

Costa rica en la ocde: una perspectiva sobre la corrupción y la integridad pública.

Jorge Barrantes Rivera, William Lobo Chaves

Universidad Nacional

Costa Rica

jorge.barrantes.rivera@una.cr

willian.lobo.chaves@una.cr

Resumen.

La lucha contra la corrupción y la mejora de la integridad de las empresas estatales constituyen claros imperativos estratégicos. En la actualidad, 102 de las 500 empresas más grandes del mundo son públicas, y la tendencia es claramente al alza. La corrupción es señalada hoy en día como la principal preocupación de los ciudadanos mundiales, por encima de la globalización o la migración. Según el Índice de Percepción de la Corrupción 2020, más de dos tercios de los países del mundo son corruptos. La pandemia es un buen caldo de cultivo para la malversación de fondos públicos y el nepotismo. El Índice Global de Corrupción 2020, colocó a Costa Rica en lugar 42 a nivel mundial, lo que significa una mejora de dos puestos respecto al año pasado.

Costa Rica no ha estado exenta a los escándalos de corrupción asociados a la pandemia, específicamente en el caso de compras de mascarillas y otros insumos de primera necesidad de la línea primaria de atención médica de los pacientes infectados y aquellos que se encuentran en unidades de cuidados intensivos. La protección y conservación del anonimato de quienes denuncian irregularidades son herramientas esenciales para resguardar el interés público y promover la rendición de cuentas y la integridad en las instituciones públicas y privadas.

Palabras clave. Corrupción, Estado, Pandemia

Abstract.

Fighting corruption and improving the integrity of SOEs are clear strategic imperatives. Currently, 102 of the 500 largest companies in the world are public, and the trend is clearly upward. Corruption is pointed out today as the main concern of world citizens, above globalization or migration. According to the Corruption Perception Index 2020, more than two-thirds

of the world's countries are corrupt. The pandemic is a good breeding ground for misuse of public funds and nepotism. The Global Corruption Index 2020, placed Costa Rica in 42nd place in the world, which means an improvement of two places compared to last year.

Costa Rica has not been exempt from the corruption scandals associated with the pandemic, specifically in the case of purchases of masks and other essential supplies of the primary line of medical care for infected patients and those who are in care units intensive. Protecting and maintaining the anonymity of those who report wrongdoing are essential tools to safeguard the public interest and promote accountability and integrity in public and private institutions

Keywords. Corruption, State, Pandemic

I. INTRODUCCIÓN.

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) es una organización internacional cuya misión es diseñar mejores políticas para una vida mejor. Su objetivo es promover políticas que favorezcan la prosperidad, la igualdad, las oportunidades y el bienestar para todas las personas. Les avalan casi 60 años de experiencia y conocimientos para preparar mejor el mundo de mañana. El ingreso de Costa Rica a la OCDE en mayo, 2020, se llevó formalmente cinco años, desde el 2015 Costa Rica pasó por exámenes de 22 comités de esa organización internacional.

La lucha contra la corrupción y la mejora de la integridad de las empresas estatales constituyen claros imperativos estratégicos. En la actualidad, 102 de las 500 empresas más grandes del mundo son públicas, y la tendencia es claramente al alza. El número de empresas se ha triplicado desde el inicio del nuevo siglo. A medida que su presencia como competidores globales sigue creciendo, es más importante que nunca que las empresas estatales operen con transparencia y eficiencia. Las investigaciones llevadas a cabo

por la OCDE y otros organismos concluyen que determinadas empresas estatales están particularmente expuestas a la amenaza de la corrupción.

Debe tenerse en cuenta, además, que la propiedad estatal se concentra en sectores de alto riesgo, tales como las industrias extractivas y las infraestructuras, donde los sectores público y privado confluyen en virtud de valiosas concesiones y proyectos de licitación pública. Para mitigar de forma efectiva los peligros de la corrupción, el ejercicio de la propiedad estatal ha de ser firme y responsable. Asimismo, en muchas economías, las empresas estatales prestan servicios públicos esenciales. El coste para las arcas públicas y los efectos nocivos de la mala asignación de recursos en las empresas estatales debido a la corrupción pueden minar la confianza de los ciudadanos en las instituciones públicas.

