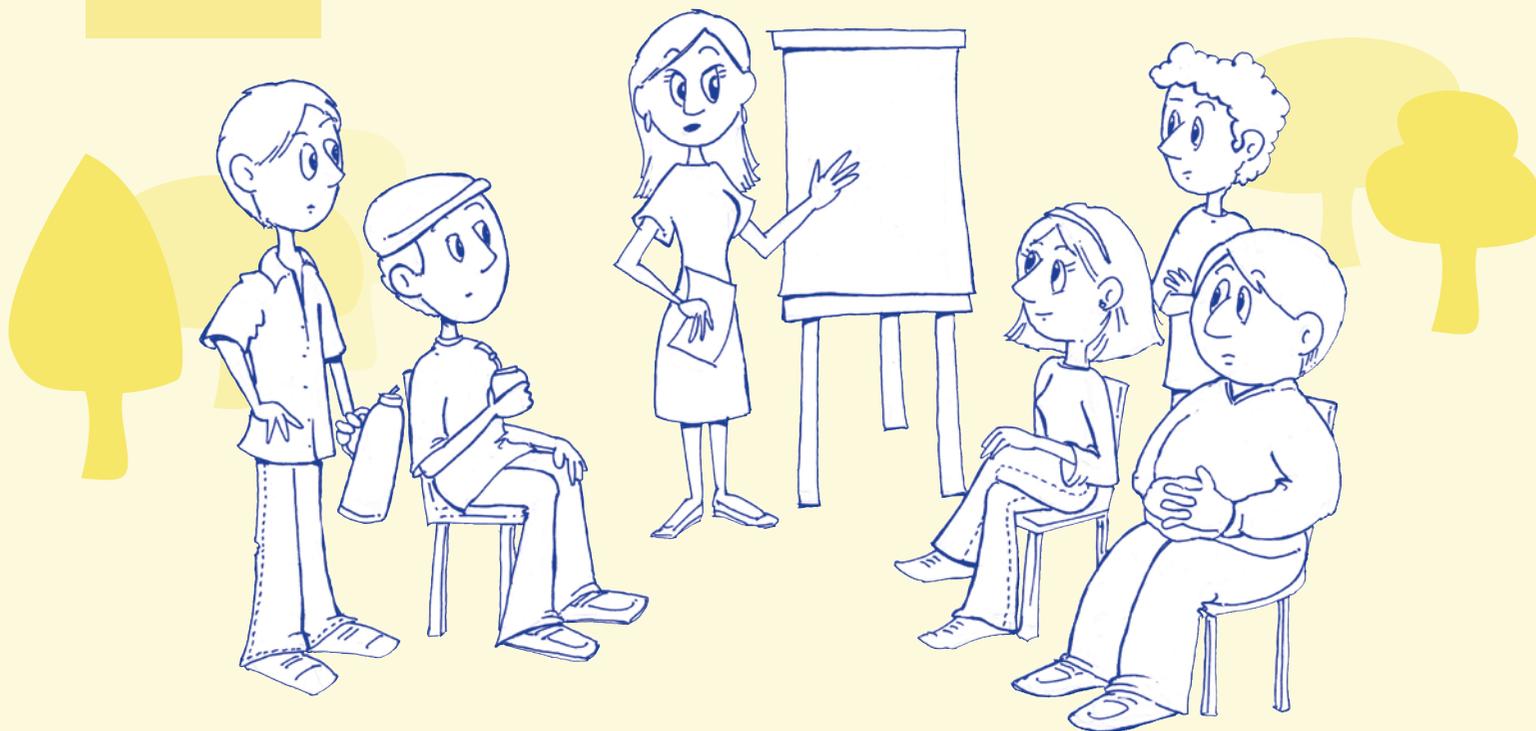


Módulo

1

La corrupción y sus costos



PROGRAMA DE FORMACIÓN
LÍDERES SOCIALES CONTRA LA CORRUPCIÓN

Programa de Formación: “Líderes sociales Contra la Corrupción”

Módulo 1: La corrupción y sus costos
Centro de Estudios Judiciales, 2010.

