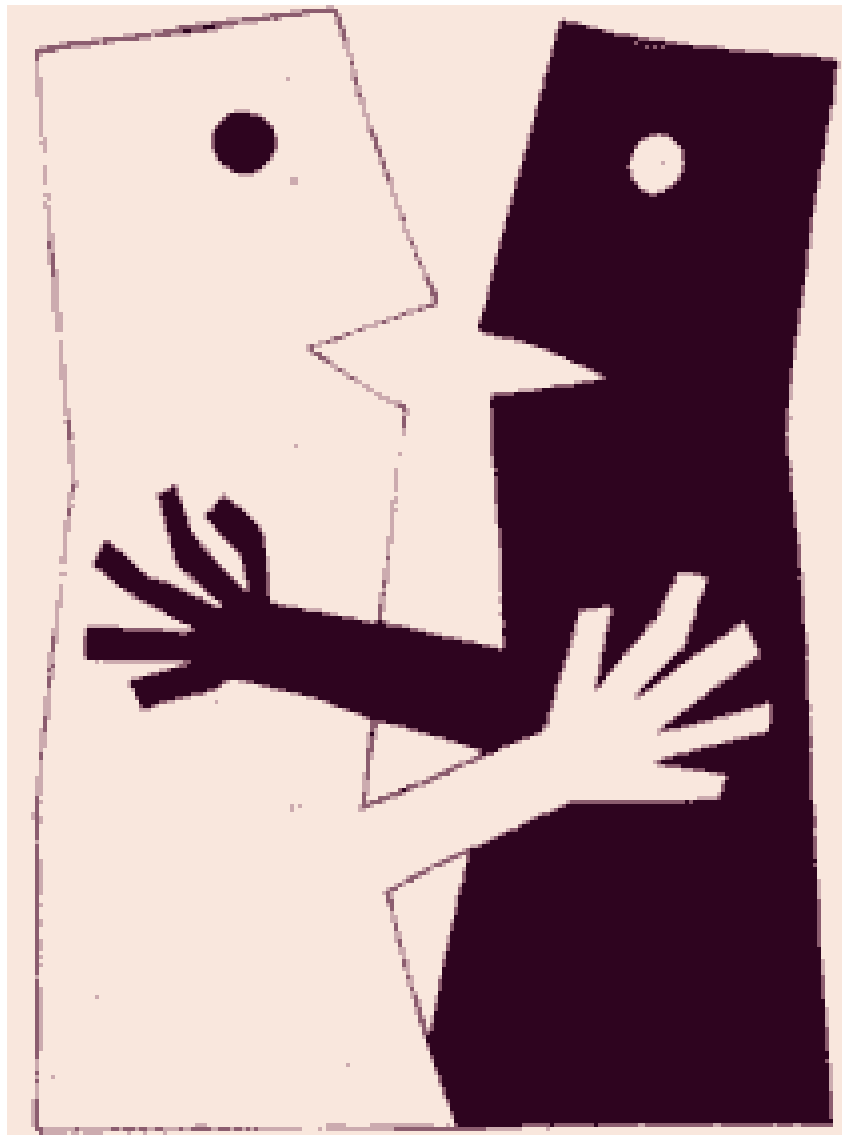




Resumen Ejecutivo





Indice

El Libro de Consulta 2000 de TI -----	3
Nota del Autor-----	5
Prólogo-----	7
Prefacio-----	12
Resumen Ejecutivo -----	14

El Libro de Consulta 2000 de TI

La primera versión de este Libro de Consulta (ahora traducido a más de 20 idiomas) expuso el caso en favor de un «Sistema Nacional de Integridad», un enfoque holístico para la transparencia y la rendición de cuentas, integrado por un conjunto de «pilares»: rendición de cuentas, democracia, poder judicial, los medios de comunicación y la sociedad civil. Desde entonces, la expresión ha pasado a ser de uso común en los círculos que se ocupan del desarrollo, y asimismo el argumento para un enfoque holístico sobre la anticorrupción ha logrado un amplio consenso. Pero las historias de éxito de la anticorrupción siguen siendo en gran medida evasivas.

En parte las respuestas corresponderán a la sociedad civil. Si los activistas siguen siendo activos, inventivos, resueltos, y decididos, el tema se puede mantener en el primer plano de la atención nacional e internacional aun después de que parezca que se ha ganado la batalla. No obstante, los potencialmente corruptos siempre estarán con nosotros, e inclusive aquellos cuyos sistemas nacionales de integridad parecen estar en buena forma, se pueden encontrar a sí mismos luchando con lo inesperado, mientras los resueltos explotan cualesquiera brechas que puedan encontrar.

La lucha contra la corrupción no es una lucha totalmente moral, en el sentido de que es una lucha contra el «mal» intrínseco de la corrupción. Ciertamente hay un elemento moral, uno que trasciende las principales religiones y las sociedades del mundo, pero la apremiante razón para la lucha es el sufrimiento y la privación que la corrupción trae a sociedades enteras, y a los más pobres del mundo. Es el interés por los últimos, más bien que la aversión por los corruptos y sus actos, lo que impulsa con razón el movimiento global contra la corrupción.

Esta edición del Libro de Consulta de TI busca combinar la facilidad de la palabra impresa con la inmediatez de Internet. Con muchas iniciativas que se están tomando en muchas partes diferentes del mundo, la emergente mejor práctica es un área de rápido crecimiento. Los lectores encontrarán referencias a la documentación de las Mejores Prácticas, la cual está disponible en Internet. Un resumen del material de las Mejores Prácticas compilado en el momento de impresión aparece como Parte Cinco de este libro.

La versión para Internet del Libro de Consulta se mantendrá corregida y actualizada a la luz de los desarrollos emergentes. El material adicional está disponible en el sitio de TI, en donde se encontrará una bibliografía con recurso de búsqueda. La dirección del sitio de TI es: <http://www.transparency.org>. Los comentarios sobre el Libro de Consulta son bienvenidos y se pueden enviar por correo electrónico a: jeremypope@compuserve.com

Jeremy Pope, fundador y Director Gerente de Transparencia Internacional (TI) de 1994-1998, es ahora Director Ejecutivo de la Oficina de Londres de TI con responsabilidad por la dirección del conocimiento. Graduado de la Victoria University of Wellington, es litigante ante la Corte Suprema de Nueva Zelanda y litigante ante los Tribunales Superiores del Reino Unido. Antes de unirse a Peter Eigen para lanzar TI en Berlín, fue abogado consultor del Secretario General de la Commonwealth y Director de la División de Asuntos Legales y Constitucionales del Secretariado de la Commonwealth en Londres. Previamente había estado en la práctica privada en Nueva Zelanda.

Mirando hacia atrás, las eras parecen tener espíritus, que los historiadores identifican. ¿Pero es posible identificar el espíritu de una era presente, y si es así, si es que algo debemos hacer, qué deberíamos hacer como resultado? Hablar del espíritu de la era en el siglo veinte ha sido usado frecuentemente por los tiranos y los burócratas para suprimir la crítica de aquellos que se oponen a su visión de la era. Debemos recordar que los individuos crean sus eras, y que los individuos de genio las transforman.

Karl Popper¹

1. Citado por el Magistrado David Baragwanath, Tercera Conferencia Anual de Derecho Administrativo, Wellington, 25-26 de marzo de 1998.

Nota del Autor

La primera versión de este Libro de Consulta estableció el concepto de el «Sistema Nacional de Integridad» en el vocabulario de los activistas de la anticorrupción en todo el mundo. Al definir este marco, el Libro de Consulta aboga por la necesidad de adoptar un enfoque holístico para cualquier programa de reforma anticorrupción. También reconoce que toda sociedad, en cualquier etapa de desarrollo, ha desarrollado una serie de instituciones y prácticas que sirven colectivamente como su Sistema Nacional de Integridad. Pocas se han desarrollado conscientemente como tales, y la mayor parte tendrá necesidad de arreglos. Para este fin, las «Auditorías del Sistema de Integridad» por país están siendo desarrolladas ahora por Transparencia Internacional.

La meta esencial de establecer un Sistema Nacional de Integridad es hacer de la corrupción una empresa de «alto riesgo» y «de bajos rendimientos». En primer lugar, la prioridad debería ser minimizar las posibilidades de que la corrupción ocurra, pero de manera que no imponga costos injustificables o restricciones innecesarias que puedan impedir que la gente haga su trabajo efectivamente. La búsqueda de integridad no debería volver disfuncional al gobierno.

La primera sección del Libro de Consulta considera los retos y expone el concepto del Sistema Nacional de Integridad, proporcionando el marco dentro del cual se discuten los diversos enfoques de los temas destacados.

La segunda sección trata de los «pilares» institucionales del Sistema Nacional de Integridad, y los examina en términos de sus papeles y las condiciones necesarias de independencia y accesibilidad que les permiten desempeñar sus funciones efectivamente. Los «pilares» no están limitados a las estructuras oficiales del Estado. Ellos incluyen los medios de comunicación, el sector privado, y la sociedad civil. Cualquier sistema de integridad en funcionamiento debe estar arraigado en el amplio campo de las actitudes y expectativas públicas. Tiene que poder lidiar con las actividades del público en general (tanto en la aprobación que es fuente de prácticas corruptas, como en el ofrecimiento de sobornos).

La tercera sección considera las «herramientas»: las reglas y prácticas que los «pilares institucionales» necesitan tener a su disposición. Discute no solamente las prácticas burocráticas y la observancia forzosa de las leyes, sino también la necesidad de reformas que tengan una base más amplia. Cada «pilar» institucional tiene requisitos fundamentales, que, a su vez, son discutidos.

