a los seis candidatos que presenta la Comisión de Postulación ante el Congreso de la República”. En El Salvador “se cuestiona el suficiente grado de independencia real de la Corte de Cuentas, así como su grado de politización”, pues mientras que “no se plantean en la Constitución particulares condicionamientos técnicos en la elección de los magistrados de la Corte de Cuentas, como la experiencia profesional acreditada durante un número determinado de años (...) o su necesaria despolitización”, la forma de elección de estos magistrados “permite que dos de los principales partidos salvadoreños ocupen la Corte de Cuentas, identificándose sus intervenciones con los intereses de estos partidos” (Fusades, 2005). Cabe mencionar que el actual presidente de la Corte de Cuentas ha ocupado ese cargo por catorce años<sup>27</sup>. En Costa Rica, la Procuraduría General de la República funcionó durante tres años con un jerarca interino, en espera de que el Congreso designara a un nuevo titular. En el 2004 el nombramiento de un nuevo *ombudsman* tardó cerca de un año. En el 2002, la Aresep estuvo sin regulador por dos meses. La Contraloría General de la República también estuvo sin máxima autoridad por cerca de cinco meses, luego de que la elección del contralor fuera dejada sin efecto por el Parlamento, a raíz de cuestionamientos por presuntas conductas no éticas por su parte de éste (Villarreal, 2006).

### Corrupción interna limita una actuación independiente

Los órganos de control se encuentran constantemente sometidos a fuertes influencias de distintos grupos económicos y políticos. Para no sucumbir ante esas presiones, ellos mismos requieren controles y transparencia en sus actuaciones, de tal forma que reduzcan la corrupción en su interior.

CUADRO 8.11

**Centroamérica: tipología de sanciones máximas y mínimas para delitos relacionados con corrupción**

Tipo de delito <sup>a/</sup>	Guatemala	Honduras	El Salvador	Nicaragua	Costa Rica	Panamá <sup>b/</sup>
Abuso de autoridad	1 a 3 años de prisión	3 a 6 años de prisión e inhabilitación por el doble del tiempo	2 a 4 años de prisión e inhabilitación por el mismo tiempo	6 meses a 2 años de prisión e inhabilitación de 6 meses a 4 años	3 meses a 2 años de prisión	1 a 2 años de prisión o su equivalente en días-multa o arresto de fines de semana
Nombramientos ilegales	Multa de 13 a 67 dólares	Multa de 1.326 a 2.652 dólares e inhabilitación de 1 a 3 años	No está tipificado	100 a 300 días- multa e inhabilitación de 1 a 4 años	30 a 90 días- multa	No está tipificado
Usurpación de funciones	1 a 3 años	2 a 5 años de prisión. Multa de 530 a 2.652 dólares	No está tipificado	1 a 3 años de prisión e inhabilitación por el mismo período	1 mes a 1 año de prisión	2 a 4 años de prisión
Cohecho	4 a 10 años de prisión y multa de 6.724 a 67.724 dólares, más inhabilitación por el doble del tiempo	Multa de más de 2.650 dólares, de 1 a 9 años de prisión, más inhabilitación absoluta por el doble del tiempo	2 a 6 años de prisión e inhabilitación especial del empleo o cargo por igual tiempo.	4 a 6 años de prisión e inhabilitación por el mismo tiempo	De 6 meses a 6 años de prisión e inhabilitación de 10 a 15 años	2 a 4 años de prisión (hasta 8 años para jueces)
Peculado	3 a 10 años de prisión y multa de 67 a 674 dólares	No está tipificado	6 a 15 años de prisión	4 a 12 años de prisión e inhabilitación absoluta por el mismo período	3 a 12 años de prisión	4 a 15 años de prisión
Peculado culposo	Multa de 13 a 135 dólares	No está tipificado	2 a 5 años de prisión	No está tipificado	30 a 150 días- multa	3 a 6 años de prisión
Malversación	Multa de 13 a 135 dólares, se duplica si el daño es a bienes del Estado	2 a 12 años de prisión e inhabilitación absoluta por el doble del tiempo	50 a 100 días- multa o 1 a 3 años de prisión	2 a 5 años de prisión e inhabilitación por el mismo tiempo	1 a 8 años de prisión	1 a 6 años de prisión
Negociaciones ilícitas	1 a 3 años de prisión y multa de 40 a 4.000 dólares	3 a 6 años de prisión e inhabilitación por el doble del tiempo	4 a 8 años de prisión e inhabilitación por igual tiempo	4 a 6 años de prisión y de 100 a 300 días- multa	1 a 4 años de prisión	No está tipificado
Concusión	No está tipificado	No está tipificado	3 a 6 años de prisión e inhabilitación del cargo o empleo por igual tiempo	No está tipificado	2 a 8 años de prisión	3 a 6 años de prisión
Enriquecimiento ilícito	No está tipificado	Se castiga según el monto de enriquecimiento	3 a 10 años de prisión e inhabilitación por igual tiempo	3 a 6 años de prisión e inhabilitación por el mismo tiempo	3 a 6 años de prisión	3 a 12 años de prisión
Soborno internacional	No está tipificado, se aplica la figura de cohecho transnacional	No está tipificado	2 a 4 años de prisión	4 a 8 años de prisión y de 500 a 1.000 días-multa	2 a 10 años de prisión	No está tipificado
Tráfico de influencias	No está tipificado	4 a 9 años de prisión, multa de 5.300 dólares e inhabilitación absoluta por el doble del tiempo	1 a 3 años de prisión y multa de 50 a 100 días-multa	4 a 6 años de prisión e inhabilitación por el mismo período	2 a 5 años de prisión	4 a 8 años de prisión
Fraude	1 a 4 años de prisión	6 a 9 años de prisión e inhabilitación por el doble del tiempo	No está tipificado	5 a 10 años de prisión e inhabilitación por el mismo período	1 a 3 años de prisión y entre 100 y 200 días- multa	2 a 4 años de prisión
Exacciones ilegales	6 meses a 2 años de prisión y multa de 7 a 40 dólares, se puede duplicar si es en beneficio propio o de terceros	3 a 8 años de prisión e inhabilitación por el doble del tiempo	6 meses a 2 años de prisión	2 a 6 años de prisión e inhabilitación por el mismo período	1 mes a 1 año de prisión	3 a 6 años de prisión
Prevaricato	3 a 10 años de prisión.	3 a 9 años de prisión e inhabilitación por el doble del tiempo	3 a 10 años de prisión e inhabilitación por igual tiempo	5 a 7 años de prisión e inhabilitación por el mismo período.	2 a 15 años de prisión	2 a 4 años de prisión

a/ Son tipos generales de delitos; no se incluye la desagregación en subtipos que cada uno de ellos puede tener. No necesariamente tienen este nombre en cada país.

b/ A la fecha de redacción de este informe todavía no estaba en vigencia el nuevo código penal, Ley 14 del 18 de mayo de 2007.

Fuente: Elaboración propia con base en los códigos penales y leyes especiales de delitos contra la función pública.

CUADRO 8.12

**Centroamérica: características del nombramiento de autoridades de las cortes de cuentas**

	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
Requisitos técnicos y experiencia previa en la materia	No	No	No	Sí	No	No
Proceso de competencia abierta	Sí	No	No	Sí	No	No
Mecanismo de calificación de atestados	Sí	No	Sí	Sí	No	Sí
Información transparente y masiva en el proceso	No	No	No	No	No	No
Elección por mayoría calificada	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Participación de la sociedad civil	No	No	No <sup>a/</sup>	No	No	No
Período presidencial coincidente	No	No	No	No	No	Sí
Posibilidad de reelección	Sí	Sí	No	No	Sí	No
Cuestionamientos por partidismo en la última elección	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí

a/ Han existido comisiones de postulación y en algunas ocasiones las elecciones de candidatos para el cargo de contralor general de cuentas ha sido monitoreadas desde la sociedad civil (Coalición para la Transparencia).

Fuente: Elaboración propia.

Si bien cada país de la región tiene limitaciones que debe enfrentar en su sistema de control horizontal (dentro de las mismas instituciones), un problema común que en mayor o menor medida afecta a toda Centroamérica es la corrupción en el Poder Judicial. Los capítulos 7 y 12 de este Informe abordan este tema a partir de un estudio desarrollado por la Fundación para el Debido Proceso (2007), por lo cual no se trata en detalle en el presente análisis.

Las instancias especializadas de control no han estado exentas de acusaciones de corrupción. En Guatemala, el desempeño de la Contraloría General de Cuentas es limitado y su imagen se ha visto afectada por las investigaciones por cargos de corrupción a las que han sido sometidos dos contralores anteriores. En 2007, la Corte de Cuentas de El Salvador fue llevada a los tribunales por la Fiscalía General de la República, luego de descubrirse que sus auditores pedían sobornos a alcaldes para minimizar los señalamientos de los informes de auditoría. En Nicaragua, en el mismo año, la auditoría interna de la Contraloría emitió un informe en el que hizo ver una serie de violaciones a la Ley de Contratación del Estado (compra de bienes y servicios con cotizaciones “arregladas”); además se ha identificado como prioritario “reformar y modernizar la Ley

Orgánica de la Contraloría General de la República para que esté acorde con las modernas técnicas de auditoría gubernamental” (Grupo Cívico Ética y Transparencia, 2006). El caso de la Contraloría de Panamá es particular, porque no cuenta con departamento de auditoría interna.

Estos hechos son ilustrativos de un problema de fondo relacionado con la pregunta ¿quién fiscaliza a los controladores?<sup>28</sup>, en especial en un contexto de débiles controles intergubernamentales y escasa participación ciudadana. Una propuesta que se presenta en la sección final de este capítulo sugiere involucrar en mayor medida a los *ombudsmen*, para que actúen como fiscalizadores de los órganos contralores.

#### Inexistente protección de testigos

A las debilidades institucionales apuntadas se adicionan varias lagunas jurídicas de mucha importancia, como es el caso de la inexistencia de marcos legales adecuados para la protección tanto de testigos como de denunciantes de actos de corrupción. Estos son aspectos incluidos en la Convención Interamericana contra la Corrupción y en la Declaración de Guatemala. En ese país, las leyes en la materia son poco adecuadas a los preceptos de la CICC (Acción Ciudadana, 2007a) y todavía está pendiente fortalecer el

presupuesto de las instancias encargadas de brindar esa protección, así como generar estadísticas sobre el tema (Comisión Presidencial para la Transparencia y Contra la Corrupción, 2006). En el caso de Nicaragua, “aún se necesitan medidas eficaces para proteger a los periodistas y denunciantes de prácticas de corrupción” para lo cual se ha propuesto que el Estado establezca un sistema de protección de denunciantes que incluya medidas de estabilidad laboral, así como garantías frente a procesos judiciales (Grupo Cívico Ética y Transparencia, 2007a).

Un minucioso análisis realizado por las organizaciones Funde, ISD, Fespap e Iudop, como parte del seguimiento a la CICC en El Salvador, concluye entre otras cosas que “si se considera que los delitos de corrupción, al menos los financieros, no son susceptibles de ser fácilmente denunciados por particulares, sino por personas que se desempeñan cerca de quien ejerce la corrupción (...) la denuncia que debiera ser particularmente protegida es la de los mismos servidores públicos, para lo cual se requiere que los órganos investigadores del Estado sean ajenos a los intereses de los partidos políticos, como la Fiscalía General de la República, la Corte de Cuentas de la República y la Corte Suprema de Justicia” (Funde et al., 2007).