Elaborado por el Centro de Estudios Judiciales, dentro del Componente “Costo Social de la Corrupción” del Programa Desempeño Judicial, Transparencia y Acceso a la Información, con el apoyo del CIRD y la cooperación técnica de USAID.

El contenido de la presente publicación y las opiniones de los autores no reflejan necesariamente las opiniones de USAID o del Gobierno de los Estados Unidos.

Coordinación general

María Victoria Rivas

Equipo de investigación y compilación

Luis Adlán (J)
María José Ayala
Ivo Caballero

Comunicación

Fabiola Alcorta

Textos y facilitación

Adolf Sauer

Diseño

Ma. de la Paz F. Ferreiro - ferreirpaz@gmail.com

Ilustraciones

Rossana Pino



Programa de Formación:

Objetivo:

Este material presenta, de manera didáctica y clara, conceptos básicos sobre corrupción, su costo social y mecanismos de participación comunitaria. Busca potenciar las capacidades de los líderes, fomentando la participación comunitaria articulada en redes locales para favorecer el ejercicio del control ciudadano.

Destinatarios:

El presente material está dirigido a líderes sociales que trabajan en distintos ámbitos de la sociedad (vecinal, campesino, cooperativo, estudiantil, universitario, etc).

Contenido del Programa de Formación:

El Programa de formación está dividido en 3 módulos, constituyéndose cada uno en un material independiente.

- **Módulo 1: La corrupción y sus costos.**
- **Módulo 2: El costo social de la corrupción.**
- **Módulo 3: Tres pasos para la participación ciudadana: Exigí, Controlá, Denunciá.**

Obs: Por razones estrictamente gramaticales y para facilitar la lectura en esta cartilla usamos el género masculino para referirnos tanto a varones como mujeres.

Modulo 1: La corrupción y sus costos

Tarea Nº 1: Lluvia de ideas

¿Qué palabras podés asociar al término *corrupción*?

Tanto hablamos de corrupción pero... ¿qué es “corrupción”?

Corrupción viene del latín “*corruptio*”, que es la transformación de una sustancia orgánica por descomposición, y del latín “*corrumpere*”, que significa arruinar, echar a perder. Se lo relaciona con la degeneración, suciedad, decadencia, desintegración, ilegalidad, inmoralidad o humillación.



Definiciones de Corrupción:

...el abuso de un funcionario público en beneficio propio, ejemplo cuando acepte un soborno o extorsione al perjudicado.

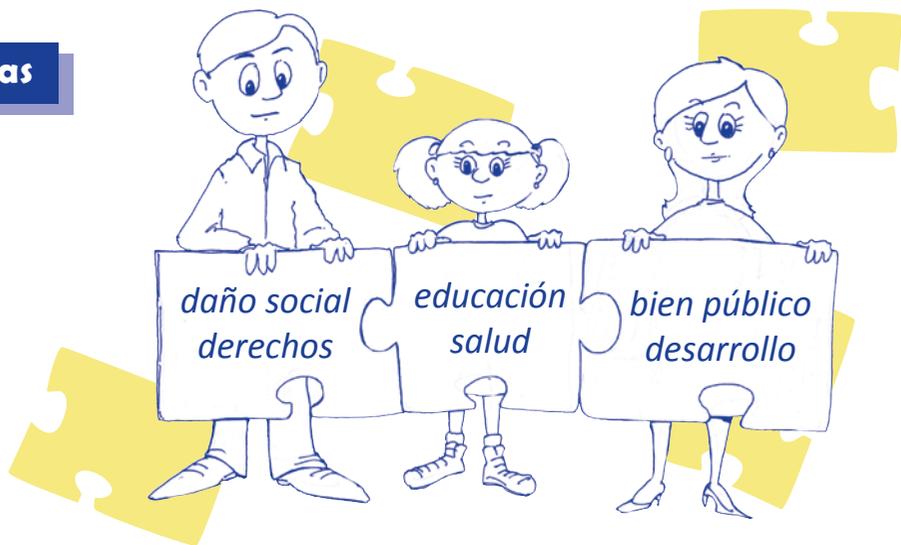
...el abuso del poder delegado, con fines de lucro personal.

