

### El reto de la renovación

*Todas las nuevas verdades, o renovaciones de antiguas verdades, se encuentran entre el mundo destruido y el que está por nacer, como el Arca de Noé. El cuervo deberá volar antes que la paloma y la controversia deberá venir, de manera ominosa, antes que la paz y el ramo de olivo.*

*Samuel Taylor Coleridge*<sup>1</sup>

Nuestros periódicos y noticiarios nos recuerdan a diario que en la actualidad, en muchos países, es urgente combatir la corrupción, ya que dicho combate es a menudo un precursor del crecimiento económico.<sup>2</sup> En dondequiera y en cualquier momento en que ocurra, la corrupción es dañina para la salud y el bienestar económico y social, sin importar la etapa de desarrollo en la que se encuentre un país. Los informes sobre casos de corrupción son mayores cada día. Esto sugiere claramente que la corrupción podría estar aumentando, a pesar de los esfuerzos en muchos lugares del mundo por frenarla. También demuestra que la corrupción no es un problema exclusivo de los países en desarrollo, ni ocurre principalmente en ellos.

Los acontecimientos en Europa y en América del Norte han demostrado con demasiada claridad que la corrupción no es un tema en torno al cual los países industrializados puedan adoptar una actitud moralizadora. Las lecciones tampoco terminan ahí. En el contexto italiano, como lo ha mostrado Susan Rose-Ackerman, la democracia y el libre mercado no son invariablemente un antídoto para la corrupción. El cambio de un gobierno autoritario a uno democrático no necesariamente reduce los pagos ilegales.

---

<sup>1</sup> Citado en el libro de Terry Tillman, *The Writing on the Wall: Peace at the Berlin Wall*.

<sup>2</sup> TI utiliza una definición breve de corrupción: “el mal uso del poder encomendado para obtener beneficios privados”. Esta definición incluye tres elementos: (i) el mal uso del poder; (ii) un poder encomendado (es decir, puede estar en el sector privado tanto como en el público); y (iii) un beneficio privado (que no necesariamente se limita a beneficios personales para la persona que hace mal uso del poder, sino que también puede incluir a miembros de su familia inmediata y a sus amigos).

Este cambio define, más bien, las normas de comportamiento público del país. Un país que se democratiza sin a la vez crear y hacer cumplir leyes que regulen el conflicto de intereses, el enriquecimiento financiero y el soborno se arriesga a que la búsqueda de beneficios privados socave sus instituciones nuevas y frágiles. Un país que busca liberalizar su economía sin una reforma similar del estado corre el riesgo de presionar severamente a los funcionarios públicos a que se sirvan tajadas de la nueva riqueza privada.<sup>3</sup> En pocas palabras, el problema de la corrupción “es trans-sistémica; esto es, está presente en todos los sistemas sociales - el feudalismo, el capitalismo, el comunismo y el socialismo”.<sup>4</sup>

**¿Están bajando los estándares?**

“Para la mayor parte de la gente, así como en el debate europeo general sobre los valores, pareciera que nos estamos acercando a una ‘crisis moral’. Más que una crisis de confianza en la autoridad política, es también una crisis de confianza en la legitimidad y la capacidad de representación de los sistemas democráticos - una crisis con graves repercusiones sobre la administración pública que se refleja en la pérdida del respeto por las instituciones y una falta de modelos éticos y judiciales a seguir.”

*(Blmke y Bohagen, Noruega)*

“Hay una percepción pública de un declive...”

*(Whetnall, Reino Unido)*

“Los últimos años han sido testigos de un aumento marcado en la preocupación por la integridad en la administración pública de los Países Bajos.”

*(Maas, Países Bajos)*

“...hay un amplio consenso en torno al estado negativo de la confianza pública en el gobierno federal y en sus instituciones.”

*(Gilman, Estados Unidos)*

*Fuente: estudio de la OCDE “Ethics in Public Service: Current Issues and Practice”, Documentos de trabajo sobre la gerencia pública núm. 14 (1966)*

Empero, si bien la situación es preocupante en los países industrializados, hay una crisis en gran parte del mundo en desarrollo y en los países en transición. Países en este último grupo

---

<sup>3</sup> Susan Rose-Ackerman, “Lessons from Italy for Latin America”, *Journal of Public and International Affairs*, otoño 1998, p. 447 (en la p. 469). Los acontecimientos en la República Popular China pueden proporcionar la misma lección.

