

CAPÍTULO
7Ocho preguntas y respuestas
sobre la corrupción política
en Costa Rica**Introducción**

En este Undécimo Informe se desarrolla como tema especial la corrupción política en Costa Rica. Este aporte fue motivado por los escándalos de corrupción que sin duda constituyeron el principal hecho político del año 2004. Recuérdese que estos vincularon a estructuras de los partidos políticos tradicionales -incluyendo a tres expresidentes de la República y otros funcionarios de alta jerarquía política- en supuestas irregularidades relacionadas con compras del Estado en dos de las más importantes instituciones autónomas del país. El objetivo fundamental de este apartado es contribuir al análisis reposado que debe hacer la sociedad costarricense, con el fin de abordar algunas implicaciones de esos casos, más allá de los escándalos mediáticos¹. Con este fin, el informe se propuso analizar los sistemas de control y su evolución en los últimos 20 años, a la luz de los escándalos del 2004. Como una estrategia didáctica, este capítulo está ordenado como una serie de preguntas y respuestas que hacen alusión a algunas preocupaciones centrales para el debate sobre el combate a la corrupción política en Costa Rica. El material de base fue aportado por investigaciones específicas encomendadas a diversos especialistas (recuadro 7.1). En términos generales, se inicia con preguntas concretas y de carácter fáctico, para luego pasar a preguntas más conceptuales.

La primera pregunta plantea si el marco jurídico costarricense ha evolucionado para librar la lucha contra los corruptos. La respuesta apunta hacia una brecha entre la abundante producción de leyes y el

fortalecimiento de la institucionalidad, por un lado, y la capacidad de hacerlas funcionar de manera efectiva, por el otro. Ciertamente en los últimos veinte años el país ha avanzado en materia de legislación y controles, de una forma sin precedentes en su historia. Además ha vivido una época de expansión de derechos civiles y políticos que, en teoría, permitirían que las y los ciudadanos ejerzan mayor vigilancia sobre sus representantes. En este mismo sentido, la segunda pregunta específicamente busca constatar la adaptación de este marco jurídico a estándares internacionales. Esta es una materia de progreso, puesto que la nueva legislación ha incorporado la mayoría de las normas anticorrupción que se aplican en el contexto mundial.

La tercera interrogante se relaciona con la capacidad de la administración pública y el sistema jurídico para sancionar a las personas que han cometido delitos en el ejercicio de la función pública. La respuesta reafirma una serie de hallazgos que se habían presentado en Informes anteriores (Proyecto Estado de la Nación, 2001; Programa Estado de la Nación, 2004), en el sentido de que la administración activa no cuenta con registros sobre los procedimientos de sanción, en opinión de varios expertos, estos procedimientos son poco utilizados. En cuanto a la sanción penal, son muy pocas las denuncias que llegan al Ministerio Público y menos aún las personas que son sentenciadas (una de cada cien). No obstante, en los casos de corrupción más relevantes de la última década al menos uno de los imputados ha sido condenado.

La cuarta y la quinta pregunta exploran un tema poco analizado en el debate nacional: las compras del Estado. Estas son relevantes en el tanto corresponden al espacio en el que se presentaron los escándalos de corrupción del 2004. La cuarta pregunta intenta aproximarse a los montos, los tipos y la manera en que se realizan las contrataciones administrativas. A la luz de este análisis, la quinta reflexiona sobre los escándalos ocurridos el año anterior. La falta de información sistemática fue un obstáculo para dar respuesta a estas interrogantes. Por el lado del marco legal se comprobó que existen instrumentos de control cruzado en todo el proceso de contratación, aunque menos en las fases de detección de la necesidad institucional y de adjudicación de la compra. La indagación sobre los escándalos del 2004 muestra que se trató de procesos en los que se cumplieron todos los trámites y se pasó por todos los controles legales establecidos.

Las últimas tres preguntas tienen un carácter teórico, delimitan el tema de la corrupción y presentan una perspectiva internacional para alimentar un debate más informado. Así, se entiende por corrupción toda actividad que se desvía de la función pública en busca de una ganancia privada. Muchas discusiones se suscitan alrededor de esta definición, dado que la corrupción es un concepto sujeto a las particularidades de la época, la zona, la cultura, la normativa, entre otros factores. En la séptima pregunta hay mayor coincidencia en cuanto a las estrategias que deben seguirse para combatir este problema, y es claro que las reformas anticorrupción

se articulan básicamente en tres fases complementarias: prevención, detección y sanción. La última pregunta recopila una serie de mediciones internacionales sobre percepción de la corrupción, de tal forma que se valore el caso costarricense desde una perspectiva más amplia. En ese sentido, Costa Rica continúa ubicándose en un lugar intermedio en la lista de países percibidos como menos corruptos, pero esta posición ha tendido a deteriorarse en los últimos cinco años.

Los acontecimientos del 2004 son todavía muy recientes como para efectuar un

análisis de su impacto en el desarrollo democrático del país. Algunos de ellos desataron procesos que aún están en evolución, y además no necesariamente se conocen hasta ahora todas las ramificaciones de los hechos denunciados. Tampoco puede asegurarse que el ciclo de denuncias de corrupción haya concluido. Empero, aunque sea temprano para formular conclusiones, sí es posible en este momento presentar un conjunto de constataciones que pueden ser relevantes, a manera de desafíos, para el diseño de una estrategia de prevención, control y sanción de la corrupción:

1. A pesar de la cantidad de leyes e instituciones creadas, los escándalos de corrupción política no han cesado y, además, los principales han sido descubiertos no por los mecanismos establecidos dentro de la institucionalidad para controlar la acción estatal, sino por agentes externos (medios de comunicación y denuncia ciudadana). Así se demostró que, si bien la legislación y los órganos de control son instrumentos indispensables, no son suficientes para combatir la corrupción, pues ello trasciende el ámbito legal

RECUADRO 7.1

Nota metodológica sobre la producción de este capítulo

La investigación de este capítulo, "Ocho preguntas y respuestas sobre la corrupción política en Costa Rica", fue estructurada de manera que provea un análisis académico reposado sobre los escándalos de corrupción que se presentaron en el país en 2004.

Con este propósito se realizaron investigaciones empíricas, para las cuales se solicitó información directamente de la Contraloría General de la República (CGR), la Procuraduría General de la República (PGR), el Ministerio Público, el Archivo Judicial, la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), el Instituto Costarricense de Electricidad (ICE), el Ministerio de Hacienda y la Autoridad Presupuestaria. Además se efectuaron dos detallados estudios jurídicos y se entrevistó a los jefes de las instituciones de control, la CGR y la PGR, así como de la Defensoría de los Habitantes (DHR) y la Fiscalía General de la República.

La primera investigación, "Fortalezas y debilidades del marco jurídico-institucional vigente en Costa Rica para el combate a la corrupción", hizo un recuento minucioso de los cambios normativos que se produjeron en los últimos veinte años (1985-2005), que directa o indirectamente modificaron el marco jurídico e institucional para combatir la corrupción. A la vez, se estudiaron los instrumentos jurídicos más importantes que se han promulgado a nivel internacional, con el propósito de identificar los principales

estándares en esta materia y compararlos con las disposiciones jurídicas costarricenses. Esos instrumentos son la Convención Interamericana contra la Corrupción de la OEA, la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción y el Convenio de lucha contra la corrupción de agentes públicos extranjeros en las transacciones comerciales internacionales, de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).

La investigación "Compras del Estado: evolución del marco jurídico y escándalos CCSS-Finlandia e ICE-Alcatel a la luz del marco jurídico de compras estatales", detalla los cambios ocurridos en los últimos veinte años en el marco regulatorio y de control sobre la actividad de compras estatales de bienes y servicios, y revisa los procesos de compra en los casos ICE-Alcatel y CCSS-Finlandia, para determinar cómo funcionó el ordenamiento en ambos casos.

El estudio "Evolución de la capacidad de procesar los delitos contra la función pública" analizó este tema desde la perspectiva del Derecho Penal. Las estadísticas del Poder Judicial fueron su principal fuente de información. No fue posible obtener datos estadísticos sobre los casos que investiga la CGR, ni del uso del Derecho Administrativo como sanción.

Otro aspecto contemplado fue el "Análisis comparativo del procesamiento de casos emblemáticos de corrupción de los últimos veinte años". Esta investigación encontró grandes dificultades; aun contando con el

valioso apoyo del Ministerio Público, la asistencia del Fiscal de Delitos Económicos y un fiscal auxiliar asignado, no se logró conocer, en el Poder Judicial, el resultado de las causas señaladas, ni la duración de los procesos. También obstaculizó el análisis la falta de desagregación de los datos que se generan en las fiscalías sobre las denuncias por corrupción, el porcentaje de desestimaciones o los montos totales involucrados en cada caso, material que es necesario para hacer valoraciones más integrales de la persecución judicial de la corrupción. Tampoco existe información, ni en la CGR ni en el Poder Judicial, sobre fondos que haya recuperado el Estado por casos de corrupción procesados en el ámbito judicial.

A su vez, la investigación "Situando la corrupción en Costa Rica en el debate académico y en el contexto internacional" revisó la producción académica que aborda el tema de la corrupción, con el fin de ubicar el análisis dentro del debate internacional actual.

Por último se realizó una "Exploración sobre la dimensión de las compras del Estado costarricense". Esta investigación también tuvo grandes dificultades; ante las gestiones de información por parte del Programa Estado de la Nación, tanto la CGR como el Ministerio de Hacienda y la Autoridad Presupuestaria respondieron que no existen datos agregados y sistemáticos de los montos de las compras institucionales que están bajo su supervisión y control.

e institucional. Otra posibilidad es que la corrupción se haya ido adaptando a esos controles (“corrupción legalista”) en virtud de que los incentivos todavía son más altos que los riesgos que suponen la nueva legislación y la institucionalidad existente.

2. Los medios de comunicación independientes de los poderes económico y político, libres y con capacidad técnica, son aliados vitales de la ciudadanía para el ejercicio de una vigilancia constante sobre la acción pública. Sin embargo, la ausencia de uno o varios de estos atributos puede generar efectos nocivos sobre la calidad de la cobertura mediática.
3. El sistema de compras del Estado es poco conocido y, como demuestran las experiencias recientes, especialmente vulnerable a la corrupción. La Contraloría ha señalado en sus Memorias Anuales (CGR, 2001, 2002c y 2003) que las instituciones públicas están recurriendo cada vez más a las compras directas de bienes y servicios, pese a que esa misma entidad ha hecho hincapié en que ese tipo de contratación solo debe usarse como un mecanismo de excepción en la Administración Pública. Como resultado de lo anterior, ninguna institución en el país tiene datos sobre el monto global que representan las compras directas. Esa escasez de información es una barrera para la adecuada vigilancia y para evaluar la pertinencia de las transacciones realizadas.
4. Las instituciones públicas pueden ser “colonizadas” por intereses privados cuando: a) las autoridades se coluden con las empresas privadas, b) el sector privado se adueña del sistema de compras de una institución pública, c) las autoridades resuelven en favor de los intereses privados cualquier conflicto que surge entre el interés comercial y la maximización de los beneficios sociales, y d) las instituciones públicas no cambian de propiedad, pero se convierten en vehículos de intereses privados para lucrar indebidamente mediante las

contrataciones administrativas. En estas circunstancias se puede decir que se está ante una “privatización de facto” (véase pregunta 6).

Es evidente que ni las ocho interrogantes y respuestas planteadas, ni las anteriores cuatro constataciones son las únicas que pueden extraerse del estudio de los acontecimientos ocurridos en Costa Rica. Sin embargo, permiten abordar el tema de la corrupción política dentro del marco conceptual del capítulo “Fortalecimiento de la democracia” de este Informe, especialmente como parte de las aspiraciones relacionadas con la rendición de cuentas y la representación política responsable. Esta vinculación se puede sintetizar en tres postulados principales. En primer lugar, se refiere a la aspiración de que en la democracia costarricense exista un marco legal y administrativo que garantice la máxima transparencia de la gestión pública y la efectiva protección de los derechos de la población, entre los cuales se encuentran la petición y rendición de cuentas y la defensa ante los abusos en el ejercicio del poder. En segundo lugar, alude a la representación política responsable en virtud de que la corrupción es una conducta que desvía a las autoridades del mandato ciudadano de buscar el bien común. Finalmente, la corrupción tiene un impacto subjetivo en el desempeño democrático, ya que puede incidir en un mayor distanciamiento, apatía y desconfianza de la ciudadanía con respecto a la clase política y las principales instituciones de representación, afectando así la relación de las personas con el sistema político.

1. ¿Cuál ha sido la evolución de los instrumentos jurídicos e institucionales para el combate a la corrupción en los últimos veinte años?

En los dos últimos decenios se han producido en el ordenamiento jurídico costarricense importantes cambios -directos o indirectos- para el combate a la corrupción, aplicables tanto a la prevención como al control, la detección y, particularmente, el procesamiento de los actos corruptos, de modo que no podría hablarse de una inactividad normativa (Echandi, 2005; Proyecto Estado de la Nación, 2001; Vinocour, 1999;

Milano, 1999; Dall’Anese, 1999). En el 2004 existían más instrumentos, potestades y capacidades institucionales para el control del poder público, que veinte años antes. Sin embargo, los avances han sido dispares y hay todavía notables debilidades y vacíos, como indican, por ejemplo, los recursos de inconstitucionalidad planteados en torno a la nueva Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública; aunque tal vez la principal flaqueza de la legislación promulgada exceda los límites del campo normativo y se refiera, justamente, a que estos avances en los textos legales no han sido acompañados por acciones políticas en los altos niveles de gobierno, que permitan garantizar su eficaz cumplimiento o ejecución.

De 1985 a la fecha se han emitido alrededor de veinte nuevas leyes directamente relacionadas con el control de la corrupción (cuadro 7.1), más que el total de las leyes anticorrupción aprobadas entre 1948 y 1985 (Proyecto Estado de la Nación, 2001). Estas se pueden clasificar en las cuatro grandes áreas que se presentan a continuación, en una síntesis que toma como base los textos de la legislación, sin hacer una evaluación de su efectividad.

