

# POLICY BRIEF

## Corrupción en el Triángulo Norte de Centro América

No. 3 Noviembre 2018 Esta publicación fue posible gracias al generoso apoyo de Open Society Foundations -OSF-

**Resumen.** La corrupción involucra diferentes prácticas que tienen generalmente un motivo económico. Los países del Triángulo Norte han tratado de combatir este fenómeno a través de la promulgación de leyes que promueven la transparencia y otras que criminalizan prácticas relacionadas con la administración pública que antes eran consideradas como normales. Una estrategia integral que involucre a todos los actores sociales puede resultar más efectiva para reducir y prevenir la corrupción.

La corrupción es el abuso del cargo público o corporativo para beneficio propio<sup>1</sup>. Existen tres categorías de corrupción: incidental (individual), instrumental (servicio público) y sistémica. Esta última se caracteriza por que la sociedad ha normalizado y aceptado la corrupción, lo cual afecta las instituciones e influencia el comportamiento individual en todos los niveles del sistema económico y sociopolítico. Esto a su vez provoca una baja participación política, un crecimiento económico bajo y desigual, una sociedad civil débil, y la ausencia de mecanismos institucionales para combatir la corrupción<sup>2</sup>.

La literatura también distingue entre i) gran corrupción, también llamada corrupción sistémica, que son actos cometidos por altos mandos gubernamentales y que afectan el funcionamiento del Estado, porque se reduce la calidad y cantidad de los servicios prestados; ii) corrupción menor, que refiere al comportamiento de los ciudadanos comunes que tratan de acceder, desviándose de la norma, a bienes o servicios en lugares como hospitales, escuelas, y otras instituciones; iii) corrupción política, que es el abuso de quienes toman las decisiones políticas para mantener su estatus<sup>3</sup>.

La mayoría de las personas entiende que la corrupción es un hecho de la vida en todas partes (y en algunos lugares, incluso una forma de vida). Lo dan por sentado, ya sea que lo hagan o no, o quieran hacer algo al respecto. Hoy día hay una tendencia a llamar corrupción a muchos actos, pero en general, no hay un delito que utilice este término en específico.

La corrupción engloba una serie de comportamientos que, en los casos de Guatemala y Honduras<sup>4</sup>, están contenidos en las Leyes contra la corrupción. Aunque en Honduras los tipos penales constituyen una lista bastante extensa, existen varias similitudes con los de Guatemala<sup>5</sup>.

En ambos países, la mayoría de estos delitos conlleva como penas, la inhabilitación especial de la persona que sea declarada culpable, y tiempo de reclusión, que en caso de ser funcionario público se incrementa.

Delito	Guatemala	Honduras
Peculado	X	X
Malversación	X	X
Demora ilegal de pagos		X
Cohecho	X	X
Soborno transnacional		X
Tráfico de influencias	X	X
Fraude	X	X
Exacciones ilegales	X	X
Abuso de autoridad	X	X
Usurpación de funciones	X	X
Incumplimiento de deberes	X	X
Desobediencia	X	
Revelación de secretos	X	
Falsedad en declaración jurada patrimonial	x	
Prevaricato		X
Denegación o retardo de la justicia	X	X
Encubrimiento de actos de corrupción	X	X
Enriquecimiento ilícito	X	X
Destrucción de registros informáticos	X	X
Tráfico de influencias	X	X

<sup>1</sup> Bhargava, 2005; Graaf, Maravic, & Wagenaar, 2010

<sup>2</sup> Fokuoh, 2008; Chayanes, 2017

<sup>3</sup> Transparencia Internacional, 2009; Wallis, 2004

<sup>4</sup> El Salvador aún no cuenta con una Ley contra la corrupción

<sup>5</sup> La lista presentada no es exhaustiva. Para mayor detalle consultar Ley contra la Corrupción, Decreto No. 31-2012 en Guatemala; y Ley Anticorrupción en Honduras

## Los factores que motivan la corrupción

Las prácticas de corrupción, especialmente las que son cometidas por altos mandos gubernamentales y políticos, tienen una motivación económica, y son facilitadas por los altos niveles de impunidad existentes. La corrupción puede explicarse a través de tres perspectivas:

**Racionalidad.** El individuo es un actor racional que analiza los costos y beneficios de su conducta, y a partir de esto toma la decisión de involucrarse en actividades relacionadas con la corrupción. Esto implica que existe una disposición natural a desviarse de las normas sociales, y el sujeto busca analizar únicamente si le resulta conveniente o no hacerlo, dependiendo de la viabilidad de ser descubierto y sancionado;