En Panamá existen normas que obligan al funcionario público a denunciar actos que causen perjuicios al Estado. Sin embargo, el potencial agente denunciante, o testigo, percibe un clima desalentador para el ejercicio cívico de este deber. Las carencias en materia de protección de testigos profundizan el malestar general ante los riesgos que asumen los denunciadores. El ciudadano común considera incompetente el sistema de protección de derechos básicos, sea éste la Defensoría del Pueblo, la Policía Nacional o el Ministerio Público, por la falta de recursos y la corrupción que, según la creencia general, influye sobre él.

Pese a lo anterior, se han presentado algunos avances normativos importantes. En el caso de Costa Rica, la Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública regula todo lo concerniente a las denuncias de actos de corrupción y su admisibilidad, y estableció un procedimiento único para su recepción y tramitación (Procuraduría de la Ética Pública, 2007). Está pendiente reforzar la normatividad para fortalecer la protección para testigos, víctimas, fiscales u otras personas que puedan verse afectadas como resultado de su participación en la investigación de un delito. En el caso de Honduras, en el año 2007 se aprobó la ley de Protección a Testigos, peritos y demás intervinientes en el proceso penal. Se considera que “esta ley está a la vanguardia de la legislación internacional vigente en la materia de protección a testigos” (ACI-Participa, 2007b).

### Desconfianza ciudadana en los sistemas de control

La institucionalidad de control y combate a la corrupción interactúa en un contexto social determinado, que genera -o no- retroalimentación y apoyo a su labor. En Centroamérica, pese a un mayor activismo y a la prioridad asignada al tema en el debate público, la ciudadanía muestra preocupantes actitudes de desconfianza hacia el sistema institucional de control sobre la acción pública.

### Miedo y percepción de ineficacia incentivan la no denuncia

La inexistencia o ineficacia de los mecanismos para reportar y denunciar casos constituye un factor de riesgo de corrupción. Ello, aunado a una cierta tolerancia de la ciudadanía, como se vio al inicio de este capítulo, genera un caldo de cultivo para la incidencia de este fenómeno.

Los datos disponibles revelan importantes limitaciones en el funcionamiento de estos mecanismos. En un estudio realizado para el sector salud de Nicaragua, Di Tella y Savedoff (2001) encontraron que el miedo -y no la falta de conocimiento- fue la razón principal por la cual las personas encuestadas no denunciaron actos de corrupción. El mismo trabajo señala que se percibe una ausencia o baja calidad del control para enfrentar estas situaciones.

En Panamá se indagaron las opiniones de usuarios de servicios públicos sobre el proceso para denunciar prácticas irregulares y se observó que dos de cada cinco personas respondieron que el procedimiento es engorroso, carente de independencia e implica un riesgo de seguridad personal. Esta opinión la compartían los funcionarios públicos, en una proporción de uno de cada dos encuestados (Fundación para el Desarrollo de la Libertad Ciudadana, 2004). Al comparar estos datos con otros estudios, los investigadores indican que “el ambiente para la denuncia de otros delitos parece compartir las mismas características que para los delitos de corrupción”. La no denuncia es también un fenómeno extendido en otras áreas de la vida social panameña: según un análisis reciente, el 57,4% de las víctimas de actos de delincuencia no denuncia el crimen. De ellas, el 44,3% justifica su acción porque considera que denunciar “no sirve para nada” (Pérez y Seligson, 2007).

En Honduras también se han manifestado dudas sobre los mecanismos de control. En el año 2002, cerca del 75% de los usuarios de servicios públicos encuestados por el Banco Mundial indicó que no había reportado incidentes de corrupción aun cuando había sido afectado por ellos. Entre las razones

señaladas para tal comportamiento se encuentran respuestas como “todos lo saben pero nadie lo reporta”, “quienes lo reportan terminan sufriendo más”, “no se puede probar nada” o “a nadie se le investigará o se le castigará”. Los funcionarios públicos consultados agregaron que “no hay protección contra posibles represalias” (Banco Mundial, 2002)

En Guatemala, en el 2005 solo un 15% de los hogares afirmó conocer cómo reportar la corrupción y, de estos, solo un 34% calificó los mecanismos como eficientes. Mientras que “todos los hogares entrevistados consideran que la no investigación de los casos, por parte de las autoridades, es una razón importante para no reportar los casos de corrupción”, el 95% de ellos “considera que la preocupación, derivada de un potencial acoso y de eventuales represalias, determina la decisión de no reportar los casos de corrupción en el país” (Banco Mundial, 2005).

A pesar de lo anterior, en Guatemala las personas encuestadas en este estudio del Banco Mundial “manifestaron como importante la disposición de mecanismos para denunciar anomalías, como buzones físicos, línea telefónica y uso del Internet”. Esta opinión no es nada despreciable si se tiene en cuenta que “el grado hasta el cual los ciudadanos se ven forzados a pagar sobornos para obtener servicios públicos en instituciones guatemaltecas, es sustancialmente inferior cuando en tales instituciones existen mecanismos para que los ciudadanos los hagan responsables por la calidad del servicios que proveen” (Banco Mundial, 2005). Es decir, la presión ciudadana sirve de desincentivo para la corrupción o como incentivo para que los funcionarios públicos presten un mejor servicio, “al mismo tiempo que los expone más cuando reciben sobornos” (Banco Mundial, 2005).

En efecto, al analizar algunas condiciones institucionales de empresas prestadoras de servicios, la organización Acción Ciudadana indica que la “estructura organizacional que no cuenta con un eficiente sistema de denuncias y mecanismos de reclamo, al que puedan recurrir los usuarios de los servicios

que presta, es más propensa a la comisión de actos de corrupción por parte del recurso humano que en ella se desempeña, particularmente por quienes desempeñan cargos intermedios y están directamente vinculados a la prestación de los servicios y a la atención de los usuarios” (Acción Ciudadana, 2008).

La falta de seguimiento de las denuncias por parte de las autoridades competentes es otra debilidad que se ha señalado como un factor que desestimula la participación de la ciudadanía. Las instituciones de control especializadas, como las cortes de cuentas o las fiscalías, muestran grandes limitaciones en sus capacidades institucionales para atender y dar seguimiento a todas las denuncias ciudadanas.

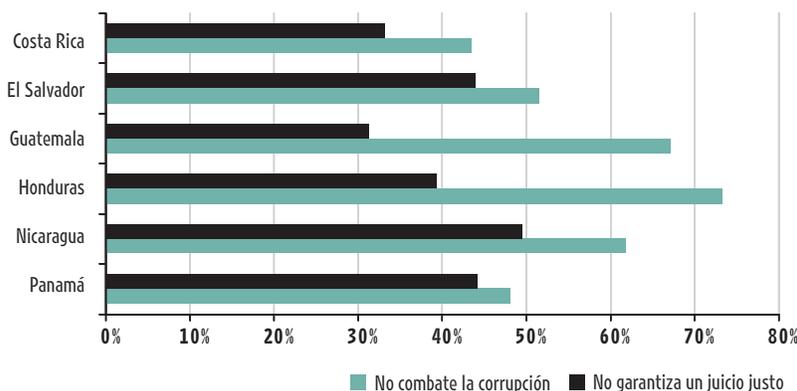
### Creencia generalizada en la impunidad de los infractores

La percepción de impunidad que expresa la población es alta en toda la región (gráfico 8.3). Este problema no es exclusivo para los delitos de corrupción, sino en general para todas las materias judiciales, en especial las relacionadas con seguridad ciudadana (véase el capítulo 12). En este capítulo se han señalado problemas en el diseño institucional que, por un lado, crea instancias de control especializadas sin capacidad de sanción (“sin dientes”) y por otro lado, genera un efecto de embudo en el Poder Judicial, que finalmente es el que determina el desenlace de los casos de corrupción. Esto con el agravante de que los procesos judiciales tienden a ser largos y el porcentaje de condenas bajo. Además, para que exista una sanción es indispensable que exista una denuncia, y en esta área la ciudadanía en Centroamérica muestra desconocimiento o apatía para utilizar los canales disponibles, como se mostró en párrafos anteriores.

En términos generales, la confianza ciudadana en las instituciones de control tiende a ser menor que la confianza en los medios de comunicación (gráfico 8.4). En las mediciones del *Barómetro de las Américas*, utilizando el promedio 2004-2006 para eliminar el efecto de fluctuaciones de corto plazo, se observa que en todos los países los medios de

GRÁFICO 8.3

**Centroamérica: porcentaje de personas que consideran<sup>a/</sup> que el sistema judicial no garantiza un juicio justo y que el Gobierno no combate la corrupción. 2006**

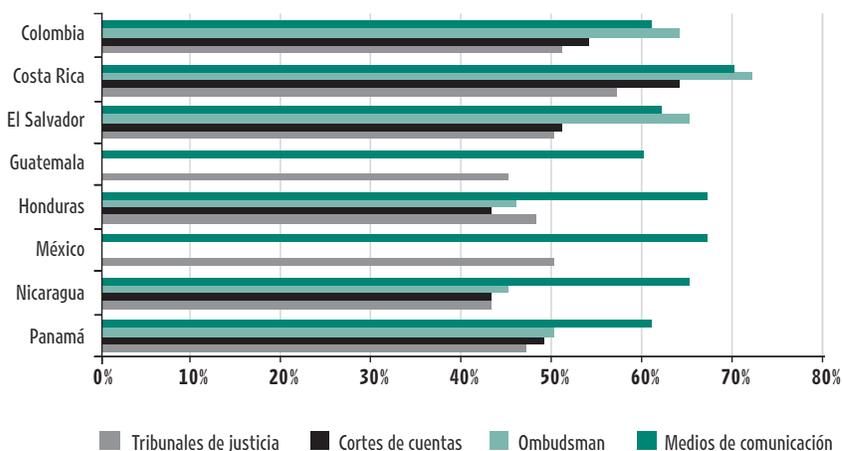


a/ Preguntas: ¿Considera que el gobierno hace esfuerzos para combatir la corrupción? ¿Garantizan los tribunales un juicio justo? Porcentajes de personas que respondieron: nada, muy poco o poco, con valores de 1, 2 y 3 respectivamente.

Fuente: Lapop, 2006.

GRÁFICO 8.4

**América Latina: grado de confianza en las instituciones de control<sup>a/</sup> 2004-2006**



a/ Guatemala y México no tienen cortes de cuentas y *ombudsman*. El grado de confianza en las instituciones de control se mide en una escala de 0-100; 0 denota que nadie tiene confianza en la institución y 100 que todos los entrevistados tienen mucha confianza en la institución.

Fuente: Lapop, 2004 y 2006.

comunicación tienen un nivel entre 10 a 17 puntos porcentuales más alto (en una escala de 0 a 100) que las instituciones de control. Las excepciones son El Salvador, Costa Rica y Colombia,

donde el *ombudsman* goza de una confianza similar a la de los medios. Debe anotarse que, salvo Honduras, el sistema de justicia tiende a recibir las peores calificaciones en todos los países.

### Ejemplos de corrupción en sectores específicos de la gestión pública

La naturaleza de la corrupción en la función pública -una práctica ilegal en ocasiones difícilmente detectable- dificulta estudiar no solo su magnitud real y sus implicaciones (recuadro 8.4) sino sus modalidades de funcionamiento. Pese a ello, sigue siendo cierto que ambos temas son relevantes. Debido a la inopia de estudios sistemáticos en esas materias, en esta sección se ha optado por un enfoque más puntual, que procura recopilar evidencias sobre la manera en que opera la corrupción en tres ámbitos de la función pública: la contratación pública, por su impacto

económico; la prestación de servicios de salud, por su vínculo directo con el bienestar básico de la ciudadanía y por ser un derecho humano fundamental, y la gestión de trámites ante entidades públicas, por su frecuencia e importancia en el día a día de las personas (trato ciudadano) y del desarrollo de las empresas<sup>29</sup>. Se trata, además, de ámbitos para los cuales existe algún acervo de información corroborada.