Respecto al enfoque de la lucha contra la corrupción, la OCDE emitió en el año 2019 un documento denominado “Recomendación del Consejo relativa a las Directrices en materia de Lucha contra la Corrupción e Integridad en las Empresas estatales” las cuales tienen como objetivo completar

las Directrices sobre Empresas estatales, proporcionando orientaciones al Estado sobre cómo desempeñar su función de propietario de manera activa e informada en el ámbito específico de la lucha contra la corrupción y de la integridad. Los elementos principales que se abordan tanto en esa Recomendación como en las Directrices mencionadas son: (i) la profesionalización de la función de propiedad del Estado; (ii) lograr que las empresas estatales operen con unos niveles de eficiencia, transparencia y rendición de cuentas similares a los de las privadas que siguen las mejores prácticas; y (iii) garantizar que la competencia entre las empresas estatales y las privadas, cuando se produzca, se realice en igualdad de condiciones.

La corrupción es señalada hoy en día como la principal preocupación de los ciudadanos mundiales, por encima de la globalización o la migración.

Según el sitio web especializado Edelman [1] las siguientes eran las principales preocupaciones de los ciudadanos mundiales en una encuesta aplicada en el año 2017:

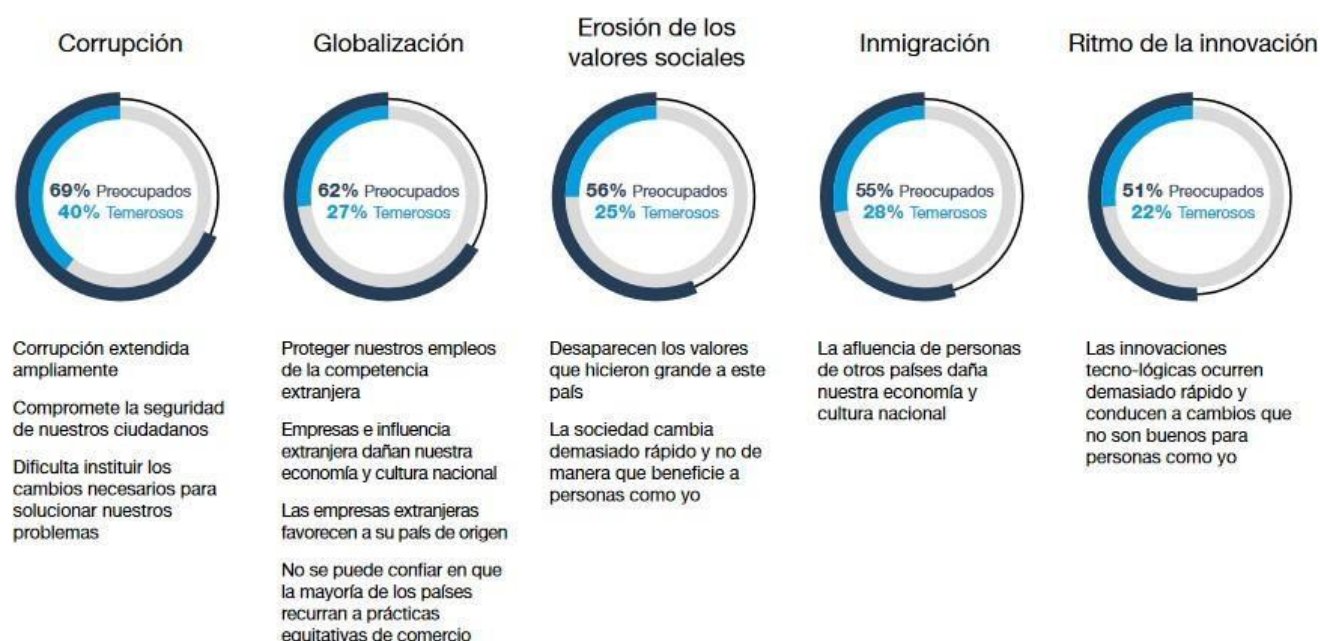


Fig. 2 Preocupaciones de los ciudadanos a nivel mundial

De acuerdo con el documento denominado Recomendación del Consejo de la sobre integridad pública [2], entre un “10-30% de la inversión en un proyecto de construcción, financiado con fondos públicos, puede malgastarse debido a mala gestión y corrupción”

Un reporte del Fondo Monetario Internacional (FMI) divulgado por la BBC en 2019 [3] sobre la relación que existe entre la corrupción y los ingresos fiscales de los gobiernos revela que este flagelo tiene un impacto significativo en las

cuentas públicas, incluso en el caso de los países con economías desarrolladas.