...el abuso de posiciones de poder o de confianza para beneficio particular en perjuicio del interés colectivo. Esto se da cuando se ofrece o solicita, se entrega o recibe dinero u otros bienes, servicios o beneficios, a cambio de acciones, decisiones u omisiones.

el uso de funciones y atribuciones públicas para obtener o conceder beneficios particulares, desobedeciendo las disposiciones legales y normativas. Es el uso indebido del poder y de los recursos públicos para el beneficio personal o el beneficio político particular.

...un proceso social que expresa una relación particular entre lo privado y lo público, a partir de las maneras en que los sectores poderosos se relacionan con el Estado, apropiándose de modo delictivo de los recursos, derechos y bienes que nos corresponden a todos los ciudadanos paraguayos.

Tarea Nº 2: Armandó ideas



Ahora que sabés lo que significa corrupción, escribí el concepto, usando las palabras de la “Lluvia de ideas”.

Corrupción es

.....

.....

.....

.....

Características de un acto de corrupción

¿Cómo sabemos si un acto es o no "corrupción"?

Requiere como mínimo dos actores: el que corrompe, generalmente el que soborna a alguien, y el que se corrompe, agente pasivo que recibe un pago con el fin de acordar, por acción u omisión, una ventaja, beneficio o información privilegiada al que corrompe, infringiendo o no una norma.

Se da especialmente en funcionarios públicos, pero no excluye al sector privado.

Es un acto de desviación normativa.

Existe un mal uso del poder, que permite burlar los mecanismos de control existentes.

Un bien público desviado de su finalidad original para beneficios particulares, como dinero, bienes materiales, distinciones, apoyo político, promociones, etc., de personas, miembros de su familia, conocidos o grupos específicos.

Frecuentemente, la persona (autoridad, funcionario, etc.) con un poder encomendado, presenta una situación de asimetría en alguna dimensión de ese poder frente al actor corrompido (ej. Un policía que pide una coima a un conductor para no cobrar una multa por, reales o supuestas, transgresiones a las normas de tránsito).

Afecta a toda la población en sus derechos e intereses, teniendo en cuenta que los recursos procedentes de los impuestos que los ciudadanos pagan, no son invertidos en lo que establecen las leyes, por ello la función, capacidad y eficiencia del Estado se ven disminuidos.