Una cuarta sección da una corta visión general de las lecciones aprendidas hasta ahora en la lucha global contra la corrupción. Una quinta sección provee una compilación de las más recientes «mejores prácticas». Ésta es demasiado voluminosa para permitir la publicación del texto completo en papel. En su lugar, se hace disponible en el sitio de TI en la red y en CD-ROM. La compilación crece continuamente, a medida que las mejores prácticas siguen evolucionando.

Además, varios estudios de especialistas han sido preparados. Éstos también están disponibles en su totalidad en la red. Ellos se adicionarán progresivamente a medida que el proyecto prosiga.

Como la iniciativa está ganando terreno rápidamente, y el concepto se está redefiniendo y aplicando progresivamente, este libro trata los «Pactos de Integridad» de Transparencia Internacional sólo en términos generales. Las instrucciones detalladas sobre este desarrollo particular se dan a través del sitio de TI en la red.

El libro está en su totalidad en el sitio de TI en la red (<http://www.transparency.org>), en donde se mantendrá bajo continua revisión como un «libro» electrónico «vivo». Quienes deseen estar al día en los desarrollos se deben registrar en el sitio de TI en la red para que se les informe por correo electrónico cuando se hagan cambios y adiciones.

La reacción al primer Libro de Consulta de TI ha sido tan positiva, que la tarea de reescribir completamente y desarrollar posteriormente el original habría sido una tarea intimidante, a no ser por la ayuda recibida de varios integrantes activos del movimiento de TI. Éstos incluyen (sin ningún orden particular) a Angela Gorta, Barbara Hayman, Bertrand de Speville, Charles Sampford, D.J.D Macdonald, Dani Kaufmann, Denis Fitzgerald, Drew McKay, Frank Vogl, Gerry Parfit, Gesner José de Olivera Filho, Guy Dehn, Hansjorg Elshorst, Howard Whitton, Inese Voika, Jeffry Tan, Jim Wesberry, John Feneley, John Githongo, Jude Carey, el Magistrado Michael Kirby, K. Gopakumar, Kevin Ford, K.P. Joseph, Kim Barata, Lance Lindblom, Mark Pieth, Michael Hershman, Michael Lippe, Michael Waller, Michael Wiehen, Murray Petrie, Nancy Zucker, Olusegun Obasanjo, Pam Nadarasa, Peter Eigen, Peter Rooke, Petter Langseth, Piers Cain, Pushpa Nair, Richard Allen, Ross Jones, Sir John Robertson y Tunku Aziz. Anne Lyons preparó el índice. El personal de las oficinas de Berlín, Washington y Londres respondió a muchas y variadas preguntas, bien sea sobre documentos o sobre experiencia en el campo; Nihal Jayawickrama preparó los resúmenes de las «Mejores Prácticas». Shahzrad Sedigh de nuevo editó el manuscrito y Czeslaw Doniewski ejerció infinita paciencia en reunir el trabajo final. Hay muchos otros que no alcanzo a enumerar aquí, y sólo puedo esperar que se les reconozca adecuadamente en el texto.

La ilustración es de Daniela Bigošová (17) de Spiske Podhradie, quien es estudiante de una Escuela Secundaria en Levoca, Eslovaquia. Fue una participante premiada en una competencia organizada para jóvenes estudiantes por TI-Eslovaquia para pintar el tema «Transparencia, costumbres, ética: cómo lo veo». Los afiches ganadores se están usando como el símbolo del Programa Nacional para la Lucha contra la Corrupción en Eslovaquia.

Debo registrar nuevamente mi gratitud a Susan Rose-Ackerman, la fundadora de la reciente literatura políticoeconómica sobre corrupción, quien con paciencia infinita ayudó a llevar a término la edición original desde un vago bosquejo hasta su finalización. Fritz Heimann también ha sido un firme aliado desde el principio hasta el fin.

La Fundación Ford, que ha estimulado el proyecto desde el principio en 1995, contribuyó nuevamente a hacer posible este desarrollo adicional por medio de su generosa financiación.

Muchas personas han ayudado en el texto, pero sólo yo debo asumir la exclusiva responsabilidad por todas las opiniones expresadas en él.

Jeremy Pope

Londres

Septiembre del 2000

Prólogo

Oscar Arias Sánchez¹

Estoy agradecido por la oportunidad que me brinda escribir este Prólogo para comentar uno de los temas más apremiantes de nuestro tiempo: la necesidad de congregar a individuos, comunidades, y naciones para la causa de combatir la corrupción. La corrupción siempre florecerá en la obscuridad del totalitarismo, del autoritarismo, y de las dictaduras: regímenes que limitan el poder a unos pocos que no rinden cuentas. Por definición, el absolutismo y la dictadura están atados por menos exigencias éticas que la democracia.

En los regímenes totalitarios, la corrupción a menudo está directamente ligada a las violaciones de los derechos humanos. En Latinoamérica, muchos dictadores justificaron sus gobiernos durante años, señalando con el dedo a los regímenes corruptos del pasado reciente. Con frecuencia, estas mismas dictaduras fueron fachadas para ladrones y desfalcadores. Y en todos estos casos, los ciudadanos y los periodistas fueron privados de los recursos legales necesarios para exponer la presunción y corrupción de su gobierno a un sistema judicial competente y creíble. Pero, al mismo tiempo, la corrupción se expone mejor, y se ataca mejor, en una democracia. La corrupción solamente puede ser examinada y erradicada en un ambiente de pluralismo, tolerancia, libertad de expresión y seguridad individual; un ambiente que sólo la democracia puede garantizar.

Sin embargo, esto no quiere decir que la democracia sea inmune a la corrupción. No seamos tan ingenuos como para creer que la corrupción sólo penetra en las organizaciones que operan fuera de la ley. Ni que la corrupción está limitada a la arena del espionaje internacional. Es innegable que con frecuencia tales actividades criminales invitan a las garras de la corrupción. Pero estas garras también han penetrado en las estructuras de poder de los gobiernos tanto del mundo desarrollado como en desarrollo, desde Europa hasta Latinoamérica. Grandes organizaciones privadas también se han aprovechado de una respetabilidad ganada a causa de la legalidad formal de sus actividades. Ellas violan la confianza pública contando con el soborno como una estrategia de negocios normal y aceptada. Es una estrategia que les reporta una ventaja financiera desleal. También debemos recordar la casi constante desviación de fondos públicos hacia las cuentas bancarias personales y el patrimonio de funcionarios del gobierno y oficiales militares.

También es común la malversación de la ayuda externa y de las donaciones destinadas al desarrollo y al alivio del sufrimiento provocado por la guerra o la naturaleza; por lo menos una porción de estos fondos se dedica con frecuencia al enriquecimiento financiero de funcionarios corruptos. Una de las caras más tristes de la corrupción aparece en los países más pobres, en donde la miseria y la desigualdad socioeconómica abundan. Y aún así, la corrupción de los cargos públicos continúa creciendo. En estas naciones, el soborno de funcionarios es también un robo a los pobres. Los efectos inmediatos de la corrupción incluyen no sólo más empobrecimiento de

1. *Presidente de Costa Rica, 1986-1990. Laureado con el Premio Nobel de la Paz, 1987. El Dr. Arias es un seguidor y fundador de Transparencia Internacional y miembro de su Consejo Consultivo.*

la gente, sino también el debilitamiento de las instituciones democráticas. Cuando Latinoamérica fue gobernada predominantemente por dictadores, los soldados de la democracia despertaron la resistencia pública criticando la corrupción prevaleciente en los regímenes autocráticos de la época.

La caída de muchas dictaduras Latinoamericanas se debió en gran parte a la furia del público por la corrupción de sus regímenes. Pero, ocasionalmente, la misma gente ha estado tan desencantada con el predominio de la corrupción en regímenes democráticos, que inclusive han recibido con regocijo una nueva dictadura. En efecto, muchas de estas dictaduras se instalaron como resultado de golpes de palacio o de rebeliones militares que sostenían hipócritamente que los regímenes democráticos eran corruptos.

Una nación que emerge de la represión puede no tener conocimiento del grado de corrupción en regímenes pasados que no permitían la investigación y la información pública. Al mismo tiempo, la novedad de la democracia puede ser ensombrecida por los escándalos revelados por una prensa libre. La falta de transparencia en regímenes antidemocráticos les ha dado a los ciudadanos la impresión equivocada de que la democracia es fundamentalmente vulnerable a la corrupción. Los líderes democráticos están ante la responsabilidad de abordar y corregir esta percepción incorrecta.

La democracia se debe caracterizar por la transparencia, y por la dedicación a la transparencia. Pero la tutela más efectiva de la transparencia debe estar en manos de los ciudadanos que se han organizado para este propósito. Sus organizaciones deben crear conciencia de transparencia y debatirla, tanto dentro como fuera de las fronteras. Poderosas organizaciones financieras han globalizado la corrupción como una herramienta aceptada de negocios; la lucha contra la corrupción se debe globalizar también. Si la gente no actúa para preservar su democracia, si carece de virtud cívica y compromiso con su gobierno, entonces la democracia ciertamente caerá presa del buitres de la corrupción.

La mayoría de las naciones mantiene su compromiso para repudiar cualquier intento de deponer un gobierno constitucionalmente legítimo. Gradualmente, estamos consolidando nuestra paz interna y externa. Los gobiernos legítimos ahora pueden iniciar las reformas institucionales necesarias para la modernización de nuestras sociedades, y para estimular el desarrollo humano. Infortunadamente, los continuos escándalos de corrupción están desanimando a nuestra gente.