La primera área de amplio desarrollo normativo se refiere a un sistema más robusto de control de la Hacienda Pública. El proceso se ha dado en el contexto de la reforma del Estado costarricense, sobre la cual el Décimo Informe señaló que se ha distinguido frente a otros países precisamente por la creación y fortalecimiento de instituciones administrativas y políticas para el control del ejercicio del poder. Específicamente para el combate a la corrupción, en los años noventa se incorporaron los conceptos de rendición de cuentas y evaluación de resultados en el artículo 11 constitucional, se crearon la Sala Cuarta, la Defensoría de los Habitantes y la Procuraduría de la Ética Pública, y se reformaron las leyes de creación de la CGR y de la PGR. Además, la Asamblea Legislativa desarrolló su función constitucional de evaluación *a posteriori* de los presupuestos públicos y de vigilancia permanente de la Hacienda Pública, a la vez que intensificó el uso de los mecanismos de control político a su alcance (Programa Estado de la Nación, 2004; Villarreal, 2004).

En esta área destacan el fortalecimiento de la competencia de la CGR para velar por el sistema de control interno del patrimonio público y la atribución de la administración activa de efectuar su propio control interno de la gestión de bienes y recursos. De especial relevancia son la figura de las auditorías internas, la potestad del ente contralor para proteger al denunciante de buena fe (preservar el carácter confidencial de la identidad de los ciudadanos que presenten denuncias ante sus oficinas por actos de corrupción), la obligación de las entidades financieras de valores y de pensiones de identificar y registrar las transacciones que igualen o superen los 10.000 dólares, e incluso comunicar al órgano de supervisión las transacciones de capitales de dudosa procedencia, y el deber de los partidos políticos de informar al Tribunal Supremo de Elecciones, con periodicidad trimestral y en algunos momentos mensual, acerca de las contribuciones que reciban, aunque esta última norma no ha sido cumplida en todos sus extremos por los partidos (Programa Estado de la Nación, 2004).

Por el lado del control interno, la Ley de Administración Financiera y Presupuestos Públicos desarrolló la responsabilidad civil y administrativa de los funcionarios públicos, las figuras de los delitos en perjuicio de los sistemas informáticos de la administración financiera y los de proveeduría, y otorgó competencias a órganos disciplinarios y a la CGR para imponer sanciones administrativas.

La segunda área de fortalecimiento fue la del Poder judicial, que experimentó reformas en su ley orgánica y en su estructura interna y, sobre todo, adquirió mayor potestad de control sobre la Administración Pública, con la creación de la Sala Constitucional. La jurisprudencia de esta Sala vino a posibilitar en general la defensa de los derechos y garantías fundamentales frente a los poderes públicos, y en particular ha potenciado el derecho ciudadano de acceso a información de interés público y ha garantizado la aplicación del debido proceso, no solo en el ámbito judicial sino también a nivel de la Administración Pública.

Otro importante cambio en la administración de justicia, siguiendo la corriente internacional (USAID, 2004; Jarquín y Carrillo, 1998; Domingo, 1999; Carrillo

2001), fue la ampliación de las capacidades procesales de las fiscalías, unida a la promoción de la independencia y la transparencia del Poder Judicial. En este sentido, se autorizó al Ministerio Público a otorgar beneficios que van desde la reducción hasta la prescindencia, total o parcial, de la persecución penal, a imputados que colaboren en la investigación de los escándalos de corrupción en que están involucrados. No fue sino hasta el 2004 que, después del nombramiento de un nuevo Fiscal General, se percibió un mejoramiento de las capacidades institucionales de las fiscalías en términos de recursos humanos² y de utilización de los nuevos instrumentos.

Otras figuras nuevas son la atribución del juez de ordenar el registro, secuestro y examen de cualquier documento privado, así como la intervención de las comunicaciones orales y escritas; la atribución de la PGR de acusar ante los tribunales de justicia a funcionarios públicos y personas particulares por actos ilícitos en materias que son competencia de la jurisdicción Penal de Hacienda y de la Función Pública. Por otro lado, la reforma integral de la Ley sobre estupefacientes, sustancias psicotrópicas, drogas de uso no autorizado, legitimación de capitales y actividades conexas (n° 8204, de 26 de diciembre de 2001), incluye una serie de normas que posibilitan el control de capitales de dudosa procedencia.

En la tercera área de modificaciones legales, que se puede denominar de prevención o eliminación de incentivos para la corrupción, se presentan varios avances. El primero es la simplificación de trámites y la reducción de la discrecionalidad de la Administración, al sujetar a una reserva legal los requisitos exigibles para obtener permisos o autorizaciones (la Ley de protección al ciudadano del exceso de requisitos y trámites administrativos, del 2002). El segundo tema es la promoción de la libre competencia y los derechos del consumidor, que se dio en dos ámbitos: el de la competencia en la contratación administrativa y el de la libre fijación de precios de bienes y servicios en el mercado (Kaufmann, 2000) salvo en situaciones de emergencia, con lo cual se redujo el margen de oportunidad de actos de captura del Estado. Un tercer elemento

es la promoción de la participación ciudadana y el acceso a la información pública, a través de medidas como la participación ciudadana en los concejos de distrito para la asignación del presupuesto de inversiones de los gobiernos locales, que se estableció en el Código Municipal.

Por otra parte, la sentencia emitida el 2 de julio de 2004 por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en favor de un periodista que había sido condenado por difamación en Costa Rica, sentó un precedente para una mayor libertad de prensa en la investigación y comunicación de asuntos relacionados con la corrupción.

Por último, la nueva normativa se ha utilizado para crear órganos y legislación especializados en la lucha contra la corrupción. Entre ellos se encuentran las leyes que crean la Fiscalía Penal de Hacienda y de la Función Pública, en 1998, y la Procuraduría de la Ética de la Función Pública, en el 2002. Ambas están dirigidas a activar la fase procesal de carácter represivo, pero la segunda además incluye la activación de la fase preventiva. Asimismo, en 1997 se incorporó al ordenamiento jurídico la Convención Interamericana contra la Corrupción, y en 2004 se promulgó la Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública, que recoge los principios y postulados de la citada Convención, a la vez que amplía el marco sancionador y las potestades de la CGR en la detección de actos corruptos. Por el momento en que se produjo su aprobación, este instrumento es considerado una "ley reacción" ante los escándalos que salieron a la luz pública en el 2004, aunque en realidad se elaboró y presentó a la corriente legislativa desde 1996, después de que la Sala Constitucional anuló varios artículos de una ley anterior sobre enriquecimiento ilícito (voto 1707-95). Durante el trámite de aprobación de esta nueva ley también la Sala declaró inconstitucionales diez artículos, que sin embargo se dejaron en el articulado. Al 1 de junio de 2005 se habían presentado más de cincuenta recursos de amparo y acciones de inconstitucionalidad contra esta normativa, principalmente referidas al artículo 17, aunque también están siendo impugnados los artículos 8, 10, 15, 24, 29, 53, 58 y 62 (González, 2005).

Los principales vacíos de la legislación costarricense en la materia aquí analizada incluyen, en primer lugar, la necesidad de una ley general de acceso a información de interés público. El artículo 30 constitucional, referido en este tema, no cuenta con normativa secundaria que lo reglamente, por lo que el ejercicio de este derecho se ha garantizado en la práctica desde la creación de la Sala Constitucional, en octubre de 1989, a partir de su jurisprudencia. Existe en

la corriente legislativa un proyecto denominado “Ley de acceso a la información para la transparencia en la gestión pública” (expediente n° 15.079). Algunos sectores señalan la conveniencia de este instrumento y argumentan que si bien la Sala ha desarrollado el acceso a la información a través de su jurisprudencia, la administración activa sigue funcionando con base en el secretismo y el recurso ante el órgano constitucional es más lento (Echandi,

2005). La posición contraria manifiesta que ya se cuenta con suficiente legislación y jurisprudencia, y que la regulación legislativa podría más bien terminar restringiendo dicho acceso en la práctica (E: Solís, 2005). A pesar de la abundante jurisprudencia, el 58% de los recursos de amparo presentados ante la Sala Constitucional corresponde a violaciones al derecho de petición o respuesta (Programa Estado de la Nación, 2004).

CUADRO 7.1

Normativa con incidencia en el combate a la corrupción. 1990-2005

Área principal que regula	Principales normas
Control y fiscalización de la Administración (Hacienda) Pública	<p>En 1991 se reforma el reglamento legislativo para crear la Comisión para el Control del Ingreso y el Gasto Públicos</p> <p>Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, n° 7428 de 7 de setiembre de 1994, la cual establece la organización y competencias de esta entidad</p> <p>Directrices para el fortalecimiento del control sobre la gestión pública a cargo de la Contraloría General de la República, n° 3 de 10 de diciembre de 2004</p> <p>Ley de Contratación Administrativa, n° 7494 de 2 de mayo de 1995</p> <p>Ley de Administración Financiera y Presupuestos Públicos, n° 8131 de 18 de setiembre de 2001</p> <p>Ley General de Control Interno, n° 8292 publicada en <i>La Gaceta</i> n° 169, de 4 de setiembre de 2002</p>
Poder Judicial	<p>Ley Orgánica del Poder Judicial, n° 7333 de 5 de mayo de 1993</p> <p>Ley de Reorganización Judicial, n° 7728 de 15 de diciembre de 1997</p> <p>Código de Ética Judicial, aprobado por Corte Plena, sesión n° 16-99, artículo III, de 12 de abril de 1999 y sesión n° 9-2000, artículo XXXIV, de 28 de febrero de 2000</p> <p>Ley de reforma integral a la Ley sobre estupefacientes, sustancias psicotrópicas, drogas de uso no autorizado, legitimación de capitales y actividades conexas, n° 8204 de 26 de diciembre de 2001</p> <p>Código Procesal Penal, Ley 7594 de 10 de abril de 1996</p> <p>Ley de registro y secuestro de documentos privados e intervención de comunicaciones, n° 7425, publicada en <i>La Gaceta</i> n° 171 de 8 de noviembre de 1994</p> <p>Ley de distribución de bienes confiscados o caídos en comiso, n° 6106, de 1977</p>
Disminución de oportunidades e incentivos	<p>Ley de promoción de la competencia y defensa efectiva del consumidor n° 7472 de 20 de diciembre de 1994</p> <p>Ley de protección al ciudadano del exceso de requisitos y trámites administrativos, n° 8220 de 4 de marzo de 2002 (cubre a la Administración Pública central y descentralizada, incluyendo instituciones autónomas y semiautónomas, órganos con personería jurídica instrumental, entes públicos no estatales, municipalidades y empresas públicas)</p> <p>Directriz n° 18 de 12 de febrero del 2003, emitida por el Presidente de la República y el Ministro de Economía, Industria y Comercio. Señala a órganos, y entes de la Administración Pública, central y descentralizada, y empresas públicas del Estado, el deber de revisar periódicamente los requisitos y trámites que se realizan en sus respectivas unidades administrativas o dependencias</p>
Adopción de normativa y creación de instancias especializadas para combatir la corrupción	<p>Convención Interamericana contra la Corrupción, suscrita el 29 de marzo de 1996 y aprobada mediante la Ley 7670 de 17 de abril de 1997</p> <p>Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública, n° 8422 de 6 de octubre de 2004</p> <p>Reglamento a la Ley Contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública, n° 32333 de 12 abril de 2005</p> <p>Ley que crea la Fiscalía Penal de Hacienda y de la Función Pública, n° 8221 de 8 de marzo de 2002</p> <p>Ley que crea la Procuraduría de la Ética Pública, n° 8242 de 9 de abril de 2002</p>

Fuente: Echandi, 2005.

Tampoco existe una norma que potencie el artículo 9 constitucional, que califica como "participativo" el régimen democrático de derecho; este elemento se considera necesario para mejorar la transparencia, "ofrecer los necesarios frenos y contrapesos y aminorar la captación del Estado por los intereses de las clases selectas" (Kaufmann, 2000). En este sentido, aunque existe un sistema para la rendición de cuentas a nivel horizontal, ésta no se plasma a nivel vertical, de manera que los ciudadanos tengan mecanismos para ejercer esa función en forma directa (Proyecto Estado de la Nación, 2001; FUNDAR, 2003; CGR, 2002a)³.

2. ¿Cumple Costa Rica con los parámetros internacionales en materia de normativa para combatir la corrupción?

En el marco jurídico costarricense hay figuras que cubren la mayoría de los parámetros establecidos internacionalmente, en especial para la fase de procesamiento de casos. No obstante, un análisis más profundo señala que en el país algunas de esas figuras no están debidamente reguladas o son insuficientes, y en otros casos del todo no existen normas acordes en el ordenamiento internacional.

Actualmente tres instrumentos constituyen los parámetros más importantes de compromisos de los países en la lucha contra la corrupción: la Convención Interamericana contra la Corrupción (OEA), la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (ONU) y el Convenio de lucha contra la corrupción de agentes públicos extranjeros en las transacciones comerciales internacionales (OCDE). Costa Rica suscribió y ratificó la primera de ellas, que está vigente desde 1997⁴, con lo cual sus disposiciones son parte del ordenamiento jurídico interno. La convención de la ONU fue suscrita el 10 de diciembre de 2003 y se encuentra en la corriente legislativa, pendiente de aprobación (expediente n° 15.743). El convenio de la OCDE está abierto incluso a los países que no son miembros de la organización y que lleguen a ser participantes plenos en el Grupo de Trabajo sobre Corrupción en las Transacciones Comerciales Internacionales. A instancia de la Defensoría de los Habitantes, la

Cancillería ha realizado acciones para incorporarse a ese grupo, pero todavía no se ha suscrito el citado Convenio⁵. Estos tres instrumentos establecen cerca de 52 criterios o figuras jurídicas que se aplican a las tres fases que componen el sistema de combate a la corrupción en el ejercicio de la función pública: prevención, detección y control, y procesamiento.