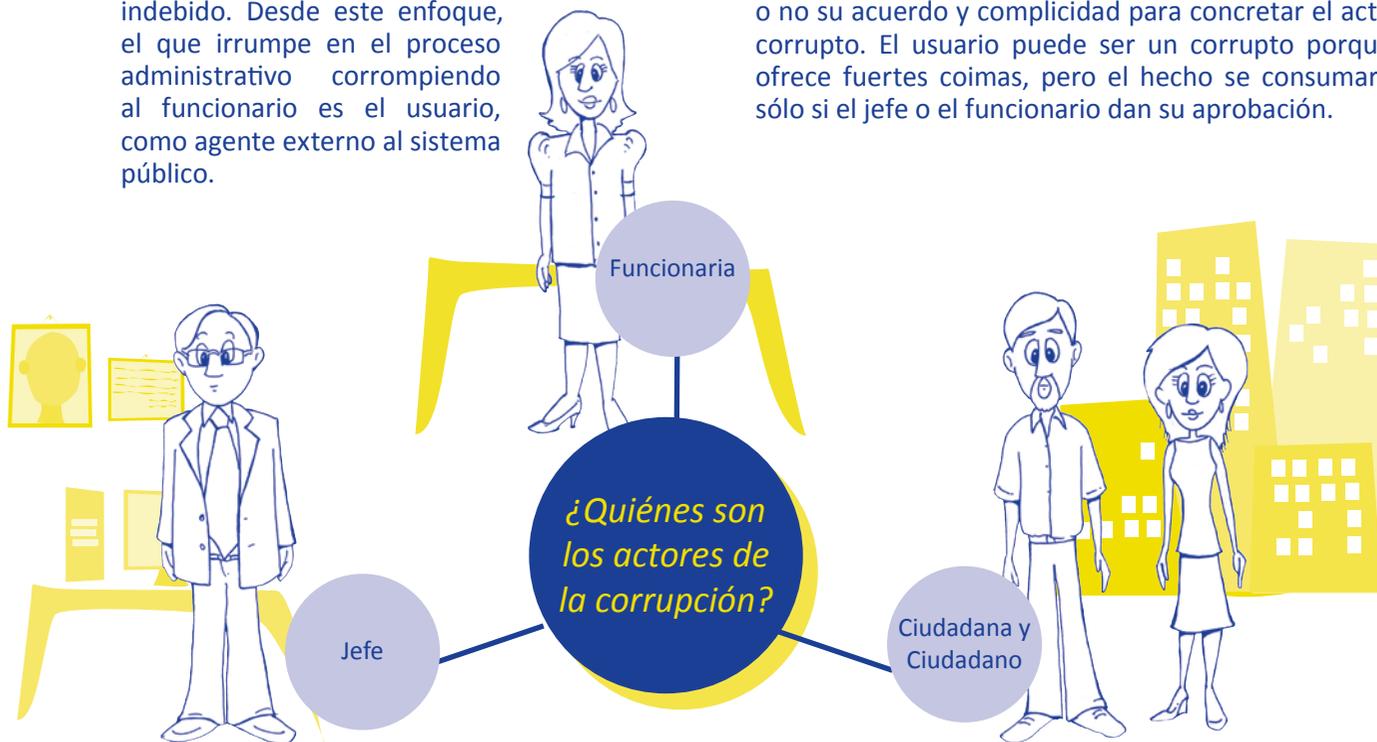
¿Quiénes tienen protagonismo en un hecho de corrupción?

- El usuario es el actor infaltable, se le atribuye generalmente el rol activo, mientras que funcionarios y/o jefes ejercen un rol pasivo de conformidad, haciendo referencia obviamente a la coima o soborno.

Desde la visión del funcionario, se tiene al usuario como el que inicia el proceso, porque tiente al funcionario con el ofrecimiento indebido. Desde este enfoque, el que irrumpe en el proceso administrativo corrompiendo al funcionario es el usuario, como agente externo al sistema público.

- El jefe o funcionario, actúan como actores o sujetos principales de la corrupción, porque son los que tiene el poder, tienen autoridad para desviar los recursos con un fin individual. En algunos casos, se identifica más al jefe que al funcionario con la figura del corrupto, ya que es el jefe el que tiene a su cargo la responsabilidad de sus subordinados. En caso que el funcionario dependiente realiza un acto corrupto y no recibe castigo, se debe a la incapacidad del jefe de prevenir y sancionar.

Podemos concluir que el que tiene el poder es quien da o no su acuerdo y complicidad para concretar el acto corrupto. El usuario puede ser un corrupto porque ofrece fuertes coimas, pero el hecho se consumará sólo si el jefe o el funcionario dan su aprobación.



Tarea Nº 3: Reflexionemos

Responde a las siguientes preguntas, teniendo en cuenta lo aprendido:

1. A tu criterio, ¿cuál de los sujetos es el que más promueve la corrupción en el Paraguay?

.....
.....
.....
.....

2. Ubica en una escala de prioridades, del 1 al 3, las características principales de los hechos de corrupción en el Paraguay.

.....
.....
.....
.....