Sobre el tema el Sr. Paolo Mauro, subdirector del Departamento de Asuntos Fiscales del FMI, dijo:

“Si comparas los países que son percibidos como menos corruptos con aquellos que son percibidos como más corruptos las diferencias en la proporción de ingresos como parte del Producto Interior Bruto (PIB) es de 4 puntos porcentuales. Esa es una gran diferencia.

El ingreso fiscal promedio para América Latina es de 26,5% del PIB, por lo que un aumento de 4 puntos porcentuales es una cantidad muy grande. Imaginemos que todos los países mejoraran sustancialmente en el control de la corrupción. Eso significaría pasar de 26% a 30%, por lo que habría muchos más recursos para gastos productivos"

Para colocar ese dato de 4% en perspectiva puede ser conveniente destacar que, en 2017, por ejemplo, todo el gasto en educación de Perú fue de 3,9% del PIB y que países como México y Brasil se ubican entre 5% y 6%, respectivamente

El estudio del FMI encontró que esta correlación entre la corrupción, medida a partir de los índices de percepción de esta, y los ingresos fiscales calculados como parte del PIB, se produce tanto en los países de bajos ingresos como en las economías emergentes (grupo en el que se incluye a la mayor parte de los países latinoamericanos) e, incluso, en las naciones avanzadas.

La corrupción es una de las cuestiones más corrosivas de nuestro tiempo. Malgasta los recursos públicos, aumenta la desigualdad económica y social, alimenta el descontento y la polarización política y disminuye la confianza en las instituciones.

La corrupción obstaculiza la productividad del sector público y privado. Perpetúa la desigualdad y la pobreza, afectando el bienestar y la distribución de los ingresos y socavando las oportunidades de participar por igual en la vida social, económica y política.

La integridad es esencial para construir instituciones sólidas y asegura a los ciudadanos que el gobierno está trabajando en su interés, no solo para unos pocos elegidos. La integridad no es solo una cuestión moral, también se trata de hacer que las economías sean más productivas, los sectores públicos más eficientes, las sociedades y las economías más inclusivas. Se trata de restaurar la confianza, no solo la confianza en el gobierno, sino también en las instituciones públicas, reguladores, bancos y corporaciones.

II. DESARROLLO.

La calidad del gobierno corporativo y la forma en que el Estado ejerza sus derechos de propiedad puede contribuir a abordar los temas relacionados con la corrupción, sus raíces y sus consecuencias.

Algunas empresas estatales todavía funcionan como instituciones estatales a pesar de tener objetivos económicos y competir en el mercado, y muchas carecen de la avanzada gestión de riesgos y los mecanismos de rendición de cuentas presentes en aquellas empresas privadas que destacan por sus buenas prácticas. Por otra parte, las empresas estatales pueden ser objeto de intervenciones indebidas por parte de altos funcionarios o de terceros. En este sentido, la Recomendación

del Consejo sobre las Directrices de OCDE en materia de lucha contra la corrupción e integridad en las empresas estatales puede contribuir a que los Estados, en calidad de propietarios, promuevan la integridad y luchen contra la corrupción en las empresas estatales. Dichas Directrices complementan las ya vigentes Directrices de la OCDE sobre gobierno corporativo de empresas estatales y cuentan con un amplio consenso internacional, puesto que se basan en los Principios de alto nivel del G20 sobre prevención de la corrupción y salvaguarda de la integridad en las empresas estatales avalados por los líderes del G20 en 2018.

Estas Directrices reflejan el papel que desempeña la OCDE como organismo normativo mundial en materia de gobernanza corporativa pública, lucha contra la corrupción y fomento de la integridad además de enriquecer las herramientas de la OCDE y contribuir a que los compromisos adquiridos como parte del consenso internacional se transformen en acciones concretas.

