

Corrupción y Supervisión en América Latina

Juan Manuel Galán Pachón
Senador - Colombia

0. Introducción.

Es evidente que la corrupción se ha ido abriendo espacio en la agenda pública global por la magnitud del fenómeno, la similitud de las conductas en los diferentes países y por el carácter transnacional que ha ido adquiriendo. La importancia del tema queda evidenciada con el surgimiento de GOPAC y la realización de encuentros como éste.

La estrategia intuitiva para enfrentarla está en una política criminal agresiva (nuevos tipos penales, incremento de las penas y eliminación de subrogados) y la introducción de mayores controles a las actividades de los servidores públicos y contratistas del Estado.

La supervisión, como estrategia, cumple un rol de prevención específica pues los mecanismos que se establecen contribuyen a disuadir al corrupto en tanto que hacen cada vez más complejo y costoso el acto de corrupción. Así mismo, cumple una función de detección de las operaciones, es decir permite identificar señales de alerta que llevan a suponer la existencia de un acto de corrupción e iniciar investigaciones judiciales con mayor eficiencia.

En este contexto esbozaremos lo que dicen los diagnósticos elaborados sobre el particular para América Latina, presentaremos algunos incentivos para la corrupción y una breve descripción del estado de la supervisión congresional o parlamentaria en la región.

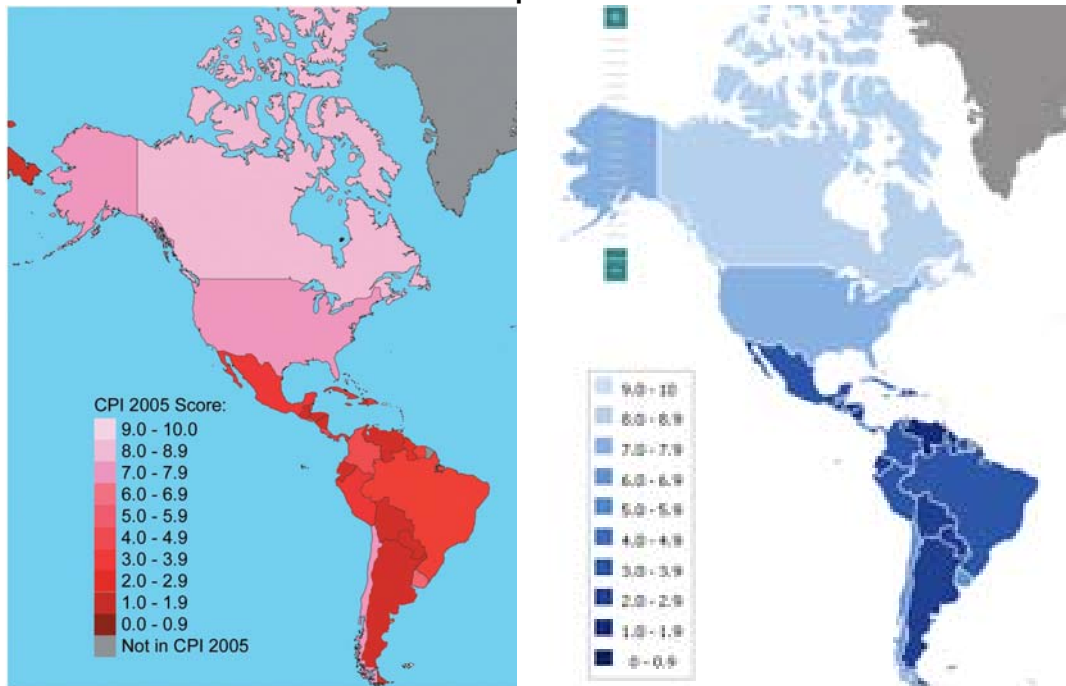
1. Los diagnósticos sobre la corrupción en América Latina.

1.1 Índice de Percepción de Corrupción de Transparencia Internacional.¹

El Índice de Percepción de Corrupción de 2009 elaborado por Transparencia Internacional sitúa a los países de América Latina en un riesgo alto de corrupción. Este diagnóstico se ha mantenido sin modificaciones desde hace varios años tal y como se puede apreciar al comparar los resultados de 2005 y 2009 (los resultados estadísticos establecen una confiabilidad de los mismos del 90%. Entre más oscuro es el color mayor es la percepción de corrupción del sector público).

¹ http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2009

Georeferenciación de los resultados del IPC 2005 y 2009 de Transparencia Internacional para América.



Fuente: <http://www.transparency.org>

Así mismo una revisión de los resultados del IPC en 2001, 2005 y 2009 sobre los 17 países hispanoparlantes y Brasil, que fueron evaluados en las tres oportunidades se observa que la gran mayoría aún se encuentra por debajo del valor medio del índice, con una ligera mejoría. Así en 2001 y 2005 el 88.24% de los países se encontraba por debajo y en 2009 disminuyó al 82.35%. El mayor porcentaje de países se concentraba en 2005 en un rango entre 2 y 2.9 y hoy se encuentra entre 3 y 3.9, no obstante hay países que han caído al rango entre 1 y 1.9 y la participación en el rango entre 7 y 7.9 desapareció.

