LAS EXPERIENCIAS COMPARADAS PARA COMBATIR LA CORRUPCION

1.- INTRODUCCION

Cada vez es más obvio que, el fenómeno de la corrupción no es solamente un problema de los países en vías de desarrollo, sino que también afecta cada vez más a los países desarrollados. Por esta razón, hoy en día se habla de la globalización de la corrupción.

Aunque la corrupción se muestra en cada país en forma diferente, se puede observar que las causas y también las características de la corrupción son muy similares.

La corrupción hoy en día no solamente afecta principalmente al sector público, sino también cada vez más al sector privado. En algunos países industrializados se estima que se paga en promedio entre 10%-15% de provisiones ilegales para obtener un negocio.

Este trabajo se limita a desarrollar solamente el problema de la corrupción del sector público y esto en forma muy resumida por falta de espacio.

"No te dejes sobornar, porque el soborno hace ciego a quienes ven y da la vuelta a la causa de quienes tienen el derecho a su lado".

Si uno lee hoy esta frase, se puede pensar que alguien la hubiese formulado en el presente, pero ya esa frase se encuentra en la Biblia (Exodo 23.6) y refleja que la corrupción es un problema que ya existía hace miles de años.

El Código de Hamurabi (1700 AC) preveía penas muy severas para quienes se involucraban en actos de corrupción. En el Imperio Romano también ha sido un delito grave que también afectaba al poder judicial. En no es pocas ocasiones se sacaban los ojos a los jueces corruptos, para dar un ejemplo a los demás.

En la época del absolutismo (de los siglos XVII y XVIII) la corrupción ha sido un fenómeno generalizado en Europa.

En la actualidad ningún país está libre de la corrupción y no pasa ningún día en que los medios de comunicación reportan casos escandalosos de corrupción. Los Informes Anuales de Transparencia Internacional demuestran los niveles a los que ha llegado la corrupción. Aún si se afirma que ningún país está libre de corrupción, existen muchas diferencias entre los países. En algunos la corrupción solamente afecta los niveles más bajos en los sistemas de la administración pública y las empresas, en otros países ya está contaminando los niveles de los mandos medios, mientras en no pocos ya también afecta los niveles de la cúpula política y de las empresas.

En la discusión pública todavía hay una cierta confusión sobre lo que es corrupción. Unos tratan de limitar este concepto solamente a algunos fenómenos, mientras otros lo amplían y llaman corrupción a cualquier acto anti-ético.

La primera posición es demasiado limitada, la otra demasiada amplia. Todavía no existe una sola definición aceptada por la gran mayoría sobre lo que es la corrupción.

Una definición bastante concreta y al mismo tiempo suficientemente amplia la ha presentado el Ministro de Justicia italiano en la Reunión de Ministros de Justicia en una Conferencia Anti-Corrupción en Valetta de 1997 : "La Corrupción es el comportamiento de personas que tienen tareas privadas o públicas por cumplir, y que violan sus obligaciones para obtener ventajas no justificadas de cualquier índole".

Según mi criterio, con esta definición se puede abarcar los distintos fenómenos de la corrupción y al mismo tiempo excluir actos que aún si son anti-éticos, no se pueden definir como corrupción.

No en todos los países la población está consiente sobre el gran daño que la corrupción resulta para el Estado, la sociedad, el orden económico-social y para el mismo ciudadano.

- La corrupción erosiona el orden democrático y el principio de la legalidad de las actuaciones del estado y viola el principio de la igualdad frente a la ley.

- La corrupción destruye la confianza del ciudadano en el Estado y en sus instituciones.

- La corrupción afecta la seguridad jurídica.

- La corrupción desestima los intereses comunes.

- La corrupción viola los principios de una economía de mercado, especialmente los de la competencia y promueve el rentismo.

- La corrupción viola los principios de la justicia social.