Una investigación del FMI del año 2019, alerta sobre tres áreas en las que se presentan grandes oportunidades para la corrupción:

- a. La explotación de recursos naturales valiosos, dónde hay un gran margen de ganancia, por lo que los países que disponen de estas riquezas deben aplicar aún más medidas de control y transparencia.
- b. Los procesos de compras públicas, en particular, aquellas contrataciones que son muy grandes y complicadas como las que involucran armamento o la construcción de infraestructura, en las que es difícil fijar un precio.
- c. En las empresas estatales, sobre las cuales en ocasiones se aplican menores controles que los existentes sobre el gobierno central.

Pese a que esas tres áreas pueden retratar la realidad de muchos países de América Latina, el estudio asegura que el haber trabajado comparando muchos países (el estudio utilizó datos de más de un centenar) permite darse cuenta de que esas circunstancias y los problemas que se relacionan están presentes también en muchas otras partes del mundo.

¿Cuánto cuesta la corrupción a la economía del mundo?

La Organización de las Naciones Unidas (ONU) estima en casi 5 billones de dólares del PIB del planeta el costo de la corrupción a nivel mundial. De acuerdo con el organismo, 2 billones de dólares corresponden a lo que se paga por sobornos. Adicionalmente, otros 2.6 billones de dólares son por robos hechos a través de desvíos y malversaciones.

Sin embargo, este problema no solo abarca el ámbito financiero. Según un informe de Transparencia Internacional (TI), [4] podría tener un impacto ambiental por una razón:

“La corrupción es uno de los mayores obstáculos para garantizar la efectividad de las medidas de adaptación y mitigación del cambio climático”

Esto se debe a que continúa habiendo crímenes contra la naturaleza. Tal es el caso de la tala de árboles y la minería ilegal. En muchos casos, también se provoca el asesinato de activistas ambientales.

Cada vez se crean más instituciones que luchan por los sistemas de concienciación en las universidades. El objetivo es que los profesionales aprendan a ver la corrupción como un lastre para la economía del mundo. Asimismo, se busca hacer entender que el desarrollo de los países depende de las buenas prácticas y la honradez.

En 2021, la ONU llevará a cabo su primer periodo extraordinario de sesiones. Este se encontrará dedicado al combate a la corrupción

A. *Transparencia Internacional: en tiempos de pandemia* *“La corrupción mata”*

Según el Índice de Percepción de la Corrupción 2020, más de dos tercios de los países del mundo son corruptos. La pandemia es un buen caldo de cultivo para la malversación de fondos públicos y el nepotismo.

La pandemia significa para todos un estado de excepción continuo. Desde hace un año, los Gobiernos de todo el mundo deben gestionar ese estado de excepción: adquirir aparatos médicos, importar cubrebocas, preparar la vacunación, así como repartir paquetes de ayuda y dinero.

“Lamentablemente, la pandemia les viene bien a los Gobiernos corruptos”,

dice Daniel Eriksson, director de Transparencia Internacional, una organización que anualmente publica un índice de corrupción.

Este año, los expertos de Transparencia Internacional se concentraron en la relación entre corrupción y atención sanitaria.

“Hay un vínculo entre el nivel de corrupción y la respuesta a la crisis sanitaria producida por la pandemia”,

dijo Eriksson a DW, quien agrega que los Gobiernos autoritarios no actúan de forma transparente sobre todo en la adquisición de aparatos médicos y mascarillas, un proceso atractivo para embolsarse dinero en bolsillo propio y para enriquecerse a costa de la población, ya que, al final, en países pobres de Asia y África se invierte menos en los sistemas de salud.

“Aquí podemos decir de forma muy concreta: la corrupción mata”.



Fig. 2 Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional 2020.

B. *Costa Rica y el resto de mundo según el Índice Global de Corrupción 2020.*

El Índice Global de Corrupción 2020, colocó a Costa Rica en lugar 42 a nivel mundial, lo que significa una mejora de dos puestos respecto al año pasado. [5]

En el continente americano, Canadá y Uruguay tuvieron las puntuaciones más altas, con 77 y 71 puntos respectivamente; y Nicaragua, Haití y Venezuela las más bajas, con 22, 18 y 15 puntos.

Se destaca que la concentración alarmante de poder en el brazo ejecutivo en El Salvador.