La normativa costarricense cuenta con disposiciones que cubren totalmente 32 de esos criterios (cuadro 7.3). Sin embargo debe aclararse que, aunque no es posible hacer una valoración de la calidad o la aplicación efectiva de esa legislación, en algunos casos incluso lo solicitado por la normativa internacional no es suficiente para controlar el problema. Por ejemplo, el tema de simplificación de trámites para el ciudadano se evalúa como cubierto por la ley que se promulgó con ese propósito, pero hay indicios de que todavía falta mucho esfuerzo en las instituciones públicas para hacerla efectiva.

Dieciocho estándares internacionales tienen solo una cobertura parcial, es decir que en estos casos la normativa costarricense, si bien regula la temática, no lo hace con el detalle y alcance del respectivo parámetro internacional. Se encuentra en esta condición el financiamiento de candidaturas a cargos públicos, debido a que la etapa de precampaña no se apega a las regulaciones internacionales; también

es deficiente el área de contratación de personal, porque en algunas instituciones públicas no se utiliza el principio de idoneidad como principal criterio de selección, y en materia de protección de víctimas y testigos solamente se han previsto medidas cautelares, las cuales podrían ser insuficientes en casos de alta peligrosidad (faltan medidas como reubicación de testigos, por ejemplo).

En cuanto a subsidios con fondos públicos la cobertura también es parcial. Según la normativa vigente en el país los subsidios "deberán darse por ley o de acuerdo con una ley", pero en la práctica esto ha resultado insuficiente. Dos casos recientes ilustran estos vacíos: el del Programa de Reconversión Productiva en el Sector Agropecuario⁶ y el de la asignación no reembolsable a los arroceros⁷, en los cuales un subsidio terminó siendo otorgado, principalmente, a un grupo muy pequeño de productores (cuadro 7.2). Ha faltado, en esta normativa, la aplicación de los principios de transparencia y control de las conductas fraudulentas que pueden darse en este ámbito.

Con respecto al nombramiento de los jerarcas que ostentan por ley la representación de los órganos especializados de control, la normativa internacional sugiere que los puestos nunca sean "vitalicios". En Costa Rica solamente uno de estos cargos, el de Procurador General

CUADRO 7.2

Asignación de subsidios arroceros no reembolsables, según rangos del monto recibido por productores

Clasificación según monto	Cantidad de productores	Subsidio promedio
(US \$)		
Menos de 999	572	441,9
De 1.000 a 3.499	334	1.786,3
De 3.500 a 4.999	52	4.091,8
De 5.000 a 9.999	55	6.886,0
De 10.000 a 19.999	45	13.580,6
De 20.000 a 34.999	6	23.269,2
De 35.000 a 44.999	7	39.399,5
De 45.000 a 99.999	7	61.111,1
De 100.000 a 426.618	5	189.364,2
Total	1.083	3.842.048,1

Fuente: Elaboración propia con base en Corporación Arrocera Nacional, 2003.

CUADRO 7.3

Niveles de cobertura de la normativa costarricense con respecto a los principales estándares internacionales para combatir la corrupción

Criterio internacional ^{a/}	Cobertura total ^{b/}	Cobertura parcial ^{c/}	Sin cobertura ^{d/}
Transparencia en el financiamiento de candidaturas a cargos públicos y de los partidos políticos		X	
Criterios de candidatura y elección de cargos públicos	X		
Sistema de contratación de funcionarios públicos		X	
Sistema de contratación y adquisición de bienes y servicios por parte del Estado	X		
Normas para prevenir conflictos de intereses	X		
Código de conducta de funcionarios públicos		X	
Código de conducta de entidades privadas			X
Contabilidad en el sector público	X		
Contabilidad en el sector privado		X	
Prevención de la utilización indebida de los procedimientos relativos a concesión de subsidios y licencias, por las autoridades públicas, para actividades comerciales ^{e/}		X	
Simplificación de procedimientos administrativos	X		
Acceso a información de interés público		X	
Participación ciudadana en la adopción de decisiones públicas para prevenir la corrupción (audiencias)		X	
Facilitación de la denuncia		X	
Órganos de control		X	
Declaración de ingresos, activos y pasivos	X		
Recaudación y control de los ingresos del Estado	X		
Blanqueo de dinero	X		
Obligación de rendir cuentas en la gestión de la Hacienda Pública	X		
Definición y punibilidad como delito de los actos corruptos	X		
Autoría de los delitos ^{f/}	X		
Responsabilidad de personas jurídicas	X		
Delito de enriquecimiento ilícito	X		
Delito de malversación y peculado en el sector público	X		
Delito de malversación y peculado en el sector privado		X	
Delito de soborno en el sector público	X		
Delito de soborno en el sector privado			X
Delito de tráfico de influencias	X		
Delito de decisiones de funcionarios en detrimento del Estado		X	
Delito de manejo de información confidencial	X		
Delito de obstrucción de la justicia	X		
Actos de corrupción con fines políticos	X		
Responsabilidad administrativa	X		
Eliminación de efectos de los actos corruptos	X		
Embargo de bienes	X		
Decomiso y secuestro de bienes	X		
Restitución de bienes decomisados	X		
Reclamo civil internacional	X		
Responsabilidad civil	X		
Efectos sobre el patrimonio del Estado	X		
Incentivos para denunciar		X	
Protección de víctimas y testigos		X	
Garantía de comparecencia de los imputados	X		
Beneficios para los imputados que colaboran con la investigación penal	X		
Asistencia y cooperación internacional		X	
Asistencia y cooperación nacional	X		
Capacitación y asistencia técnica		X	
Acceso a información bancaria	X		
Libertad anticipada	X		
Prescripción de la acción penal		X	
Extradición ^{g/}		X	
Jurisdicción ^{h/}		X	

CUADRO 7.3 CONTINUACION

- a/ Se trata de una descripción sintética del contenido del criterio internacional.
 b/ Cobertura total: casos en que la normativa costarricense cubre en su totalidad el criterio internacional. Esto no involucra un juicio cualitativo de la normativa.
 c/ Cobertura parcial: casos en que la normativa costarricense, si bien regula la temática, no lo hace con el detalle y alcance del respectivo parámetro internacional.
 d/ Sin cobertura: casos en que no existe, en la normativa nacional, ninguna disposición relacionada con el parámetro internacional.
 e/ Las únicas disposiciones legales generales relativas a subsidios son los artículos 5 y 25 de la Ley Orgánica de la CGR, los cuales suponen un tratamiento insuficiente y parcial a la luz del Derecho comparado (Ley General de Subvenciones española).
 f/ Se refiere a que los tipos penales relacionados con la corrupción aludan no solo al autor, sino a todos los demás sujetos que pueden participar en una conducta delictiva, tales como coautor, instigador, cómplice, encubridor.
 g/ Acto por el cual un Estado, por disposición legal (tratado o ley) entrega un individuo a otro Estado, que lo reclama con el objeto de someterlo a un proceso penal o al cumplimiento de una pena.
 h/ En este caso se refiere a la competencia de un Estado para aplicar su ley penal.

Fuente: Echandi, 2005.

Adjunto, tiene un plazo indefinido, además de que cuenta con una amplia protección (mismas inmunidades que los miembros de los Supremos Poderes) y un amplio poder de representación de la institución (mismas prerrogativas que el Procurador General).

Por último, dos figuras internacionales del todo no tienen cobertura. Ambas se relacionan con delitos de corrupción en el sector privado, en torno a los cuales el marco jurídico costarricense enfatiza en la provisión de disposiciones para la fase de procesamiento.

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE
**MARCO JURÍDICO-INSTITUCIONAL PARA
 EL COMBATE DE LA CORRUPCIÓN**

Véase Echandi, 2005 en el sitio
www.estadonacion.or.cr

3. ¿Son sancionados los responsables de cometer transgresiones en el servicio público?

La precariedad de la información sobre este tema impide dar una respuesta a esta interrogante. No fue posible obtener datos acerca del uso del Derecho Administrativo para sancionar la corrupción. Por ejemplo, el Tribunal de Servicio Civil no cuenta con registros de los casos de despidos de funcionarios tramitados por incumplimiento de deberes. Varias autoridades⁸ coinciden en indicar que se está usando poco la vía administrativa, por el débil papel que está jugando la CGR en el cumplimiento de las potestades que le otorga la Ley de Administración Financiera y Presupuestos Públicos. Uno de los problemas señalados es que la CGR tiende a trasladar los casos al Ministerio Público y, al hacerlo, no contribuye en la instrucción de los casos desde la perspectiva del Derecho Penal.

Con respecto a este último, los datos disponibles refuerzan la percepción sobre la debilidad del Derecho Penal para sancionar la corrupción. En reiteradas ocasiones este Informe ha señalado las limitaciones para procesar y sancionar este tipo de delitos, situación que no varió significativamente en el 2004 (Programa Estado de la Nación 2003 y 2004; Proyecto Estado de la Nación, 2001). En primer lugar, son pocas las denuncias por corrupción que llegan hasta el Ministerio Público; el conjunto de delitos contra los deberes de la función pública no tiene un peso importante dentro del total de denuncias interpuestas ante ese órgano, pues entre 1987 y 1997 su representación porcentual osciló entre 2% y 2,7%, y a partir de 1998 no llega a 2%. A pesar de que se estableció una instancia especializada para tratar este tipo de denuncias a lo interno del Ministerio Público -la Fiscalía de Delitos Económicos y Corrupción-, durante los últimos tres años solo 1 de cada 5 expedientes que ingresó a dicha Fiscalía estuvo relacionado con delitos contra los

deberes de la función pública⁹. Desde su creación, la Fiscalía presenta a los juzgados penales, en promedio, 12 acusaciones por año¹⁰.

El tipo de delito que más se denuncia es el abuso de autoridad, que representa dos terceras partes del total. A su vez, el peculado aporta el mayor número de condenados desde 1998, 119 personas, de las cuales 65 (55%), lo fueron a prisión efectiva. Desde la entrada en vigencia del Código Procesal Penal, en 1998, 1 de cada 100 personas acusadas por cometer algún delito contra los deberes de la función pública es sancionada con pena de prisión efectiva (gráfico 7.1).

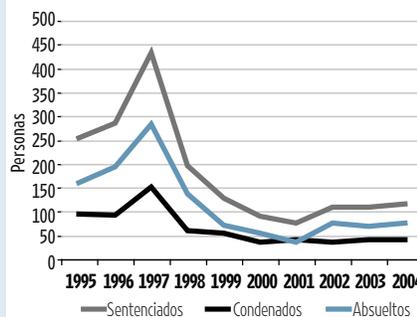
>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE
DELITOS CONTRA LA FUNCIÓN PÚBLICA

Véase Solana, 2005 en el sitio
www.estadonacion.or.cr

No obstante las anteriores cifras de bajo nivel de denuncias y sanciones, se ha logrado constatar que en los principales escándalos de corrupción de los últimos veinte años, en los que han estado involucradas figuras políticas de alto nivel, la administración de justicia ha procesado a todos los implicados. Como resultado de esas causas se han dictado sentencias tanto condenatorias como absolutorias, por lo que en todos los procesos ha resultado condenada penalmente al menos una de las personas acusadas. En los casos de corrupción estudiados, la mayoría de los imputados eran funcionarios de nombramiento político, no de elección popular, todos recibieron prisión preventiva y la mayor parte de las acusaciones fue por el delito de peculado. La excepción se da en el caso de Aviación Civil, en el que únicamente 2 de los 10 implicados debieron enfrentar causas por peculado, mientras que para el resto se

GRAFICO 7.1

Personas sentenciadas por delitos contra la función pública



Fuente: Solana, 2005.

abrieron causas por concusión y falsedad ideológica. En los casos que motivaron los escándalos de corrupción de 2004, se han iniciado procesos penales contra 18 personas, funcionarios o exfuncionarios públicos, incluyendo dos expresidentes de la República, y se encuentra en investigación un tercero.

A pesar de la amplia colaboración del Ministerio Público, la presente investigación enfrentó una serie de limitaciones para acceder a la información relacionada con los casos estudiados¹¹, razón por la cual no se pudo determinar cuánto tarda el sistema de administración de justicia en procesar estos casos, ni cuántas personas en total han recibido una sentencia, pues el Poder Judicial no registra esa información. Sin embargo, se puede afirmar que son procesos largos. A manera de ilustración, el caso del Tajo Don Jaime requirió cuatro años para su conclusión, mientras algunas de las causas del Banco Anglo, así como las del Fondo de Compensación Social aún se encuentran en trámite ante los tribunales de juicio respectivos, es decir, tienen más

de 10 y 8 años, respectivamente, de estar en proceso (cuadro 7.4).

En la actualidad por lo menos tres figuras procesales han mejorado la capacidad de la administración de justicia para dar seguimiento a casos de corrupción. Todas ellas han sido utilizadas en la investigación de los escándalos del 2004: la potestad de la Fiscalía para negociar con imputados a cambio de colaboración, la obligación del sistema financiero de monitorear movimientos de capitales de dudosa procedencia y la potestad de los jueces para ordenar el secuestro de documentos.

4. ¿Cuánto y con qué procedimientos compra el Estado costarricense bienes y servicios?

En esta interrogante se encontró un vacío de información que no permite delinear un panorama de la dimensión e importancia de las compras estatales en la economía, pues no existe ni en la administración activa (la Autoridad Presupuestaria o el Ministerio de Hacienda), ni en la Contraloría General de

la República, un recuento de los montos que invierte el Estado por este concepto. Sobre la segunda parte de la interrogante, que alude al marco jurídico en materia de contratación administrativa, se puede afirmar que en la década de los noventa se aprobó abundante legislación para regular la ejecución de los procesos de contratación, control y fiscalización, la cual ha sido complementada por la jurisprudencia constitucional, de manera que se sentaron las bases para que las compras estatales sean examinadas por los órganos competentes a partir de criterios de eficiencia, eficacia y oportunidad.