Participación por rangos de los 17 países americanos hispanoparlantes y Brasil evaluados en el IPC 2001, 2005, 2009 de Transparencia Internacional			
Índice \ año	2001	2005	2009
9.0 - 10	0.00%	0.00%	0.00%
8.0 - 8.9	0.00%	0.00%	0.00%
7.0 - 7.9	5.88%	5.88%	0.00%
6.0 - 6.9	0.00%	0.00%	11.76%
5.0 - 5.9	5.88%	5.88%	5.88%
4.0 - 4.9	17.65%	17.65%	0.00%
3.0 - 3.9	35.29%	29.41%	47.06%
2.0 - 2.9	35.29%	41.18%	29.41%

1.0 - 1.9	0.00%	0.00%	5.88%
-----------	-------	-------	-------

Fuente: UTL Sen. Juan Manuel Galán P.

1.2 El Barómetro Global de la Corrupción de Transparencia Internacional.²

El estado de la corrupción en América Latina es recogido en el Barómetro Global de la Corrupción 2009 de Transparencia Internacional en los siguientes términos:

- Los partidos políticos son percibidos como las instituciones de mayor corrupción (34%), seguidos por el poder judicial (21%), el poder legislativo (20%) y los funcionarios o empleados públicos (17%).
- El 10% de los encuestados en América Latina afirmó haber pagado un soborno. Esta cifra contrasta con los niveles bajos de la Unión Europea donde el 5% afirmó haber recurrido a esta práctica y con los niveles muy altos en el Medio Oriente y África del Norte: 40%.
- No obstante hay diferencias notables al interior de la subregión. En el caso boliviano y venezolano entre el 23 y el 49% de los encuestados afirmaron haber pagado un soborno; en el otro extremo están Argentina y Panamá donde menos del 6% de los encuestados pagaron sobornos.
- Los sobornos se presentan principalmente en la interacción con las fuerzas de policía.
- El 28% de las personas no denunciaron este tipo de conductas por temor a sufrir represalias.
- Entre 5 y 6 personas de cada 10 encuestados consideran que en su país el sector privado utiliza el soborno para influir en políticas de gobierno, leyes o reglamentaciones (captura del Estado).
- Respecto al análisis de 2005 no hubo cambios significativos en el comportamiento regional.
- El 61% de los encuestados considera inefectivas las medidas adoptadas por los gobiernos para enfrentar la corrupción. El 26% las considera efectivas.

Cabe señalar que se mantienen las tendencias que se identificaron desde los primeros Barómetros publicados en 2003 y 2004.

1.3 Índice de Fuentes de Soborno (IFS) de Transparencia Internacional.³

² http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/gcb

³ http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/bpi

En el estudio de 2008 sobre las fuentes de soborno internacional la región está presente con los casos de México y Brasil que presentan índices de 7.4 y 6.6 respectivamente (donde 10 significa un entorno libre de soborno).

Los resultados de la encuesta arrojaron como resultado que los sectores más propensos a que haya sobornos son: contratos y construcción de obras públicas, inmobiliario, petróleo y gas. Estos mismos sectores y adicionalmente la minería son los más afectados por fenómenos de captura del Estado.

1.4 Análisis de *Casals & Associates* para USAID.

En 2004 la firma consultora *Casals & Associates*⁴ elaboró un diagnóstico sobre corrupción en Latinoamérica para USAID con el fin de ofrecer un panorama que permitiera el diseño de una estrategia de cooperación en esta materia con un horizonte de cinco años.

Entre los hechos que se destacan está la afirmación de que la región sufre un fenómeno de corrupción sistemática, es decir aquella en que las medidas para combatirla son ineficaces y los mecanismos e instituciones encargadas de su implementación están afectadas por corrupción.

Así mismo, resaltan un cambio en la percepción del fenómeno en la región, ha pasado de considerarla como un rasgo cultural que exige políticas educativas de largo plazo a una visión de la problemática como un acto racional que responde a incentivos.

1.5 Resultados del Latinobarómetro.⁵

El Latinobarómetro 2009 señala que el 61% de los encuestados en América Latina consideran que poco o nada se ha avanzado en reducir la corrupción de las instituciones. No obstante, entre 2004 y 2009 se observa una tendencia hacia una mejor percepción, en 2004 el 26% consideraba que se había mejorado “algo” o “mucho”, en 2009 esta cifra llegó al 39%.

Paralelamente la percepción de actos de corrupción viene en descenso desde 2001, con un leve pico en 2007; en 2001 el 27% de los encuestados en la región supo directamente o alguno de sus parientes de la comisión de un acto de corrupción en los últimos doce meses, en 2009 la respuesta afirmativa llegó al 13%.

2. Algunos incentivos para la corrupción.

La conclusión preliminar que se deduce de los diagnósticos es la gravedad del problema de la corrupción en la región dada su extensión y el carácter sistemático de la

⁴ <http://www.u4.no/document/showdoc.cfm?id=96>

⁵ <http://www.latinobarometro.org/>

misma. Desde esta perspectiva los análisis que se han realizado identifican debilidades del entorno que constituyen incentivos para los actos de corrupción.