Las expectativas de levantamientos populares o de golpes de Estado están a punto de emerger nuevamente en algunos países. Los partidos políticos, baluartes tradicionales del sistema democrático, se están haciendo pedazos por el desprestigio, y están cada vez más condenados por los ciudadanos que se están distanciando de la toma de decisiones políticas. A medida que los partidos políticos son abandonados, la democracia corre el riesgo de convertirse en una formalidad ambivalente e impotente.

La moderna cultura tecnológica les da un valor excesivo al consumo y a la posesión de bienes. El éxito personal y el prestigio se miden cada vez más por la riqueza material, antes que por las contribuciones de un individuo a la sociedad. Esto conduce a nuestra civilización hacia una deficiencia ética que sólo se puede remediar por medio de la educación. Debemos despertar el espíritu del deber cívico, especialmente en los jóvenes. En los salones de clase y en las salas de juntas, debemos enseñar las responsabilidades ciudadanas y cultivar la dedicación a ser útil socialmente. La riqueza material debe ser presentada a la juventud como un valor secundario a la riqueza de la ciudadanía. El capital social debe superar al capital financiero, puesto que una cultura dedicada únicamente a la acumulación de riqueza material es terreno fértil para la cizaña de la corrupción.

En muchos lugares, líderes valientes están proporcionando la visión y dedicación necesarias para canalizar las exigencias públicas hacia una acción organizada, haciendo un llamado para que haya un gobierno abierto y que rinda cuentas. El elogio y el apoyo activo se deben dar a quienes luchan por un gobierno abierto y honesto, frecuentemente contra poderosas y arraigadas élites. De algún modo, ellos parecen impotentes Davides luchando contra abrumadores Goliats. Pero, como se ha demostrado recientemente en muchos países, el espíritu y la

voluntad de los Davides continúa triunfando sobre el poder intimidante de los Goliats. Cuando los ciudadanos exigen un gobierno más responsable y decente, están expresando su ira sobre la corrupción, una práctica que humilla a los pobres al forzarlos a sobornar a funcionarios menores para que hagan el trabajo que les corresponde; que arruina al comerciante honesto; que habilita la asociación de capitanes de comercio inescrupulosos y funcionarios deshonestos, y se propaga como un cáncer para infestar todo lo que es decente en la sociedad.

No debemos perder las esperanzas de detener el cáncer de la corrupción. Tanto como hablamos de la globalización de la corrupción, también debemos dar la bienvenida a la oleada popular global de exigencias públicas de buen gobierno. Hoy, los líderes nacionales están empezando a aceptar que la corrupción se debe discutir en los escenarios domésticos e internacionales. Después del final de la Guerra Fría los flujos de ayuda son vigilados más estrechamente y la ayuda humanitaria está destinada ahora a ayudar a la gente, en vez de comprar amigos, inclusive a los que son corruptos, en el Tercer Mundo.

Pero nuestra arma más importante en la lucha contra la corrupción será el número creciente de democracias y, en consecuencia, de prensas libres en todo el mundo. Sin la libertad de hacer preguntas, o de efectuar el cambio, la gente no tiene ningún poder; en vez de ello, está atrapada en un sistema de democracia superficial. Una de las libertades más importantes en una democracia es la libertad de prensa. Cuando la voz de un hombre o de una mujer es suprimida, todas las voces están en peligro de ser silenciadas. Cuando se oculta aun la más pequeña parte de la verdad, puede nacer una gran mentira.

Cada derecho ciudadano, si bien garantizado por la ley, puede ser violado por líderes incompetentes o corruptos. Pero la protección y la restitución de los derechos es mucho más probable cuando hay una prensa libre para denunciar a tales líderes, y abrir un debate sobre su competencia. La libertad de prensa es la «vigilancia eterna» de la cual habló Thomas Jefferson: el deber interminable para guardar nuestro gobierno contra la corrupción.

Nuestras instrucciones futuras deben incluir una lucha por la transparencia, la veracidad y la ética en nuestros líderes políticos y económicos. Pero que quede claro que la corrupción no es sólo el uso del poder político para provecho personal. Es mucho más que la colusión entre servidores públicos y gente de negocios con el fin de lograr ventajas ilegales o inmorales. La corrupción tiene muchas otras dimensiones que no están sujetas a sanción legal y que no están siempre ni en todo lugar, sujetas al escrutinio de la opinión pública.

Entre otras cosas, hay corrupción cuando los líderes políticos y gubernamentales no llevan a cabo la función educativa que recae en sus manos en una democracia. Utilizar un lenguaje ambiguo, decir a la gente sólo lo que quiere oír, y no llamar a las cosas por su nombre por razones puramente electorales, son prácticas que corrompen y degradan a los individuos, las sociedades, y los sistemas democráticos.

Pero el lenguaje ambiguo se puede oír también en el dominio de las relaciones internacionales. Y eso significa corrupción en un sentido más amplio. Hay una clase de corrupción por medio de la cual se debilita la confianza entre las naciones.

Es corrupto calibrar el éxito de una carrera política sobre elecciones ganadas, cuando esas elecciones son ganadas únicamente ocultando la verdad o reteniéndola hasta el momento oportuno electoralmente. Hay corrupción cuando los funcionarios y los políticos usan la distribución de privilegios y prebendas para despojar a los partidos políticos y a otras organizaciones de sus principios éticos y de su vigor intelectual. Es corrupto olvidar que la participación en política o en el gobierno exige preparación, desinterés, voluntad de servicio a los demás, y consistencia entre lo que se practica y lo que se predica.

Pero no debemos olvidar que los funcionarios elegidos no son los únicos culpables de corrupción. Hay formas de corrupción que se originan en la lealtad mal entendida, en la aquiescencia extrema y en el oportunismo de los subalternos. Debemos preguntarnos sobre las posibles consecuencias de la corrupción que se encuentra en el secreto y en la falsa lealtad.

Se debe reconocer que existe la responsabilidad del votante de buscar en un futuro funcionario del gobierno honestidad, aptitud, capacidad, veracidad, y respeto por esos atributos. Puesto que quien carece de valores, pero no de ambición política, siempre estará dispuesto a pervertir las herramientas de la democracia en su sed de poder. No todas las democracias destruidas fueron enterradas por golpes de Estado o insurrecciones.

Votar es un derecho, pero muchos ciudadanos olvidan su obligación de ejercer ese derecho con responsabilidad. En las elecciones parlamentarias celebradas en marzo de 1933 en la patria de Beethoven, Goethe, y Thomas Mann, el Partido Nacional Socialista obtuvo legítimamente una mayoría abrumadora, abriendo de tal modo la puerta para Adolfo Hitler al más corruptor de los poderes: el poder absoluto.

En el México del siglo diecisiete, una de las grandes poetisas de ese país, Sor Juana Inés de la Cruz² preguntó:

¿O cuál es más de culpar, aunque cualquiera mal haga:
la que peca por la paga, o el que paga por pecar?

La poetisa tuvo el propósito de exponer la hipocresía de los hombres que despreciaban el carácter moral de las mujeres con quienes ellos pecaban. Yo creo que sus palabras suenan bien aun hoy en día, en donde los pecadores con frecuencia se retiran en refugios de riqueza y poder. La corrupción requiere dos partes: el corruptor y el que es corrompido. Cuando los líderes industrializados condonan el soborno en otras naciones mientras condenan el soborno en sus países, son culpables no sólo de corrupción, sino de la aplicación de una doble moral para los mundos desarrollado y en desarrollo. La existencia de esta doble moral es peligrosa para todas las partes involucradas: para las naciones ricas que se reservan la ética para el escenario doméstico, y para las naciones más pobres cuyas instituciones son sometidas a un proceso de corrosión a través de la corrupción.

Los perpetradores de la corrupción en las naciones en desarrollo no siempre son ciudadanos del Tercer Mundo. Durante las últimas décadas, varios países industrializados han interferido con los procesos políticos de países en el mundo en desarrollo apoyando, e inclusive instalando líderes corruptos. Muchas naciones ricas han seguido una doble moral en su política exterior, promoviendo la democracia en casa y la autocracia fuera del país. Esta doble moral también se manifiesta en la tendencia de las naciones occidentales a ignorar las leyes antisoborno de los países en desarrollo, permitiendo inclusive que sus corporaciones hagan el pago de los sobornos deducible de los impuestos. Tales acciones desconocen flagrantemente las necesidades de las nuevas y frágiles democracias de demostrarle el valor del sistema democrático a la gente que ha vivido durante años bajo el totalitarismo.

El lenguaje ambiguo, otro tipo de doble moral, se puede oír en el dominio de las relaciones internacionales. Y eso significa corrupción en un sentido más amplio, un tipo de corrupción que debilita la confianza entre las naciones. Cuando los gobiernos de Estados poderosos ofrecen argumentos morales para justificar actos que en realidad son dictados por su propio interés, cometen un acto de corrupción. Hay corrupción cuando los gobiernos democráticos, con mucha frecuencia pacifistas declarados, permiten que las industrias de sus países suministren armas a gobiernos represivos que violan los derechos humanos o a países enredados en guerras civiles o en conflictos internacionales.

Transparencia Internacional ha dado pasos importantes para combatir la doble moral de la corrupción. Aplaudo esas acciones. Pero todavía debemos hacer más. Este Libro de Consulta será, fuera de duda, una herramienta invaluable en este trabajo adicional, que ayudará a construir normas y a suministrar a la sociedad civil, no menos que a quienes hacen e implementan las políticas una multitud de ejemplos de las mejores prácticas, que cualquier país ignorará a su riesgo.