3. ¿Por qué no se respeta el uso adecuado de los recursos públicos?

.....
.....
.....
.....

Las causas de la corrupción

Causas formales	Falta una clara delimitación entre lo público y lo privado
	La existencia de leyes inadecuadas a la realidad social.
	La ineficiencia de las instituciones públicas.
Causas culturales	Existe una amplia tolerancia de las personas a obtener privilegios privados a costa de los recursos públicos.
	La existencia de una cultura de la ilegalidad generalizada o reducida a grupos sociales que saben que “la ley no cuenta para ellos”, fomenta la corrupción y la tolerancia social hacia ella.
	La escasa vigencia de la idea de Nación y la ausencia de una solidaridad amplia fundada en el bienestar común.
Causas materiales	Las necesidades reales de control político y las condiciones formales de ejercicio del poder. Un ejemplo: el conflicto permanente entre los aparatos policiales y los sistemas de garantías jurídicas.
	El poder social de sectores privilegiados y el acceso formal a la influencia política. Un ejemplo sería un gremio de industriales que entrega sobornos a algunos miembros del Congreso para que aprueben una ley.
	Los recursos de la administración pública y la dinámica social. Por ejemplo, un funcionario de un Ministerio que recibe dinero de una organización para orientar ciertos recursos exclusivamente hacia ella.
	El desorden administrativo.

Causas materiales

La impunidad real y la responsabilidad formal de los funcionarios públicos. Un ejemplo sería un deficiente sistema de control público que permite que las medicinas asignadas a un hospital, se vendan fuera de éste.

La impunidad que ofrece el mundo internacional por los intereses nacionales, la falta de cooperación judicial y policial internacional, los paraísos fiscales y bancarios, la errada aplicación del derecho de asilo.

El macro-Estado. Generalmente es una consecuencia de la cultura clientelar y centralista del Estado benefactor que abarca casi todas las responsabilidades para asegurar una distribución de los bienes, en detrimento de la eficiencia. Las privatizaciones son jugosos negocios en el que unos obtienen sustanciales comisiones mediante adjudicaciones o licitaciones amañadas, otros se hacen de bienes estatales a precios muy por debajo de los reales, además de monopolios.

Capacidad casi ilimitada del funcionario para decidir sobre cuestiones importantes que tienen una alta demanda o que son monopolio de la función pública. Generalmente es la consecuencia de la existencia de varias normas sobre un mismo asunto, del desconocimiento ciudadano acerca de sus derechos y/o de la permanente politización de la gestión pública.

La ausencia y/o el bajo desarrollo de una cultura fiscal (pago de impuestos). Se manifiesta de dos formas. Por una parte, el ciudadano sin ese arraigo cultural no llega a interiorizar la idea de que es contribuyente y ve al Estado como algo ajeno, lo que dificulta el desarrollo de la pertenencia, fundamental para concretar las auditorías sociales.

La debilidad institucional, que en América Latina puede estar acompañada de una frágil división de poderes o de un presidencialismo muy acentuado.

La ausencia de democracia, de transparencia y de rendición de cuentas; los límites al libre tránsito de la información o a las libertades públicas son causales destacadas de corrupción.

Tarea Nº 4: Observamos

A partir de la lectura de las causas, reflexiona en grupo. ¿Existen otras causas de la corrupción que no se citaron? Analiza sobre la situación de tu comunidad y agrega tres causas sobre actos de corrupción que se dan en la Gobernación, Municipalidad, Junta de Saneamiento o Cooperativa.



1.
.....
.....
.....
.....

2.
.....
.....
.....
.....
.....

3.
.....
.....
.....
.....
.....

Tipos de corrupción

- **Soborno**

Ofrecer o conceder a un funcionario público cualquier tipo de beneficio a cambio de la realización (por acción u omisión) de un acto en el cumplimiento de sus funciones. También se conoce como extorsión, en el caso en el que el funcionario público solicite la entrega del beneficio.