El tema de la contratación administrativa resulta pertinente en este conjunto de preguntas sobre corrupción debido a que la mayoría de los escándalos que han salido a la luz pública se refieren a estos procesos de compra -incluyendo en el año 2004 los casos CCSS-Finlandia e ICE-Alcatel- que hasta ahora habían sido poco estudiados en el país. Este análisis no pretende dilucidar la veracidad de hechos denunciados en estos dos casos, sino poner en perspectiva el tema de contrata-

CUADRO 7.4

Casos de corrupción y su respectiva situación judicial por delitos contra la función pública

Caso	Año	Delitos	Número de implicados ^{a/}	Puesto de los funcionarios públicos implicados	Situación judicial
Fondo de Emergencias	1984	Peculado	6	Dirección Administrativa de Casa Presidencial, Presidente de la República y Segundo Vicepresidente de la República	Sentencia en firme
Banco Anglo Costarricense	1994	Peculado	11	Gerencia General e integrantes de Junta Directiva	En trámite
Aviación Civil	1994	Peculado, concusión y falsedad ideológica	10	Dirección General, Subdirección General, Dirección Financiera, Presidencia del Consejo de Aviación Civil, Proveeduría y Mensajería	Sentencia en firme
Tajo Don Jaime	1996	Peculado, usurpación de dominio público e incumplimiento de deberes	4	Ministro de Obras Públicas y Transportes, jefatura de control minero y asesor del Ministro	Sentencia en firme
FODESAF	1998	Peculado	5	Dirección, Subdirección, Tesorería	Sentencia en firme
Fondo de Compensación Social	1999	Peculado	4	Coordinación del Programa de Compensación Social y Secretaría Técnica	En trámite
Tarjetas a inmigrantes nicaragüenses	1999	Peculado y concusión	3	Ministro de Trabajo y Seguridad Social, Oficial Mayor y asistente del Ministro	Sentencia en firme

a/ Incluye implicados que no eran funcionarios públicos: Banco Anglo (2), FODESAF (2), Fondo de Compensación Social (2) y Tajo Don Jaime (1).

Fuente: Elaboración propia con base en información suministrada por el Ministerio Público y consulta en el Archivo Judicial.

ción pública, a la luz de las interrogantes que se plantearon en el 2004 sobre los mecanismos de control aplicables a esta actividad. En esta sección se describe el tipo de compras y la evolución global del marco normativo, con énfasis en los mecanismos de control y fiscalización sobre la adquisición de bienes y servicios del Estado, lo que normalmente se llama "contratación administrativa".

Como ya se mencionó, no se cuenta con información sobre el monto o los bienes y servicios que el Estado costarricense compra al sector privado. La CGR tiene conocimiento de las adquisiciones que se realizan a través de licitaciones y sobre las compras directas que requieren autorizaciones, pero desconoce los gastos ejecutados bajo otras modalidades en la administración activa (compras directas por medio de registro de proveedores, entre otras)¹². Durante el proceso de investigación se consultó la información reportada por la CGR en sus Memorias Anuales (2000-2004) en materia de compras estatales, pero no fue posible obtener el dato global de cuánto gasta el Estado en este rubro, dado que el ente contralor solo registra algunas compras públicas si éstas son sometidas a los procesos de apelación y objeción. Si la compra es directa no necesariamente tiene que ser avalada por la Contraloría. Por lo tanto, únicamente se logró conocer una fracción -de la que se ignora su verdadera dimensión- del monto de las compras estatales. En general, la información sobre adquisiciones del sector público está dispersa, poco sistematizada y muestra grandes discontinuidades, lo que imposibilita una valoración sobre el comportamiento de variables como montos de contratación, contrataciones directas y tipos de bienes y servicios adquiridos.

Tampoco existe información agregada para determinar qué tipos de controles se están aplicando sobre los montos de contratación pública, aunque el caso del ICE documenta la posibilidad de que en el Estado costarricense una amplia proporción de las compras se haga por contratación directa. En el año 2000 el 11% de las adquisiciones del ICE se realizó por licitación y más del 80% por compras directas. En el 2004 esta situación cambió, pues

las compras directas cayeron a un 58% y las efectuadas mediante licitación pública se elevaron a un 42% del total tramitado (González, 2005).

En cuanto a los procedimientos de contratación, no puede hablarse de ausencia o de grandes vacíos normativos. Las disposiciones aprobadas en 1994 y 1995 (principalmente) fortalecieron el régimen jurídico de la contratación, desarrollaron el marco general de control y otorgaron mayores potestades e instrumentos de control y fiscalización a la CGR. Por eso no es de extrañar que los hechos denunciados en el 2004 hayan pasado por múltiples controles institucionales (hasta 90 pasos de procedimientos); lo que sí resulta extraño es que ninguno de ellos detectó irregularidades (véase pregunta 5). Al respecto cabe preguntarse por qué procesos tan extensos y laboriosos no detectan anomalías, ¿será porque los controles son ineficaces, o porque no es en ese nivel donde se puede efectivamente controlar?

Hasta 1994 el tema de las adquisiciones y contratos del Estado se regía por unos pocos artículos de la Ley de Administración Financiera de la República (promulgada en los años sesenta), que ofrecía una base legal escasa y poco técnica, pues el principal instrumento con que se normaban las compras del Estado tenía nivel reglamentario: el Reglamento General de la Contratación Administrativa, que era el componente ejecutivo de la Ley antes citada. Adicionalmente existía la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, que contenía algunas disposiciones sobre la materia pero que se caracterizaba por generar un sistema de control de índole legalista, enfocado hacia el control previo de legalidad y no a los posteriores controles de conveniencia y oportunidad.

El proceso de adquisiciones iniciaba con la aprobación presupuestaria; existían los recursos de apelación y de objeción -no regulados como en la actualidad- y, desde luego, el refrendo. Había vacíos importantes en el tema de control interno y no estaba suficientemente desarrollado el instrumental de fiscalización posterior a cargo de la CGR. Además, la rectoría del sistema de adquisiciones estaba a cargo de la Proveeduría Nacional, pero también con una normativa insuficiente.

Desde hace diez años se ha venido emitiendo una sucesión de leyes sobre la materia de control que regulan de manera directa o indirecta el buen uso del erario público (cuadro 7.1). La nueva generación de normas otorga a la Contraloría mayores instrumentos para la fiscalización y el control¹³. El primer paso se produjo en 1994, con la aprobación de la nueva Ley Orgánica de esta entidad (Ley 7428, del 4 de noviembre de 1994), que define con más detalle las facultades constitucionales derivadas de los artículos 183 y concordantes de la Carta Magna. Esta ley desarrolló el marco general del control, especialmente en cuanto a las potestades de fiscalización en materia de adquisiciones por parte del ente contralor. Así por ejemplo, se instauró el control de eficiencia (de conformidad con el artículo 184, inciso 1, de la Constitución Política), se señalaron las competencias con respecto al refrendo¹⁴ de los contratos que firman las instituciones (se detalló la regulación, incluyendo el régimen de nulidad) y se normó la potestad de anulación de contratos (artículo 28 de la citada ley), instrumento que la CGR puede utilizar de oficio o por reclamo del titular de un derecho subjetivo o de un interés legítimo, para declarar la nulidad absoluta que advierta en los actos o contratos administrativos. Esta facultad se puso a prueba recientemente, en el caso de la revisión técnica vehicular.

Un segundo paso fue la aprobación de la Ley de la Contratación Administrativa de 1995, reformada ese mismo año, y el respectivo Reglamento, de 1996. Esta Ley proveyó mayor seguridad a todo el régimen jurídico de la contratación, que antes estaba normado solo a nivel reglamentario. Se sustituyó el modelo anterior, se introdujeron los principios de eficiencia, publicidad e igualdad en los procedimientos de contratación y se desarrolló con amplitud el tema de los procedimientos de concurso, que definitivamente están ligados al control y a las garantías para los proveedores del Estado, y a la vez frente a ellos, en la búsqueda de las mejores condiciones contractuales para el cumplimiento de los fines públicos.

Aunque esta legislación es cuestionada por haber introducido cierta rigidez en

materia de procedimientos y porque no estableció suficientes regulaciones en los ámbitos de planificación y ejecución contractual, su aprobación significó un avance en la creación de los procedimientos de contratación (basados en la licitación pública). Entre otros aspectos, detalla las competencias de la CGR en cuanto a los recursos de objeción y apelación, regula el deber de la Administración de fiscalizarse a sí misma y define el seguimiento de la ejecución de los contratos.

Este engranaje fue complementado con las disposiciones de la nueva Ley de Administración Financiera y Presupuestos Públicos (n° 8131, del 16 de octubre de 2001), que en primer término configuró el marco de responsabilidad de los participantes en los sistemas de la administración financiera. En ese contexto se enmarcan las compras del Estado, que ahora deben ser más planificadas y sobre las cuales pesa la misma exigencia de evaluación de resultados. Uno de los principales alcances de esta Ley en el campo de la contratación administrativa es la creación de la Dirección de Bienes y Contratación Administrativa, que sustituye a la Proveeduría Nacional, y que además debe desempeñar un papel rector en el ordenamiento y sistematización de los procesos de compra. Asimismo, con la nueva ley se busca promover el uso de tecnología y sistemas de información que simplifiquen los procedimientos y los hagan más eficientes¹⁵.

Un tercer paso en el fortalecimiento de las potestades de la CGR es la Ley de Control Interno, del 2002, que instauró un nuevo concepto de los sistemas de control interno e implementó instrumentos de doble control, jerárquico y paralelo, entre la auditoría, la Administración y la Contraloría, para el cumplimiento de la fiscalización. Con respecto a la contratación administrativa en este caso caben los deberes de protección y conservación del patrimonio público, frente a variables como pérdida total o parcial, despilfarro, uso indebido, irregularidad o acto ilegal. De igual manera se incorporaron los valores de confiabilidad y oportunidad de la información (mejor conocidos en la doctrina administrativa como principio de transparencia) y los principios de eficiencia

y eficacia de las operaciones. Por último, es importante destacar la exigencia impuesta a la Administración, de contar con sistemas de información y gestión de documentos públicos para controlar, almacenar y posteriormente recuperar de modo adecuado, la información producida o recibida en las instituciones, previniendo así cualquier desvío de documentación. De esta forma, el control a *posteriori* permite mayor claridad en la imputación de la responsabilidad sobre los actos administrativos (González, 2005).

Mención especial merece el papel de la jurisprudencia constitucional en la contratación administrativa. La Sala Cuarta, al pronunciarse sobre distintos alcances de los procesos de compras públicas, ha aclarado el contenido de algunas normas o ha fungido como legislador negativo y en buena medida ha dilucidado las competencias del órgano contralor (González, 2005). Las principales resoluciones a este respecto son:

- Voto 5386-93, “caso Millicom”: señaló las competencias exclusivas del Poder Legislativo en concesiones del espectro radiofónico y reafirmó que solo mediante una ley emitida por la Asamblea se pueden dar concesiones de los bienes contemplados en la Constitución Política.
- Voto 3607-94: declaró que las actuaciones del ente contralor deben garantizar el debido proceso que prevén los artículos 39 y 41 de la Constitución Política.
- Voto 998-98: estableció que el interés público es el principio que da fundamento al procedimiento de licitación. Obligó a la CGR a reasumir el refrendo para todos los contratos y para toda la Administración Pública.
- Voto 6432-98: aclaró cuáles son las competencias del ente contralor y cuáles las de la administración activa, a fin de impedir la intromisión de una u otra en las respectivas competencias o facultades. Específicamente declaró con lugar una acción contra la Circular de la Contraloría General de la República publicada en *La Gaceta* n° 10, del 13 de enero de 1995.

- Voto 5292-2001: deslindó competencias y aseguró que las actuaciones de control no pueden ser vistas como simples autorizaciones, sino que deben investirse de facultades reales de investigación, fiscalización e imposición de sanciones, de conformidad con la ley y el debido proceso, en resguardo de la Hacienda Pública.

- Voto 11064-2004: sugirió al jerarca de la CGR mantener bien delimitado su campo de acción, pues su opinión personal no puede permear los casos en estudio ni los pendientes en sede constitucional.

5. ¿Qué reflexiones se derivan de los escándalos de corrupción del 2004, a la luz del marco jurídico sobre compras?

Los procesos de compra que generaron los escándalos de 2004, ICE-Alcatel y CCSS-Finlandia, plantean tres vertientes de discusión con respecto a la forma en que funciona en la práctica el actual ordenamiento jurídico: i) se pueden utilizar mecanismos de excepción mediante los cuales ciertas compras se sustraen de la aplicación del ordenamiento vigente (caso CCSS), ii) aunque se observe con rigurosidad el marco legal, en ciertas etapas de la contratación administrativa éste todavía deja amplios márgenes de discrecionalidad (sobre todo en la determinación de la necesidad por llenar y la elaboración de los requerimientos), que impiden que haya transparencia en las decisiones adoptadas y abren la posibilidad de que actores interesados del sector privado traten de influenciar la toma de decisiones, iii) a pesar de la abundante normativa, las entidades con competencias de control pueden no aplicarla efectivamente.

El caso ICE-Alcatel se refiere a la compra de 400.000 líneas para teléfonos celulares a esta compañía francesa, a través de una licitación en la que se siguió todo el procedimiento establecido en el marco jurídico aplicable a la contratación y al proceso licitatorio. La cronología de la licitación pública n° 6852, desde su publicación el 22 de enero del 2001 hasta su adjudicación final en mayo del 2005, muestra que se realizaron más de noventa

procedimientos, trámites, aprobaciones en diferentes instancias, apelaciones y estudios, que evidencian un seguimiento riguroso del proceso, tanto en el ICE como en la CGR. La licitación finalmente se otorgó a una empresa, Alcatel, que tenía antecedentes de incumplimiento en otros contratos con la misma institución, por lo que había pagado multas de considerable cuantía, según consta en un informe presentado por la Auditoría del ICE a los miembros del Consejo Directivo, en septiembre del 2002; en dos licitaciones¹⁶ la compañía acumuló multas por casi 1,5 millones de dólares. Sin embargo, aparte de este antecedente, se trata de un caso en el cual se cumplió con todo el trámite de compra establecido para esos efectos, pese a lo cual en la actualidad es investigado judicialmente.