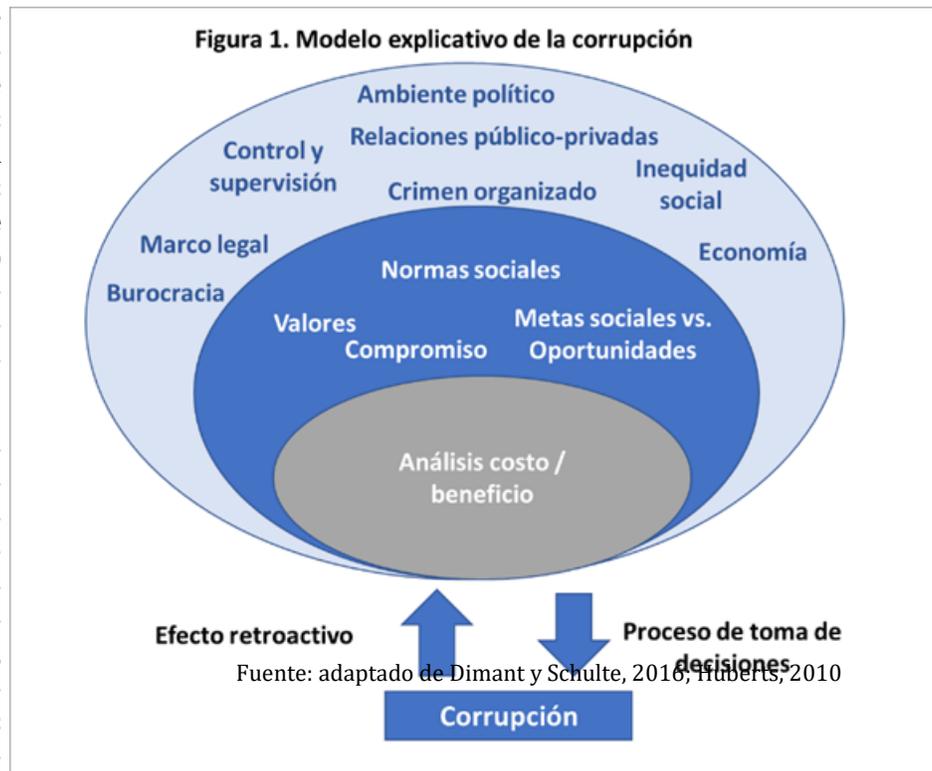
**Normas y valores.** Existen elementos de la sociedad o la comunidad que determinan la corrupción. Dentro de la sociedad o grupo en que el individuo se desenvuelve se ha aceptado como normal la corrupción y se asume como práctica usual en las relaciones con el sector público, a tal punto que la condena social es mínima; y

**Estructura social.** Las condiciones estructurales determinan la creación de redes de corrupción. El marco legal es débil y poco favorable para la aplicación de sanciones de los delitos de corrupción; existe además un ambiente político favorable y un sistema burocrático que facilita la corrupción, pues los casos por lo general quedan impunes.

Cuando tantos factores en diferentes niveles parecen contribuir a la corrupción, una pregunta obvia es qué es lo que realmente incide en este comportamiento. Los factores sociales, económicos, políticos, u organizacionales, e individuales que han sido señalados como posibles causas de corrupción y fraude público son:

a) los valores y las normas de los políticos y funcionarios públicos; b) la falta de compromiso con la integridad pública del liderazgo; c) la falta de control y supervisión; d) la relación entre el sector público y privado; y, e) la creciente fuerza del crimen organizado<sup>6</sup>.

En general, la corrupción provoca un círculo vicioso en donde la economía se ve afectada, aumentando la desigualdad, facilitando el surgimiento y fortalecimiento de redes criminales, socavando los sistemas de justicia, provocando a su vez un cambio en las normas y valores de la ciudadanía que aprende a ver la corrupción como un hecho normal dentro de su grupo social, provocando un impacto negativo en el sistema político vía financiamiento electoral y clientelismo político.



<sup>6</sup> Huberts, 1996, 1998, 2010 ; Dimant y Schulte, 2016

## Combate a la corrupción: enfoques y resultados

Como medida para reducir la corrupción los países del Triángulo Norte han emitido una serie de leyes para regular una diversidad de conductas, sobre todo aquellas relacionadas con la transparencia el ejercicio de la administración pública. Los tres países cuentan también con leyes de acceso a la información pública, y portales de compras públicas, los cuales, pese a sus limitaciones, permiten a la sociedad civil organizada, y a la prensa, realizar auditoría social. Honduras y Guatemala tienen leyes específicas para combatir la corrupción.