“ha contribuido a una explosión de irregularidades y casos de corrupción vinculados a la contratación relacionada con la covid-19”.

También en Centroamérica, Transparencia Internacional indica que Honduras obtuvo su puntuación más baja de la serie histórica (con 24 puntos en el índice).

Los cuatro países con mayor puntaje este año son Dinamarca, Nueva Zelanda, Finlandia y Singapur; y los que tienen peor puntaje son Sudán del Sur, Somalia, Siria y Yemen.

El índice difundido *“dibuja un paisaje sombrío”*, afirma la organización global.

“La mayoría de los países evaluados no ha registrado ningún avance en la lucha contra la corrupción y más de dos tercios puntúan por debajo de 50”, se lee. “La corrupción desvía los fondos destinados a servicios públicos. Los países con mayor grado de corrupción, independientemente de su desarrollo económico, suelen invertir menos en sanidad”, explica el informe.

Con 71 puntos en el índice, se menciona a Uruguay como uno de los países menos corruptos de América Latina.

“El gasto del estado en sanidad es uno de los más altos de la región. El país cuenta con un sistema robusto de observación y control epidemiológicos, que ha resultado muy útil a la hora de afrontar la covid-19 y otras enfermedades infecciosas como la fiebre amarilla y el zika”, señala el informe.

Mientras que, con 67 puntos, este año Estados Unidos obtuvo su puntuación más baja desde 2012.

“Las dificultades de la administración para supervisar el uso de la suma sin precedentes de un billón de dólares asignada a la lucha contra la Covid-19 generó una gran inquietud en torno a la corrupción y supuso un importante retroceso de las normas democráticas de un país con un largo historial de rendición de cuentas en el ejecutivo”, apunta el informe señalado.

A pesar de lo anterior, en el documento denominado Estudios Económicos de la OCDE, Costa Rica de julio, 2020, esta Organización estableció como uno de sus Hallazgos que:

“La corrupción socava la confianza en las instituciones y la competencia leal, obstaculizando la productividad. También afecta los ingresos fiscales y la capacidad del Gobierno para ofrecer servicios públicos de calidad. La corrupción también erosiona la confianza en el Gobierno y puede conducir a la inestabilidad social y política. Las percepciones de corrupción en Costa Rica son más bajas que en otros países de América Latina, pero recientemente han aumentado y son más altas que en los países de la OCDE. Por lo tanto, se justifican los esfuerzos de política para reducir y prevenir la corrupción.”

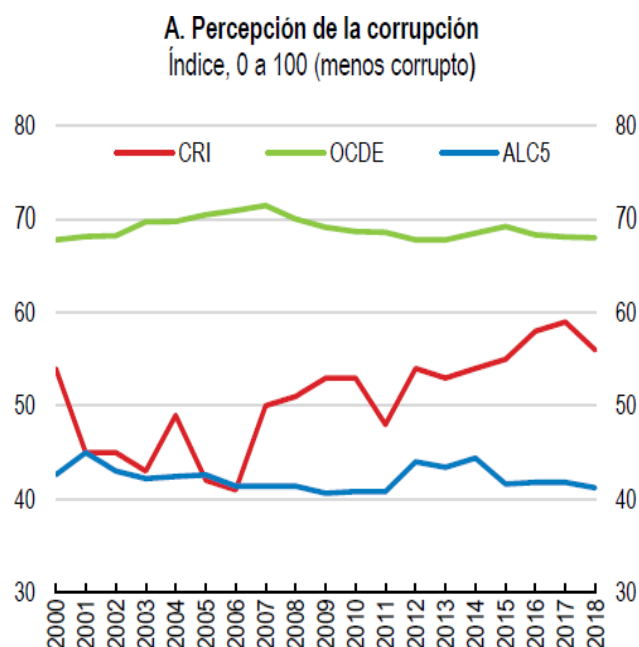


Fig. 3 Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional; y cálculos de la OCDE basados en datos del Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI)

C. Directrices en materia de Lucha Contra la Corrupción e Integridad en las Empresas estatales

A manera de resumen, las Directrices en materia de Lucha Contra la Corrupción e Integridad en las Empresas estatales emitidas por OCDE citadas anteriormente, se componen de la siguiente manera:

j

TABLA I

DIRECTRICES EN MATERIA DE LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN E INTEGRIDAD EN LAS EMPRESAS ESTATALES OCDE