### Vacíos legislativos y prácticas irregulares en la contratación pública

Los sistemas de contratación pública en Centroamérica tienen serias fallas que los hacen vulnerables a la corrup-

ción. Si bien se han emprendido reformas para fortalecerlos, entre las cuales destaca el incremento en el uso de sistemas de contratación electrónica, aún se presentan debilidades en las leyes y problemas en la práctica que son comunes a todos los países del istmo.

Se debe tener en cuenta que atacar la corrupción en los sistemas de adquisiciones requiere el funcionamiento coordinado de todo el sistema de controles, es decir, incluye un conjunto de medidas relacionadas con distintas áreas, como el control interno, externo o social, la capacidad técnica de los funcionarios públicos encargados de tomar las decisiones sobre compras públicas, los sistemas de información

#### RECUADRO 8.4

### El costo de la corrupción en Centroamérica

El estudio pionero de Mauro (1995) demostró los efectos negativos de la corrupción en la economía, utilizando para ello la relación entre los índices de riesgo-país y el crecimiento económico. Desde entonces se ha abierto una línea de investigación tendiente a cuantificar el peso de la corrupción para las naciones. Los análisis han comprobado la existencia de un efecto negativo en: el ingreso per cápita (Kaufmann y Kraay, 2002), la productividad per cápita y los ingresos fiscales (Tanzi y Davoodi, 2001), la distribución de los ingresos y la pobreza (Gupta et al, 2002), entre otros.

En Centroamérica se han realizado ejercicios similares. Siguiendo la metodología de Wei (1999), en el caso de Panamá se calculó que una mejoría en el nivel de corrupción (medido por el valor promedio del índice de riesgo del Informe de Competitividad Mundial (por su sigla en inglés ICRG) en 1991 y 1997, que en este caso es 2,0) a los niveles de corrupción que poseen otros países como Costa Rica (cuyo valor promedio del ICRG entre 1991 y 1997 es 5), aumentaría la tasa de crecimiento promedio durante el período 1990-1997 en 1,98 puntos porcentuales. Es decir, si Panamá hubiese alcanzado el valor indicado, sus ingresos per cápita se

habrían incrementado en 633 dólares. Esto puede interpretarse como un costo de oportunidad de los ingresos que se dejó de percibir, los cuales representarían un 20,6% menos en el ingreso per cápita al ser comparados con el producto prevaleciente en el 2006.

Siguiendo un procedimiento similar, se tendría que la inversión extranjera directa durante el período 1990-1997 se habría aumentado en 3,0 puntos porcentuales, lo cual supone una enorme pérdida para el país (visto como un costo de oportunidad) que equivaldría a 24,7 millones de dólares en tan solo un año (Mosquera, 2006).

En Costa Rica, la suma de los fondos sustraídos únicamente en seis grandes casos de corrupción en los últimos años (Fondo de Emergencias, Aviación Civil, Banco Anglo, Fondo de Compensación Social, CCSS-Fischel, ICE-Alcatel) asciende a cerca de 330,5 millones de dólares. Este dinero representa cerca de un tercio del presupuesto total asignado al Ministerio de Educación Pública, casi el mismo monto destinado a los primeros ciclos de educación escolar y casi el doble de lo estipulado para el tercer ciclo y la educación diversificada. Asimismo, el monto de los casos de corrupción representa el 95% del presupuesto del Ministerio de Agricultura y Ganadería (Acuña, 2004).

En Nicaragua, un único caso ejemplifica la pérdida económica ocasionada por actos de corrupción. Se trata del caso contra un expresidente de la República, al que se acusó de malversación y desviación de aproximadamente 1.400 millones de córdobas (cerca de 100 millones de dólares), que fueron extraídos del presupuesto público y "lavados" en bancos extranjeros. Este monto equivale casi a la totalidad presupuesto de salud del año 2004, que era de 1.532 millones de córdobas, o el de educación, que era de 1.564 millones. También representa casi el 17% de las exportaciones del país (Grupo Cívico Ética y Transparencia, 2006)

Tomando como referencia la metodología del Banco Mundial, la cual considera que el costo de la corrupción, principalmente el soborno, asciende a alrededor del 3% de la economía mundial, en Centroamérica ese porcentaje equivale a 2.922 millones de dólares (el PIB de la región en el 2006 fue de 97.404,9 millones de dólares). Esta cifra representa el 83% y el 85% de las exportaciones de Guatemala y El Salvador, respectivamente, y sobrepasa en más del 50% las exportaciones de Honduras y Nicaragua (datos del CMCA, 2006).

entorno a esas transacciones, la regulación sobre conflictos de interés de servidores públicos y de oferentes, entre otros elementos que forman parte del blindaje que debe existir alrededor de los recursos públicos.

Acción Ciudadana ilustra esta idea para el caso de Guatemala, donde “los avances y logros en la promoción de la transparencia en las adquisiciones públicas, mediante la implementación de sistemas de compra electrónica, al igual que la expansión en el uso de las otras herramientas del Sistema Integrado de Administración Financiera, se ven merados por la falta de reformas integrales de combate contra la corrupción (...) en áreas estratégicas como los sistemas de declaraciones juradas patrimoniales, los mecanismos para detectar y solucionar los conflictos de intereses, así como el acceso a la información pública; las

cuales no han experimentado los cambios necesarios para una promoción de la transparencia efectiva” (Acción Ciudadana, 2006a).

Al comparar los sistemas de contratación pública de Guatemala, Panamá y Costa Rica con un sistema ideal derivado de las medidas contempladas en la CICC, la Uncac y otros estándares internacionales, Transparencia Internacional identificó que estos países todavía se encuentran lejos de ese ideal (cuadro 8.13). El abuso del mecanismo de adjudicación directa, la limitación de la publicidad de la contratación, debilidades en materia de inhabilidades e incompatibilidades, así como dificultades en el acceso a la información y la participación ciudadana, son algunos de los obstáculos que se han identificado en la región (Transparencia Internacional, 2006b).

### Falta de transparencia y rendición de cuentas en los servicios de salud

El área de salud presenta múltiples dimensiones que la hacen particularmente vulnerable a los abusos y a la corrupción. De acuerdo con el *Informe Global de Corrupción 2006* de Transparencia Internacional, ningún otro sector enfrenta una combinación de incertidumbre (ante el problema de salud y su solución), información asimétrica (entre un ciudadano y un médico) y un gran número de actores dispersos, como la que interviene en el sector salud.

Los hallazgos de este Informe (Transparencia Internacional, 2007a) se suman a la evidencia recogida por Lewis (2004) al revisar información en un amplio número de países; este autor destaca como problemas de corrupción

CUADRO 8.13

#### Costa Rica, Guatemala y Panamá: informe de cumplimiento sobre contrataciones públicas 2005-2006 (PORCENTAJES)

Indicadores <sup>a/</sup>	Guatemala	Costa Rica	Panamá
<b>A. Indicadores institucionales</b>			
Planeación del gasto público	66,7	46,7	46,7
Mecanismos de selección objetiva	45,0	66,7	16,7
Ejecución y cumplimiento de contrato	42,9	21,4	14,3
Control de la actividad contractual	51,2	55,8	40,7
Acceso a la información	54,2	64,6	47,9
<b>B. Indicadores de integridad del sistema (o de contexto)</b>			
Transparencia institucional		100,0	
Calidad del sistema político	69,8	64,3	66,9
Calidad de la burocracia	60,9	85,7	55,7
Calidad del sistema judicial	75,8	60,0	74,2
<b>C. Indicadores de desempeño</b>	Sin información estadística	Avances parciales <sup>b/</sup>	100,0
<b>D. Indicadores de percepción</b>	91,7	58,3	37,5

a/ Las respuestas se basan en 138 indicadores de cuatro tipos que buscan observar distintos aspectos de la transparencia de los sistemas de contratación pública: i) indicadores institucionales, ii) indicadores de integridad del sistema, iii) indicadores de percepción, iv) indicadores de desempeño. Los indicadores comparan la respuesta dada a un sistema ideal de contrataciones determinado por los estándares mínimos de Transparencia Internacional sobre contrataciones públicas, la CICC y la Uncac, y prácticas internacionales. El riesgo corresponde a la diferencia entre la realidad y este ideal. La escala va de 0 a 100 (donde 100 es riesgo alto y 0 ningún riesgo).

b/ En general pareciera que no se cuenta con información “dura” que permita evaluar el desempeño institucional. Sin embargo, hay avances en el tema de la publicación de licitaciones en periódicos nacionales, además de la obligatoria en el diario oficial, y la apertura de sitios en Internet para difundir la información correspondiente.

Fuente: Transparencia Internacional.

comunes en los sistemas de salud el ausentismo del personal<sup>30</sup>, el mal manejo de los fondos asignados y el desvío hacia otros propósitos, los pagos ilegales por servicios, irregularidades en la contratación y adquisición de provisiones, y compra de plazas y ascensos laborales.

Desafortunadamente las naciones centroamericanas no son ajenas a estos problemas. En primer lugar, en cuanto al ausentismo y el desvío de recursos del sistema de salud, al analizar la corrupción reportada en algunos hospitales de Costa Rica y Nicaragua, Di Tella y Savedoff (2001) encontraron que los abusos más recurrentes fueron el robo de provisiones médicas y el ausentismo por parte del equipo médico, junto con la realización de cobros ilegales por la prestación de servicios. En Costa Rica, mientras el ausentismo fue particularmente extendido y confirmado por el 90% de personal de enfermería y doctores encuestados por este estudio, la mayor parte de ellos indicó que el robo se presenta con alguna y no con mucha frecuencia.

En Nicaragua el ausentismo fue reportado como un problema presente en algunos hospitales, junto con el uso de equipos en pacientes privados o amigos. En cuanto a los recursos disponibles para la operación de los hospitales analizados, situaciones como el uso particular de un vehículo público, gastos en actividades no relacionadas con servicios de salud, tratamiento preferencial de pacientes y desvío de donaciones para uso personal, fueron las más señaladas por usuarios y personal como frecuentes o constantes (Di Tella y Savedoff, 2001).

En segundo lugar, con respecto a pagos ilegales, además de los datos recogidos por Di Tella y Savedoff para el caso de Nicaragua, los estudios de Acción Ciudadana y de la Universidad de Costa Rica identifican dos servicios de salud particularmente afectados por el soborno. En el caso de Guatemala se trata de “arreglar para que se atendiera urgentemente a un paciente o que éste ingresara antes de lo programado en un puesto/centro de salud o en un hospital público”, en tanto que en Costa Rica

corresponde a la posibilidad de recibir “tratamiento médico o una operación en la Caja Costarricense de Seguro Social pagando a un médico”.

En tercer lugar, en algunos países se han identificado debilidades que afectan la contratación pública en el sector salud. El estudio de Lewis indica que en Costa Rica las compras públicas de medicamentos presentan fallas por la falta de monitoreo de la calidad y la eficacia de las medicinas, la ausencia de auditorías sobre los procesos e interferencia política incontrolada en las adquisiciones (Lewis, 2006). En Guatemala, ante la necesidad de incrementar la transparencia en la compra de medicinas por parte del Estado, en el año 2005 la Coalición por la Transparencia formuló recomendaciones de carácter estructural como modificaciones a la Ley de Compras y Contrataciones, la reducción de la discrecionalidad de las juntas de calificación de los procesos de contratación, la creación de una política de salud de acuerdo con las necesidades del país y las normas internacionales vigentes, y garantizar el acompañamiento y asesoramiento técnico del personal encargado de los procesos de compras y contrataciones (Coalición por la Transparencia, 2006).