- **Malversación**

También conocida como peculado, consiste en la aplicación indebida u otra forma de desviación (no utilización de los recursos para los que fueron estipulados), en beneficio propio, de terceros o de otra entidad, de bienes públicos que le fueron confiados al funcionario oficial por el cargo que ocupa.

- **Tráfico de influencias**

Es el uso de los contactos oficiales, establecidos por un funcionario público en el ejercicio de sus funciones con el fin de obtener un beneficio personal para sí o para otras personas.

- **Abuso de funciones**

Se trata de la realización o no de un acto, en violación de la ley, por parte de un funcionario público en el ejercicio de su cargo, con el fin de obtener un beneficio indebido para sí mismo o para otra persona o entidad.

- **Enriquecimiento ilícito**

Consiste en el incremento significativo del patrimonio de un funcionario público respecto a sus ingresos legítimos, que no puedan ser razonablemente justificados.

- **Lavado de dinero**

Manipulación realizada por un particular o una entidad para introducir en el mercado financiero, inmobiliario u otro, un capital obtenido originalmente por actos ilícitos con el fin de legalizarlo. Las figuras que más se conocen y que ofrecen mayores “comisiones” son sumas de dinero provenientes del narcotráfico y de la venta clandestina de armas.

Tipos de corrupción

- **Encubrimiento**

Cuando una tercera persona, voluntaria o involuntariamente, retiene de manera continuada bienes a sabiendas que son producto del delito. Se conoce también como testaferrero.

- **Obstrucción de la justicia**

El uso de fuerza física, amenazas, intimidación, promesas, ofrecimientos o la concesión de un beneficio indebido para inducir a una persona a prestar falso testimonio o para impedir el desarrollo de la justicia o la ejecución de una sentencia.

- **Corrupción política**

Implica recurrir a prácticas deshonestas –en términos de una apropiación indebida de recursos públicos– para mantener, consolidar o aumentar el poder político a través de la influencia, persuasión o coerción. Se ejerce en el espacio donde se relacionan y actúan mutuamente la política y la corrupción.

- **Corrupción oficial**

En los últimos años, las grandes necesidades financieras impuestas por las estrategias del marketing electoral han agregado una nueva denominación a la tradicional figura del enriquecimiento ilícito y de la corrupción política, “la corrupción oficial”, que se manifiesta cuando un funcionario público, en el ejercicio de sus funciones o de las relaciones que le ofrece su cargo, favorece ilegal o ilegítimamente a una causa u organización que le es políticamente afín.

Tarea Nº 5: Citemos

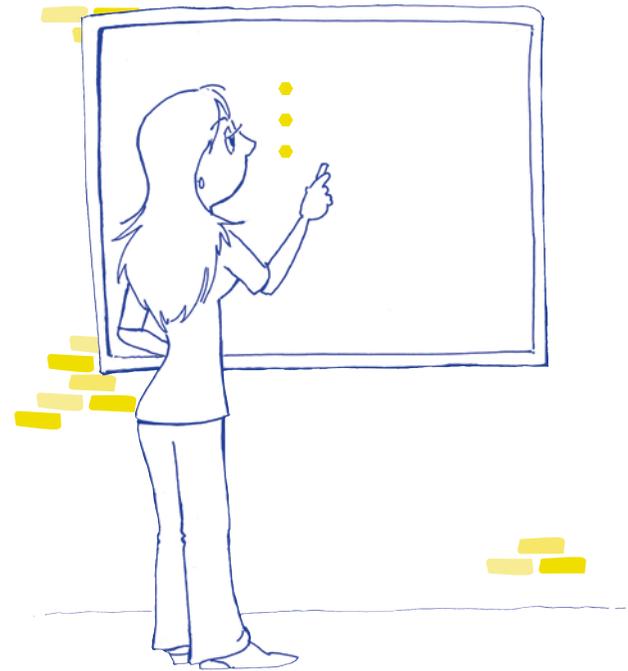
¿Conocés casos de corrupción que sucedieron en tu comunidad? ¿A cuál tipo de corrupción corresponden? Cita al menos dos casos que conozcas:

1.
.....
.....
.....
.....