2. *Monja mexicana*, ella fue no solamente una de las más grandes poetisas y dramaturgas de su época, fue también la primera persona en Latinoamérica en sostener los derechos de las mujeres a recibir una educación.

Así como construyendo una sociedad civil que esté alerta y que tenga poderes reales, también debemos combatir la corrupción educando a nuestros hijos contra el abuso del poder. Debemos combatir la corrupción convirtiéndonos en campeones de la virtud cívica, esa cualidad de la ciudadanía que parece haberse perdido con el paso de los años. A medida que nos aproximamos al nuevo milenio, necesitamos la ayuda y el apoyo de cada uno de nosotros con el fin de alcanzar esta meta. Debemos seguir confiando en que podemos detener el cáncer de la corrupción. Así como hablamos de la globalización de la corrupción, también debemos darle la bienvenida a la oleada popular global de exigencias públicas de buen gobierno. Hoy, los líderes nacionales están empezando a aceptar que la corrupción se debe discutir en los escenarios domésticos e internacionales. Después del final de la Guerra Fría los flujos de ayuda son vigilados más estrechamente y la ayuda humanitaria está destinada ahora a ayudar a la gente, en vez de comprar amigos, inclusive a los que son corruptos, en el mundo en desarrollo.

En la mente de cualquier estudiante de política, Europa evoca imágenes de la era de la Ilustración, de grandes debates filosóficos sobre los méritos de la democracia, la constitución de la libertad, y las obligaciones de la masa de ciudadanos. Veamos los albores de una nueva y global ilustración. Trabajemos por un renacimiento de las ideas que dieron a luz a nuestras democracias y plasmaron nuestros gobiernos, puesto que nuestro futuro sólo estará seguro con un continuo compromiso con estos mismos ideales.

Si podemos redescubrir nuestra pasión por la libertad, la verdad y la justicia, realizaremos nuestros sueños y sobrepasaremos nuestras metas. Nos ha llegado la hora de vivir en conformidad con nuestro potencial y de evitar las tentaciones de la corrupción. Entonces seamos sinceros con nuestra historia y preparémonos para el futuro.

San José
Costa Rica

Prefacio

Peter Eigen¹

La corrupción es uno de los grandes retos de nuestra época: un reto que debe y puede ser afrontado. No hay atajos, ni respuestas fáciles. El flagelo de la corrupción estará, en uno u otro grado, siempre con nosotros. A medida que entramos en un nuevo milenio, somos conscientes de que la corrupción, en mayor o menor grado, plantea una amenaza no sólo para el medio ambiente, los derechos humanos, las instituciones democráticas y los derechos y libertades fundamentales, sino que también socava el desarrollo y profundiza la pobreza para millones de personas en todo el mundo. Si se permite que continúe provocando un ejercicio irracional del poder, impulsado por la codicia y no por las necesidades de la gente, y rompiendo el desarrollo del sector privado, la corrupción negará incluso la más fundamental de las necesidades humanas: la esperanza.

Afortunadamente, el interés mundial por mejores niveles de ejercicio del poder y de rendición de cuentas nunca ha sido más alto, sea en el sector público o privado, o dentro de organizaciones internacionales o no gubernamentales. La creencia de que la transparencia incrementada puede lograr no sólo niveles más significativos de rendición de cuentas, sino de que lo puede hacer de una forma altamente efectiva en costos, se expresa ahora universalmente. También hay un amplio reconocimiento de que los cambios fundamentales y duraderos en las actitudes y prácticas sólo se pueden lograr extrayendo las energías de todos los puntos del triángulo de fuerzas de una sociedad (Estado, sector privado, y sociedad civil) y no sólo dentro de los países, sino también transnacionalmente.

También hay un reconocimiento que se hace más profundo, del hecho de que los logros democráticos de la década pasada siguen estando en riesgo, si la explosión de la corrupción que el mundo ha presenciado no es contenida. Si un gran número de personas en las democracias emergentes se desilusiona con el experimento democrático y empieza a añorar épocas de mayor certidumbre, entonces hay el riesgo de que los remedios viejos y fracasados se ensayen una vez más, y empobrezcan más sus vidas.

Una tesis de asociación y de construcción de una coalición apuntala el enfoque de Transparencia Internacional para contener la corrupción. Como tal, este Libro de Consulta representa un «aunar» metódico de los diversos cabos y actores que integran colectivamente el sistema de integridad de una nación, expresión usada por primera vez en la primera versión de este Libro de Consulta, pero que ha pasado rápidamente al léxico de los reformadores.

Al adoptar un enfoque holístico y al cooptar todos los principales actores en el proceso de la reforma anticorrupción, un país o una comunidad puede mejorar su capacidad de reducir la corrupción a niveles manejables. Pero nada de esto se puede abordar sin un liderazgo político ilustrado y resuelto, sin altos niveles de conciencia y apoyo público, y sin un motivado y bien dirigido sector privado. En muchos países, el elemento más difícil en la ecuación es el de desarrollar una sociedad civil vibrante, dispuesta y capaz de jugar un papel significativo en plasmar su entorno.

1. Peter Eigen es Presidente de la Junta Directiva de Transparencia Internacional, la organización que él fundó en 1993.

Este Libro de Consulta debería, en gran medida, contribuir a un empoderamiento de los líderes dentro de la sociedad civil, al proveer tanto una exposición razonada, como ejemplos de buenas prácticas. TI cree que durante demasiado tiempo el papel de la sociedad civil y del sector privado ha sido subestimado, y estará trabajando con sus capítulos nacionales para lograr progresos en esta área. Cuando las economías desarrolladas de hoy estaban en la etapa de desarrollarse, y tenían características que se asemejaban a las de muchas de las economías del tercer mundo y de las economías en transición de hoy, fue justamente tal acción de la sociedad civil y del sector privado la que enfrentó y contuvo exitosamente la corrupción que entonces estaba amenazando su desarrollo económico. Creemos que la historia puede, y debe, repetirse a este respecto.

A medida que los esfuerzos anticorrupción evolucionan, es importante anotar que este libro, reescrito y revisado completamente como está, sigue siendo un trabajo en progreso. Traducida ahora a cerca de veinte idiomas diferentes, la versión anterior se ha adaptado a varios entornos regionales y nacionales, teniendo en cuenta las diferentes tradiciones nacionales, jurídicas y gubernamentales.

Es nuestra esperanza que la crítica constructiva adicional lleve a un desarrollo más amplio del texto y al mejoramiento de los modelos disponibles en la documentación adjunta de Mejores Prácticas disponible en el sitio de TI en la red. Este mismo Libro de Consulta estará en Internet, y será revisado y actualizado regularmente allí.

Berlín

Septiembre del 2000

Resumen Ejecutivo

Un importante logro de la década pasada ha sido romper el tabú que durante una generación o más había ocultado cualquier discusión sobre la corrupción entre gente educada, mucho menos en círculos diplomáticos y en instituciones intergubernamentales. De este debate ha emergido una coalición potencialmente poderosa, uniendo al Norte y al Sur, al Oriente y al Occidente, a países industrializados y en desarrollo y países en transición. Se han movilizado opinión, pericia y recursos. La mayor parte aceptan que ha pasado el tiempo de hablar; es el tiempo de la acción.

En el corazón de esta coalición yace el reconocimiento de que el compromiso de la sociedad civil es crucial en cualquier país. Los gobiernos solos no pueden esperar contener la corrupción. Necesitan, y deben ganar, el apoyo y la participación de una activa pero independiente sociedad civil. ¿Qué más ha emergido de este debate global?

La corrupción es endémica y está en todas partes. No es sólo un caso de funcionarios que abusan de sus posiciones, sino de gente que abusa de sus posiciones dondequiera que haya dinero fácil de ganar.

- Grandes compañías privadas apuntan hacia los funcionarios para obtener grandes contratos de exportación.
- Funcionarios del Comité Olímpico Internacional han sido «influenciados» en la elección de sedes particulares para hospedar los Juegos Olímpicos.
- En la rama profesional de los deportes, abundan las acusaciones de arreglo de encuentros; árbitros de fútbol han sido amonestados públicamente por recibir sobornos.
- Han surgido «fantasmas» en muchos países, incluso dentro del ejército francés.
- Defraudadores pretenden ser líderes religiosos para realizar enormes engaños en perjuicio de sus seguidores, particularmente en los Estados Unidos.
- Se establecen falsas “instituciones de caridad” y organizaciones no gubernamentales, cuyos costos de funcionamiento virtualmente absorben todos los fondos recogidos.
- Animadores de espectáculos de radio reciben pagos secretos de intereses ansiosos por ver que personalidades de gran credibilidad mencionan favorablemente sus productos.¹
- Periodistas financieros sugieren al público comprar acciones en compañías en las cuales ellos mismos han invertido; y luego reciben las utilidades cuando los precios suben.
- Casas de subastas antes respetadas internacionalmente arreglan sus honorarios secretamente para defraudar a sus clientes, vendedores y compradores.

1. *The Weekend Australian*, 4/5 de diciembre de 1999.

- El jefe de seguridad de un Presidente es filmado mientras le paga en efectivo a un político de la oposición para comprar su defección.²
- Unos niños en Italia tienen los ojos vendados para tranquilizar a los poseedores de billetes de lotería, mientras sacan los números ganadores de loterías multimillonarias en dólares; pero son adiestrados para seleccionar balotas que se han hecho ligeramente más lisas y ligeramente más grandes que el resto.³

Parece que la ingeniosidad humana no tiene fin cuando se trata de evadir los sistemas diseñados para proteger la integridad de las instituciones y de los procesos.