En Guatemala, en 2007 inició a operar la Comisión Internacional Contra la Impunidad -CICIG<sup>7</sup>, que a través de sus investigaciones visibilizó que los cuerpos ilegales y aparatos clandestinos de seguridad -CIACS- se involucran en la administración gubernamental con el fin de procurarse impunidad. Esto, aunado a la Ley contra la corrupción emitida en 2012, que criminaliza varias prácticas antes permitidas, lleva a la CICIG a investigar casos de corrupción en los que se han visto involucrados mandos medios y altos del gobierno. En 2016, estableció la Misión de Apoyo contra la Corrupción y la Impunidad de Honduras -MACCIH<sup>8</sup>- mediante la cual se han investigado casos de corrupción en las altas esferas gubernamentales. El Salvador no cuenta con este tipo de apoyo internacional, sin embargo, la sociedad ha hecho un uso efectivo de la Ley de acceso a la información pública, mediante la cual se han podido identificar casos de corrupción, entre los que sobresale el enriquecimiento ilícito de dos expresidentes.

Figura 2. Casos de corrupción en los países del Triángulo Norte de Centro América.

Guatemala	Honduras	El Salvador
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Captura de instituciones</li> <li>2. Defraudación aduanera y tributaria</li> <li>3. Corrupción administrativa</li> <li>4. Corrupción en las adquisiciones públicas</li> <li>5. Tráfico de influencias, enriquecimiento ilícito y «plazas fantasma»</li> <li>6. Corrupción judicial</li> <li>7. Corrupción en el ámbito municipal</li> <li>8. Financiamiento electoral ilícito</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Corrupción en adquisiciones públicas (compras y adquisiciones), con tres subcategorías: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Defraudación en el Instituto Hondureño de Seguridad Social (IHSS)</li> <li>• Casos de corrupción en la Secretaría de Salud</li> <li>• Decretos de emergencia y fraccionamiento</li> </ul> </li> <li>2. Corrupción en la prestación de servicios públicos</li> <li>3. Corrupción en la contratación de obra pública.</li> <li>4. Abuso de los fideicomisos públicos</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Corrupción en adquisiciones públicas, con dos subcategorías: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Contratación de obra pública</li> <li>• Otras adquisiciones públicas, incluyendo medicamentos e insumos médicos y hospitalarios.</li> </ul> </li> <li>2. Corrupción en contratación de recurso humano o «plazas fantasma».</li> <li>3. Malversación y otras formas de fraude en la ejecución presupuestaria, especialmente en mecanismos paralelos de ejecución como los fideicomisos.</li> <li>4. Negligencia y obstrucción a los mecanismos de investigación y sanción a actos de corrupción.</li> </ol>

Fuente: Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales, 2017

El procesamiento de altas autoridades en los tres países ha colocado el tema de la corrupción en la palestra pública. Los esfuerzos se han centrado en emitir leyes que castiguen este tipo de conducta delictiva. Sin embargo, la cantidad de personas sindicadas, y la diversidad de recursos jurídicos con que cuentan para enfrentar el sistema de justicia, sobre todo en el caso de Guatemala, ha provocado que los casos avancen de forma lenta.

En Guatemala, durante el año 2015, los casos de corrupción generaron ramificaciones hacia nuevos indicios y su efecto dominó comprometió a importantes figuras de centros de poder tales como el Ejército, el sector empresarial, la cúpula gubernamental, los partidos políticos y hasta alcaldes con liderazgo nacional. Asimismo, la sindicación del Presidente de la República, su hijo y hermano, además de algunos diputados de larga trayectoria, hizo plantear un posible escenario de desestabilización política a pocos meses de las elecciones cuyo resultado no se podía anticipar. Gracias a la promoción de este cálculo político y a la hábil acción de lobistas internacionales, actualmente, la CICIG atraviesa un período de cuestionamiento, por parte de las autoridades de gobierno, y se ha anunciado que su mandato no será renovado; En Honduras, la Misión, cuenta con escaso apoyo por parte del Congreso que ha intentado declarar inválido el acuerdo de su creación y ha promulgado leyes que limitan su actuar.

En general, pese a los esfuerzos y logros en los países del Triángulo Norte, la percepción de corrupción no parece mejorar. El Índice de Percepción de Corrupción, en el último sexenio en los tres países muestra que ésta continúa siendo alta, con respecto al resto de países. Aunque debido a que este Índice se basa en percepciones, no necesariamente revela el verdadero alcance de la corrupción en un país.