Directriz	Aspecto relevante de la Directriz	Recomendación OCDE a sus miembros
A. Integridad del Estado	A.1. Satisfacer criterios estrictos de comportamiento del Estado A.2. Establecer prácticas en la función de la propiedad que propicien la integridad.	Que todos los Estados miembros y no miembros que se hayan adherido a la presente Recomendación (en lo sucesivo, los "Adherentes") tengan presente que las empresas estatales son entidades jurídicas autónomas supervisadas por la Administración y por funcionarios públicos de alto nivel y sujetas en general al Estado de Derecho en los países en que operan. Los Adherentes deberán adherirse plenamente a las buenas prácticas y a los rigurosos criterios de comportamiento de los que depende la integridad en las empresas estatales.
B. Ejercicio de los Derechos de Propiedad del Estado en Favor de la Integridad	B.1. Garantizar la claridad del marco jurídico y normativo y de las expectativas del Estado en cuanto a la lucha contra la corrupción y a la integridad. B.2. Actuar como propietario activo e informado en lo que se refiere a la lucha contra la corrupción y a la integridad en las empresas estatales.	Que los Adherentes actúen como propietarios activos y comprometidos, manteniendo elevados niveles de rendimiento e integridad en las empresas estatales, al tiempo que se abstienen de intervenir indebidamente en las operaciones de aquellas o de controlar directamente su gestión. Las entidades propietarias deberán tener el respaldo jurídico, la capacidad y la información necesaria para hacer que las empresas estatales mantengan elevados niveles de rendimiento e integridad. Los Adherentes deberán manifestar claramente sus expectativas en materia de lucha contra la corrupción y de integridad.
C. Promoción de la Integridad y Prevención de la Corrupción Dentro de la Empresa.	C.1. Fomentar los sistemas integrados de gestión de riesgos en las empresas estatales. C.2. Promover los controles internos, la ética y las medidas de cumplimiento en las empresas estatales. C.3. Salvaguardar la autonomía de los órganos de toma de decisiones de las empresas estatales	Que los Adherentes se aseguren de que su política de propiedad refleje plenamente que uno de los fundamentos del fomento de la integridad y la prevención de la corrupción en las empresas estatales y en relación con ellas es la eficacia de los controles internos de la empresa, la ética y las medidas de cumplimiento que previenen, detectan y mitigan los riesgos relacionados con la corrupción y hacen cumplir las normas. Los Adherentes deberán asegurarse de que las empresas estatales sean supervisadas por Consejos de Administración eficaces y competentes, facultados para supervisar la gestión de la empresa y para actuar de forma autónoma con respecto al Estado en su conjunto.
D. Rendición de Cuentas de las Empresas estatales y del Estado	D.1. Crear mecanismos de rendición de cuentas y de supervisión en las empresas estatales D.2. Tomar medidas y respetar las garantías procesales en las investigaciones y acciones judiciales D.3. Fomentar la participación de la sociedad civil, la ciudadanía y	Que los Adherentes garanticen la oportuna detección de la corrupción, así como la investigación y aplicación de la ley, y que los procesos fundamentales sean confiados a instituciones que estén protegidas de influencias externas, de la posibilidad de eliminación de los mencionados procesos y de la divulgación de información pública sobre sus actividades. Los procedimientos de auditoría externa, sólidos, transparentes e independientes son mecanismos que garantizan la probidad financiera, informando a los accionistas del comportamiento general de la empresa e implicando a las partes interesadas.

	los medios de comunicación y la comunidad empresarial	
--	---	--

El riesgo de corrupción puede ser, o no, cualitativamente distinto en las empresas estatales y en las privadas, pero los elevados estándares de integridad en las primeras pueden depender, en la práctica, de la manera en la que el Estado ejerza sus derechos de propiedad. Un estudio de la OCDE de 2018 concluyó que, en algunos casos, las empresas estatales parecen tener menos capacidad o voluntad que las privadas para evitar actividades de alto riesgo (OECD, 2018). Además, el análisis de varios casos juzgados de cohecho entre 1999 y 2014 muestra que los cargos de las empresas estatales recibían sobornos más a menudo que otros cargos públicos (OECD, 2014). [6]