Esta sería suficiente causa de inquietud, pero el impacto de la corrupción en la pobreza ha llegado al primer plano. Al distorsionar los marcos de la toma de decisiones y de los reguladores del desarrollo, se les niega a los pobres la efectividad de los flujos de ayuda y la esperanza de progreso a través del desarrollo del sector privado. Para ricos y pobres por igual, los riesgos son altos.

Si se deja sola y no se contiene, es probable que la corrupción aumente; con razón se le ha asemejado a un cáncer. Baste el ejemplo del país que despidió a su Contralor General cuando denunció la corrupción en el Gabinete, y después presencié el espectáculo de un Ministro asesinado con arma de fuego y dos de sus colegas sentenciados a muerte por haber dispuesto su asesinato.⁴

La corrupción puede ocurrir en donde haya una combinación de oportunidad e inclinación a ella. Se puede iniciar en cualquier lado de la transacción: un soborno que se ofrece a un funcionario, o el funcionario que solicita (o inclusive, que exige) un pago ilícito. Quienes ofrecen sobornos pueden hacerlo porque quieren algo a lo cual no tienen derecho, y sobornan al funcionario para torcer las reglas, o porque creen que el funcionario no les reconocerá sus derechos sin que se le ofrezcan algunos alicientes. La pobreza puede alimentar la inclinación, pero se pueden ingeniar, y de hecho se han ingeniado, estrategias realistas que limitan las oportunidades.

Las estrategias para contener la corrupción, por lo tanto, deberían considerar ambos elementos. Las oportunidades se pueden minimizar a través de una reforma sistemática, y la inclinación se puede reducir, pasando de un escenario de «altas utilidades y bajos riesgos» a uno de «bajas utilidades y altos riesgos», por medio de la prevención efectiva, la coerción y la disuasión, y de mecanismos de rendición de cuentas. Se debe enfrentar, tanto a quien da, como a quien recibe los sobornos.

Más que esto, para ser exitosa, una estrategia necesita abordar no sólo la coerción y el procesamiento, sino también la prevención y la educación de la comunidad.

Los mecanismos de rendición de cuentas, cuando se diseñan como parte de un esfuerzo nacional para reducir la corrupción, comprenden un «sistema de integridad». Esto y el concepto de «rendición de cuentas horizontal», una forma de describir sistemas modernos de gobierno, se discuten en el capítulo 4 de este Libro de Consulta. Este sistema de contrapesos y equilibrios se diseña para lograr la rendición de cuentas entre las diversas ramas y

FORMAS DE CORRUPCIÓN COMÚNMENTE RECONOCIDAS. Las formas de corrupción más comúnmente reconocidas son:

- La traición; la subversión; las transacciones ilegales en el exterior; el contrabando.
- La cleptocracia; la privatización de fondos públicos; el hurto y el robo.
- El peculado; la falsificación y el desfalco; "relleno de cuentas" (padding of accounts); "desnatar" (skimming); el uso indebido de fondos.
- El abuso de poder; la intimidación; la tortura; los indultos y perdones inmerecidos.
- El engaño y el fraude; la falsedad; la trampa y la estafa; el chantaje.
- La perversión de la justicia; la conducta criminal; la falsa evidencia; la detención ilegal; la falsificación de pruebas y testimonios, etc. para hacer que una persona inocente parezca culpable.
- El no cumplimiento de deberes; la deserción; el parasitismo.
- El soborno y el tráfico con los cargos públicos; la extorsión; los gravámenes ilegales; la restitución parcial del salario, los honorarios, comisiones, etc. como resultado de coerción o acuerdo.
- La alteración electoral; la manipulación de votos; la manipulación inequitativa de distritos electorales para ganar ventaja.
- El abuso del conocimiento interno y de información confidencial; la falsificación de registros.
- La venta no autorizada de cargos, propiedad y licencias públicas.
- La manipulación de reglamentos, compras y suministros, de contratos y préstamos.
- La evasión de impuestos; la usura y la especulación excesivas.
- El tráfico de influencias; y de favores; los conflictos de intereses.
- La aceptación impropia de regalos, honorarios, dinero por agilizar trámites, y entretenimientos, excursiones de funcionarios públicos con fondos oficiales.
- Los vínculos con el crimen organizado; las operaciones en el mercado negro.
- El amiguismo; los encubrimientos.
- La vigilancia ilegal; el uso indebido de las telecomunicaciones y los correos.
- El uso indebido de sellos oficiales, papelería, residencia y emolumentos.

Adaptado de Gerald E. Caiden, «Hacia una Teoría General de Corrupción Oficial». Revista Asiática de Administración Pública, Vol. 10, No. 1, 1988.

2. Servicio Mundial de BBC, 17 de septiembre del 2000, anunciando que el Presidente Fujimori de Perú iba a dimitir.

3. Guardian (Reino Unido), 15 de enero de 1999

4. Samoa Occidental

agencias del gobierno, manejar conflictos de intereses en el sector público, diseminar el poder y limitar las situaciones que favorecen las conductas corruptas.

Sin embargo, combatir la corrupción no es un fin en sí mismo; no es una cruzada fulgurante para enderezar todos los entuertos del mundo. Antes bien, la lucha contra la fechoría es parte del objetivo más amplio de crear un gobierno más efectivo, equitativo y eficiente. A los reformadores les interesa no sólo combatir la corrupción por sí misma, sino invertir su impacto negativo sobre el desarrollo y la sociedad en conjunto. De este modo las reformas ayudan a elevar los niveles de vida para los pobres y un mayor respeto por los derechos humanos de todos.

El reformador sensato sabe que la corrupción no puede ser eliminada por completo. Bajo muchas condiciones realistas, simplemente será demasiado costoso hacerlo. Un enfoque ingenuo sobre prevención de la corrupción puede tener también un impacto negativo en las libertades personales y en los derechos humanos fundamentales. Los programas y servicios corruptos pueden ser difíciles de eliminar del todo; la discreción burocrática (que frecuentemente abre la puerta a la toma corrupta de decisiones) puede seguir siendo necesaria para una administración efectiva; y una coerción y disuasión más fuertes son todo, menos baratas. Por eso, el propósito no es lograr rectitud completa, sino efectuar un aumento fundamental en la honestidad, y así en la eficiencia y equidad, del gobierno.

De modo que, ¿dónde deberían empezar los esfuerzos anticorrupción? El punto de entrada obvio es ganar una comprensión de las causas subyacentes, de los vacíos e incentivos que alimentan las prácticas corruptas a cualquier nivel. Si no están animadas por la comprensión, es improbable que cualesquiera reformas tengan éxito.

Cualquier comprensión de la corrupción empieza disipando el mito de que la corrupción es un asunto de «cultura». En la mayor parte de los contextos culturales, los regalos públicos se hacen abiertamente y transparentemente; la cuenta bancaria cifrada suiza no es parte de la cultura tradicional de ningún país; la gente que vive en sociedades en donde la corrupción es supuestamente «parte del modo de vida» generalmente resiente la práctica amargamente; y, los sobornos y retribuciones son casi invariablemente ilegales y criminales bajo las leyes de las «culturas» implicadas. Nadie ha identificado todavía un orden social sostenible en el cual una sociedad creyera que sus líderes deberían preferir el promover sus propios intereses particulares a expensas del grupo. En aquellos países donde el parecer popular ha sido que éste es el caso, el grado de ira pública que ha acompañado la caída de tales líderes, ciertamente indica su completo rechazo de tal conducta.

El siguiente paso es plantear la pregunta ¿cuáles son los principales tipos de corrupción que ocurren dentro del dominio público?

El primer tipo es la corrupción «menor» o de «supervivencia», practicada por funcionarios que pueden estar insuficientemente remunerados y dependen de pequeñas rentas del público para mantener a sus familias y pagar los gastos escolares. Hay quienes sostendrían que este tipo de corrupción ayuda a las empresas y a los individuos a sortear requisitos del gobierno, reduciendo las demoras y evitando gravosas regulaciones e impuestos. Este criterio ve las retribuciones sólo como la «grasa» que se necesita para operar en un ambiente difícil, aunque los estudios están sugiriendo ahora que quienes se identifican como «vacas de efectivo» que esperan ser «ordeñadas», pueden descubrir que el sistema en realidad opera aún más lentamente, a medida que cada portero exige su cuota. Tal corrupción en pequeña escala puede ser ilusoria, y en efecto ser indicativa de formas mucho más perjudiciales, con funcionarios de bajos ingresos (que inclusive pueden haber comprado sus empleos) obligados a generar rendimientos para sus supervisores, o a producir renta para un partido gobernante. El impacto de los pequeños sobornos, también, puede ser radicalmente desproporcionado, como en el caso del funcionario de aduanas quien, por unos cuantos dólares, da paso a contenedores de bienes gravables de alto costo.

En pequeña escala puede ser, pero si no se ataca vigorosamente, en pequeña escala, facilitar los sobornos puede autoalimentarlos para producir una espiral corrupta. También con frecuencia, la corrupción menor es

simplemente una proyección hacia abajo de formas mucho más perjudiciales de corrupción a niveles más altos. La «gran» corrupción de altos funcionarios a menudo implica grandes sobornos internacionales y cuentas bancarias «ocultas» en el exterior. Es frecuentemente fomentada por exportadores de países (en particular, los países industrializados) que pueden (a sabiendas, o sin saberlo) ofrecer alivios tributarios para los sobornos pagados, y rehusarse a considerar la corrupción transnacional de funcionarios como una conducta criminal.