- La corrupción daña el consenso básico que necesita una sociedad y a lo largo también la legitimidad de las instituciones del Estado.
  Este último punto necesita alguna explicación adicional :
  Cualquier sociedad necesita para su funcionamiento un consenso básico de respetar en general las normas y reglas obligatorias para el ciudadano y el Estado. Sin este consenso básico será muy difícil o imposible mantener el Estado de Derecho y el sistema judicial no estaría en las condiciones para imponer al Estado de Derecho. Si la corrupción se extiende cada vez más y queda impune, "para qué" se preguntará el ciudadano, tiene él que respetar las reglas y normas muchas veces emitidas por los mismos representantes que no las respetan ? Aún a esto hay que sumar los daños económicos. Estos no se limitan a la suma que se paga a un corrupto, sino que las consecuencias indirectas de las decisiones distorsionadas por la corrupcion son más dañinas.

Lo sorprendente es, frente a este panorama, que en la mayoría de los países la población acepta la corrupción y también está ampliamente dispuesta para violar las normas y las reglas. Hay una cierta contradicción en el comportamiento de la población porque por otro lado se expresan contra la corrupción.

Pero esto es muy relativo porque cuando se trata de políticos, corruptos según su criterio, muchas veces explican que "sí pueden robar pero no demasiado" y hasta están dispuestos para darles nuevamente su voto, aún sabiendo que son corruptos.

Un ejemplo ha sido el ex-Presidente de Venezuela, Carlos Andrés Pérez, al cual los Venezolanos eligieron por segunda vez, 10 años después de haber terminado su primer gobierno, convencidos que durante éste él hubieses "robado mucho". Pensaban que ya no tendría razón para seguir robando y que con él se pudieses regresar a la época del oro del país durante su primer gobierno.

La corrupción está mucho más extendida de lo que se puede ver. En este sentido, uno de los presidentes de la oficina federal alemana contra el crimen, ha expresado una vez que : la corrupción es como la corrosion, en la superficie solamente se ven algunos puntitos pero por abajo ya se ha extendido muchos y afectado las estructuras.

Estimaciones para Alemania por ejemplo parten de que se detectan y se persiguen solamente alrededor del 5% de todos los actos de corrupción, y no se excluye que todavía ese porcentaje sea demasiado optimista. En toda Alemania se descubren entre 3,000-4,000 actos al año y si se toma en cuenta que esto significaría solamente el 5% del total, uno tiene una idea de lo que significa la magnitud de este problema, para un país como Alemania que se considera un país todavía poco afectado por la corrupción.

Si no se encuentra una solución para combatir exitosamente la corrupción, a lo largo se corre el peligro que se destruyan los fundamentos del Estado, de la sociedad y del orden económico-social.

2.- CAUSAS Y CARACTERISTICAS DE LA CORRUPCION

Acá solamente se puede dar un resumen de las características y causas de la corrupción. Aunque éstas son diferentes en los distintos países, se puede encontrar muchos elementos comunes :

- **Factores determinantes que fomentan la corrupción :**

  - La corrupción siempre se desarrolla agresivamente cuando no se logra la separación adecuada entre los asuntos públicos y los asuntos privados. Esto ya en la época del absolutismo ha sido una de las principales causas para una corrupción generalizada en los niveles altos del estado y de la sociedad.

  - Concentrar muchas competencias en las manos del Estado y así sus decisiones tienen mayores consecuencias para intereses económicos, lleva normalmente como consecuencia que estos intereses económicos tratan de sobornar a quienes toman estas decisiones.

- Si las competencias no son determinadas ni delimitadas en formar precisa, después es muy difícil o casi imposible determinar responsabilidades en las decisiones equivocadas y así se afecta también la transparencia.

- La densidad de regulaciones y normas por otro lado exigen también que se dejen márgenes a discreción para los funcionarios que toman la decisión, porque es imposible que una norma prevea todas las variaciones de un posible caso. Además, estas normas
en no pocas ocasiones son vagas, se contradicen y tiene vacíos.
Todo esto facilita que a quienes toman las decisiones lo hagan según sus propios criterios, y se dejen influir fácilmente a través de ventajas ofrecidas por quienes tienen intereses en los resultados.

- La densidad de regulaciones afecta gravemente también la transparencia del proceso para llegar a una decisión.