En el informe de *Casals & Associates* antes mencionado se listan las siguientes debilidades⁶:

- Servicio civil en proceso de transición a la profesionalización y a la meritocracia.
- Sistema legal y administrativo confuso y en ocasiones redundante.
- Procedimientos y regulaciones complejas y burocráticas.
- Debilidades en la supervisión y control.
- Control inefectivo por parte de la Rama Legislativa.
- Sistema judicial disfuncional.
- Debilidad del control social.
- Consciencia sobre la problemática acompañada de actitudes y opiniones que no reflejan la magnitud del problema.
- Ausencia de suficiente voluntad política.

3. La función de supervisión de la Rama Legislativa en América Latina.

Una revisión somera de los textos constitucionales de los 17 países latinoamericanos de habla hispana y Brasil, que aparecen en los Índices de Percepción de Corrupción 2001, 2005 y 2009 mencionados en el numeral 1.1 permite identificar los tipos de supervisión congresual o parlamentaria más extendidos en la región:

- Ejercicio de la función de control político. En términos de la legislación colombiana es aquella que se ejerce para requerir o emplazar a los ministros del despacho y demás autoridades y conocer de las acusaciones que se formulen contra altos funcionarios del Estado.
- Ejercicio de la función de control público. Es aquella que se ejerce para emplazar a cualquier persona, natural o jurídica, a efecto de que rinda declaraciones,

⁶ Los autores citan a diversas agencias y expertos al analizar cada una de ellas. Entre las referencias están el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD, el Banco Mundial, USAID, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo - CLAD y Centro de Estudios de Justicia de las Américas – CEJA.

orales o escritas, sobre hechos relacionados con las indagaciones que la comisión adelante.

- Discusión y aprobación de las leyes de presupuesto, en ejercicio de la función legislativa.
- Aprobación del fenecimiento de la cuenta general del presupuesto (con base en el informe de una auditoría que puede ser una institución vinculada con el Congreso como la Auditoría Superior de la Federación en México o independiente como la Contraloría General de la República en Colombia).

No obstante la existencia de estos mecanismos hay sin duda una “crisis del control” congresual o parlamentario en la región. En el estudio de *Casa/s*, antes mencionado, se afirma que la debilidad de la Rama Legislativa obedece a que normalmente los congresos se encuentran en una posición de debilidad frente al Ejecutivo que hace difícil el ejercicio de la labor de supervisión, especialmente en cuanto a la discusión de temas presupuestales dada la superioridad técnica del legislativo entre otros aspectos.

Así mismo, algunos Congresos o parlamentos se encuentran en exceso subordinados al Ejecutivo, o están fragmentados o dominados por intereses particulares que favorecen el *statu quo*.

El tratadista argentino Eduardo Fernando Luna⁷ señala algunas conclusiones sobre el estado de la función de control en Argentina que creemos son aplicables a la región:

- Multiplicidad de comisiones a las que pertenece un Congresista por lo que no cuenta con la dedicación suficiente para atender y profundizar en las diferentes temáticas.
- Dificultades en el acceso y análisis de la información: bien porque no existe suficiente publicidad de los actos de las autoridades públicas o bien porque no cuenta con los medios técnicos y humanos para analizar la cantidad de datos e información relacionadas.

Sobre este punto, en nuestra experiencia hemos observado que el control político tiende a ser realizado de manera individualista y no como partidos o movimientos políticos, por lo que se pierde el potencial que ofrece el actuar como bancada para efectos del análisis y procesamiento de datos.

- Indefinición del ejercicio de las funciones del Congreso “hacia afuera”: “cómo hacer el seguimiento de las leyes en oportunidad de ser ejecutadas”.

4. Desafíos.

⁷ LUNA, Eduardo Fernando. Congreso y Control: hacienda pública, responsabilidad política, estados de emergencia, relaciones internacionales y acuerdos. 1 Ed. Mendoza: Ediciones Jurídicas Cuyo, 2007.

La situación antes descrita presenta una serie de desafíos para quienes desde los Congresos aspiramos a contribuir en la lucha contra la corrupción. A nuestro juicio los más relevantes son los siguientes:

- Cómo ejercer la supervisión en un contexto de deslegitimación.
- Qué incentivos tiene el Congreso para ejercer una supervisión eficaz y superar el carácter sistémico de la corrupción.
- Superar el “estado de sospecha”: hay un mayor conocimiento de la percepción de corrupción que de los hechos de corrupción (cantidad, tipologías, incentivos y costos etc.). Son indispensables mayores trabajos de campo.
- El surgimiento de doctrinas jurídicas sobre la responsabilidad patrimonial del legislador a partir de los deberes de previsión, actuación conforme al interés general, seguimiento de la ley y motivación de la ley.⁸

⁸ BOTERO ARISTIZÁBAL, Luis Felipe. Responsabilidad Patrimonial del Legilador. 1 Ed. Bogotá: Legis, 2007.