Por último, la malversación de fondos y bienes destinados al sector salud en Centroamérica se ha manifestado ante la opinión pública a través de destacados casos de corrupción. Costa Rica, El Salvador y Guatemala han tenido escándalos relacionados con la adquisición de medicamentos, equipo médico y infraestructura, mientras que en Honduras y Nicaragua se presentaron irregularidades en los programas de modernización del sector salud. Estos ejemplos ilustran de manera dramática las dimensiones de este problema, cuyo alcance va más allá de afectar al usuario individual de los servicios.

La existencia de corrupción en el sector salud es más grave si se considera desde la perspectiva de desarrollo humano, puesto que la satisfacción de necesidades en este ámbito es de carácter prioritario para la población. El hecho de que en Guatemala y Costa

Rica se haya reportado una alta incidencia de corrupción en trámites como recibir un servicio urgente o solicitar una cita médica, ayuda a ilustrar este argumento. Sin entrar en un análisis detallado sobre la calidad o la cantidad de los servicios que pueden ser proporcionados, un estudio del Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (Icefi, 2007), estima que aproximadamente diez millones de ciudadanos centroamericanos (24,5% de la población total) vivirían en la actualidad sin la posibilidad de ejercer su derecho a la salud, mientras que 30,7 millones (72,8% de la población total) carecerían de afiliación a la seguridad social (capítulos 2 y 4). En esa medida, la demanda no satisfecha por acceder al sistema de salud y la dificultad para sustituir ese servicio por uno privado, podría asociarse a una mayor propensión a incurrir en actos corruptos para obtenerlo.

Es importante aclarar, no obstante, que este riesgo de corrupción no es exclusivo de la población de más bajos ingresos. El Banco Mundial (2002) indica que, en el caso de Honduras, la incidencia del soborno reportada por los usuarios de servicios de centros de salud y seguro social fue mayor en el grupo de ingresos medios, mientras que los grupos de bajo y de alto ingreso registraron niveles similares de frecuencia de soborno, aunque en todos los casos el porcentaje de reportes de alta frecuencia de este tipo de corrupción se mantuvo por debajo del 5%. Igualmente, en Costa Rica, si bien el mayor índice de corrupción lo tienen las personas que declararon ingresos menores a 60 dólares mensuales (30.000 colones), el 37% de todos los sobornos se encuentra en el grupo de ingresos de entre 500 y 1.000 dólares (250.000 y 500.000 colones) mensuales, es decir un grupo de ingresos medios, mientras que las personas con ingresos superiores a 2.000 dólares (un millón de colones) mensuales no reportaron sobornos (Poltronieri, 2006).

Adicionalmente, la corrupción “está asociada con una menor calidad del servicio ofrecido y con un menor acceso de los pobres a los servicios del Estado”. En el caso de Guatemala,

donde se reporta mayor incidencia de corrupción en instituciones del sistema de salud que en otras entidades públicas, “los servicios ofrecidos por las agencias que registran niveles menores de corrupción administrativa, son considerados como de mejor calidad y más accesibles a los pobres que los servicios ofrecidos por agencias con niveles mayores de corrupción” (Banco Mundial, 2005). Una situación similar se presenta en Honduras, donde se encontró que “hay una correlación negativa importante entre el soborno y la calidad del servicio” (Banco Mundial, 2002). Esto estaría revelando que la corrupción tiene un efecto directo sobre la calidad de los servicios de salud. Lamentablemente, existiría un incentivo para que el ciudadano que quiere recibir un servicio de calidad utilice el soborno para acceder a él, con lo cual a la larga se podría presentar una baja generalizada en la calidad del servicio.

### Pagos indebidos en trámites empresariales

En lo que respecta a trámites como registros, permisos, licencias y otros tipos de gestiones para iniciar actividades empresariales, nuevamente la única fuente de información con que se cuenta son datos de encuestas. La información generada por el *Barómetro Global de la Corrupción* y el *Barómetro de las Américas*, indica que si bien la percepción de corrupción en los servicios de registros y permisos (clasificados de manera general como registros y permisos que debe solicitar la ciudadanía ante las autoridades públicas) no es la más alta entre los sectores analizados, este servicio sí está siendo afectado por la corrupción. Sin embargo, estas encuestas no presentan una muestra específica de empresarios.

Entrando en el ámbito comercial, de acuerdo con el Banco Mundial, el porcentaje de empresas con operaciones en Centroamérica que en el año 2006 calificaron la corrupción como una “traba muy importante”, es mayor que las opiniones de las empresas con operaciones en otros países de América Latina. Además, la corrupción fue

identificada por los empresarios como la segunda traba más importante, siendo la primera la burocracia y la tercera el crimen (World Bank, 2006b).

Los datos del *Investment Climate Survey*, del Banco Mundial, permiten obtener detalles para Guatemala, Honduras y Nicaragua. Las ediciones de esta encuesta realizadas entre 2003 y 2004 indican que el ámbito en que la mayoría de empresarios reporta que se le solicitó pagar sobornos es el relacionado con la agilización de procedimientos con funcionarios públicos. Los datos de los tres países revelan que en más de la mitad de los casos a los empresarios se les pide un soborno para acelerar un trámite. Esto es aun más llamativo en Honduras, donde seis de cada diez empresarios han enfrentado esta situación (gráfico 8.5).

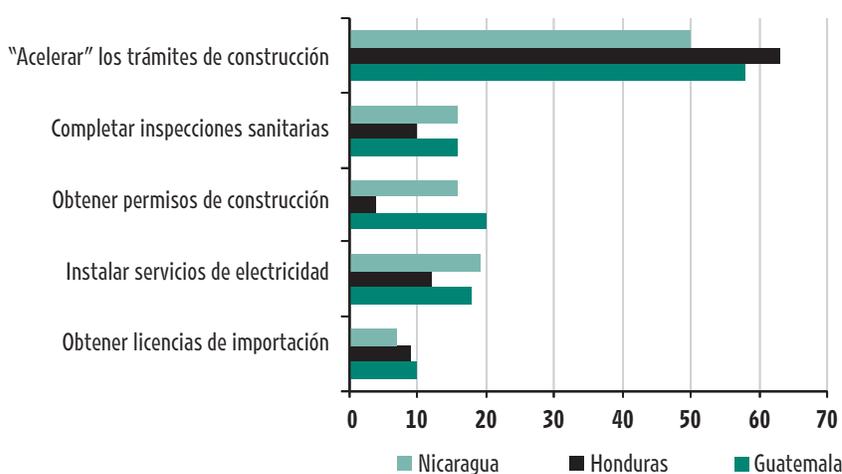
Al mirar otros trámites específicos se encuentra que Guatemala es el país más afectado por la solicitud de sobornos para la obtención de permisos de construcción, mientras que Nicaragua lo es para la instalación del servicio eléctrico.

La información disponible sobre la renovación de licencias o permisos también señala una importante incidencia de corrupción en Guatemala y Nicaragua, particularmente en lo que concierne a lo que las empresas participantes en el estudio identificaron como la “necesidad de pagar sobornos” para renovar permisos ante el Ministerio de Agricultura y ante las autoridades sanitarias y para poder cumplir con requisitos de construcción. Los datos de Honduras indican menor incidencia de corrupción en este tipo de trámites (gráfico 8.6)

La perspectiva de riesgos de corrupción también es útil para analizar los incentivos institucionales para la incidencia de esta práctica en trámites como registros, permisos, licencias y actividades comerciales<sup>31</sup>. Tradicionalmente se ha asociado una mayor cantidad de procedimientos y de tiempo con mayores oportunidades o riesgos de corrupción. Esta idea podría fortalecerse si los trámites en los cuales se reporta algún tipo de actuación indebida son aquellos mismos en los que es necesario dedicar

GRÁFICO 8.5

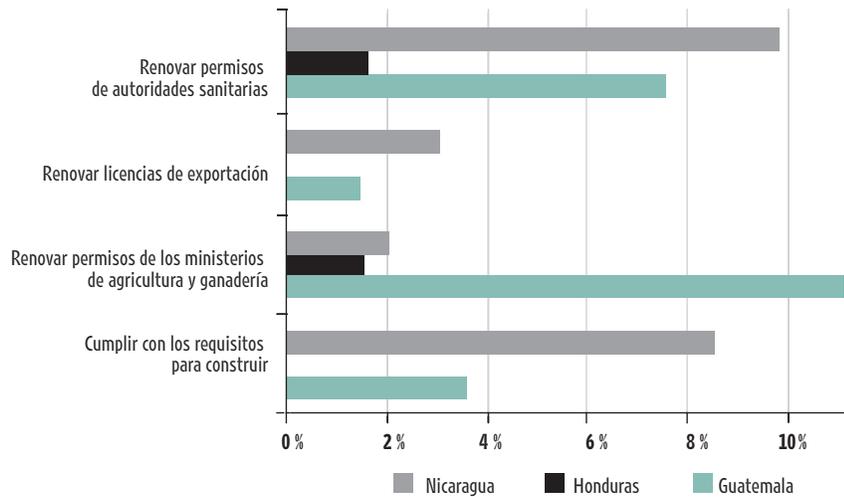
**Guatemala, Honduras y Nicaragua: Porcentaje de empresas que declararon sobre algún tipo de corrupción para agilizar trámites y servicios públicos. 2003-2004**



Fuente: Elaboración propia con información de la base de datos de *Investment Climate Survey*, 2003-2004, Banco Mundial.

GRÁFICO 8.6

### Guatemala, Honduras y Nicaragua: porcentaje de empresas que declararon haber recibido solicitudes de sobornos para renovar permisos. 2003-2004



Fuente: Elaboración propia con información de la base de datos de *Investment Climate Survey*, 2003-2004, Banco Mundial.

un tiempo considerable para completar un número alto de procedimientos.

Los datos presentados en la sección sobre patrones de la corrupción (gráficos 8.5 y 8.6), señalan la incidencia de corrupción en trámites asociados con licencias de importación, instalación de servicios de electricidad, permisos de construcción e inspecciones sanitarias. Ahora bien, el cuadro 8.14, proporcionado por el estudio *Doing Business* del Banco Mundial, arroja información muy variada, tanto entre países como entre tipos de trámites.

Si bien se podría indicar, por ejemplo, que las naciones centroamericanas en general cuentan con una mayor cantidad de procedimientos, tiempo requerido y costos implicados en la obtención de licencias en contraste con los países de la OCDE, hay diferencias notables entre algunos países de la misma región y entre los factores medidos, como el número de procedimientos entre El Salvador (34) y Honduras (17), o el costo entre Guatemala (1.142 dólares) y Panamá (143 dólares). Algo similar puede verse en otros ámbitos, como registro de propiedades, pago de impuestos y comercio transfronterizo. Podría pensarse que en el istmo la

mayor cantidad de procedimientos en algunos casos (por ejemplo en el número de impuestos que se deben pagar) supone una mayor interacción entre usuarios/empresarios y funcionarios públicos y, por lo tanto, más oportunidades para que haya corrupción, siempre y cuando se presente una oferta por parte del usuario/empresario o una demanda por parte del funcionario.