El llamado Proyecto Finlandia tiene un perfil diferente, pues refleja cómo, a lo largo de los años, en el país se ha echado mano de procedimientos de excepción para ejecutar contratos relacionados con compras públicas. En este caso se trata de un contrato de préstamo otorgado por el Gobierno de Finlandia, para financiar la compra de equipo y servicios para el programa de renovación de hospitales, pero "amarrado" en un 80% a un proveedor de su misma nacionalidad, con lo cual se violaron los principios de contratación administrativa del Estado costarricense (para una descripción detallada de las normas específicas de contratación del proyecto de Ley 8202, véase González, 2005). El crédito fue por la suma de 39,5 millones de dólares y se aprobó en la Asamblea Legislativa en un lapso de cuatro días¹⁷; además se dio en el marco de la cooperación internacional para el desarrollo, razón por la que el proyecto debía estar amparado a un acuerdo de cooperación entre Costa Rica y Finlandia, firmado por los ministros de Relaciones Exteriores de ambos países.

Como antecedente cabe anotar que en los años setenta se dio la práctica de firmar convenios de cooperación específica de gobierno a gobierno, al amparo de los cuales se tramitaban préstamos para la adquisición de bienes que incluso se eximían de la aprobación legislativa. Por ejemplo, el Convenio de San Sebastián, suscrito en 1974 por el Gobierno de Costa Rica y el Reino de España, permitió la

tramitación de créditos para la compra de equipos destinados a la Red Nacional de Televisión, Canal 13. En los años ochenta, aunque la Contraloría se negó a dar el visto bueno a esta modalidad de créditos, el país contrajo dos empréstitos con España y uno con Italia. Las repercusiones de este último todavía están en discusión, ya que Costa Rica perdió un procedimiento internacional de arbitraje y debe pagar 15 millones de dólares por un crédito que no pasó por la aprobación legislativa y un proyecto de infraestructura que no se materializó.

En la década de los noventa persistió la práctica de aprobar procedimientos de excepción a las normas regulares de contratación administrativa, ahora bajo dos modalidades: por un lado, los contratos de préstamo en los que las compras están sujetas a los proveedores o industriales del país facilitador de los recursos y, por otro, los contratos que incluyen normas definidas por la fuente en cuanto a contenido y procedimientos específicos para la contratación de bienes y servicios. Este último es el caso de los programas y proyectos de instituciones financieras internacionales que se implementan en el país a través de la figura de "unidades ejecutoras", sobre las cuales, según la CGR, el control es muy difícil de realizar (E: Matamoros, 2005)¹⁸, aunque una reforma al artículo 24 constitucional (Ley 7607 del 29 de mayo de 1996) le otorgó a esa institución la potestad de revisar los libros de contabilidad y sus anexos, para fiscalizar aspectos tributarios y la correcta utilización de los fondos públicos en tales instancias (González, 2005). A lo largo de los últimos quince años, la CCSS fue una de las instituciones que utilizaron las llamadas unidades ejecutoras (González, 2005).

Estas dos modalidades pasaron el control de la Sala Cuarta, pues ésta no encontró roces constitucionales en ellas, sino que advirtió que "es universalmente aceptado que en esos meros contratos públicos se pueda excepcionar la aplicación de determinadas leyes u otras normas a la materia del contrato, razón por la cual deben ser precisamente "aprobados" por el Poder Legislativo". No obstante, la Sala consideró que esas excepciones deben realizarse dentro de ciertos límites, "...siempre que tales excepciones sean temporales y razonablemente adecuadas al objeto de

contrato, la desaplicación o excepción de la legislación común tiene como límites, no solamente la Constitución, lo que es de principio, sino también aquellas normas o principios que corresponden al orden público, en su sentido estricto" (voto 1027-90).

El préstamo finlandés es una expresión de la práctica de algunos donantes de cooperación (reembolsable o financiera), de otorgar préstamos en los que el Estado receptor queda sujeto a comprar a los proveedores de la misma nacionalidad del donante, lo que se convierte en una forma de financiar exportaciones de países industrializados. En este caso, en el contrato de préstamo se estableció que el 80% de las compras estaría "amarrado" a un solo proveedor -finlandés-, situación que ya la Sala Cuarta había declarado inconstitucional, con motivo del contrato de préstamo entre Costa Rica y el Fondo de Inversiones de Venezuela, en el cual se había condicionado el crédito a la participación de empresas venezolanas en una proporción del 65% de los recursos (voto 1559-93). La Sala consideró que ese condicionamiento imponía una limitación irrazonable a la libertad de empresa (artículo 46 constitucional), que prácticamente sacaba de competencia a empresas, bienes y servicios costarricenses o disponibles en el mercado local a costo menor (González, 2005).

A pesar de este antecedente, la Asamblea Legislativa no sometió el contrato de préstamo con Finlandia -como sí lo hizo con el del Fondo de Inversiones de Venezuela- a consulta facultativa ante la Sala Constitucional. Además, el proyecto pasó por las siguientes instancias de fiscalización, sin que ninguna de ellas, en el ejercicio de sus facultades, detectara la violación del marco jurídico vigente en materia de contratación pública:

- El Departamento de Servicios Técnicos de la Asamblea Legislativa no se pronunció sobre este tema en el análisis de constitucionalidad.
- El Congreso aprobó el crédito mediante un procedimiento expedito.
- La Auditoría Interna de la CCSS emitió una recomendación técnica de adjudicación para la licitación pública

LP-GMD-001-2002, que fue elevada a la Gerencia de Modernización y Desarrollo por intermedio de la Unidad Coordinadora del Proyecto Finlandés.

- La licitación para el “suministro, instalación, puesta en funcionamiento, capacitación y asistencia técnica de equipos médicos”, que resultó adjudicada al Consorcio Instrumentarium Corporation-Medko Medical, representado en Costa Rica por O. Fischel R. & Cía. S.A., fue aprobada por la Junta Directiva de la CCSS el 1 de agosto de 2002.
- El 24 de octubre de 2002 la Unidad de Autorizaciones y Aprobaciones de la CGR refrendó la licitación. El ente contralor no detectó la violación de los principios de contratación.
- En mayo del 2003 la Junta Directiva de la CCSS acordó nombrar una comisión para que analizara una posible ampliación de la licitación pública en referencia.

Está claro que en el país no faltan normas jurídicas que regulen la ejecución de los procesos de contratación, control y fiscalización; por el contrario, existe abundante legislación. Sin embargo, aún quedan etapas de la contratación administrativa sujetas a un margen de discrecionalidad por parte de la jerarquía política y los cuerpos técnicos de las instituciones. De los catorce pasos que implica una licitación, desde que se detecta la necesidad de compra hasta que se ejecuta el contrato, diez le corresponden a la administración activa y cuatro a la CGR (cuadro 7.5).

Las fases que quedan totalmente fuera de los controles externos, y sean institucionales de la CGR, o verticales en términos de la transparencia hacia la ciudadanía son: la detección de la necesidad por parte de la Administración, la estimación del negocio, la formulación de los requerimientos (que deben obedecer a un plan de compras institucionales), la decisión administrativa de iniciar el procedimiento de compra, la elaboración del cartel o pliego de condiciones y la adjudicación de los contratos. Estas etapas son las que más tardan en las instituciones. Asimismo, los márgenes de discrecionalidad ya señalados se manifiestan en la designación de responsables y el

desarrollo de procedimientos internos para llevar adelante los procesos de compra en estas mismas etapas.

La CGR ha recomendado que se diseñen mecanismos de control en estas fases, cuya inexistencia en la actualidad resta transparencia a todo el proceso de contratación administrativa (E: Matamoros, 2005). También se necesita más transparencia y claridad de responsabilidades en la etapa de seguimiento de la ejecución de los contratos, pues prevalecen ciertos vacíos y criterios subjetivos por parte de los funcionarios encargados de llevar a buen término la contratación encomendada¹⁹.

6. ¿Qué debe entenderse por corrupción política?

Corrupción política es el desvío en los deberes de un funcionario público en busca de una ganancia privada. No obstante, la definición de este fenómeno es motivo de un amplio debate en la literatura

especializada, en virtud que la corrupción es mutable según la época, zona geográfica, legislación, patrones culturales y comportamientos políticos (Banfield, 1975; Heywood y Political Studies Association of the United Kingdom, 1997; Tanzi, 1998; Heidenheimer y Johnston, 2002; Philp, 2002; Anderson y Tverdova, 2003). Las discusiones en torno a este desarrollo conceptual han aumentado en las últimas dos décadas, inicialmente motivadas por los escándalos de Watergate²⁰ y después por una serie de cambios a nivel mundial (la tercera ola de democratización, la caída de la Unión Soviética, nuevas condiciones financieras, el denominado Consenso de Washington, etc.) que posicionaron el tema en la agenda académica y política. El debate ha girado en torno a la corrupción como concepto: ¿es posible encontrar una definición aplicable universalmente?, ¿cuáles son los criterios para

CUADRO 7.5

Pasos de la contratación administrativa, responsables y duración aproximada del procedimiento

Procedimiento	Responsable	Duración
Detección de la necesidad: contenido presupuestario y estimación del negocio	Administración	Fijada por la Administración
Autorización de la contratación, en caso de que la misma no esté contemplada en el presupuesto de la institución	CGR	10 días hábiles
Decisión administrativa de iniciar el procedimiento de compra: funcionario o unidad competente	Administración	Fijada por la Administración
Elaboración del cartel o pliego de requisitos	Administración	Fijada por la Administración
Publicación del cartel	Administración	Fijada por la Administración
Posible apelación del cartel	CGR	10 días hábiles
Apertura de oferta	Administración	Fijada por la Administración
Estudio de ofertas	Administración	Fijada por la Administración
Adjudicación o declaratoria de desierta	Administración	Fijada por la Administración
Publicación de la adjudicación	Administración	Fijada por la Administración
Posibilidad de apelación de la adjudicación	CGR	40 días hábiles
Formalización del contrato	Administración	Fijada por la Administración
Refrendo del contrato	CGR	30 días hábiles
Ejecución del contrato	Administración	Fijada por la Administración

Fuente: CGR.

determinar si un acto es corrupto o no?, ¿quién define esos criterios? El segundo intenta clasificar el fenómeno para efectos de análisis: ¿es toda corrupción valorada de la misma manera por la sociedad?, ¿cuántos tipos de corrupción existen? Finalmente, el tercer eje abarca un análisis más complejo: ¿qué causa la corrupción?, ¿cómo se explica que unas sociedades tengan más corrupción que otras?, ¿qué efectos tiene en el desarrollo de un país?, ¿cómo se miden sus consecuencias?

En cuanto al primer eje, a pesar de la multiplicidad de aproximaciones a este concepto²¹, la mayoría de los estudios políticos coincide en utilizar el criterio de “deberes de la función pública” para definir la corrupción política. En este sentido, varios autores entienden este fenómeno como un comportamiento que se desvía de los deberes formales asignados a la función pública debido a la búsqueda de beneficios privados, económicos o de estatus (personales, familiares, de amigos o socios) (Nye, 1967; Huntington, 1968; Rose-Ackerman, 1999; Heidenheimer y Johnston, 2002; Philp, 2002; Harris, 2003; Transparencia Internacional, 2004).

Acogiendo esta perspectiva, seguidamente se presentan los componentes básicos del concepto, a fin de que sirvan como criterios para determinar en qué circunstancias se puede hablar de corrupción política. Cabe mencionar que estos criterios carecen de consenso entre los especialistas y generalmente dependen de la situación o contexto nacional que se esté analizando.

¿Quién incurre en ella?

El agente es el funcionario público de cualquier rango; sin embargo, también puede tratarse de ciertos actores políticos que, no siendo parte del aparato estatal, tienen acceso al poder político (miembros de partidos políticos, representantes de organizaciones civiles, entre otros). El debate sobre este punto se centra en los límites entre la esfera privada y la pública, cuándo una persona actúa como funcionario y cuándo como cualquier otro ciudadano. Otras definiciones consideran que no solo los funcionarios, sino cualquier ciudadano, pueden ser corruptos (Proyecto Estado de la Nación, 2001).

¿Quién se beneficia?

El beneficiario es usualmente una tercera persona privada que accede a servicios y bienes por medio del funcionario, aunque también puede ser que se busque un beneficio privado para el mismo funcionario o su familia. La problemática sobre este aspecto se relaciona con los límites del beneficio, por ejemplo ¿cuándo un favor se convierte en tráfico de influencias? Otro punto del debate es si un acto de corrupción que beneficia a la colectividad, no solo a particulares, sigue considerándose corrupción (Peters y Welch, 1978).

¿Cómo se beneficia?

El funcionario utiliza mecanismos como el recibo de obsequios, el cobro indebido de dinero por servicios públicos (coimas o “mordidas”), la venta y transferencia de información privilegiada para favorecer intereses privados, o el cobro de comisiones por adjudicaciones de contratos públicos (comisiones de éxito), entre otros. Algunos beneficios no son pecuniaros sino de estatus, u ofrecimientos de posiciones más altas en futuros gobiernos, lo cual hace difícil probar si se está en presencia de un acto de corrupción. El tema del financiamiento privado de los partidos políticos es parte de esta compleja definición.

¿Dónde se ubica?

Al hablar de corrupción política las actividades se restringen al espacio público -la función pública, la administración- incluyendo todos los poderes del Estado y además algunas organizaciones de representación, como los partidos políticos. Sin embargo, por lo general la corrupción tiene lugar en la intersección entre el espacio público y el espacio privado, como por ejemplo en contrataciones y compras del Estado a empresas privadas, servicios públicos adjudicados a empresas privadas, trámites y licencias para actividades comerciales, etc. Esta delimitación omite la referencia a lo que se puede llamar corrupción en la esfera privada, que alude a situaciones irregulares en empresas, en las relaciones laborales, etc., que usualmente tienen tipificaciones diferentes: robo, fraude, usurpación, chantaje, etc.

¿Es corrupción toda actividad ilegal?