<sup>7</sup> El fin de la CICIG es brindar apoyo a las instituciones de seguridad y justicia en la investigación y desmantelamiento de grupos ilegales de seguridad y aparatos clandestinos de seguridad.

<sup>8</sup> La MACCIH es una instancia para investigar y desarmar las redes de corrupción que operaban en ese país, proponer reformas al sistema judicial, político y de seguridad, y asesorar a las instituciones del Estado.

Otro aspecto importante es que ninguno de los países cuenta con políticas públicas o estrategias integrales enfocadas en la prevención de la corrupción. De esta cuenta, aunque los casos emblemáticos de corrupción han resaltado la importancia del fenómeno, la práctica persiste y pareciera no tener fin.

## Recomendaciones de política pública

Para reducir y prevenir la corrupción los diferentes actores de la sociedad deben realizar acciones específicas en los ámbitos, legal, económico, político, cultural, de acuerdo con el rol que desempeñan:

**La sociedad civil.** Promover el diseño y puesta en marcha de una estrategia integral orientada a la prevención de la corrupción. La sociedad civil debe también empoderarse y organizarse para realizar auditoría social y visibilizar los mecanismos de la administración pública que son proclives a la corrupción, realizando propuestas para su fortalecimiento; además de demandar que los partidos políticos muestren quienes son sus donantes, pues el financiamiento de las campañas está en el origen de muchos de los incentivos para la corrupción. Es importante también que exista condena social hacia aquellos que han sido encontrados culpables de delitos relacionados con la corrupción.

**Los medios de comunicación.** Investigar e informar al público sobre las prácticas de corrupción de los funcionarios públicos, y mantener el tema en la agenda pública, brindando cobertura desde diversas perspectivas, para contribuir a formar la opinión pública. Además, los periodistas pueden crear conciencia sobre los problemas asociados con la corrupción y dar forma a las normas sociales sobre prevalencia y evaluación moral del comportamiento corrupto dentro de las sociedades.

**El gobierno.** Establecer políticas orientadas a normar la conducta para el cumplimiento de las funciones públicas, que aseguren el uso adecuado de los recursos públicos asignados. Adicionalmente es necesaria la implementación de sistemas de información que faciliten la transparencia y la rendición de cuentas sobre la utilización de bienes y el gasto; y mecanismos para detectar, responder y denunciar las prácticas de corrupción en las instituciones del Estado.

**El sistema de justicia.** Es importante que exista celeridad en la aplicación de la justicia, entendiendo que es un elemento clave para disuadir el comportamiento delictivo en general, y el de la corrupción en particular; fortalecimiento de la carrera judicial; e independencia de los jueces, para que puedan evaluar los casos sin presiones de ningún tipo.

**El organismo legislativo.** Promulgar leyes que faciliten el trabajo de las instituciones encargadas de supervisar, denunciar y sancionar las prácticas corruptas; y asegurar, a través del presupuesto público, que cuentan con los recursos para ello. Además de promover leyes que aseguren la transparencia y rendición de cuentas en la financiación de los partidos políticos.

**Los partidos políticos.** Establecer normativas internas que faciliten la rendición de cuentas ante el organismo electoral y la sociedad y promuevan un comportamiento ético; además de implementar medidas para que sus afiliados y candidatos conozcan las leyes y normas para evitar las prácticas de corrupción dentro de la administración pública; y crear mecanismos de sanción para aquellos que se desvíen de la norma.

**Los empresarios.** Un acuerdo al interior de las cámaras empresariales, que reconozca la corrupción como competencia desleal y ruptura de las reglas del mercado, que afirme el compromiso con denunciar las prácticas corruptas y que suscriba un marco ético de relacionamiento con el sector público.

**Los ciudadanos,** dentro y fuera de la administración pública. Los empleados públicos y los usuarios de los servicios públicos pueden llegar a conocer de actos de corrupción sobre los cuales es importante registrar evidencia, fotográfica o sonora, y contar con un marco de apoyo para realizar la denuncia sin temor a represalias hacia su seguridad laboral, acceso a servicios o integridad física.

**Las nuevas generaciones,** necesitan formarse en un concepto de ciudadanía afincado en valores de equivalencia entre el bienestar individual y de la familia, como los de la comunidad y la sociedad en general. La educación en valores es un proceso activo y participativo de convivencia donde el sector magisterial tiene el compromiso ineludible no sólo de enseñar sino de vivir conforme dichos valores, lo cual es parte integral del desafío de cambio para el país.