- Si los procesos administrativos son muy engorrosos, complicados y no-transparentes es muy difícil lograr un control y determina la responsabilidad para una "decisión comprada".

- En muchos países se puede observar que la corrupción se ha extendido en la administración pública porque el ciudadano no tiene instrumentos efectivos a la mano para defenderse contra actos y actuaciones ilegales de la administración pública.
Si una decisión de la administración pública comprada por un interesado afecta los intereses de otro ciudadano o empresa y si ésta puede defenderse contra esta decisión ilegal, el que ha comprado la decisión no va a gozar por mucho tiempo las ventajas de la misma, porque en el proceso iniciado por el otro ciudadano, tiene que esperar que se cambie esta decisión.
El procedimiento administrativo para revisar actos administrativos obliga al Estado además a ser transparente en proceso de cómo se ha llegado a tomar esta decisión que es el enemigo de la corrupción.

- La politización de la administración pública siempre lleva a que los funcionarios se vean ligados más a los intereses políticos por lo cuales han entrado y no al bien común, para el cual han jurado.

- En no pocos países se puede observar también que los procesos de cambio a fondo en los valores dominantes en una sociedad, llevan a una erosión de las bases de la misma y pueden ser una causa para el desarrollo de la corrupción.

- Si los principios de la legalidad para las actuaciones de la administración pública se erosiona y la misma administración pública no respetan las normas y las reglas, el ciudadano tampoco ve la necesidad para respetar las normas y no entrar en actos de corrupción.

Esto solamente es una selección de las principales causas para que se extienda la corrupción en los países. Según la situación individual en cada uno de los países, se puedan juntar muchas más causas.

- **Características de las Corrupción**

Aún si las características de la corrupción, según el grado de desarrollo en cada uno de los países son distintas, se puede identificar muchos aspectos comunes que hacen muy difícil combatirla con éxito :

- En contraste con otros delitos, la corrupción normalmente no tiene víctimas individuales, sino más bien la víctima es la comunidad, o un grupo con una mayor cantidad de personas.
  Esto lleva como consecuencia que, normalmente por la corrupción no se ven afectados los individuos y por esta razón no reaccionan como lo harían si el acto de corrupción hubiera afectado sus intereses económicos-sociales o legales.

- La corrupción se basa en un secretismo. Con esto se trata de evitar toda la transparencia y esto hace muy difícil toda la aclaración de los hechos. La consecuencia es que la corrupción se extiende mucho más bajo la superficie que se puede ver desde arriba.

- La corrupción además se basa en el compromiso y una utilidad mutua.

- Los interesados encubren sus actuaciones.

- La corrupción se realiza entre quienes toman las decisiones y quienes se llevan las ventajas y así para ellos es fácil mantener en secreto sus actos de corrupción.

- La corrupción siempre también es el abuso de confianza.

- La corrupción muchas veces está acompañada por la criminalidad organizada.

3.- EL COMBATE CONTRA LA CORRUPCION

Las causas y las características para la corrupción arriba indicadas reflejan lo complejo y difícil que es combatirla. Dejan también en claro que no es suficiente solamente realizar algunas acciones aisladas. Las acciones de coartadas al inicio empeoran la situación porque todavía daña más la confianza de la población que se toma en serio luchar contra la corrupción.

Lo que se necesita es un enfoque sistemático para lo cual no es suficiente solamente cambiar algunas leyes, agravar las penas para los delitos de corrupción y ser más eficientes en la persecución penal. Aunque todo esto es importante, esto no combatiría con éxito la corrupción.

Es decisivo por esto también incorporar a la sociedad en la lucha contra la corrupción. Se tiene que sensibilizar a los ciudadanos sobre los problemas de la corrupción, que en

países con una corrupción ya extendida solamente será exitoso si al mismo tiempo se muestra que se toma en serio el problema de la corrupción y se persigue con éxito a algunos de los más notorios corruptos.

Hay que crear un clima hostil contra la corrupción, porque en un ambiente así la corrupción
tiene todo mucho más difícil. Entonces, hay que construir y desarrollar un consenso básico en la población para combatir la corrupción.