Esto no quiere decir que la corrupción está limitada a situaciones en donde las reglas son, o ineficientemente restrictivas, o demasiado laxas. Los incentivos para dar y pedir retribuciones ocurren siempre que un funcionario del gobierno tiene poder económico sobre una empresa o individuo particulares. No importa si el poder es justificado o injustificado. Una vez que un patrón de retribuciones exitosas es institucionalizado, los funcionarios corruptos tienen un incentivo para elevar el tamaño de los sobornos exigidos y buscar modos alternativos para extraer los pagos.

Los funcionarios pueden rehusarse a servir a los clientes a menos que se pague un soborno. Ellos pueden diseñar un proyecto principal de adquisición a una escala excesivamente grande y con demasiado equipo especializado, como una manera de generar grandes sobornos y de conservarlos ocultos. Es posible que prefieran nuevos proyectos de infraestructura costosos, que pueden traer grandes sobornos, a proyectos de bajo costo y que requieren mucha mano de obra, que no los traen. Pueden aceptar pagos para revelar información secreta sobre proyectos de privatización y favorecer «insiders» (personas que tienen acceso a información secreta o confidencial). Y tan pronto como se paga, un soborno tiene que ser resarcido por el contratista, si no en sobreprecio, entonces en proveer un menor valor. Ninguno de estos ejemplos representa el uso eficiente de mecanismos de precios en el sector público. Todos ellos implican pobres opciones públicas y privadas y la imposición a la sociedad de riesgos de grandes costos, costos que con frecuencia son asumidos por aquéllos que menos pueden soportar la carga.

Como tales, los gobiernos y los ciudadanos particulares no deberían responder con tolerancia. En lugar de eso, deben actuar vigorosamente para fortalecer sus sistemas nacionales de integridad. La respuesta de las políticas para combatir la corrupción tiene varios elementos comunes a todas las sociedades: la reforma de los programas esenciales; cambios en la estructura del gobierno y en sus métodos de garantizar la rendición de cuentas; cambios en las actitudes morales y éticas; y, tal vez lo que es más importante, el compromiso y apoyo del gobierno, del sector empresarial privado, y de la sociedad civil. El reto no puede afrontarse simplemente a través de respuestas institucionales y legales. Todos deben estar comprometidos. La alternativa, de no hacer nada, sencillamente no es una opción. Si no se hacen esfuerzos por contenerla, la corrupción sólo puede encoñarse y crecer. En última instancia, tiene la capacidad de socavar hasta una fase terminal la legitimidad de un gobierno, y finalmente de un Estado.

Este Libro de Consulta enfatiza en las medidas para la rendición de cuentas y en el cambio de actitud sobre la reforma de programas sustantivos para reducir los incentivos corruptos. ¿Por qué? Porque una parte integral del enfoque holístico para combatir la corrupción es el concepto de prestación del servicio: acercar más el servicio público al «cliente» (el público) y mejorar su rentabilidad por medio de mecanismos de transparencia y de rendición de cuentas incrementados. A menudo, las medidas de rendición de cuentas se pueden poner en efecto relativamente pronto y pueden ayudar a crear una situación en donde la corrupción ya no sea tolerada por la mayor parte de funcionarios y ciudadanos. En segundo lugar, las técnicas para introducir una mayor rendición de cuentas están relativamente bien entendidas y parecen ser transferibles entre naciones.

En contraste, la reforma sustantiva de políticas que implique tareas tales como la reforma de los sistemas regulativo e impositivo y la eliminación de programas injustificados generadores de sobornos, es probable que sea una tarea más difícil y que requiera más tiempo. No es una situación de «victoria rápida» sobre la cual se puedan construir una serie de reformas. Es también una empresa que se debe engranar a las necesidades y problemas particulares de cada Estado nación, una empresa que no se puede tratar plenamente dentro de los confines de un solo libro genérico.

Los esfuerzos exitosos de reformas anticorrupción han sido demasiado raros, y los fracasos numerosos. Esto no se debería considerar como desalentador, sino más bien como un proceso de aprendizaje.

Algunas de las principales lecciones aprendidas dentro de las páginas de este Libro de Consulta son que los esfuerzos anticorrupción se pueden descarrilar por:

- los límites del poder en la cima (una administración entrante puede desear atacar la corrupción efectivamente, pero hereda una burocracia corrupta que impide los esfuerzos para el cambio);
- la ausencia de compromiso en la cima;
- promesas demasiado ambiciosas que conducen a expectativas no realistas e irrealizables y una pérdida de confianza pública (muchas veces hacen falta metas realizables a corto plazo o «victorias rápidas» para mantener a flote el apoyo público);
- reformas que son hechas «gradualmente» y descoordinadas, de modo que nadie las «posee» y nadie está comprometido para ver que las reformas sean implementadas y actualizadas;
- reformas que se atienen demasiado a la ley o demasiado a la coacción (conduciendo a la represión, a abusos en el poder coercitivo y el surgimiento de corrupción posterior);
- reformas que «pasan por alto» a quienes están en la cima del poder y se enfocan sólo en la «gente menuda» (si la ley se aplica injusta y desigualmente, pronto deja de tener alguna legitimidad o efecto disuasivo);
- el no establecimiento de mecanismos institucionales que sobrevivan a los líderes de las reformas; y,
- el hecho de que el gobierno no atraiga a la sociedad civil y al sector privado hacia el proceso de reforma.

Por lo tanto, los elementos de un serio y concertado esfuerzo de reforma deben incluir:

- 1) un claro compromiso de los líderes políticos en combatir la corrupción en dondequiera que ocurra y someterse ellos mismos a escrutinio (revisando la necesidad de inmunidades y privilegios que puedan proteger a algunos del proceso legal);
- 2) énfasis primario en la prevención de la corrupción futura y en cambiar los sistemas (en vez de entregarse a cacerías de brujas);
- 3) la adopción de una amplia legislación anticorrupción implementada por agencias de manifiesta integridad (incluyendo investigadores, fiscales, y árbitros);
- 4) la identificación de aquellas actividades del gobierno más propensas a la corrupción y una revisión, tanto de la ley substantiva como de los procedimientos administrativos;
- 5) un programa para garantizar que los salarios de los funcionarios y de los líderes políticos reflejen adecuadamente las responsabilidades de sus cargos y sean tan comparables como sea posible a los del sector privado;
- 6) un estudio de remedios legales y administrativos para asegurarse de que provean disuasión adecuada;
- 7) la creación de una asociación entre el gobierno y la sociedad civil (incluyendo el sector privado, las profesiones, las organizaciones religiosas);
- 8) hacer de la corrupción una empresa de «alto riesgo» y «bajas utilidades» (por ejemplo, aumentando el riesgo de ser detectado y las probabilidades de un castigo apropiado después);

- 9) desarrollar un «escenario de manejo del cambio» que minimice los riesgos para quienes puedan haber estado implicados en corrupción «menor» y que gane el apoyo de los actores políticos claves (cuyo apoyo puede ser crucial), pero que sea visto por el público como algo claro y razonable en todas las circunstancias (las amnistías generales pueden llevar a desórdenes en las calles; igualmente, una imposición general de penas legales puede llevar a las arenas movedizas del olvido político).

Teniendo presentes todos estos puntos, el desarrollo de una amplia estrategia coherente, debe involucrar un ataque en varios frentes. La mayor parte de los países, sin embargo, no podrá hacerlo todo a un mismo tiempo. Es necesario que los reformadores dedicados decidan dónde están los problemas más grandes y qué clases de políticas serán las más efectivas. También es necesario que reconozcan las interrelaciones entre las diferentes estrategias: remover los controles sobre la libertad de prensa tendrá poco impacto si los reporteros no tienen acceso adecuado a los datos del gobierno, como lo tendrán las leyes anticorrupción si la observancia forzosa de la ley es débil y corrupta.

Este Libro de Consulta señala seis áreas de reforma principales que pueden ayudar a implementar una estrategia global anticorrupción:

- liderazgo;
- programas públicos;
- reorganización del gobierno;
- cumplimiento de la ley;
- conciencia pública; y,
- la creación de instituciones para prevenir la corrupción.

Aunque el cumplimiento de la ley indudablemente es importante, una estrategia que se enfoque sólo en ella, está casi destinada a fracasar y es improbable que produzca un ambiente ético sostenido que sea ajeno a la corrupción. Las zanahorias se necesitan lo mismo que los garroses.

El poder discrecional de los funcionarios, y las oportunidades correspondientes para abusar del poder, se pueden reducir a través de un amplio conjunto de reformas dirigidas a la reorganización y reforma de programas públicos. Estos cambios no solamente disminuirán el incentivo para pagar sobornos, sino que también simplificarán las contrataciones de toda clase y mejorarán el acceso de la población a los servicios públicos en general. Las reformas pueden incluir la eliminación de programas corruptos que no gocen de una fuerte justificación de políticas públicas; algunos programas pueden tener poco para recomendar su continuación fuera de su habilidad para producir beneficios personales para los funcionarios!. Otra opción es simplificar programas y procedimientos para hacerlos más eficientes. Por ejemplo, la eliminación de «porteros» que están en posición de cobrar peajes ilegales a los usuarios, o la simplificación de los pasos requeridos para lograr las aprobaciones del gobierno, sirven para reducir las oportunidades de demoras y de abuso de la discreción: el criadero de la práctica corrupta.