Un incentivo más evidente podría relacionarse con el tiempo que requieren estos trámites, pues en este caso los datos de *Doing Business* sí muestran una tendencia clara en la región centroamericana, donde la duración de los procedimientos analizados es mayor que la correspondiente a los países de la OCDE, aunque Panamá es la excepción en varios de ellos. En esa medida se plantea que, si el tiempo para obtener una licencia o completar un procedimiento es prolongado, habrá mayor incentivo bien sea para que el usuario/empresario quiera agilizarlo con alguna modalidad de corrupción, o para que el funcionario público solicite un soborno u otro acto ilícito.

La base de datos del *Investment Climate Survey* (2003-2004), que desafortunadamente solo dispone de

información para Nicaragua, Guatemala y Honduras, indica que entre quince y veinte días al año del tiempo de los gerentes se destina a interactuar con funcionarios públicos, además de que una proporción superior al 50% de las empresas incurre en el pago de sobornos para agilizar los trámites. De este modo, los procedimientos que requieren más tiempo podrían generar mayores riesgos de corrupción y este sería un escenario válido para la región según los datos analizados. Debe reconocerse, sin embargo, que una mayor cantidad de tiempo dedicado a la interacción con funcionarios públicos puede ser el resultado no solo de un mayor número de trámites, sino también de la necesidad o interés por asegurar un negocio con el Estado.

El recuadro 8.5 presenta algunas medidas que pueden ayudar a combatir la corrupción en las entidades encargadas de proporcionar servicios públicos y que también pueden ser aplicadas en el ámbito de los trámites, en tanto estos implican una interacción entre funcionarios y ciudadanos. También resulta fundamental que exista información pública, clara y completa, sobre el costo y el procedimiento para acceder a un servicio o a un trámite. Con esta información disponible, será más difícil exigir pagos indebidos a los ciudadanos.

#### Nota especial: Nuevas instituciones de control y su potencial inexplorado para el combate a la corrupción

Como parte de la proliferación de órganos de control, en los últimos veinte años han surgido en todos los países centroamericanos agencias de protección de derechos ciudadanos. Estas son los *ombudsman* o defensorías de derechos humanos y las instancias de protección al consumidor. Ninguno de los dos tipos de instituciones se creó con el propósito específico de combatir la corrupción. No obstante, su labor cotidiana en defensa de los derechos ciudadanos tiene un enorme potencial para colaborar en esa lucha y mejorar el funcionamiento general de la red de control y rendición de cuentas de un país.

CUADRO 8.14

### Centroamérica: trámites para empresas en materia de licencias, registro de propiedad, pago de impuestos y comercio transfronterizo

Trámite/ indicador	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá	América Latina y el Caribe	Países OCDE
<b>Manejo de licencias <sup>a/</sup></b>								
Número de procedimientos	23	34	22	17	17	25	16,9	14
Duración (días)	178	155	235	125	219	149	238,6	153,3
Costo <sup>b/</sup>	244,2	197,9	1.142,2	634,1	898,6	143,9	268,2	62,2
<b>Registro de propiedades <sup>c/</sup></b>								
Número de procedimientos	6	5	5	7	8	7	8,2	4,9
Duración (días)	21	31	30	24	124	44	58,9	28
Costo (porcentaje del valor de la propiedad)	3,3	3,6	1,0	5,8	3,5	2,4	5,0	4,6
<b>Pago de impuestos <sup>d/</sup></b>								
Pagos (número)	43	66	39	47	64	59	48,7	15,1
Tiempo (horas)	402	224	344	424	240	482	366,9	183,3
<b>Comercio transfronterizo <sup>e/</sup></b>								
Documentos para exportar (número)	7	8	11	7	5	3	6,7	4,5
Tiempo para exportar (días)	18	21	19	20	36	9	22,6	9,8
Costo de exportación (US\$ por contenedor)	660	540	1.052	1.065	1.021	650	1.095,6	905
Documentos para importar (número)	8	11	11	11	5	4	7,7	5
Tiempo para importar (días)	25	18	18	23	38	9	24	10,4
Costo de importación (US\$ por contenedor)	660	540	1.177	975	1.054	850	1.208,3	986,1

a/ Procedimientos, tiempo y costo para construir un almacén, incluyendo obtener licencias y permisos, completar las notificaciones e inspecciones requeridas, y lograr las conexiones a los servicios públicos.

b/ Porcentaje del ingreso per cápita.

c/ Facilidad con que las empresas pueden asegurar los derechos de propiedad; incluye el número de pasos, el tiempo y el costo de registro de la propiedad.

d/ Muestra las complicaciones que las medidas administrativas imponen al pago de impuestos. Estas medidas incluyen el número de pagos que un nuevo empresario debe realizar, el número de horas de preparación requeridas, la declaración y el pago.

e/ Costos y procedimientos relacionados con la importación y exportación de un embarque estándar de mercancías. Cada procedimiento oficial se registra comenzando desde el acuerdo final entre las dos partes y terminando con la entrega de las mercancías.

Fuente: *Doing Business* 2008, World Bank.

RECUADRO 8.5

### Algunas propuestas para luchar contra la corrupción en los servicios públicos

- Establecer sistemas de denuncia y mecanismos de reclamo de carácter público, de manera que las quejas y las respuestas a las mismas puedan ser conocidas por todos los ciudadanos y los entes contralores o fiscalizadores del Estado.
- Organizar la demanda. Cuando existen asociaciones de usuarios u otro tipo de organizaciones sociales que vigilan, acompañan y monitorean la prestación de los servicios públicos, estén estos a cargo del Estado o del mercado, hay muchas posibilidades de que los mismos sean de acceso equitativo y funcionen de forma transparente y eficiente.
- Potenciar la oferta en la prestación de los servicios públicos.
- Evitar el monopolio en la prestación de un servicio, pues tiende a crear situaciones inequitativas e ineficientes, más aun cuando se trata de servicios públicos en manos privadas.
- Fortalecer los entes reguladores de los servicios públicos privatizados (superintendencias), a la vez que se promueve el buen funcionamiento del sistema de justicia y de los órganos de control del Estado.
- Cuando el Poder Judicial y los órganos de control del Estado no funcionan adecuadamente, o carecen de independencia frente a otros actores, sean estos del Estado o del mercado, el acceso a los servicios públicos, que se basa en el precepto de igualdad legal de los ciudadanos, entra en crisis.

Fuente: Acción Ciudadana, 2008.

En efecto, ambas instituciones tienen ventajas que las hacen privilegiadas para incursionar en casos de prácticas ilegales en la función pública. Tienen una interacción directa y cotidiana con la ciudadanía y además cuentan con potestades de resolución y sanción, tal como se verá seguidamente. El objetivo de este apartado es presentar la situación actual de estos entes y explorar su potencial para combatir la corrupción.

### Los ombudsmen y su magistratura de influencias

Los *ombudsman* o defensores de los derechos humanos o del pueblo se encuentran en todas las naciones centroamericanas. En 1985 Guatemala fue uno de los primeros países en Latinoamérica en crear esta institución. El *Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá* presentó una descripción del marco legal e institucional de estas defensorías e hizo ver que tenían naturalezas y dinámicas distintas, unas más enfocadas hacia los derechos humanos y otras hacia irregularidades en la administración pública. Además, en algunos casos disfrutaban de un alto prestigio (Costa Rica, Honduras y Guatemala), mientras que en otros se habían visto envueltos en crisis de confianza (El Salvador y Nicaragua) (Proyecto Estado de la Región, 2003).

Esta sección hace énfasis en la labor que realizan los *ombudsman* como instituciones de control y en su naturaleza privilegiada para contribuir en la lucha contra la corrupción. Ciertamente se reconoce que en ningún país tienen capacidad sancionatoria, pues su función la llevan a cabo por medio de la “magistratura de influencias”, es decir, su intervención y sus recomendaciones se acatan dependiendo de la voluntad de los aludidos y de la autoridad moral del defensor o procurador. No obstante, la flexibilidad que proporciona la magistratura de influencias es justamente la característica que hace que estas instituciones tengan un margen de maniobra importante en el combate a la corrupción.

Además de esta flexibilidad, las defensorías o procuradurías tienen

competencias para iniciar investigaciones en las instituciones públicas, ya sea motivadas por una denuncia o por cuenta propia (de oficio). Otra de las ventajas que poseen es su cercanía con la población, al ser espacios de interacción entre las demandas ciudadanas y las instituciones públicas. La mayoría de *ombudsman* cuenta con diversos canales para atender denuncias (teléfono, correo electrónico, fax, etc.) y con oficinas regionales o programas de oficinas móviles para llegar a todo el país. También son beneficiarios privilegiados de fondos de cooperación internacional, que se adicionan a los crecientes presupuestos nacionales que les han sido asignados en los últimos cinco años (cuadro 8.15).

Si la red de instituciones de control funciona de manera adecuada, las procuradurías de la ética, comisiones anticorrupción o cortes de cuentas pueden complementar sus investigaciones con documentación y denuncias que recibe el *ombudsman* y que, de otro modo, tal vez no llegaría hasta ellos. Se trabaja en un sistema de cooperación mutua. Pero también, si la red de controles no opera correctamente, las defensorías pueden asumir un papel fundamental en la denuncia de actos de corrupción, comenzando por poner en evidencia que las instituciones de control no están cumpliendo con su deber. El *ombudsman* puede actuar como el fiscalizador de las instituciones de control, las que a su vez deben rendir cuentas por sus actuaciones (Maino, 1992; Uggla, 2003; UNDP, 1997; Diamond, 1999).

Las labores de los *ombudsman* en Honduras y Guatemala se han destacado por su dinamismo en la promoción de la transparencia y la rendición de cuentas. En el primer país, además, las auditorías sociales ya mencionadas tienen una amplia cobertura territorial y temática.

### Defensorías o comisiones de derechos del consumidor

Las defensorías de los derechos de los consumidores y de la competencia funcionan como dispositivos de gran utilidad en la lucha contra la corrupción. A fin de cuentas, el costo de la

corrupción se traslada a los consumidores y usuarios; en tal sentido, una mayor conciencia y una amplia promoción de los derechos de este grupo abona al sistema general de controles y rendición de cuentas. En cuanto a la labor preventiva, los organismos de protección del consumidor propugnan por la seguridad jurídica, la transparencia en la información, la competencia justa y la responsabilidad de las empresas y entidades proveedoras de bienes y servicios. También contribuyen al activar mecanismos de investigación e incluso, en algunos casos, imponer sanciones por incumplimiento de las leyes.

En los últimos años se ha establecido en toda Centroamérica el marco normativo e institucional para la protección del consumidor. Este avance se ha dado en forma simultánea a la adopción de un estilo de desarrollo basado en la apertura comercial, la promoción de las exportaciones, la entrada en vigencia de tratados de libre comercio y la incorporación de las tecnologías de la información y las comunicaciones.

Todas las naciones del istmo cuentan con legislación específica sobre protección de los derechos de los consumidores. Todas las constituciones políticas tienen disposiciones en esta materia, aunque el objeto tutelado esté definido de manera distinta (cuadro 8.16). En Costa Rica y Panamá los textos constitucionales reconocen explícitamente el derecho del consumidor, mientras que en el resto del área lo que se establece es la obligación del Estado de proteger al consumidor. La legislación derivada de estos preceptos se promulgó o se reformó principalmente durante el período 1994-2007 (con excepción de Honduras, cuya ley es de 1989).