Finalmente, la concertación de voluntades entre los diversos actores llamados a combatir y prevenir la corrupción necesita de un ente coordinador que integre a los diferentes actores y se encargue de diseñar y dar seguimiento a los objetivos y resultados alcanzados. La coordinación interinstitucional y la realización de acciones en diferentes ámbitos puede dar resultados mejores y más inmediatos.

## Referencias consultadas

Allison, M. (2017). El Salvador: Un país lejos de la paz. *Revista de Ciencia Política*, 37(2).

Arroyo, I. (2014). El papel de los Servicios Civiles Centroamericanos en la construcción de Estados democráticos, abiertos, transparentes y sin corrupción en la región centroamericana. *Revista de Servicio Civil*, (34).

Bhargava, Vinay (2005). The cancer of corruption. Presentado ante el World Bank Global Issues Seminar Series, Washington D.C., en octubre. Disponible en: <http://siteresources.worldbank.org/EXTABOUTUS/.../Corruption.pdf>

Chayanes, S. (2017). When corruption is the operating system: The case of Honduras. Carnegie Endowment for International Peace.

Dimant, Eugen & Schulte, Thorben, (2016). The Nature of Corruption - An Interdisciplinary Perspective, MPRA Paper 69838, University Library of Munich, Germany.

Fokuoh, E. A. (2008). The fight against corruption and its implications for development in developing and transition economies. *Journal of Money Laundering Control*, Vol. 11 Issue: 1, pp.76-87

García, M. (2010). Metodología para el Diagnóstico, Prevención y Control de la Corrupción en Programas de Seguridad Ciudadana. Documento de Debate Banco Interamericano de Desarrollo, (117).

Graaf, G. d., Maravic, P. v., & Wagenaar, P. (Eds.). (2010). The good cause: theoretical perspectives on corruption. Opladen: B. Budrich.

Huberts, L. (1996) Expert Views on Public Corruption Around the Globe. Research Report on the Views of an International Expert Panel. Amsterdam: PSPA.

Huberts, L. (1998) What Can Be Done Against Public Corruption and Fraud: Expert Views on Strategies to Protect Public Integrity. *Crime, Law & Social Change*, 29, 209-224.

Huberts, L. (2010) A multi-approach in corruption research: towards a more comprehensive multi-level framework to study corruption and its causes. En: Gjalte de Graaf, Patrick von Patrick y Pieter Wagenaar (Eds). The Good cause. Theoretical perspectives on corruption causes. Opladen y Farmington Hills, MI: Barbara Budrich, pp-115-145

Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales. (2017). La Corrupción: sus caminos e impacto en la sociedad y una agenda para enfrentarla en el Triángulo Norte Centroamericano. ICEFI.

Marczak, J. (2017). Construyendo un mejor futuro: Un plan de acción para el Triángulo Norte de Centroamérica. Centro para América Latina Adrienne Arsht del Atlantic Council, páginas 33 y 34.

Transparencia Internacional. (2018). El Índice de Percepción de la Corrupción 2017. Transparencia Internacional.

Transparencia Internacional. (2017). Las personas y la corrupción: América Latina y el Caribe. Transparencia Internacional.



### Sobre nosotros

*Diálogos* es el proyecto común de un grupo de académicos e investigadores que se constituye con el fin de promover un espacio donde intercambiar ideas y propuestas frente a los problemas públicos en Guatemala, apoyándose en el uso de la evidencia disponible y contribuyendo a la reflexión colectiva y el debate público e informado sobre los mismos.

Los objetivos de *Diálogos* son facilitar un ambiente de debate público serio, plural e informado; realizar aportes específicos a la opinión pública y para la reflexión de los actores políticos desde la perspectiva de la academia y la investigación; y formular también, cuando así sea necesario, cuestionamientos rigurosos sobre aquellas ideas y propuestas lanzadas por otros colegas a la discusión pública.

*Diálogos*, que está constituido formalmente como asociación civil no lucrativa, tiene una naturaleza independiente y apartidista, y no está ligado a ninguna organización política, religiosa, empresarial ni sindical.

### Créditos

**Autora:** Evelyn Espinoza

**Apoyo Técnico:** Alejandra Menaldo

**Revisión:** Carlos Mendoza, Christian Espinoza

**Contacto** Email: [info@dialogos.org.gt](mailto:info@dialogos.org.gt) Teléfono: +502 5807 4789 Twitter: @DialogosGuate Facebook: DialogosGuate

Se autoriza la reproducción, distribución y cita textual sin fines lucrativos y dando crédito de autoría y propiedad intelectual