Surge la pregunta : ¿Qué hacer en concreto para combatir el flagelo de la corrupción ?

No existen recetas pero según la experiencia en muchos países, aplicando una gran variedad de medidas, sí se puede tener éxito en esta lucha :

- La construcción de alianzas entre el sector político, la sociedad, la administración pública, el sector económico, la justicia y los ciudadanos ha tenido éxito en bajar los niveles de corrupción. Estas alianzas deben desembocar rápidamente en un Plan de Acciones muy concretas. Transparencia Internacional ha tratado de crear este tipo de alianzas con mucho éxito en una serie de países en Asia, Africa y también Latinoamérica y también lo hicieron en los países industrializados.

- La prevención de la corrupción tiene principalmente dos enfoques : Uno es detectar los puntos débiles en el sistema y el otro es ver los puntos débiles de los individuos. Por esta razón los siguientes puntos se refieren a estos puntos débiles :

- El punto central en cualquier estrategia para combatir la corrupción es lograr hacer transparentes los procesos para la toma de decisiones. La transparencia es el enemigo No. 1 de la corrupción.

- Hay que analizar las estructuras de las instituciones públicas para saber por dónde hay posibilidades y oportunidades para actos de corrupción para lo cual también hay que analizar los casos de corrupción del pasado. Esto normalmente ha dada una muy buena muestra de cómo ha sido posible el desarrollo de la corrupción. Para esto también es muy útil analizar los Informes de las instituciones de la Contraloría.

- Se necesitan reglas suficientemente flexibles para la ejecución de los presupuestos para evitar manipulaciones, que normalmente se fundamentan en que se tenía que acelerar las decisiones por algunas reglas del presupuesto, etc.

- Además hay que introducir al interior de las instituciones instancias de Controles Internos.

- Los países en los que se desarrollan los procesos de privatización hay que revisar estos procesos en forma muy detallada. Como los ejemplos de varios países de Latinoamérica muestran que los procesos de privatización han sido puertas abiertas a lo grande para la corrupción.

- En los procesos de planificación en la administración pública se tiene que revisar si se han respetado las reglas para las licitaciones públicas. Si por alguna razón de han desviado de estas reglas, se tiene que examinar muy al detalle cuáles han sido las circunstancias y las razones.

- En los procesos de planificación y decisiones en las licitaciones, se tiene que revisar si las decisiones son económicas. Para esto no es suficiente solamente si se han respetado las formalidades de los procedimientos, sino hay que comparar también el aspecto económico y hasta ver ofertas adicionales de otras empresas.

- Se tiene que evitar ceder competencias o mantener interferencias entre distintas competencias. Esto afectaría la transparencia y lleva como consecuencia que no se pueda identificar al responsable de la decisión.

- En el caso de licitaciones para valores muy grandes y para proyectos complejos, muchas veces es recomendable para la toma de decisiones asesorarse con expertos independientes.

- En las instituciones de la administración pública es importante crear controles internos que en plazos regulares controlen a las instituciones.

- Se tienen que fortalecer los controles verticales así como los horizontales en el sector de la administración pública.

- Se tiene que sensibilizar a los funcionarios, dirigiéndose personalmente a ellos y explicándoles la importancia de combatir la corrupción. Además, hay que desarrollar códigos de ética para lograr esta sensibilización.

- La acumulación de puestos muchas veces lleva a una colisión de intereses que hay que evitar, porque esto también facilita la entrada a la corrupción.

- Para detectar a funcionarios corruptos en la administración pública hay que desarrollar indicadores a través de los cuales se pueda analizar si el funcionario público posiblemente tenga ingresos económicos aparte de su sueldo o cuentas de ahorros como posible producto de la corrupción.

- La corrupción es facilitada por normas contradictorias, vagas o que tienen vacíos. Urge revisar la legislación para ver por dónde existe esto que facilita el desarrollo de la corrupción.

Aparte de estas medidas es esencial, facilitar la detección y persecución de los delitos de corrupción, y asi aumentar los costos de la corrupción para los corruptos o para quienes podrían estar tentados de entrar en este mundo.