¿Cuáles son las otras opciones para la reforma de programas específicos? Cuando los pagos del público en realidad ayudarían a mejorar la eficiencia y no violarían las normas de justicia distributiva, uno puede considerar la legalización de la venta de servicios del gobierno, con base en que «el usuario paga» o en los postores mejor calificados. Igualmente, se pueden minimizar áreas de discreción burocrática. Cuando la discreción se debe retener, a los funcionarios se les debería dar pautas escritas claras sobre el ejercicio de sus deberes. La privatización de empresas del Estado también puede reducir oportunidades de realizar acciones corruptas dentro del gobierno (pero el proceso mismo debe ser transparente para evitar que quede entrampado en la corrupción, y cualesquier monopolios privados resultantes deben estar bien regulados para prevenir abusos). El

«poder de monopolio» de los burócratas se puede reducir proporcionando fuentes competidoras de prestación de servicios: permitir que la gente solicite una licencia de conducción en cualquier oficina de vehículos automotores o dejar que los negocios obtengan licencias de funcionamiento de cualquier funcionario u oficina. Recíprocamente, dar a las fuerzas de policía jurisdicciones coincidentes, de modo que ningún agente pueda garantizarle a un infractor que no será arrestado. La lista de reformas potenciales a los programas del gobierno es larga...

En vez de reformar programas específicos, se necesita dedicar atención a prevenir la corrupción por medio de la reorganización del gobierno. Esto implica cambiar la manera en que el gobierno realmente hace negocios. ¿Cómo se puede lograr esto? Pagando un salario digno a los funcionarios y políticos, de modo que una carrera honesta en el gobierno sea una elección razonable para la gente calificada. Desmitificando y despersonalizando el gobierno, abriendo la información, informando a los ciudadanos sobre sus derechos legales cuando traten con el gobierno, publicando manuales de personal que sean fácilmente accesibles a usuarios y contratistas del departamento, y minimizando el contacto cara a cara a través de la introducción de elementos casuales (tal como la rotación del personal), de modo que los usuarios no puedan predecir los funcionarios con quienes pueden estar tratando.

La gama de opciones para cambiar el modus operandi del gobierno es extensa. Algunas sugerencias incluyen:

- desarrollar e implementar estrategias que creen una base ética firme para la administración pública;
- abrirse el gobierno para hacer accesible al público la mayor parte de la información oficial, y fomentando relaciones positivas y abiertas entre las agencias del gobierno y la prensa cuando ésta pida información y comentarios;
- desarrollar sistemas internos de administración financiera que aseguren controles adecuados y efectivos sobre el uso de los recursos;
- establecer otros tipos de mecanismos de vigilancia interna para proveer una rápida y efectiva revisión de decisiones contenciosas;
- garantizar la idoneidad de la revisión judicial de las acciones de la agencia;
- hacer responsables a los administradores a todos los niveles por las actividades de sus subordinados;
- aumentar la efectividad de la supervisión para permitir a los funcionarios superiores comprobar y controlar el trabajo de su personal;
- realizar verificaciones sorpresa en el trabajo de los funcionarios;
- exigirles a los funcionarios a niveles de Dirección que certifiquen que aquellos a quienes supervisan satisfacen los reglamentos y leyes del servicio civil;
- purgar las nóminas para eliminar «fantasmas» y hacer más difícil su reaparición;
- implementar un monitoreo efectivo de los activos, ingresos, y pasivos de los funcionarios que tienen poderes para tomar decisiones;
- introducir restricciones apropiadas sobre el empleo que se obtiene en el sector privado después de retirarse del sector público;
- proporcionar canales de quejas para permitir a los funcionarios subalternos quejarse sobre la corrupción de sus superiores;
- garantizar que la prensa sea libre en sí misma y libre para poner al descubierto la corrupción;

- recompensar la buena conducta;
- establecer mecanismos para que la sociedad civil esté involucrada en un proceso continuo de revisión del gobierno;
- encuestar al público periódicamente sobre sus percepciones acerca de la prestación de servicios del gobierno;
- establecer un sistema de contratación pública abierto, genuinamente competitivo y transparente;
- examinar la práctica actual al lado de las «mejores prácticas» y las reglas implementadas en los sistemas más transparentes;
- garantizar que las opciones no sean cautivas de consejos e intereses departamentales;
- involucrar a «extraños» (por ejemplo, individuos independientes que no sean parte de «el sistema»);
- forzar una pronta toma de decisiones con el fin de eliminar la demora durante la cual pueda tener lugar la corrupción;
- estimular a los gremios profesionales (contadores, auditores, abogados) a declarar que la participación en actividades corruptas (incluyendo el lavado de dinero) es una conducta no profesional y que los miembros corruptos estarán expuestos a exclusión;
- exigir que todos los regalos, la hospitalidad, etc. recibidos por funcionarios del gobierno y todas las donaciones políticas sean informadas y registradas;
- revisar y hacer cumplir reglamentos apropiados sobre «conflicto de intereses» (incluyendo la implantación de programas éticos y discusiones de grupo periódicas de dilemas éticos de la vida real sacados de sus propias experiencias); y,
- formar coaliciones de intereses en respaldo a la prevención de la corrupción, valiéndose del sector empresarial privado y la sociedad civil.

No importa cuáles sean las opciones, la reforma de los programas y procedimientos públicos no puede ocurrir aisladamente. Deben existir obligaciones legales creíbles para apoyar la reforma administrativa. Sin embargo, en muchos países ni los fiscales ni la administración de justicia son bien respetados, y las leyes fundamentales son débiles e ineficaces. Es necesario considerar varios tipos de reformas para fortalecer el respeto de los incentivos anticorrupción.

Se pueden establecer investigadores independientes, fiscales y árbitros, de tal modo que desempeñen sus deberes profesionales de una manera absolutamente independiente y pongan en vigor el cumplimiento de la ley contra todos los que la infrinjan. También se deberían disponer poderes adecuados de investigación y fiscalización (consistentes con las normas internacionales de derechos humanos), incluyendo el acceso a toda la documentación del gobierno, convenios de asistencia mutua legal internacional con países pertinentes, y una revisión de las leyes probatorias y de las penas para la corrupción con el fin de determinar si son adecuadas para las realidades modernas.

También se pueden integrar en la reforma de las medidas para el cumplimiento de la ley, mecanismos transparentes que levanten cualquier inmunidad de que disfruten los altos funcionarios en razón de su cargo. Igualmente, se puede integrar en ella el desarrollo de canales para la presentación efectiva de quejas, sea internamente con el servicio público o a través de un miembro del público. También se deberían considerar seriamente, en el esfuerzo de reforma anticorrupción, los procedimientos para castigar a quienes estén involucrados en corrupción dentro del Estado, pero que están fuera de su jurisdicción. Las sanciones civiles, la inclusión en lista negra de las firmas corruptas, las medidas de extradición, y otras disposiciones legales

que permitan que las ganancias de los corruptos sean embargadas y confiscadas, dentro o fuera del país, son todos poderosos disuasivos para los corruptos potenciales.

Un factor común para todos los esfuerzos anticorrupción, ya sea que éstos impliquen reformar programas públicos, reorganizar el gobierno, o fortalecer el cumplimiento de la ley, es que deben gozar del apoyo público. Las campañas anticorrupción no pueden tener éxito a menos que el público esté detrás de ellas. Si la gente común y los negocios a todos los niveles de la sociedad están acostumbrados a tratar con el Estado a través de un sistema de «retribuciones», será difícil cambiar las actitudes. No obstante, tales cambios son esenciales si va a ocurrir un cambio fundamental. La gente necesita entender la seriedad del problema de la corrupción y lo que se puede hacer al respecto; grupos de la sociedad civil (líderes religiosos, organizaciones de negocios, asociaciones profesionales y grupos ad hoc), en asociación con el gobierno y el sector privado, tienen un papel importante que jugar en suscitar la conciencia pública del perjuicio causado por la corrupción.

Se pueden tomar varias medidas. Una de las primeras debería ser averiguar cuál es la percepción pública respecto a los niveles de corrupción existentes y dónde tiene lugar la corrupción, con el fin de proporcionar una línea de base sobre la cual se pueda medir el progreso de la reforma anticorrupción. En segundo lugar, el ambiente legal y administrativo debería proveer un entorno propicio para una prensa libre. La libertad de la prensa será apoyada por varias medidas, tales como la promulgación de leyes de Libertad de Información que den a los ciudadanos particulares, incluyendo a los periodistas, acceso a información del gobierno (y, por consiguiente, que garanticen que el mantenimiento de registros del gobierno sea eficiente y efectivo); la derogación o la revisión de las leyes antidifamación y las leyes de «injuria» para garantizar que éstas no se puedan usar para amenazar y engrillar a la prensa; la eliminación de la censura a la prensa y a los medios; la elevación de los estándares profesionales de los periodistas; la eliminación de la discriminación del gobierno (tal como el acceso controlado a papel para periódicos, publicidad) respecto a ciertos medios; y, la garantía de que los empleados de los medios de comunicación de propiedad del gobierno puedan mantener estándares profesionales de independencia y responsabilidad.

Además, el entorno en el cual opera la sociedad civil debería ser apropiado para una sociedad libre y democrática. Las organizaciones no gubernamentales y otras instituciones de la sociedad civil deberían ser fáciles de establecer (sujeto esto a inquietudes por el uso fraudulento del formato sin fines de lucro) y las disposiciones de registro deberían ser simples y baratas. El registro de un grupo de la sociedad civil debería ser un derecho, no un privilegio.