Existe un relativo consenso en cuanto a que la definición de corrupción política no puede reducirse a señalarla como un acto contrario a la ley (definición legalista). Primero, Philp (2002) recuerda que algunas leyes han sido diseñadas por los corruptos precisamente para que sus actuaciones no sean “ilegales”. Segundo, la definición puede ser demasiado amplia o demasiado restringida; amplia porque no significa que todo acto ilegal sea corrupción -por ejemplo, robar insumos de oficina no es corrupción, sino un delito de robo- y restringida porque a la vez existen conductas no tipificadas que claramente pueden considerarse corruptas. Si no todo acto de corrupción se encuentra tipificado en la legislación, se tendrían que utilizar criterios definidos subjetivamente de acuerdo con los estándares de la sociedad. Esto impone la dificultad de considerar la historia y costumbres culturales de la sociedad a la cual se está haciendo alusión, para así evitar un sesgo en el análisis.

Con respecto a la definición jurídica, el ordenamiento costarricense ha tipificado 22 conductas como expresiones de corrupción penalmente castigadas (cuadro 7.6), de las cuales 13 fueron introducidas en la nueva Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública (5 por reforma al Código Penal y las restantes por incorporación en el texto de la citada ley).

Con respecto al segundo eje, diversos autores han intentado formular tipologías de la corrupción de acuerdo con criterios como quién participa, cuánto es el monto, cómo es percibida por la opinión pública, entre otros. Este esfuerzo impone dificultades similares a las que se presentan al buscar una definición del concepto: no es fácil deslindar las categorías, ni tampoco compararlas entre sí. El ejercicio de proponer una clasificación es útil desde la perspectiva de que no todos los actos de corrupción son valorados de la misma manera o tienen las mismas consecuencias, ni son percibidos de igual modo por los ciudadanos, quienes discriminan entre casos, graves o no, de corrupción. El cuadro 7.7 resume algunas tipologías encontradas en la revisión bibliográfica efectuada para este trabajo.

Finalmente, el tercer eje de este debate conceptual alude a los factores que dan

CUADRO 7.6

Descripción de los delitos contra los deberes de la función pública

Delito	¿Quién lo comete?
Peculado	El funcionario público que sustraiga o desvíe dinero o bienes cuya administración le haya sido confiada
Cohecho	El funcionario público que reciba una dádiva, ventaja indebida o retribución, por hacer o no hacer un acto propio de sus funciones
Concusión	El funcionario público que obligue o induzca a otro a prometer indebidamente, para sí o para otro, un beneficio patrimonial
Prevaricato	El funcionario judicial o administrativo que dicte resoluciones contrarias a la Ley o las fundamente en hechos falsos
Penalidad del corruptor	Aquella persona que prometa una dádiva a un funcionario público
Malversación de fondos	El funcionario público o particular que dé a los caudales, bienes, servicios o fondos que administra, una aplicación diferente a aquella para la que fueron destinados
Incumplimiento de deberes	El funcionario público que rehúse o retrase un acto propio de su función
Falsedad en la declaración jurada	El funcionario que incurra en falsedad, simulación o encubrimiento al realizar sus declaraciones juradas de bienes ante la CGR
Legislación o administración en provecho propio	Quien sancione, promulgue, autorice, suscriba o participe con su voto favorable, leyes, decretos, acuerdos, actos y contratos administrativos que otorguen en forma directa beneficios para sí mismos o sus allegados
Pago irregular de contratos administrativos	Quien autorice, ordene, consienta, apruebe o permita pagos por obras, servicios o suministros no realizados, o ejecutados defectuosamente, o en consideración de reglas unívocas de la ciencia o la técnica
Apropiación de bienes obsequiados al Estado	Quien se apropie o retenga obsequios o donaciones que deba entregar al Estado
Reconocimiento ilegal de beneficios laborales	Quien reconozca beneficios patrimoniales derivados de la relación de servicio en violación del ordenamiento vigente
Fraude de ley en la función administrativa	Quien ejerza una función administrativa en fraude de ley
Tráfico de influencias	Quien influya directamente o por interpósita persona en un servicio público
Enriquecimiento ilícito	Quien acreciente su patrimonio, adquiera bienes, goce derechos, cancele deudas o extinga obligaciones aprovechando ilícitamente el ejercicio de la función pública
Falsedad en la recepción de bienes y servicios contratados	Quien incurra en falsedad o manipulación de la información acerca de la ejecución o construcción de una obra pública
Influencia en contra de la Hacienda Pública	El funcionario público que intervenga en razón de su cargo para que se produzca un resultado determinado, lesivo a los intereses patrimoniales de la Hacienda Pública o al interés público
Prohibiciones posteriores al servicio del cargo	El funcionario público que, dentro del año siguiente a la celebración de un contrato administrativo en la entidad donde prestó servicios, acepte empleo con la persona física o jurídica favorecida, si tuvo participación en alguna de las fases del proceso de diseño y elaboración, selección y adjudicación, estudio y resolución, o bien, en el proceso de inspección y fiscalización de la etapa constructiva o la recepción del bien o servicio de que se trate
Violación de la información de las declaraciones juradas	Quien divulgue las declaraciones juradas de bienes presentadas ante la contraloría General de la República
Receptación, legalización o encubrimiento de bienes	Cualquier persona que oculte, asegure, transforme, invierta, transfiera, custodie, administre, adquiera o dé apariencia de legitimidad a bienes o derechos, a sabiendas de que han sido producto del enriquecimiento ilícito o de actividades delictivas de un funcionario público
Sobreprecio irregular	Quien pague precios superiores o inferiores al valor real o corriente, para obtener una ventaja o un beneficio de cualquier índole para sí o para un tercero en la adquisición, enajenación, concesión o el gravamen de bienes, obras o servicios en los que estén interesados el Estado y sus instituciones
Soborno internacional	Quien ofrezca u otorgue a un servidor público de otro Estado o de un organismo, dádiva, retribución u otra ventaja indebida, a cambio de que un funcionario, en el ejercicio de sus funciones, realice u omita cualquier acto o haga valer ante otro funcionario la influencia derivada de su cargo

Fuente: Elaboración propia con base en Solana, 2005 y Echandi, 2005.

pie a la corrupción, sus consecuencias y cómo se pueden medir. Se han utilizado desde las razones históricas (raíces coloniales), hasta las psicológicas (naturaleza humana), pasando por consideraciones culturales, legales, económicas, políticas e institucionales, para tratar de entender las causas de esta conducta. También se esgrimen argumentos que achacan al contexto internacional, la globalización, las compañías transnacionales y las potencias económicas, la responsabilidad de los actos de corrupción. Desde una perspectiva ideológica, el pensamiento liberal ubica el origen de la corrupción en la restricción a la libertad: mientras más grande y regulador sea el Estado, mayores serán las oportunidades de corrupción. No obstante, se conocen experiencias de liberalización económica y reducción del Estado en las que se han registrado casos de corrupción (las privatizaciones en Argentina y México, por ejemplo). Para efectos de esta sección interesa la explicación relacionada con el diseño del sistema político y cómo este promueve o no la corrupción. El análisis incluye variables como la independencia del Poder Judicial, el tipo de sistema electoral y de partidos políticos, los pesos y contrapesos en el Estado, entre otras (Goel y Nelson, 1996; Whitehead, 2000; Lederman et al, 2005). Esta diversidad de enfoques plantea la imposibilidad de encontrar una sola relación causal para estudiar los niveles de corrupción en los países.

En lo que concierne al impacto de la corrupción en las sociedades, el debate tiene dos extremos: una visión moralista y una revisionista (Leys, 2002). La primera considera que la corrupción es *per se* nociva para las sociedades, un obstáculo al desarrollo en todo sentido. En el plano económico se ha enfatizado en la asociación negativa entre índices de corrupción e inversión, corrupción e ingreso de capitales, corrupción y productividad, además de una asociación positiva entre eficiencia estatal e inversión (Mauro, 1995; Johnson et al, 1999; Rose-Ackerman, 1999; Hellman et al, 2000a; Habib y Zurawicki, 2002; Mauro, 2002; Batra et al, 2003; Lamsdorf, 2003; Acuña, 2004; Sala-i-Martin et al, 2004; Transparencia Internacional, 2004). En el plano político, se señala que la corrupción

CUADRO 7.7

Algunas tipologías de corrupción

Criterio de clasificación	Tipología
Volumen 1	De supervivencia: es la corrupción en que incurren funcionarios públicos que reciben bajos salarios y dependen de pequeñas rentas Gran escala: corrupción de funcionarios de alto nivel, que usualmente incluye grandes sobornos internacionales y cuentas externas "escondidas"
Volumen 2	Corrupción pequeña: cotidiana Corrupción grande: movilización de importantes cantidades de recursos públicos
Actividad	Corrupción sustantiva: violación de una norma vigente Corrupción procedimental: ocultamiento de la corrupción sustantiva
Ganancias	Altas ganancias materiales Limitadas ganancias No involucra ganancias materiales
Actos	Administrativos: imposición intencional de distorsiones durante la implementación de leyes, reglas y regulaciones, para otorgar ventajas a actores estatales o no estatales Captura del Estado ^{a/} : acciones de individuos, grupos o empresas, tanto del sector público como del privado, para sesgar indebidamente la formación de leyes, regulaciones, decretos y otras políticas gubernamentales para su propia ventaja
Impacto en el público	General: la clase política y la ciudadanía condenan el acto Parcial: solo un grupo de la población coincide con la clase política al condenar el acto No hay consenso para condenar el acto
Participantes	Corrupción de cuello blanco: involucra a altos funcionarios Corrupción cotidiana: de funcionarios de mandos medios o bajos
Cantidad de corruptores y posición de corruptos	<i>Cleptocracia</i> : múltiples corruptores y corruptos concentrados generalmente en los puestos más altos (Estado extorsionador) Competencia de sobornos: múltiples corruptores y corruptos concentrados en los puestos intermedios y bajos Bilateral o monopolio: pocos corruptores y corruptos concentrados en los puestos más altos Mafia: pocos corruptores y corruptos concentrados en los puestos intermedios y bajos

a/ La captura del Estado puede ser ocasional o sistemática. La ocasional se refiere a la "compra" de un legislador para que vote afirmativamente una ley. La captura sistemática se da cuando una dependencia estatal, sus funcionarios, regulaciones y potestades han sido totalmente subordinados a los intereses privados de un individuo o un grupo de personas.

Fuente: Elaboración propia con base en Heidenheimer, 1978; Theobald, 1990; Rose-Ackerman, 1999; Hellman et al., 2000 y Transparencia Internacional, 2004.

debilita los aparatos administrativos del Estado y socava los procesos democráticos, porque si ésta constituye el único medio para influenciar la toma de decisiones en un sistema político, solo los adinerados e influyentes podrían participar como ciudadanos activos, y además porque los regímenes corruptos generalmente son aquellos en los que los derechos democráticos son llevados a su mínima expresión.

La segunda visión, la revisionista, tiene mayor difusión en los estudios realizados para los países en desarrollo. Dentro de esta tendencia, la corrupción es vista como una forma de corrección casi natural de las imperfecciones del sistema político. En este sentido es un mal necesario, y hasta puede ser positivo, pues por medio de los arreglos personales se puede disminuir la fragmentación del aparato estatal, prevenir una parálisis institucional, promover

entre los empresarios y los políticos un vínculo estable que permita la expansión económica, proveer a los grupos no favorecidos instrumentos para incidir en las futuras políticas y, finalmente, ofrecer a las masas, especialmente a los pobres y poco educados, la posibilidad de influir sobre el poder político (Huntington, 1968; Theobald, 1990).

En cuanto a las mediciones sobre corrupción, debe indicarse que todas comparten con los ejercicios de definición del concepto los mismos problemas y variaciones, según el contexto y el momento histórico en que se realicen. Philp critica el índice de percepción de la corrupción (IPC) y a la vez resume los principales problemas de estas mediciones (para más detalles sobre el índice, véase pregunta 8). Primero, existe una dificultad con la precisión de las escalas: ¿cuál es la diferencia entre un 5,5 y un 4,9 en una escala de 1 a 10 que sintetiza múltiples indicadores de muy diferente naturaleza? Segundo, hay un problema relacionado con las personas a quienes se les pregunta sobre la incidencia de la corrupción, pues las respuestas cambian dependiendo del tipo de población consultada; a la hora de procesar estas percepciones, ¿tienen todas la misma relevancia? Tercero, casi todas las mediciones se basan en entrevistas y encuestas sobre corrupción, no incorporan “datos duros”, como el número de denuncias ante los tribunales, ya que ello afectaría las comparaciones entre países, pues no todos registran la misma información (Philp, 2002 y 2003).

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

LA CORRUPCIÓN EN COSTA RICA EN EL DEBATE ACADÉMICO E INTERNACIONAL,

Véase Villarreal, 2005 en el sitio

www.estadonacion.or.cr

7. ¿Cuáles son las estrategias de combate a la corrupción desde la perspectiva jurídica?

En el ámbito normativo la acción del sistema judicial es medular para el combate a la corrupción. Ello no quiere decir, sin embargo, que esta sea una tarea que deba delegarse únicamente en el ordenamiento jurídico. Este último opera como un complemento de otras estructuras sociales, como la de la moral o la de la política, cada una de las cuales debe mantener sus

roles. Desde la política corresponde filtrar y procesar a los líderes corruptos, así como promover canales para la transparencia y la participación de las y los ciudadanos; desde la moral, se complementa la acción del Estado de derecho con valores generales y abstractos y con el establecimiento de una moral procedimental, aplicable a toda la sociedad (Echandi, 2005). En esta sección se parte del supuesto de que la efectiva lucha contra la corrupción requiere un marco legal que incluya al menos tres fases: la prevención, la detección y control, y la sanción o procesamiento (Rose-Ackerman, 2001; Transparencia Internacional, 2004; World Bank, 2004; y USAID, 2004).

A manera de comentario preliminar sobre la fase de detección, cabe mencionar que en muchos casos el tema de la corrupción se aborda a partir del surgimiento de grandes escándalos en los medios de comunicación. Son estos medios (frecuentemente alertados por *insiders*), o bien las denuncias ciudadanas, los que han detectado “megacasos” que, al menos en la experiencia costarricense, habían pasado inadvertidos para los mecanismos institucionales de control. Este hecho plantea la necesidad de poner especial atención a la eficiencia y la eficacia de las instituciones que la democracia ha creado, precisamente, para ejercer el control en el ejercicio del poder y, por ende, para el control de las finanzas públicas.