La reciente emergencia de la protección al consumidor es una característica compartida con la mayor parte de los países de América Latina (Unctad, 2004). De hecho, el tema comienza a aparecer en las declaraciones de las cumbres presidenciales celebradas a partir del 2004, tales como la Cumbre Extraordinaria de las Américas, la XVI Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, la XXX Reunión Ordinaria de Jefes de Estado y de

CUADRO 8.15

**Centroamérica: información general de las defensorías de los derechos humanos. 2002-2006**

Año	2002	2003	2004	2005	2006
<b>Costa Rica</b>					
Presupuesto total recibido (dólares)	2.738.132	2.976.833	3.092.388	3.559.847	3.511.457
Presupuesto total ejecutado (dólares)	2.514.221	2.682.136	2.767.804	3.115.542	3.043.795
Número de oficinas regionales	4	4	4	4	4
Denuncias recibidas <sup>a/</sup>	10.361	10.835	11.615	11.205	8.970
Expedientes abiertos	1.956	2.094	1.874	2.302	2.044
Expedientes cerrados	1.919	1.643	2.026	1.883	2.639
<b>Guatemala</b>					
Presupuesto total recibido (dólares)	4.514.890	5.046.256	5.983.851	8.733.658	9.093.804
Recibido (dólares)					
Donaciones internacionales (dólares)	538	1.241	1.638	1.627	2.192
Presupuesto total ejecutado (dólares)	4.482.839	5.024.653	5.755.644	8.325.381	8.998.840
Número de funcionarios	61	59	69	62	84
Número de oficinas regionales	28	28	28	33	36
Denuncias recibidas	23.299	36.908	35.677	25.361	24.020
Expedientes abiertos	431	2.109	2.968	2.997	3.066
<b>Honduras</b>					
Presupuesto total recibido (dólares)	1.300.000	1.400.000	1.400.000	1.500.000	1.700.000
Donaciones internacionales (dólares)	900.000	700.000	600.000	700.000	700.000
Presupuesto total ejecutado (dólares)	2.135.500	2.041.900	1.942.100	2.113.900	2.299.900
Número de funcionarios	94	114	119	126	129
Número de oficinas regionales	14	15	16	16	16
Número de denuncias recibidas	9.273	9.374	11.500	9.061	9.390
<b>Nicaragua</b>					
Número de denuncias recibidas	1.877	2.423	1.936	2.425	
<b>Panamá</b>					
Presupuesto total recibido (dólares)	2.800.000	2.325.000	2.325.000	2.345.000	2.437.000
Donaciones internacionales (dólares)		28.300			
Presupuesto total ejecutado (dólares)	2.617.000	2.324.000	2.237.000	2.317.000	2.437.000
Número de funcionarios	125	124	122	126	138
Número de oficinas regionales	3	1	0	0	0

Nota: Este cuadro se elaboró con la colaboración de la Secretaría Técnica (IIDH) y la Presidencia del Consejo Centroamericano de Procuradores de Derechos Humanos (CCPDH). Las variables reflejan la información suministrada por los *ombudsmen* de cada país. El Salvador no respondió la solicitud de información.

a/ Se refiere a denuncias que son competencia de la Defensoría, aunque el número de consultas que se atiende es casi el doble de estas cifras.

Fuente: Pegram, 2007, con base en la información recibida directamente de cada institución.

Gobierno de los Países del Sistema de la Integración Centroamericana y la XVII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno y su programa de acción. Este desarrollo, aunque significativo, es incipiente en comparación con lo que sucede en los países más avanzados del mundo.

En la actualidad, también en todos los países del istmo, existen agencias gubernamentales especializadas en la protección del consumidor. A nivel regional se cuenta con el Consejo Centroamericano de Protección al

Consumidor (Concadeo)<sup>32</sup>, inserto en el Sistema de Integración Centroamericana (SICA). Las agencias gubernamentales tienen estatus jurídicos diferentes. En Guatemala, Honduras y Nicaragua son direcciones dentro de un ministerio, lo que las subordina directamente a una autoridad ministerial. En estos casos, además, se trata de carteras que tienen varias funciones (generalmente de estímulo a la producción y el comercio). Este diseño institucional crea, en principio, dos problemas: por una parte, el ministerio relacionado con los productores y

comerciantes (proveedores de bienes y servicios) está encargado también de proteger a los consumidores, lo cual puede generar tensiones y conflictos de prioridades; por otra parte, dentro de los respectivos poderes ejecutivos, estos ministerios se han debilitado, en virtud del abandono de las políticas de fomento de la producción nacional que se registra en la región desde la década de los noventa<sup>33</sup>.

En El Salvador y Panamá los órganos de protección del consumidor son instituciones independientes de

carácter descentralizado. Son autónomas en términos de personería jurídica, patrimonio y administración, lo que, en principio, les da una mayor garantía de independencia. Costa Rica optó por un diseño institucional complejo. Se trata de un sistema mixto, pues la función de protección al consumidor la desempeñan dos órganos: uno es una dependencia de un ministerio (la Dirección de Apoyo al Consumidor del Ministerio de Economía e Industria, DAC-MEIC) y el otro es la Comisión Nacional del Consumidor (CNC), un órgano desconcentrado adscrito al mismo ministerio, pero que cuenta con personería jurídica instrumental. Adicionalmente, la regulación de las tarifas de los servicios públicos y la protección de sus usuarios recaen en otra institución: la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (Aresep).

Aunque todos los países reconocen, alternativamente, los derechos del consumidor o la obligación del Estado de protegerlos, no en todos ellos se ha logrado la incorporación efectiva de estos principios en las legislaciones nacionales. Una revisión de la manera en que la normativa vigente trata un conjunto de nueve derechos elementales reconocidos por las Naciones Unidas, arroja que estos son consignados de modo expreso por las leyes en Costa Rica, El Salvador y Panamá (cuadro 8.17). En Guatemala y Nicaragua el marco legal está bastante desarrollado, pero muestra algunas debilidades: en el primer caso en lo que concierne al derecho a reclamar en la vía judicial está insuficientemente desarrollado y en el segundo con respecto a los derechos a elegir y acceder a variedad de bienes y servicios, así como a la idoneidad del

bien o servicio en los términos ofertados. Honduras es, por mucho, el país con el marco legal más deficiente<sup>34</sup>.

Los mecanismos que pueden utilizarse para proteger los derechos de los consumidores son muy diversos. Con la excepción de Honduras y, parcialmente, de Nicaragua, en Centroamérica la legislación prevé la resolución alterna de conflictos (conciliación vía mediación o arbitraje). En todos los países el órgano de protección del consumidor puede imponer sanciones a proveedores o vendedores que infrinjan la ley. Sin embargo, hay aquí importantes diferencias. En Costa Rica y Panamá el procedimiento sancionador solo puede activarse a raíz de una denuncia o queja de un consumidor. En cambio, en la mayoría de los otros países, los órganos de protección pueden iniciar investigaciones “de oficio”, que culminen

CUADRO 8.16

**Centroamérica: marco normativo e institucional básico de la protección al consumidor. 2007**

País	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
Norma constitucional	Artículo 46	Artículo 101	Artículo 119	Artículo 331	Artículos 10 y 105	Artículo 49
Principio reconocido	Derechos del consumidor	Obligación del Estado de proteger al consumidor	Obligación del Estado de proteger al consumidor	Obligación del Estado de proteger al consumidor	Obligación del Estado de proteger al consumidor	Derechos del consumidor y obligación del Estado de protegerlo
Marco legal	Ley 7472, de 1995	Ley 776, de 2005	Ley 006-2003, de 2003	Ley 41-89, de 1989	Ley 182, de 1994 y Ley 2187, de 1999	Ley 45, de 2007
Agencia especializada	DAC-MEIC y CNC	Defensoría del Consumidor	DAAC-MEC	DGPC-SIC	DGCTM-MFIC	Acodeco
Estatus	Sistema mixto <sup>a/</sup>	Entidad descentralizada <sup>b/</sup>	Dependencia de ministerio <sup>c/</sup>	Dependencia de ministerio	Dependencia de ministerio	Entidad descentralizada

**Siglas:**

Costa Rica: DAC-MEIC: Dirección de Apoyo al Consumidor del Ministerio de Economía, Industria y Comercio; CNC: Comisión Nacional del Consumidor.

El Salvador: DC: Defensoría del Consumidor. La ley creó también un tribunal sancionador.

Guatemala: DAAC-MEC: Dirección de Atención y Asistencia al Consumidor del Ministerio de Economía.

Honduras: DGPC-SIC: Dirección General de Producción y Consumo de la Secretaría de Industria y Comercio.

Nicaragua: DGCTM-MFIC: Dirección General de Competencia y Transparencia de Mercados del Ministerio de Fomento, Industria y Comercio.

Panamá: Acodeco: Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia.

a/ Sistema mixto: la CNC es un órgano desconcentrado con personería jurídica instrumental; la DAC-MEIC es una dependencia del ministerio.

b/ Entidad descentralizada: posee personería jurídica y autonomía administrativa y presupuestaria.

c/ Dependencia de ministerio: dirección o departamento de un ministerio o secretaría, bajo la jerarquía del ministro respectivo.

Fuente: Elaboración propia con base en Maguiña, 2008.

CUADRO 8.17

**Centroamérica: incorporación de los derechos del consumidor en la legislación nacional. 2007**

Derechos de consumidor	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
Derecho de información suficiente, sencilla y oportuna	X	X	X		X	X
Derecho de protección contra bienes o servicios riesgosos	X	X	X		X	X
Derecho a educación en materia de derechos del consumidor	X	X	X		X	X
Derecho a elegir y acceder a variedad de bienes y servicios	X	X	X			X
Derecho a no ser discriminado y recibir un trato equitativo	X	X	X		X	X
Derecho a la idoneidad del bien o servicio en los términos ofertados	X	X	X	X		X
Derecho a defender sus intereses en forma individual o colectiva	X	X	X	X	X	X
Derecho a reclamar en vía administrativa	X	X	X	X	X	X
Derecho a reclamar por vía judicial	X	X		X	X	X

"X" significa que, en ese país, la ley reconoce ese derecho. La casilla gris muestra omisión o debilidad de la ley en el tema correspondiente.

Fuente: Elaboración propia con base en Maguiña, 2008.

CUADRO 8.18

**Centroamérica: mecanismos de protección del consumidor. 2007**

Mecanismos	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
<b>Resolución alterna de conflictos</b>						
Mediación o conciliación	X	X	X		X	X
Arbitraje	X	X	X			X
<b>Sanciones</b>						
Procedimiento sancionador de oficio		X	X	X	X	
Procedimiento sancionador por denuncia	X	X	X	X	X	X
Vía judicial (no excluyente) <sup>a/</sup>	X	X			X	X
<b>Control de precios</b>						
En situaciones de emergencia <sup>b/</sup>	b/	X		X	X	X
En condiciones "normales" <sup>c/</sup>			X	X	X	
Bienes y servicios públicos		X	X	X	X	X
Monto máximo de sanciones administrativas (dólares)	12.000	852.000	14.301	52.548	1.606	25.000

"X" significa que, en ese país, la ley reconoce este mecanismo. La casilla gris muestra omisión o debilidad de la ley en el tema correspondiente.

a/ Solo como derecho del consumidor para resolver su conflicto con el proveedor.

b/ Los precios de los servicios públicos son regulados por una entidad distinta: la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos.

c/ Condiciones normales: la entidad puede regular precios aun cuando no esté declarada una emergencia por parte del gobierno.

Fuente: Elaboración propia con base en Maguiña, 2008.

eventualmente en una sanción, cuando lo consideren necesario. La normativa salvadoreña plantea esta importante facultad en términos de la defensa de los "intereses difusos" de los consumidores.