De acuerdo con OCDE, es necesario considerar el riesgo de que haya cargos públicos de alto nivel que utilicen deliberadamente a las empresas estatales para obtener financiación política, tratos de favor o enriquecimiento personal o para sus partidos. Existe riesgo para las empresas estatales en los siguientes casos: (i) si hay una carencia generalizada de integridad en el sector público; (ii) si hay una carencia de profesionalidad en el ejercicio de la propiedad por parte del Estado; (iii) si existen riesgos en la gestión y los controles corporativos son insuficientes o no se tienen en cuenta, y; (iv) si hay una aplicación deficiente de la normativa o una protección indebida frente a la aplicación de la ley y de otros elementos represivos.

III. CONCLUSIONES

- a. Los países de la OCDE están adoptando cada vez más la legislación de protección de los denunciantes.
- b. Costa Rica no ha estado exenta a los escándalos de corrupción asociados a la pandemia, específicamente en el caso de compras de mascarillas y otros insumos de primera necesidad de la línea primaria de atención médica de los pacientes infectados y aquellos que se encuentran en unidades de cuidados intensivos.
- c. La protección y conservación del anonimato de quienes denuncian irregularidades son herramientas esenciales para resguardar el interés público y promover la rendición de cuentas y la integridad en las instituciones públicas y privadas.
- d. Costa Rica cuenta con una serie de mecanismos de protección para denunciantes, víctimas y testigos de actos de corrupción que se aplican a nivel penal y administrativo. Sin embargo, actualmente no existe una ley específica que brinde protección a los empleados del sector público contra acciones discriminatorias o disciplinarias una vez que hayan dado a conocer las irregularidades.

- e. La promulgación de una ley de protección de los denunciantes de irregularidades, o una disposición legal relacionada específicamente con la presentación de denuncias o la prevención de represalias contra los denunciantes de irregularidades sería un paso eficaz para promover la prevención de la corrupción. En el sector privado, la protección de los denunciantes puede ayudar a las empresas a prevenir y detectar sobornos. En el sector público, puede facilitar la detección del mal uso de los fondos públicos, el despilfarro y el fraude.
- f. La adhesión de Costa Rica a la OCDE y la adopción e implementación de las Directrices en materia de Lucha Contra la Corrupción e Integridad en las Empresas Estatales, representa una enorme oportunidad, pero un gran reto al mismo tiempo, para lograr mejorar los índices de percepción de corrupción y mitigar los riesgos asociados a este flagelo internacional.

REFERENCIAS

- [1] Daniel J. Edelman Holdings, Inc., «ELDEMAN.COM,» [En línea]. Available: <http://www.edelman.com/trust2017/>. [Último acceso: 2021].
- [2] OCDE, «INTEGRIDAD PÚBLICA,» [En línea]. Available: <https://www.oecd.org/gov/ethics/recomendacion-sobre-integridad-es.pdf>. [Último acceso: 2020].
- [3] BBC news Mundo, [En línea]. Available: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-47823036>. [Último acceso: 2020].
- [4] DW.com, [En línea]. Available: <https://www.dw.com/es/transparencia-internacional-la-corrupci%C3%B3n-mata/a-56374237>. [Último acceso: 2020].
- [5] Universidad Nacional, [En línea]. Available: <https://semanariouniversidad.com/pais/costa-rica-mejora-en-indice-de-percepcion-de-la-corrupcion-en-el-sector-publico-de-transparencia-internacional/>. [Último acceso: 2020].

- [6] OCDE, [En línea]. Available:
[https://www.oecd.org/corruption/Costa%20Rica-Phase- 2-Report-ENG.pdf..](https://www.oecd.org/corruption/Costa%20Rica-Phase-2-Report-ENG.pdf..) [Último acceso: Abril 2021].
- [7] OCDE , [En línea]. Available:
[https://www.oecd.org/corruption/Costa%20Rica-Phase- 2-Report-ENG.pdf..](https://www.oecd.org/corruption/Costa%20Rica-Phase-2-Report-ENG.pdf..) [Último acceso: Abril 2020].