Una nación que es seria en el combate de la corrupción, también puede necesitar establecer nuevas instituciones o fortalecer las existentes para realizar específicamente algunas funciones en el mandato anticorrupción. Aunque existen varios modelos diferentes, cada cual debe garantizar que la institución esté adecuadamente dotada de personal y de fondos. De lo contrario, la larga lista de ineficaces piezas de exhibición de la anticorrupción, comunes en todo el mundo, solamente se hará más larga. Las opciones incluyen establecer una Comisión Independiente contra la Corrupción, tal como la que existe en Hong Kong, con amplios poderes investigativos y acusatorios y un mandato de educación pública. Tal Comisión debe ser genuinamente independiente de los gobernantes del país, pero estar sujeta al cumplimiento de la Ley, o de lo contrario corre el riesgo de convertirse en una fuerza para la represión por derecho propio. Sin embargo, estas agencias han sido fracasos en gran parte, usualmente porque la falta de independencia les ha impedido investigar a las principales figuras corruptas y han estado escasas de recursos, o por ignorancia de su necesidad para una capacidad adecuada o por la orientación de sus velas. Es axiomático que un enfoque del cumplimiento de la ley probablemente opere solamente en donde ya haya en funcionamiento un sistema judicial independiente.

Otra opción es fortalecer la Contraloría General y el *Ombudsman* (y si es necesario, crear la Oficina del *Ombudsman*, una institución que está singularmente ubicada para mejorar el desempeño de los funcionarios, al mismo tiempo que para dar un remedio rápido y barato a los miembros del público). Los funcionarios deben ser designados de

modo que garanticen la independencia y profesionalismo del cargo y a los informes originados en estas Oficinas se les debe dar amplia publicidad, y el gobierno debe actuar para implementar las recomendaciones. Los *Ombudsmen* se están estableciendo en muchos países y brindan una oportunidad de introducir la rendición de cuentas administrativa mientras el sistema judicial se adapta a su nuevo papel, o reduce las ineficiencias y la corrupción que obstruyen el desempeño de sus funciones. Establecer un Organismo de Control sobre la contratación proveería vigilancia independiente del desempeño del gobierno en relación con la contratación.⁵

Puede ser necesaria una Comisión Electoral para garantizar una revisión independiente e imparcial que no favorezca a ningún partido o grupo político. La Comisión necesitaría transparencia en todos los aspectos del sistema electoral (excepto, por supuesto, el depositar las balotas individuales), fomentaría la participación pública en el proceso de monitoreo para construir confianza, y proporcionaría el entrenamiento de los dirigentes de los partidos políticos para garantizar su familiaridad con el sistema y permitirles monitorearlo profesionalmente. Además, se requieren mecanismos legislativos fortalecidos para la rendición de cuentas tal como un Comité de Cuentas Públicas, para garantizar el acceso público a las actas de vigilancia.

En una situación de corrupción sistemática, con frecuencia las cortes, y con ellas el cumplimiento de la Ley, caen en el desprestigio. Su utilidad como parte del motor de un programa de reforma puede ser altamente cuestionable. Estas instituciones deben estar preparadas para aceptar mucha más crítica abierta de la que suelen soportar, y no recurrir al desacato a las acusaciones del tribunal para silenciar a sus críticos, por muy equivocados que puedan estar. El liderazgo del Poder Judicial debe volverse una parte clave de la coalición para el cambio, y efectuar los cambios necesarios para sus propias prácticas. Negar simplemente una verdad que el pueblo en general reconoce ampliamente como cierta, sólo confirma la opinión del público de que las altas figuras judiciales están renuentes a proporcionar un liderazgo y a reconocer francamente el hecho de que tienen problemas. La sociedad civil puede ayudar formando coaliciones de usuarios de los tribunales para ayudar a superar los obstáculos que enfrentan los potenciales reformadores judiciales.

Tampoco se puede ignorar el interés público en contener la corrupción del sector privado. Es, por supuesto, pertinente en el contexto de la interrelación del sector privado con el gobierno, como proveedor de bienes y servicios. Pero hoy el sector privado es mucho más que esto. Cada vez más, los activos públicos se están privatizando e intereses públicos estratégicos se están poniendo bajo propiedad y control privados. Por supuesto, el público tiene mayor interés que nunca en el logro de buenas normas éticas. Más que esto, en muchos países en desarrollo el sector privado es visto como el principal motor para el desarrollo. Los esfuerzos liderados por el gobierno han fracasado ampliamente, y la teoría es que el sector privado, a través del mercado, puede lograr lo que el gobierno no han podido. Sin embargo, si ese mercado está viciado por la corrupción; si es un mercado ligero y no abierto en la fijación de precios de bienes y servicios, entonces será improbable que ese mercado produzca lo que debería para beneficio de la comunidad más amplia posible.

Este Libro de Consulta es sólo un escalón para contener la corrupción; examina la reforma del programa, la reorganización del gobierno, el cumplimiento de la ley, la formación de instituciones y más. ¿Qué va uno a hacer con toda esta información? ¿Cómo debería proceder realmente un grupo de individuos en un país, cuando busque poner la reducción de la corrupción en la agenda de políticas?

Las fuentes del poder político y de las influencias en las políticas variarán de un sistema a otro, pero hay algunas sugerencias que pueden ser aplicables a muchos escenarios diferentes.

Una forma de empezar es estableciendo un «grupo de trabajo sobre integridad nacional» que aúne todas las partes comprometidas dentro del gobierno (ejecutivo, servicio público, investigación, acusación, poder judicial, educación, información y departamentos claves vulnerables tales como aduana, contratación pública, recauda-

5. *Esto se ha ensayado en Jamaica, pero, aunque la oficina se ha desempeñado bien, la clase política se ha mostrado poco entusiasta acerca de tomar medidas apropiadas para contener la interferencia política en la contratación del gobierno.*

ción de impuestos, gobierno local) junto con los socios de la coalición ajenos al gobierno (sociedad civil, líderes religiosos, sector privado, gremios profesionales pertinentes como el derecho, la auditoría, la contaduría, la salud y la educación, y grupos que representen los intereses de los consumidores).

Este grupo podría:

- Lograr un acuerdo respecto a que la corrupción es un tema demasiado importante como para tratarlo sobre una base de partidos políticos, y ganar el apoyo de todos los principales grupos políticos para trabajar hacia un objetivo comúnmente acordado. Luego, analizar el marco existente e identificar áreas para reformar, con el fin de desarrollar un plan global que incluya metas a corto, mediano y largo plazo (incluyendo un programa de concientización pública), y asignar responsabilidades para el seguimiento y la retroalimentación del grupo de trabajo.
- Divulgar el establecimiento del grupo de trabajo y su plan global y solicitar aportes de la mayor parte del público. Seguir buscando respaldo al plan por parte de los líderes políticos.
- Sustener sesiones regulares del grupo de trabajo y dar publicidad apropiada a su trabajo, prestando atención particular al logro de algunas «victorias rápidas» para construir la confianza pública.
- Anunciar el “plan nacional de acción” en un sitio en la red y generar interés de los medios de comunicación locales en cubrir el progreso efectuado, y las historias de éxito, y no simplemente revolcarse en los escándalos de corrupción.
- Como los programas de reforma involucran a varios ministerios y a una diversidad de actores, hacer que el gobierno designe a un Ministro influyente como “Ministro para la Gobernabilidad”, de modo que haya una figura política que sea claramente responsable y que esté bien situada para vigilar la variedad de bolas que están en el aire.
- Trabajar para generar presiones, tanto “de arriba hacia abajo” como “de abajo hacia arriba” sobre los elementos corruptos dentro y fuera del sector público.
- Asegurarse de que todos los involucrados comprendan que la tarea es a largo plazo y que aun cuando se puede tener algunas «victorias rápidas», en los países donde el problema está en su máximo grado, el lapso de tiempo no se puede acortar. Muchas estrategias anticorrupción han zozobrado por falta de comprensión de este simple hecho.

Pero tal escenario presupone, tanto una disposición como una habilidad para actuar de parte de un liderazgo político. En muchos países hay una ausencia de voluntad, y un apego a un cómodo, y corrupto, estado actual de las cosas. ¿En tal entorno es ingenuo pensar en términos de iniciar un movimiento anticorrupción? Este Libro de Consulta sostiene que no lo es. Aun en tal territorio que no promete, hay la probabilidad de que exista espacio en el cual empezar debates informados entre los líderes de la opinión sobre cómo desea ser gobernada una sociedad; identificar «campeones» potenciales de reformas dentro de la administración y para garantizarles apoyo; y desarrollar “islas de integridad”, sea en un solo acto de contratación, en una sola privatización o en una sola agencia del gobierno. Hay pocas, si existe alguna, administraciones que sean totalmente corruptas, y los elementos que no lo son, o que están renuentes a serlo, pueden ser los ladrillos y la mezcla con los cuales formar un cambio sostenible.

En la campaña para implementar la reforma anticorrupción, con todos sus procesos y procedimientos, elecciones y opciones, es importante recordar que se trata de un proceso a largo plazo. Es un proceso que debe estar abiertamente respaldado desde arriba y en el cual las actitudes y la conducta se deben nutrir y reforzar a todos los niveles. Inicialmente la reforma sólo debería abordar temas en donde pueda ser más efectiva o en donde haya más valor agregado, teniendo presente la importancia de escoger el momento más oportuno y establecer la secuencia, y de construir la confianza del público en la transparencia y en la rendición de cuentas de parte del Estado. La campaña anticorrupción debe ser asunto de todos.