Adicionalmente, este hecho refleja la importancia que tiene para el combate de la corrupción la existencia de medios independientes de los poderes políticos y económicos, con autonomía para realizar su labor sin que la integridad de las y los periodistas sea amenazada y con la calidad suficiente para realizar investigaciones rigurosas, en el marco de una legislación que garantice la libertad de prensa.

Sin embargo, las coberturas periodísticas se inscriben en el formato específico de ese campo y usualmente se centran en las personas involucradas, “cuya reputación y capital político se convierten en el objeto de la disputa” (Vindas, 2000)²². Algunas de estas investigaciones recogen indicios sobre las condiciones sistémicas que dieron lugar al hecho de corrupción

e incluso activan los mecanismos institucionales de control, pero el análisis de largo o mediano plazo y la evaluación sobre el funcionamiento de esos controles exceden sus funciones (Echandi, 2005).

En términos normativos se concibe la fase preventiva como el resultado de una serie de esfuerzos tendientes a establecer una adecuada regulación que prevenga los conflictos de intereses, mecanismos de control del financiamiento de los partidos políticos, reglas claras para el nombramiento de funcionarios y canales de acceso a información de interés público que proporcionen al ciudadano el espacio necesario para participar en las decisiones y políticas públicas, y que reduzcan la discrecionalidad y el secretismo en la Administración Pública.

Si se considera que la transparencia y la información habilitan a los ciudadanos para el ejercicio de su derecho de control sobre el gobierno, en México la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, del 2002, es un interesante ejemplo de un paso en este sentido. Con base en esta ley se fundó el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y en todas las instituciones se crearon dependencias encargadas de responder a las solicitudes de información de la ciudadanía en un plazo no mayor de veinte días. Independientemente de las debilidades que puedan señalársele, entre otras cosas esta ley establece los elementos mínimos que deben contener las páginas *web* de las instituciones públicas, como por ejemplo: las facultades, metas y objetivos de cada unidad administrativa, la remuneración mensual por puesto, los teléfonos o la dirección electrónica a través de los cuales deben enviarse solicitudes de información, los trámites, requisitos y formatos, el presupuesto asignado y los informes sobre su ejecución, informes de auditoría, contrataciones y obras públicas, entre otros.

En cuanto a la fase de control y detección la estrategia debe incluir un equilibrado control interno de la Administración Pública en combinación con un control externo horizontal y un control vertical²³ por parte de los ciudadanos. La fiscalización interna, realizada por ejemplo a través de auditores internos y reglamentación sobre transparencia y ética,

reduce los incentivos y oportunidades para los corruptos. En este punto es importante el papel del Congreso y sus órganos auxiliares en lo que concierne al ejercicio del control político, así como una ciudadanía activa y vigilante de la Administración Pública, que hace uso de los canales institucionales para denunciar irregularidades, funciona como disuasivo para las actividades corruptas en el tanto aumenta las posibilidades de denuncia.

En la etapa de procesamiento y sanción uno de los grandes desafíos es complementar el Derecho Penal con otros mecanismos -como las sanciones que provee el Derecho Administrativo- así como desarrollar la responsabilidad civil y política y el énfasis en la recuperación de los recursos perdidos o habidos ilícitamente, a fin de mejorar la forma en que la sociedad aborda la corrupción desde el procesamiento de los casos. Se plantea la necesidad de buscar figuras que constituyan disuasivos para el sector privado, de manera que se rompan los círculos viciosos entre funcionarios e intereses empresariales. Un ejemplo en este sentido puede ser la "responsabilidad objetiva" de las personas jurídicas, ya sea en sede administrativa o civil (E: Dall'Anesse, 2005). En todo caso, los especialistas destacan que la fase represiva no puede asumir toda la responsabilidad de la lucha contra la corrupción, ni puede descansar exclusivamente en el Derecho Penal, que tiene muchas limitaciones por la lentitud de los procesos, los altos costos y la dificultad procesal de "quebrar" el principio de inocencia (USAID, 2004; E: Dall'Anesse, 2005).

En el ámbito de las sanciones políticas, en 1991 Colombia aprobó una nueva Constitución en la cual se retomó la lucha contra la corrupción. Una de las novedades allí incluidas fue la pérdida de investidura para los congresistas, diputados, concejales y cualquier otro miembro de las corporaciones elegidas popularmente. Esta sanción se aplica, entre otros, por los siguientes motivos: i) violación del régimen de conflicto de intereses, ii) inasistencia, en un mismo período de sesiones, a seis reuniones plenarios, iii) fijación de destinos indebidos a dineros públicos, iv) tráfico de influencias debidamente comprobado, v) violación del

régimen de financiación de campañas electorales. Entre 1991 y 2004 un total de 42 congresistas colombianos perdieron su curul por causas de corrupción, en especial por conflictos de intereses. Un aspecto interesante es que la solicitud de investigación para la remoción de investidura puede ser tramitada por cualquier ciudadano o ciudadana. Así, los grupos organizados en Colombia, como la Red de Veedores y Veedurías Ciudadanas, son los que más han activado este mecanismo.

Sobre este mismo país es interesante mencionar el planteamiento y la experiencia del dos veces alcalde de la ciudad de Bogotá Antanas Mockus, filósofo, matemático y rector de la Universidad Nacional de Colombia, para quien buena parte de los problemas de la sociedad colombiana obedecen a "contradicciones, desconexiones o vacíos entre los tres sistemas que regulan el comportamiento humano en las sociedades modernas: la ley, la moral y la cultura" (Londoño, 2003; Mockus, 2002). En su gestión, Mockus hizo uso no solo del Derecho para modificar la conducta de los habitantes de Bogotá, sino también de sus valores y costumbres, mediante diversos estímulos positivos y negativos que produjeron resultados satisfactorios en corto plazo.

En resumen, una estrategia de combate a la corrupción debería procurar una mejoría en las tres fases anteriormente descritas. Hay que reconocer, nuevamente, que el equilibrio entre estas tres etapas sobrepasa el ámbito jurídico, e incluso el institucional, y se relaciona con diversos y complejos aspectos de las sociedades, particularmente con las reglas del juego político. Aunque un sistema represivo dotado de normas eficaces es un buen instrumento disuasorio, buscar solamente la penalización, sin reformas sustantivas para prevenir y detectar la corrupción, mantiene los incentivos y oportunidades que permitieron la conducta corrupta en un inicio (Rose-Ackerman, 2001).

8. ¿Cómo se ve a Costa Rica internacionalmente en cuanto a la extensión de la corrupción?

El tema de la corrupción empezó a estar en la agenda internacional a partir de los

años noventa. Las organizaciones multilaterales como la OEA, la ONU, la OCDE, las instituciones financieras (Banco Mundial, BID) y los organismos de cooperación (AID, PNUD) comenzaron a tomar medidas que van desde la adopción de instrumentos jurídicos, hasta la implementación de estrategias de cooperación para fortalecer el combate a la corrupción a lo interno de los países. Al mismo tiempo se empezaron a generar diferentes índices para medir la corrupción a nivel internacional. Estos indicadores son útiles para posicionar el problema en un contexto más amplio²⁴.

Comparada con el resto del mundo a través de estos índices, Costa Rica se ubica por lo general en una posición intermedia entre los países con menor corrupción. Las mejores prácticas se encuentran en los países de Europa Occidental, Estados Unidos, Canadá y otras naciones industrializadas. Los países escandinavos son los mejor calificados en este aspecto. En el caso costarricense todavía no se puede conocer el impacto de los recientes escándalos de corrupción sobre los índices internacionales de corrupción, pues todos ellos utilizan como referencia información con dos años o más de antigüedad. Sin embargo en los reportes anuales de las organizaciones que los calculan sí se ha hecho mención a los escándalos del 2004.

En el nivel intermedio Costa Rica se localiza frecuentemente junto a las naciones de Europa del Este, y en el ámbito latinoamericano continúa ocupando las mejores posiciones, a menudo por debajo o junto a Chile y Uruguay. No obstante, la posición nacional tiende a deteriorarse en los índices. En especial en materia de corrupción de jueces o magistrados el país aventaja al resto de la región, pero no ocurre lo mismo en cuanto a partidos políticos o policías, área en la que otros países (El Salvador por ejemplo) tienen mejores indicadores.

Índice de percepción de la corrupción

A nivel internacional el índice de percepción de la corrupción (IPC), medido por Transparencia Internacional, es el indicador más utilizado para evaluar la extensión (frecuencia y cantidad) de la corrupción en el sector público²⁵. Considerando el valor del IPC desde 1997, Costa Rica ha mantenido una tendencia

de deterioro que inició con 6,45 y registró 4,9 en el último año. En el 2003 obtuvo el valor más bajo: 4,5. El país se ubica generalmente cerca de la mitad de la lista de naciones que se incluyen en el IPC (entre 4 y 6); los primeros puestos corresponden a los países escandinavos (por ejemplo, Finlandia obtuvo 9,7 en el 2004), Europa Occidental y Norteamérica. En el grupo intermedio, junto a Costa Rica, se sitúan algunas naciones que han sido señaladas como altamente corruptas en el contexto de la Unión Europea, como Italia y Grecia. Con los peores indicadores (debajo de 4) se encuentra la mayoría de los países africanos y latinoamericanos, además de naciones como Rusia y China. Como se mencionó, en el ámbito latinoamericano Costa Rica se ha ubicado por lo general entre los primeros tres puestos mejor evaluados por el IPC, junto con Uruguay y Chile. No obstante, mientras el país ha disminuido su calificación, las otras dos naciones han mejorado en los últimos ocho años, de forma que la brecha entre el mejor calificado (Chile) y Costa Rica ha ido en aumento (cuadro 7.8).

Índice de gobernabilidad

Otro indicador internacional que evalúa el grado de corrupción es el índice de gobernabilidad del Banco Mundial. En este caso los datos son agregados en seis dimensiones que constituyen los componentes de gobernabilidad: i) voz y rendición de cuentas, ii) inestabilidad política y violencia, iii) efectividad del gobierno, iv) marco regulatorio, v) Estado de derecho y vi) control de la corrupción (cuadro 7.9). La medición más reciente de este índice, a mayo de 2005, incluye 209 países cuyos indicadores fueron evaluados en el período comprendido entre 1999 y 2004²⁶.

Específicamente en su variable sobre control de la corrupción, el índice de gobernabilidad agrega varias mediciones internacionales sobre el tema, entre ellas el índice de transformación (Bertelsmann Foundation Index), la encuesta mundial de ambiente de negocios y desempeño empresarial, el índice de libertades civiles de Freedom House y las principales evaluaciones de riesgo-país disponibles (Departamento de Estado de los Estados Unidos, The Economist, Servicio de Riesgo

CUADRO 7.8

Índice de percepciones de corrupción

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Índice de percepciones de corrupción ^{a/}	6,5	5,6	5,1	5,4	4,5	4,5	4,3	4,9
Desviación estándar ^{b/}	1,7	1,6	1,5	1,9	0,7	0,9	0,7	1,3
Valor mínimo ^{c/}				3,8	3,7	3,6	3,5	3,6
Valor máximo ^{c/}				8,1	5,6	5,9	5,5	7,8
Número de fuentes ^{d/}	4	5	7	4	5	6	8	8
Posición ^{e/}	22	27	32	30	40	40	50	41
Número total de países	52	85	99	90	91	102	133	145

a/ Percepciones sobre el grado de corrupción visto por empresarios y analistas de riesgos nacionales e internacionales, durante los tres años anteriores a la medición de cada índice. Los valores oscilan entre 0 y 10, donde 0 es altamente corrupto y 10 es no corrupto.

b/ La desviación estándar, o varianza, indica las diferencias entre las fuentes. Un alto número (por ejemplo 5,8 para Argentina) supone una gran desviación entre distintas opiniones, mientras que una varianza baja (0,01 en Dinamarca) señalaría una concordancia perfecta entre las fuentes.

c/ Presenta los valores mínimo o máximo que el índice podría adquirir considerando algunas imprecisiones, como el número de fuentes utilizadas y otros factores estadísticos.

d/ Se refiere al número de fuentes utilizadas cada año.

e/ Rango que ocupó el país en el año respectivo. Este rango se presenta solamente a manera de ubicación general, pero no puede ser comparado o utilizado como indicativo de un deterioro, debido a que el número de países también aumenta cada año.

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

Político, Price Waterhouse Cooper, entre otros.)

Los rangos de Costa Rica se ubican dentro de los dos percentiles más altos en América Latina y se diferencian sustancialmente del comportamiento regional. Los componentes que tienen más bajas calificaciones son el control de la corrupción, el Estado de derecho y la efectividad del gobierno, en ese orden. Aunque en la variable de control de la corrupción el país conserva una posición intermedia a nivel mundial, esta evaluación ha venido deteriorándose desde la medición del primer índice de gobernabilidad, en 1996 (cuadro 7.9).

Encuestas internacionales de percepción sobre la corrupción

Además de los índices internacionales, algunas organizaciones realizan en América Latina encuestas que miden la percepción de las y los ciudadanos sobre la corrupción en sus países. El proyecto Opinión Pública Latinoamericana confirma que los costarricenses son mucho más críticos que otros ciudadanos latinoamericanos al valorar la incidencia de la corrupción, pues más del 70% de las y los entrevistados -el porcentaje más alto de los países estudiados-, considera que

la corrupción en el manejo de los asuntos de interés público es extensa.

Esta percepción contrasta con los resultados del grado de victimización de la población, que también produce el estudio de opinión mencionado. La gran mayoría de las personas entrevistadas informa que, en su experiencia individual, no ha sido víctima de actos de corrupción, y solo un 15% (4 en 100) afirma haberlo sido. Si bien este porcentaje es el más bajo de los países latinoamericanos analizados, la proporción de víctimas de corrupción es cinco veces superior a la reportada en Europa Occidental (Seligson, 2004c) y no es muy diferente de lo encontrado en el resto de Centroamérica, donde la proporción de víctimas de actos corruptos ronda el 18%. En otra encuesta, el Barómetro Global de la Corrupción elaborado por Transparencia Internacional, Costa Rica se ubica en un tercer grupo de naciones, con un 14% de victimización, es decir, personas que manifiestan haber sido víctimas de una "mordida" en el último año.