En todas las naciones está previsto el control de precios de bienes y servicios, aunque la amplitud de esta competencia varía significativamente según el caso. La facultad expresa de controlar precios en situaciones de emergencia es una característica común en el istmo

(con la excepción parcial de Guatemala, donde la legislación sobre derechos del consumidor remite a otras leyes). Empero, los países le han introducido diversas limitaciones: en Costa Rica los bienes y servicios públicos están excluidos de la competencia del órgano de protección del consumidor<sup>35</sup> y la regulación de precios está reservada a situaciones de emergencia. Esta última condición la comparten El Salvador y Panamá. En cambio, Honduras y

Nicaragua tienen las leyes más intervencionistas, pues conceden amplias facultades de control de precios.

En términos generales, la legislación más desarrollada en términos de la diversidad de mecanismos de protección de los derechos del consumidor es la salvadoreña (cuadro 8.18). Es también la que prevé montos máximos de sanciones administrativas sustancialmente superiores a los del resto de los países (entre 34 y 556 veces).

Las capacidades institucionales y técnicas de los órganos de protección del consumidor son claves para la tutela efectiva de los derechos reconocidos por el marco legal. En este ámbito, todos los países del área muestran importantes limitaciones (cuadro 8.19). Por ejemplo, una garantía para el funcionamiento independiente de estas entidades es contar con una fuente de ingresos propios, que no pueda ser afectada por presiones de grupos políticos y económicos. Sin embargo, exoptuando a Guatemala, los recursos de los órganos de protección provienen de cargos al presupuesto general del Estado. En algunos casos, las decisiones de estas instancias están sujetas a revisión por parte de una autoridad política (ministro). La selección de los jefes de este sector no está abierta a concurso público, lo que introduce incertidumbre. Finalmente, con excepción de El Salvador y Panamá, la presencia territorial de los servicios de protección de los consumidores tiende a ser muy escasa (en la capital o en unos cuantos departamentos). Además,

en los casos en que existen oficinas regionales, muchas de ellas tienen poca capacidad para brindar sus servicios (Maguiña, 2008).

De acuerdo con la información disponible, los órganos de protección de derechos de El Salvador y Panamá y, en menor medida, de Costa Rica, son los que poseen mayor autonomía administrativa y funcional. El Salvador es el país donde la presencia territorial está más descentralizada. Honduras es el caso contrario: el órgano de protección cuenta con menor autonomía administrativa y funcional, y su presencia territorial es escasa.

El análisis del volumen de trabajo y los resultados obtenidos por las agencias especializadas en la protección del consumidor en Centroamérica permite una primera aproximación al tema de su incidencia real. Los indicadores disponibles sobre el volumen de trabajo señalan, en términos generales, que estas agencias tienen todavía una presencia escasa. En países con varios millones de consumidores, la cantidad

de consultas, conciliaciones, denuncias recibidas y supervisiones realizadas por estos órganos es relativamente baja (cuadro 8.20). En este contexto, sin embargo, hay importantes diferencias. La Defensoría del Consumidor de El Salvador es, por mucho, la que tiene un mayor volumen de trabajo, a pesar de su reciente creación.

Si se mide por resultados, la labor de las agencias de protección muestra logros muy distintos, aunque de nuevo modestos. Los beneficios obtenidos por los consumidores de las conciliaciones en El Salvador<sup>36</sup> y Panamá son entre diez y veinte veces más altos que en Costa Rica, Guatemala y Honduras.

En todos los países, los montos de las multas impuestas a vendedores y proveedores en 2006 fueron bajos, independientemente de la dureza de las sanciones previstas en las respectivas legislaciones.

Finalmente, en los últimos años en todo el istmo han surgido asociaciones de consumidores ligadas a la defensa de sus derechos (Maguiña, 2008). Estas

CUADRO 8.19

### Centroamérica: autonomía y descentralización de las entidades de protección de los derechos del consumidor. 2007

Mecanismos	Indicador	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
Autonomía económica	Ingresos propios			X			
	Cobro de multas por institución	X		X	X	X	X
	Rubro específico en presupuesto	X	X	X	X	X	X
Autonomía administrativa	Independencia de otra entidad		X				X
	Personal propio	X	X	X		X	X
	Administración de presupuesto	X	X	X			X
Autonomía funcional	Elección de autoridades por concurso						
	No sujeto a revisión por autoridad ministerial	X	X			X	X
	Difusión de lineamientos y resoluciones	X	X	X			X
	Revisiones por Poder Judicial	X	X	X			X
Descentralización	Oficinas regionales en...						
	Menos del 25% de los departamentos	X			X		
	Entre 26% y 75% de los departamentos			X		X	
	Más del 75% de los departamentos		X			X	

En las dimensiones de autonomía económica, administrativa y funcional, "X" significa que, en ese país, la ley otorga facultades en estas materias a la agencia de protección de consumidores. En la dimensión de descentralización, "X" indica la situación del país.

Fuente: Elaboración propia con base en Maguiña, 2008.

CUADRO 8.20

### Centroamérica<sup>a/</sup>: información sobre volumen de trabajo y resultados de las instituciones de protección de derechos del consumidor. 2006

Dimensión / indicador	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Panamá
<b>Volumen de trabajo</b>					
Orientaciones solicitadas	27.374	35.347		2.000	12.586
Conciliaciones ingresadas	1.717	6.352	4.118	300	417
Denuncias recibidas	1.916			660	946
Supervisiones iniciadas	24	3.762	10.408	4.365	40.000
Actividades educativas	35	52	47	35	62
<b>Resultados</b>					
Beneficio para consumidores por conciliación (dólares)	586.690	9.618.597	398.423	347.000	5.218.461
Multas impuestas por denuncias (dólares)	427.746			35.095	482.675

a/ No se cuenta con información sobre Nicaragua.

Fuente: Maguiña, 2008, con base en la información provista por las instituciones de cada país.

organizaciones, de carácter no gubernamental, tienen orientaciones y alcances muy diversos. Algunas tienen un mandato general, como el Comité para la Defensa del Consumidor Hondureño (Codecoh) o la Liga de Defensa del Consumidor de Nicaragua (Licodenic); otras defienden intereses específicos, como la Asociación de Usuarios de Transporte Urbano y Extraurbano (Autue) de Guatemala. Algunas asociaciones procuran un alcance nacional -la

Asociación Nacional de Consumidores y Usuarios (Uncurepa) de Panamá-, en tanto que otras son de carácter local, como las asociaciones de consumidores de Granada (Acugra) y de León (Adeconle) en Nicaragua. Algunas organizaciones promocionan propuestas políticas e ideológicas más amplias, como la Asociación de Consumidores Libres de Costa Rica, cercana a la ideología liberal, mientras que muchas son asociaciones circunscritas a

la defensa sectorial (por ejemplo, la Asociación Nacional de Consumidores de Medicamentos, Anacomege, de Panamá). En términos generales, la organización de consumidores en la región tiene un carácter todavía incipiente. Su surgimiento ha ocurrido entre cuatro y cinco décadas después de la emergencia de los movimientos sociales de defensa del consumidor en Estados Unidos y Europa (Chatriot et al., 2006; Hilton, 2005).

**La coordinación y edición técnica de este capítulo** correspondió a Evelyn Villarreal. La compilación estuvo a cargo de Andrés Hernández (coordinador de programas del Departamento de las Américas de Transparencia Internacional, TI), con el apoyo de Alejandro Salas, Ana Revuelta y Juanita Riaño. Se agradece el apoyo de la Secretaría Internacional de TI, con sede en Berlín. Se agradece la lectura crítica realizada por Jaime López, Jorge Vargas, Gilbert Calderón y varios miembros del Consejo Consultivo. Brindaron información: Leo Valladares, Rafael López y Guillermo López (Honduras) y Markelda Herrera (Panamá).

**Se prepararon los siguientes insumos:** "Patrones de la corrupción en Centroamérica", coordinado por Manfredo Marroquín, Alejandro Uriza, Lilliam Sierra, Marvin Flores y Luis Martínez, de Acción Ciudadana (Capítulo de TI en Guatemala); "Acciones de combate a la corrupción en Centroamérica", de Angélica

Maytín (Presidenta del Capítulo de TI, Panamá); "Buenas prácticas internacionales" de TI Berlín. La recopilación de información en cada país estuvo a cargo de: Tatiana López (coordinación de asistentes), Rogelia Varinia Arévalo y Gabriela Contreras (Guatemala), Patricia Salvador y Patricio Mosquera (Panamá), Lenina Meza, Lilliam Sierram y Gretta Mancilla (Honduras), Enrique González (Costa Rica), Ismael López (Nicaragua) y Marco Rodríguez (El Salvador).

**La revisión y corrección de cifras** la efectuó Elisa Sánchez.

**El taller de consulta** se llevó a cabo el 12 de noviembre de 2007 en Guatemala, con la asistencia de: Alexander Chacón, Cristina Rojas, Francisco Dall'Anese y Marta Acosta (Costa Rica), Andrés Amaya y Jaime López (El Salvador), Angélica Maytín y Markelda Herrera (Panamá), Carlos Melgar, César Augusto Lechuga, Gretta Mancilla, Hugo Maúl, Jorge Cajas, Lilliam Sierra, Lizardo Bolaños, Lissette Ordoñez, Manfredo Marroquín, Mayra Palencia,

Norma Benítez, Otilia Lux, Renzo Céspedes, Roberto Alfaro, Sergio Quiñonez, Víctor Hugo Godoy, Violeta Mazariegos y Vivian Guzmán (Guatemala), Rodrigo Zambrana (Nicaragua) y Wilfredo Méndez (Honduras).

**La recopilación de la información sobre los Ombudsman** estuvo a cargo de la secretaria (IIDH) técnica del CCPDH, específicamente se agradece la colaboración de la defensora Lisbeth Quesada y el apoyo técnico de Tatiana Serrano, Lorena González y el personal nacional de cada Ombudsman que contribuyó con la sistematización de la información.

**La información sobre las defensorías del consumidor** fue recopilada gracias a Concadeco, por la intervención de la defensora Ana Evelyn Jacir, Roxana de Guardado y el personal nacional de cada agencia que contribuyó con la sistematización de los datos.

## NOTAS

**1** Para los propósitos del presente análisis se usa esta definición de corrupción, que fue incluida en el Segundo Informe (2003), y es igualmente utilizada por la organización Transparencia Internacional a nivel mundial.

**2** Esta contradicción fue comprobada también en un estudio de Razafindrakoto y Roubaud (2006), realizado en ocho capitales de África entre 2000 y 2003. Sus hallazgos muestran que la percepción ciudadana expresada a través de encuestas difería sustancialmente de la percepción de expertos y especialistas en el tema de corrupción. Por ejemplo, el 13% de la población experimentó actos de corrupción y los expertos predijeron que esa proporción era del 54%. La diferencia puede sugerir distintas formas de concebir la corrupción: un concepto común para la población y otro especializado para el estudioso del tema. Para la región de Europa del Este y Asia un análisis crítico de los indicadores de corrupción puede verse en Knack, 2006.

**3** En el Compendio Estadístico se consignan otras fuentes de información que producen indicadores internacionales sobre el tema.

**4** La metodología del IPC no pretende mostrar comparaciones sólidas en el tiempo; su valor radica principalmente en que proporciona un estado de situación en períodos determinados.