2.
.....
.....
.....
.....

¿Por qué creés que existe tanta tolerancia a algunos hechos de corrupción?

.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....



Costos de la Corrupción

La corrupción produce costos, estos costos son las consecuencias que sufre una sociedad por la existencia de hechos de corrupción. Podemos clasificar los costos de la corrupción en: “costos sociales”, “costos económicos” y “costos políticos”.

Costos Sociales

La esencia de la corrupción es el enorme daño social que produce. Cuando hay corrupción hay daño social, daño que genera exclusión y retroceso de la ciudadanía. Estos daños son costos para la sociedad porque profundizan la pobreza, la falta de educación y las diferentes necesidades básicas insatisfechas que vive nuestra población.

La corrupción disminuye el volumen del gasto social dirigido a combatir la pobreza, pone trabas al desarrollo económico y social del país, favoreciendo la exclusión social e impidiendo el mejoramiento de la calidad de vida de la población.

La corrupción inserta en las instituciones públicas tiene un impacto directo en los derechos humanos. Al apropiarse de los recursos y bienes públicos, impide que los mismos sean destinados a su fin, que es facilitar el desarrollo pleno de los derechos que corresponden a las personas y que el estado busca garantizar a través de los programas que deben ser ejecutados con esos recursos.

Según el documento Convenciones Anticorrupción en América, de Transparencia Internacional, el costo social de la corrupción se identifica en los siguientes puntos clave:

1. La corrupción causa pobreza y crea barreras que impiden superarla

La corrupción afecta en mayor medida a las personas de escasos recursos ya que tienen menos opciones de enfrentarse a las barreras que les impiden acceder a los servicios públicos básicos, entre otros. También tienden a ser las más afectadas por la asignación inadecuada de recursos y el resultante estancamiento del desarrollo económico.

3. La corrupción viola los derechos humanos

La corrupción viola los derechos políticos y civiles al distorsionar o invalidar las instituciones y procesos políticos y debilitar el papel del poder judicial y de los agentes del orden. La corrupción también infringe los derechos económicos y sociales al impedir el acceso equitativo a servicios públicos como la salud y la educación.

2. La corrupción atenta contra la democracia

En países que cuentan con un sistema de representantes electos, facultados con poder decisorio, los individuos acaudalados o instituciones pueden ejercer una influencia desproporcional en la política nacional, estatal y local por medio de la corrupción. Sucede con la compra de votos en elecciones o de votos parlamentarios en asuntos como la tributación, distribución de recursos públicos, regulación comercial o hasta política exterior.

4. La corrupción es un problema transfronterizo

En un mundo globalizado, estados, empresas y otros actores privados están cada vez más interconectados mediante el comercio, la inversión y otros. Esto hace que la corrupción en un país afecte a otros al interferir con posibilidades de comercio e inversión y se puede convertir en una amenaza para el estado de derecho en otros países cuando redes nacionales de corrupción actúan fuera de sus fronteras.

5. La corrupción facilita deterioro medioambiental

La corrupción facilita el abuso del medio ambiente y el mal uso de los recursos naturales. Niega a la gente el derecho a un ambiente no contaminado, así como los dividendos públicos generados por los recursos naturales.

6. La corrupción es una herramienta del crimen organizado

La corrupción sirve de medio al crimen organizado en la distribución de drogas y armas, así como en el tráfico de órganos y de personas.

7. La corrupción es una barrera al desarrollo económico

El soborno como una forma de corrupción disminuye el crecimiento económico, contribuye al aumento de la pobreza, genera una pérdida de confianza que tiene efectos nocivos sobre la gobernabilidad y limita la competitividad a nivel internacional.