En el Barómetro Global de la Corrupción del 2004 las y los costarricenses opinan que las instituciones más corruptas son los partidos políticos, lo cual coincide con los resultados de la mayoría de los países en el mundo. En el segundo puesto, a diferencia

de la tendencia global, se señalan los servicios médicos, y en el tercero y el cuarto el Congreso y los servicios públicos, respectivamente. El sector menos afectado es el de los trámites de permisos y otros registros administrativos. Por su parte, el proyecto Opinión Pública de América Latina encontró que la mayoría de las víctimas de corrupción en Costa Rica ha sufrido este problema en las instituciones del sistema educativo, no así en gobiernos locales o en tribunales, donde los porcentajes son los más bajos de la región (cuadro 7.10).

CUADRO 7.9

Evolución de las variables de estado de derecho y control de la corrupción, para Costa Rica, en el índice de gobernabilidad. 1996-2004

Variable	Año	Rango percentil (0-100)	Estimado (-2,5 a 2,5)	Desviación estándar	Número de fuentes
Estado de derecho	1996	73,5	+0,64	0,17	8
	1998	79,5	+0,90	0,18	10
	2000	78,1	+0,78	0,16	11
	2002	71,4	+0,67	0,14	13
	2004	65,7	+0,57	0,13	14
Control de la corrupción	1996	80,7	+0,76	0,22	5
	1998	80,3	+0,71	0,17	9
	2000	84,4	+1,05	0,16	9
	2002	80,6	+0,91	0,15	10
	2004	77,3	+0,78	0,14	12

Fuente: Kaufmann et al, 2005.

CUADRO 7.10

Víctimas de corrupción por tipo de servicios, según países. 1998-2002

(porcentajes)

	Sistema educativo	Gobierno local	Tribunales
Colombia	5,5	5,3	5,1
Costa Rica	8,6	5,6	2,7
Ecuador	23,8	15,0	20,5
El Salvador	7,3	5,3	4,0
Guatemala	8,7	8,2	5,0
Honduras	11,3	10,2	6,6
México	12,8	20,8	13,5
Nicaragua	9,5	12,9	15,5
Panamá	6,7	9,3	6,5

Fuente: Seligson, 2004c.

La coordinación de este capítulo estuvo a cargo de Elaine White.

Se prepararon los siguientes insumos: "Evolución de la capacidad de procesar los delitos contra la función pública", de Emilio Solana; "Fortalezas y debilidades del marco jurídico institucional vigente en Costa Rica para el combate a la corrupción", de María Lourdes Echandi; "Compras del Estado: evolución del marco jurídico", de Eladio González; "Situando la corrupción en Costa Rica en el debate académico y en el contexto internacional", de Evelyn Villarreal. Se adiciona

a estos trabajos dos contribuciones especiales: "Análisis comparativo del procesamiento de casos emblemáticos de corrupción de los últimos veinte años", de Enrique González y "Exploración sobre la dimensión de las compras del Estado costarricense", de Juan Manuel Muñoz.

Un agradecimiento especial a Juany Guzmán, Ciska Raventós y Charles-André Goulet, por sus comentarios sobre el capítulo.

El taller de consulta se efectuó el 10 de junio de 2005, con la asistencia de: Javier Blanco,

Marta Campos, María Lourdes Echandi, Eladio González, Tatiana Gutiérrez, Juany Guzmán, Emma Lizano, José Andrés Masís, Guillermo Matamoros, Walter Meza, Guido Miranda, Ana L. Montero, Hugo A. Muñoz, Ciska Raventós, Emilio Solana, Elaine White y Lena White.

La edición técnica la realizaron Marcela Román, Jorge Vargas, Evelyn Villarreal, Ronald Alfaro, Enrique González y Miguel Gutiérrez.

La revisión y corrección de cifras estuvo a cargo de Ronald Alfaro y Elisa Sánchez.

NOTAS

- 1** Un hecho de corrupción expuesto a la luz pública no necesariamente genera un escándalo. Para que lo haga se debe dar una reacción articulada de la opinión pública, la cual generalmente se presenta a través de los medios de comunicación masiva. La gran mayoría de los actos de corrupción nunca llega a ser pública y, por tanto, no está expuesta a ser un escándalo mediático (Thompson, 2000; Heidenheimer y Johnston, 2002).
- 2** Se crearon treinta nuevas plazas de fiscales, aunque el Fiscal General continúa solicitando independencia financiera para realizar sus labores (E: Dall'Anesse, 2005).
- 3** Sobre la importancia de la rendición de cuentas véase Kaufmann et al (2000 y 2003) Sobre la importancia de invitar la sociedad civil a supervisar el desempeño del sector público véase Kaufmann, 2000.
- 4** Fue aprobada por la Asamblea Legislativa mediante la Ley 7670, del 17 de abril de 1997.
- 5** La plena participación de los no miembros en el Grupo de Trabajo se promueve y organiza según procedimientos sencillos. Asimismo, se aclara que el requisito de plena participación no debe verse como un obstáculo por los países que deseen participar en la lucha contra la corrupción. De ahí que el Consejo de la OCDE ha hecho un llamado a los no miembros para que tomen parte en cualquier mecanismo institucional de seguimiento o de aplicación, como el Grupo de Trabajo.
- 6** Informe de la Contraloría General de la República DFOE-AM-16/24, del 6 de agosto de 2004, sobre los resultados obtenidos en el estudio especial acerca de la gestión de la Corporación Arrocera Nacional.
- 7** Informe de la Contraloría General de la República DFOE-AM-22/2002, del 29 de noviembre de 2002, sobre los resultados del estudio realizado en el CNP con respecto al Programa de Reconversión Productiva del Sector Agropecuario.
- 8** Para la presente investigación se realizaron entrevistas a los jefes de las instituciones de control: el Defensor Adjunto de los Habitantes, la Procuradora General de la República, la Subcontralora General de la República, así como al Fiscal General de la República y el Presidente de la Comisión para el Control del Ingreso y el Gasto Públicos de la Asamblea Legislativa.
- 9** Esta oficina además tramita los delitos de tipo económico (que tienen un alto grado de impacto social) y corresponden a diversos títulos del Código Penal, entre los que se encuentran delitos contra la propiedad y contra la fe pública.
- 10** Las razones que aduce el Fiscal Adjunto para justificar ese bajo nivel de acusaciones son: a) los casos en que es competente la Fiscalía son por lo general de extrema complejidad, en los cuales resulta muy difícil obtener la prueba y la mayoría de los autores de los delitos son personas con alto grado de preparación académica, que conocen los entresijos de la Ley para burlar la acción de la justicia; b) muchas de las denuncias que se reciben son por actuaciones que, si bien son censurables desde el punto de vista moral o ético, no están tipificadas penalmente. También sucede que el delito existió, pero la investigación no permite identificar al autor; y c) la Fiscalía no contaba hasta hace poco con personal propio de investigación (policías), lo cual obligaba a los fiscales a realizar una doble labor (investigar y tramitar). Esta situación quedó corregida a finales del 2003 al otorgársele seis plazas de policías, que subirán a catorce a partir del 2005.
- 11** Esas dificultades se debieron a tres razones básicas: primero, que al menos dos de los casos abordados se encuentran en investigación, por lo que las autoridades judiciales no pueden referirse a ellos; el segundo factor es la complejidad de los casos que se consideraron como emblemáticos o referentes, pues, como reconocen los mismos fiscales, se trata de casos que son integrados por varias causas y delitos, en los que se han visto involucradas una gran cantidad de personas y cifras de dinero muy elevadas; de ahí que procesos judiciales que iniciaron a inicios de la década de los noventa aún se encuentran en trámite; finalmente, la antigüedad de algunos casos dificulta el acceso a la información, pues se trata de asuntos que se dieron a inicios de los años ochenta; fue necesario el traslado de personal, tanto de la Fiscalía como del equipo técnico del Programa Estado de la Nación, al Archivo Judicial, para consultar los numerosos volúmenes de los expedientes judiciales respectivos.
- 12** En la CGR existe conciencia de la necesidad de contar con estadísticas fiables con respecto a la actividad contractual del sector público. Por este motivo, desde el año 2000 se viene tratando de implementar el Sistema de Información de la Actividad Contractual (SIAC). Este es un proyecto piloto que busca recuperar la información en materia de compras estatales y tenerla disponible en una base de datos. En la actualidad, el SIAC se alimenta de la información que envían alrededor de 80 instituciones -seleccionadas según su relevancia- pero esta es preliminar y no está validada por la CGR ni por las entidades que la remiten.
- 13** Esto no es totalmente nuevo, ya que también la anterior Ley Orgánica de la CGR establecía como su principal función "el control jurídico-contable, financiero y económico de los gastos públicos" (artículo 4). En teoría el control económico implicaba "un control de costos y resultados, vinculado estrechamente al análisis de una realidad determinada, para comprobar si en la misma se cumplen con eficiencia y eficacia los cometidos previamente establecidos". En la práctica lo que operaba era un control de la legalidad (formal) pero no se realizaba un control de la gestión en términos sustantivos o de fondo (Vicenti, 1977).
- 14** Sobre el particular deben tomarse como complemento para análisis y estudio los alcances del voto 998-98 y la sentencia 05947-98 de la Sala Constitucional.
- 15** En el caso de la CGR, es importante destacar que se había planificado la compra de un nuevo sistema para dotar de instrumentos tecnológicos a los profesionales de auditoría, programa que iba a ser financiado mediante el superávit presupuestario con que contaba la institución, pero que fue eliminado por la Asamblea Legislativa con la aprobación de la Ley de Reestructuración de la Deuda Pública (n° 8299).
- 16** Licitación n° 5999 (407.796.04 dólares), licitación n° 5999 (259.237.00 dólares) y licitación n° 6013 (763.916.00 dólares).
- 17** Se aprobó en primer debate el 10 de diciembre de 2001 y en segundo debate cuatro días más tarde. La Ley fue publicada el 27 de diciembre de 2001.
- 18** Las referencias que aparecen anteceditas por la letra "E" corresponden a entrevistas realizadas durante el proceso de elaboración del Informe. La información respectiva se presenta en la sección "Entrevistas", de la Bibliografía de este capítulo.
- 19** Un ejemplo es la aceptación en conformidad que emitió la administración del ICE en la licitación de un contrato de arrendamiento con opción de compra de una red celular, a la empresa Alcatel. En este caso el ICE recibió a satisfacción de operación y funcionamiento una red celular que hoy, más de un año y medio después, no funciona satisfactoriamente, y abundan los procesos de imputación de responsabilidades, cuando debió ser en el momento de la recepción de la red, que se exigiera el cumplimiento de la operación ofrecida.
- 20** Watergate es el nombre con que se identifica una serie de escándalos de corrupción sucedidos entre 1972 y 1974 en Estados Unidos, que terminaron con la renuncia del presidente Richard Nixon.
- 21** Heidenheimer y Johnston (2002) agrupan las diferentes definiciones en tres categorías: i) centradas en la función pública, ii) centradas en el mercado y iii) centradas en el interés público o bien común. Rose-Ackerman (1999) analiza la corrupción desde tres aproximaciones: la económica, la cultural y la política.
- 22** De acuerdo con Raventós (2005), la dinámica propia de los escándalos mediáticos invisibiliza otros aspectos, como la explicación de los orígenes o las causas de los hechos denunciados. Al ser los escándalos "luchas por la obtención del poder simbólico" (Thompson, 2000), el énfasis se coloca en la acusación de individuos, especialmente de personajes públicos. El discurso periodístico enfila sus ataques contra los individuos "corruptos" y, al hacerlo, oculta el tejido institucional que subyace a estos hechos y los posibilita (Vindas, 2000). Adicionalmente, la cobertura periodística de este tipo de hechos también genera debates sobre la agenda política de los medios de comunicación como empresas privadas (¿por qué unos hechos se convierten en escándalos y otros no?) y sobre la yuxtaposición entre la administración de justicia y los juicios paralelos desde los medios de comunicación.
- 23** El control horizontal se entiende como "la existencia de agencias estatales que tienen autoridad legal y están fácticamente dispuestas y capacitadas para emprender acciones que van desde el control rutinario hasta sanciones legales o incluso *impeachment*, en relación con actos u omisiones de otros agentes o agencias del Estado que pueden, en principio o presentamente, ser calificadas como ilícitas. Mientras que la *accountability* vertical o *accountability* societal, se refiere más bien al mecanismo típico de las elecciones, o las presiones directas de los grupos y ciudadanos como guardianes republicanos de la legalidad de las acciones estatales, en términos de sus posibles transgresiones en

contra de otras agencias estatales y de la conducta ética de los funcionarios” (O’Donnell, 2001).

24 Los índices tienen varios problemas metodológicos que pueden estar afectando una medición adecuada de la corrupción. Así por ejemplo, varios de ellos se utilizan como referencia entre sí y tienen fuentes de información similares. Varios se concentran en información proveniente de los sectores empresarial y financiero. Además debe enfatizarse el hecho de que estos indicadores, con

excepción del IPC, no miden únicamente corrupción, sino conceptos mucho más amplios que abarcan factores específicos sobre corrupción, pero que en la mayoría de los casos no es posible desagregar del promedio general del índice.

25 El IPC recopila información de fuentes y entrevistas realizadas en los tres años anteriores a su cálculo. Se consulta a expertos no residentes en el país de que se trate, por ejemplo agencias evaluadoras de riesgos de las naciones desarrolladas

y en desarrollo, y también a expertos y empresarios nacionales individuales. Algunas modificaciones metodológicas realizadas en los últimos años podrían afectar el índice nacional de 13 países en el 2004, pero no tienen efectos en ningún país latinoamericano (véase críticas al índice en Seligson, 2004b).

26 Un amplio apéndice con la metodología y las bases de datos se puede encontrar en <http://www.worldbank.org/wbi/governance/pubs/govmatters4.html>