**5** El indicador de control de la corrupción es una de las seis dimensiones que se calculan como parte de los indicadores de gobernabilidad del Instituto del Banco Mundial. Las dimensiones restantes son: 1) voz y rendición de cuentas, 2) inestabilidad política y violencia, 3) efectividad del gobierno, 4) marco regulatorio y 5) Estado de derecho. Estas seis dimensiones, a su vez, agrupan 31 indicadores, compilados por medio de entrevistas e información cuantitativa de más de trece organizaciones, para un total de 178 países. Estos últimos se distribuyen en percentiles de 1 a 100, donde 100 es la calificación máxima e indica un cumplimiento satisfactorio de todos los indicadores incluidos en esa dimensión.

**6** La medición del *Latinobarómetro* no está exenta de problemas. La pregunta no necesariamente mide incidencia, pues consulta a las personas si han sabido de un acto de corrupción, no si lo han experimentado, y además abre el espectro a si otras personas han sabido, lo que agrega más imprecisión.

**7** Por ejemplo Haití registra 50% de victimización, México, Bolivia y Ecuador, entre otros, presentan más de un 30% (Vargas y Rosero 2007, con base en Lapop, 2006).

**8** Algunas apreciaciones son: "la legislación interna se encuentra estancada, las formas de corrupción aumentan y sigue arrastrando los niveles más altos de corrupción" y "En Nicaragua la política estatal no es la lucha contra la corrupción, sino al revés: la corrupción es política de Estado" (Grupo Cívico Ética y Transparencia, 2006 y 2007b)

**9** La brecha entre percepción e incidencia se presenta también en el tema de seguridad ciudadana, pero a diferencia de este ámbito, en materia de corrupción no existe un equivalente a la tasa de homicidios o robos, contra el cual se

pueden contrastar las opiniones de una encuesta, debido a la falta de registros completos e históricos sobre casos.

**10** La Red Probidad preparó en el 2006 un estudio titulado *Esfuerzos gubernamentales de lucha contra la corrupción en Centroamérica* con reportes para Nicaragua, Honduras, El Salvador, Costa Rica, y un reporte especial sobre el canal de Panamá (<http://probidad.net/blog/publicaciones/>). Los estudios de país del Sistema Nacional de Integridad de Transparencia Internacional ([www.transparency.org/recrea](http://www.transparency.org/recrea)) proporcionan una mirada detallada a la situación de Guatemala, Nicaragua, Honduras, Panamá y Costa Rica. Además, en el 2006 fueron actualizadas las organizaciones Acción Ciudadana en Guatemala, Ética y Transparencia en Nicaragua, TI en Panamá, ACI-Participa en Honduras y TI en Costa Rica. También se cuenta con evaluaciones realizadas por el proyecto AAA-Usaid y Casals and Associates (2004).

**11** Informes disponibles en el sitio de la Oficina de Cooperación Jurídica de la OEA, <http://www.oas.org/juridico/spanish/Lucha.html>

**12** Ante los lentos avances en el proceso de aprobación de una ley de acceso a la información por el Congreso guatemalteco, en el año 2005 el Presidente de ese país emitió un acuerdo gubernativo que obligó a todas las instancias del organismo ejecutivo a presentar informes anuales y en acto público. Este avance, pese a su importancia, solo atañe al Ejecutivo y, dada su naturaleza, podría carecer de estabilidad a largo plazo.

**13** "La reciente promulgación de la Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública, n° 8422, de 6 de octubre de 2004, trajo consigo una importante contribución al esquema normativo que pretende prevenir y extirpar ese flagelo social pero, lamentablemente, esa normativa se aprobó con una serie de incoherencias y sin sentidos que afectarían a muchos servidores públicos en sus derechos fundamentales, así como al buen funcionamiento del engranaje público como tal" (proyecto de ley n° 15788).

**14** En Latinoamérica, el único caso en que la prensa no cuenta con una confianza ciudadana mayor que la otorgada a las instituciones públicas es Chile: solamente un 28% de las personas consultadas expresó alta o alguna confianza en los medios de comunicación (CID-Gallup, 2002).

**15** La SIP tiene como criterio solo incluir en esta lista a los periodistas asesinados o desaparecidos en represalia por su ejercicio profesional. No se puede afirmar si estos casos están relacionados con investigaciones sobre corrupción.

**16** Se destaca el rol asumido en Honduras por la Alianza 72, constituida por un grupo de organizaciones sociales, que impulsó el debate y la posterior aprobación de la ley de acceso a la información. En el caso de Nicaragua, este papel lo jugó el Grupo Promotor de la Ley de Acceso a la Información Pública, conformado por organizaciones sociales y algunas instancias públicas.

**17** Estos proyectos son auspiciados por el Centro de Estudios y Acción Social Panameño ([www.ceaspa.org.pa](http://www.ceaspa.org.pa)) y la Fundación para el Desarrollo de la Libertad Ciudadana ([www.libertadciudadana.org](http://www.libertadciudadana.org)).

**18** Los informes de la sociedad civil sobre el cumplimiento de la CICC están disponibles en: [http://www.transparency.org/index.php/regional\\_pages/americas/convenciones/sociedad\\_civil/soc\\_civil\\_oea/oas\\_mecanismo](http://www.transparency.org/index.php/regional_pages/americas/convenciones/sociedad_civil/soc_civil_oea/oas_mecanismo).

**19** Por controles horizontales se entiende la fiscalización entre las mismas instituciones del Estado, incluyendo el balance entre poderes y los entes especializados de control. Por su parte, el control vertical alude a la fiscalización desde la ciudadanía hacia el Estado (por ejemplo la petición de cuentas en los procesos electorales) (O'Donnell, 2003). Una variación de este último es el control social, que específicamente se refiere a la participación organizada (Peruzzotti y Smulovitz, 2002). Otros autores tienen clasificaciones distintas; véase por ejemplo Mainwaring, 2003; Moreno et al., 2003; Philp, 2000; Mulgan, 2003; Behn, 2001.

**20** Son los mismos organismos internacionales que recomiendan disminuir el tamaño de las burocracias y reducir los presupuestos públicos, los que también impulsan la creación de nuevas instituciones (defensorías, comisiones, fiscalías) y estas instituciones, a su vez, presionan por mayor cantidad de recursos y plazas.

**21** Esta clasificación se inspira en O'Donnell (2003) que divide a los actores de control en instituciones de balance (de poder), incluyendo los poderes del Estado, y agencias especializadas de control horizontal (por ejemplo las cortes de cuentas, *ombudsman*, procuradurías, etc.).

**22** Sala Constitucional, Comisión de Notables nombrada por el Presidente de la República, Comisión de investigación del Congreso, Contraloría General de la República, Procuraduría de la Ética, Comisión de Promoción de la Competencia del Ministerio de Economía, Defensoría de los Habitantes, auditorías internas de cada institución (CCSS e ICE) y comités de ética de los partidos políticos.

**23** En el Segundo Informe (2003) se presentó una descripción detallada de los sistemas de administración de justicia en Centroamérica, cuya organización no ha variado hasta la fecha.

**24** Se intentó para este Informe actualizar la cifra de casos recibidos por las fiscalías anticorrupción, pero no fue posible lograr encontrarlas. Para el caso de Costa Rica, en el 2005 los datos estadísticos de la Fiscalía de Delitos Económicos y contra la Corrupción son los siguientes: 1.643 denuncias por acciones contra los deberes de la función pública, 597 denuncias excluyendo la categoría de abuso de autoridad, 9,7% de los casos terminados y 108 personas sentenciadas, 26,9% de sentencias condenatorias (Solana, 2007).

**25** Los medios consultados fueron: Guatemala: *Prensa Libre*, 2006; Honduras: *El Herald*, 2006-2007; Costa Rica: *La Nación* 2004-2008; El Salvador: *La Prensa Gráfica* 2005-2007 y *El Faro* 2007; Nicaragua: *La Prensa y El Nuevo Diario*, 2004-2007; Transparencia Internacional, 2007a.

**26** La Constitución Política de 1949 creó la Contraloría General de la República, la Procuraduría General de la República y el Servicio Nacional de Electricidad (SNE) para la fiscalización de los servicios públicos. Asimismo, fortaleció los contrapesos del Ejecutivo como el Tribunal Supremo Electoral y el Poder

Judicial. No obstante, en esa época el tema de la corrupción no era visto como un área de prioridad para estas instituciones (Villarreal, 2003).

**27** El presidente de la Corte, miembro del Consejo Ejecutivo del PCN, dirigió la institución desde 1990 hasta 1998, fecha en que se retiró para competir por su partido en las elecciones presidenciales de 1999. Regresó a la Corte en 2002 y se ha mantenido en el cargo desde entonces. Fue reelecto recientemente hasta el 2011, pese a llamados de diversas organizaciones para despolitizar la institución (incluyendo la red Probid y Fusades).

**28** La pregunta tiene sus orígenes en la filosofía griega: *Quis custodiet ipsos custodes?* Es atribuida originalmente a Platón, en *La República*, escrito aproximadamente en 360 a.C. La respuesta en esta obra señala que los controladores deben controlarse a sí mismos contra sí mismos. En la actualidad ha sido utilizada principalmente para el estudio de las relaciones cívico-militares, la policía, el Poder Judicial y en el tema de la rendición de cuentas.

**29** El enfoque en sectores específicos tiene el propósito de ilustrar la problemática más amplia y multifacética de la corrupción en la función pública y, de esa manera, contribuir a explorar posibles soluciones. Todos ellos son campos en los cuales es necesario profundizar el análisis y explorar alternativas específicas para su abordaje.

**30** En su estudio sobre corrupción en el sector salud en varios países, Lewis indica que el ausentismo ocurre por varias razones, muchas de ellas legítimas o necesarias. "Por ejemplo, el personal médico en áreas rurales frecuentemente debe viajar a las ciudades a recibir su pago, obtener provisiones o medicinas o tiene retrasos debido a una infraestructura pobre o al clima (...) [Sin embargo,] en otros casos, algunos miembros del personal médico o de los servicios de salud cuentan con otros compromisos o preferencias y no se presentan a su lugar de trabajo. En efecto, reciben un salario pero proporcionan servicios mínimos o ningún servicio. Esto es, en efecto, un robo, una forma de *responsabilidad pública para beneficio propio*" (Lewis, 2006).

**31** La información disponible no permite establecer relaciones completamente claras entre algunos factores asociados a los trámites y la existencia de corrupción. Por lo tanto, lo que aquí se hace es una aproximación a los incentivos institucionales, planteando como factores de riesgo de corrupción las cargas que deben enfrentar los usuarios o empresarios para realizar un trámite u obtener un permiso, específicamente en número de procedimientos y tiempo para completarlos.

**32** El Consejo Centroamericano de Protección al Consumidor tiene las siguientes finalidades: a) crear mecanismos que permitan fortalecer la defensa y protección de los derechos de los consumidores centroamericanos, b) desarrollar e intensificar las relaciones entre las agencias gubernamentales de

protección al consumidor de Centroamérica, por medio de la cooperación y la ayuda mutua, para la solución de controversias en el consumo transfronterizo, c) contribuir desde su ámbito de acción a los procesos de integración económica y social de la región (Concadeco, 2007).

**33** Para el caso de Costa Rica, véase Programa Estado de la Nación, 2004.

**34** Durante el proceso de edición de este Informe, en Honduras se aprobó una nueva ley del consumidor, que se encontraba en proceso de sanción presidencial para su publicación y entrada en vigencia.

**35** En Costa Rica, la regulación de los precios de los servicios públicos está encomendada a otra entidad, la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (Aresep), la cual recibe quejas y denuncias de los usuarios y puede imponer sanciones.

**36** El Tribunal Sancionador de la Defensoría del Consumidor de El Salvador comenzó a operar en el 2006. En el 2007, el monto de las multas impuestas ascendió a 1,2 millones de dólares.