En el sector empresarial obstaculiza el crecimiento en ventas, aumenta los costos de transacción, disminuye la calidad de productos y servicios, crea desigualdad en las condiciones de competencia y afecta la reputación de las empresas.

Costos de la corrupción

Costos políticos

La corrupción en lo político:

Reproduce y consolida la desigualdad social y preserva las redes de complicidad entre las élites políticas y económicas. La desigualdad económica y política se refuerza al producir una asignación socialmente injusta de los bienes y servicios provistos por el Estado. La clase política consolida su accionar sobre la base del clientelismo olvidando su papel como intérprete de las necesidades de toda la sociedad.

Cuando la corrupción se generaliza, se deslegitima el sistema político. La corrupción mina la legitimidad de los gobiernos. Cuando los funcionarios públicos persiguen sus propios intereses entran en conflicto rápidamente con los intereses de la sociedad y de la gestión pública. Ello produce un desbalance de autoridad entre instituciones públicas, en primera instancia, y entre el estado y la sociedad civil, en segunda instancia. Estos conflictos llevan a deslegitimar el gobierno y, en el caso extremo, a la desobediencia civil y violencia que caracteriza muchos regímenes latinoamericanos.

Adicionalmente, la corrupción desgasta los valores democráticos y la igualdad política, porque discrimina en contra de los grupos más pobres que no pueden pagar sobornos a los funcionarios corruptos.

Todo esto conduce a la pérdida de credibilidad en el Estado y a la erosión de la legitimidad necesaria para su funcionamiento adecuado.

Costos económicos

En el sistema económico, los sectores a los que afecta la corrupción son los siguientes:

Obstaculiza la inversión

Los bienes proveídos a la ciudadanía por el sector privado son caracterizados por dos puntos esenciales: encarecen sus precios, y a la vez disminuyen su calidad. Encarecen los precios porque en un ambiente de corrupción, la empresa es obligada, en casos de extorsión, a desembolsar grandes sumas de dinero para poder satisfacer la habilitación del producto. Y en otros casos, disminuye la calidad del producto, porque la empresa misma ofrece sobornos a las instituciones públicas encargadas, para evitar regulaciones de calidad mínima o de condiciones de producción y venta seguras.

Igualmente, cuando la corrupción afecta la toma de decisiones en el sector público, puede llevar a la aprobación de grandes proyectos públicos de infraestructura, con fuertes campañas publicitarias, pero que tienen poco o nulo valor para la sociedad, pero que generan ganancias excesivas a los implicados en las licitaciones y contrataciones. Estas obras de infraestructura son generalmente llamados “elefantes blancos”.

Muchas veces, para poder financiar estas grandes obras de infraestructura, se solicitan millonarios préstamos a entidades internacionales, generando otro foco de corrupción gigantesco en la administración de esos fondos, en la que también están involucrados funcionarios y directivos de estas organizaciones internacionales.

En último lugar, la corrupción genera una pérdida de confianza de la capacidad del gobierno para implementar las políticas económicas.

Tarea Nº 6: Reflexionando

Piensa con el grupo y enumera tres consecuencias que sufre tu comunidad, tu barrio, tu ciudad o tu departamento, por culpa de un hecho de corrupción y a qué costo corresponde (social, económico o político).

1.
.....
.....
.....
.....

Costo:

2.
.....
.....
.....
.....

Costo:

3.
.....
.....
.....
.....

Costo:





www.cej.org.py

Tel/fax: (021) 420 182 y 482 692

Carlos A. López 1354 c/ Alejo García

Asunción, Paraguay

Módulo

1

La corrupción y sus costos



Elaborado por el Centro de Estudios Judiciales, dentro del Componente “Costo Social de la Corrupción” del Programa Desempeño Judicial, Transparencia y Acceso a la Información, con el apoyo del CIRD y la cooperación técnica de USAID.



www.costosocial.org.py

PROGRAMA DE FORMACIÓN
LÍDERES SOCIALES CONTRA LA CORRUPCIÓN