En este campo hay muchas posibilidades, pero acá me limité a nombrar algunas de las más importantes en las que se ha tenido alguna experiencia positiva en otros países :

- La implementación de un Registro de Empresas que en el pasado han estado involucradas en actos de corrupción y con lo cual se les excluye por lo menos por un tiempo bien definido de licitaciones públicas, lo que aumenta los costos de corrupción para las empresas ya que como consecuencia están en un registro de esta índole viendo afectadas sus posibilidades en el mercado.

- Un Derecho Penal para Empresas ha dado sus resultados positivos en algunos países, aunque en otros, como por ejemplo en Alemania, se rechaza la creación de un Derecho Penal para Empresas. Claro está, que independientemente de esta discusión, se puede imponer a una empresa, cuyos directivos han actuado contra ciertas reglas de conducta y han entrado en corrupción, multas.

- Otra medida es facilitar la intervención en las líneas de teléfono de las personas de las que se sospecha que participan en la corrupción. La razón es que la corrupción es un delito que se basa en la comunicación y ésta comunicación se mantiene en secreto. Normalmente quienes participan en la corrupción no se encuentran en lugares públicos y hacen todo lo posible por evitarlo. Así están obligados a comunicarse por teléfono y para esto se necesita tener la posibilidad de intervenir sus teléfonos más fácilmente.

- Otra medida efectiva para la aclaración de actos de corrupción es que si una de las personas que ha participado en actos de corrupción, voluntariamente se manifiesta con la Fiscalía, puede obtener la disminución de su pena.

- Hay que fortalecer la investigación de los delitos de corrupción por la Fiscalía y la Policía. Según las experiencias en otros países, es muy útil crear competencias especializadas en la tanto en la PNP como en el MPFN para la investigación de delitos de corrupción. Estos son normalmente complejos y se necesitan conocimientos especializados que un Fiscal o un Policía común y corrientes no tienen.

- Hay que crear equipos inter-disciplinarios para la investigación con la competencia para todo el País. La corrupción es uno de los delitos que en muchos casos se tiene que investigar en todo el territorio nacional y cada vez más en el exterior y además está acompañado por el crimen organizado.

- Otro instrumento es la instalación de un teléfono confidencial a través del cuya línea el ciudadano puede denunciar delitos de corrupción, aun si lo hacen en el anonimato. Las razón es que quienes denuncian corrupción después son con frecuencia víctimas de una persecución por parte de sus superiores y hasta de sus colegas. Se considera todavía en muchos casos que denunciar actos de corrupción sea desleal con sus colegas. Además, quienes son denunciados por actos de corrupción tratan de callar a la persona denunciante, empezando actos legales por insulto, ofensa, difamación, o lo que sea.

- Quitar en forma efectiva las ganancias obtenida a través de actos de corrupción.

- Se tiene que fortalecer los mecanismos de cooperación a nivel nacional entre las distintas instituciones, la banca y a nivel internacional con otros países.

En este contexto es importante si se puede lograr cierta unificación en los tipos de delitos en los distintos países para que una extradición no fracase porque en algún país so se contemplan ciertos actos de corrupción como delito.

4.- RESUMEN

Combatir la corrupción requiere un largo aliento y solamente se puede obtener resultados a mediano y largo plazo. En la lucha contra la corrupción es indispensable incorporar también a los ciudadanos y motivarlos para que se integren a esta lucha. Acciones aisladas aunque bien intencionadas no van a tener éxito y para superar las resistencias en el sector político y también económico contra la medidas anti-corrupción se necesita una estrategia a largo plazo.

La guerra contra la corrupción debe ser ganada porque es una guerra para preservar los fundamentos del Estado y de la sociedad.

El ex-Presidente de la República Federal de Alemania, Dr. Ramon Herzog en 1997, respeccto de la corrupción ha expresado : "Si el Estado parece demasiado débil para defender sus valores, destruye la confianza de quienes lo han encargado para cumplir esta función. Nadie da a un garante débil fuertes competencias".

Lima 09.08.2005

Horst Schönbohm
AP GTZ