<sup>4</sup> Alatas, Syed Hussein (1990) “Corruption: Its Nature, Causes and Functions” (Aldershot, Surrey) p. 11.

han descubierto de manera dolorosa que los intentos encausados y dirigidos por el gobierno para mejorar el nivel de vida de las personas mediante la planeación central han fallado. Incluso en los llamados “tigres asiáticos” - economías que durante un tiempo parecieron desafiar las leyes de la gravedad a las que los demás estaban sujetos - los comentaristas se han unido al consenso.<sup>5</sup> Hoy, se reconoce ampliamente que el sector privado debe guiar el desarrollo sustentable, y que el gobierno debe apoyar, mas no dirigir, dicho desarrollo. La corrupción ataca las bases mismas de la economía de mercado, distorcionando la toma de decisiones y premiando a los corruptos y manipuladores en vez de los eficientes y productivos. Al parecer, la corrupción está creciendo a pesar de uno de los ataques internacionales y nacionales de más larga duración para combatir un problema sobre que el mundo haya visto.

No hay duda alguna de que la corrupción está empeorando niveles de por si intolerables de pobreza extrema. De acuerdo con un informe reciente de la Oficina Nacional de Auditoría en China, la corrupción está absorbiendo cerca de una quinta parte de los fondos que el gobierno ha apartado para combatir la pobreza. La investigación, llevada a cabo entre 1997 y la primera mitad de 1999, reveló que unos 4.3 mil millones de yen (519 millones de dólares) asignados a los fondos para combatir la pobreza, “que representaban hasta 20.4 por ciento del total, se habían desviado a cuentas privadas. Más de una cuarta parte del dinero robado se usó para comprar propiedades o automóviles, o para financiar préstamos ilegales”. En contraste, aproximadamente 42 millones de chinos viven por debajo de la línea de pobreza, definida en términos de un ingreso de apenas un dólar diario.<sup>6</sup>

**¿Qué es, entonces, lo que ha fallado? ¿Por qué la corrupción se ha vuelto cada vez más multifacética?**

---

<sup>5</sup> Frente a quienes sostienen que “un poco de corrupción no le está haciendo daño a Indonesia ni a sus vecinos”, Transparencia Internacional (TI) ha argüido consistentemente que tal aseveración es insostenible. TI arguye que cuando el director de la bolsa de valores coreana fue detenido por manipular el tipo de cambio, se hizo patente que la corrupción no podía limitarse a aquellas áreas en las que era “útil”, sino que se extendería e incluso afectaría las instituciones sobre las cuales dependía la economía. TI argumentó consistentemente que el “milagro asiático” era insostenible.

La respuesta puede estar en dos áreas que este Libro de Consulta de TI trata. La primera es el debilitamiento de los valores sociales, donde en la ética personal de muchos el interés público más amplio y la responsabilidad social quedan subordinados a la acumulación del prestigio material. La segunda es una falta de transparencia y de rendición de cuentas dentro de los sistemas de integridad públicos. En muchos países hay una sensación generalizada de que el servicio público ha perdido su rumbo - de que muchos elementos dentro de él son corruptos, así como lo son muchas de las empresas privadas que llevan a cabo negocios con ellos. Según la imagen que tiene el público de los funcionarios - y que tienen los funcionarios de ellos mismos - estos últimos existen únicamente para servir las ambiciones políticas de funcionarios de mayor rango, con la esperanza de que esto redunde en ascensos para ellos. La rendición de cuentas al público se reduce a mera retórica, utilizada en informes al Parlamento o en discursos ante las Naciones Unidas. Este retrato quizás sea injusto para muchos países, pero describe la percepción generalizada que se tiene.

#### **El reto más grave....**

Queda claro que el reto más importante para la democracia se encuentra entre las democracias que apenas están surgiendo.... que han abandonado la autocracia. La mayor parte de ellas no tiene ninguna experiencia democrática. Absolutamente ninguna. La democracia es completamente nueva para ellos. Cualquier retroceso atribuido a la democracia le recuerda a la gente que algunas cosas eran mejores bajo la autocracia, salvo que la situación era tan mala y tan corrupta antes que pocos realmente quieren regresar. Dada la opción entre intentar hacer que la democracia funcione y regresar a la autocracia, la mayoría se aguanta y espera fervientemente que sus sacrificios valgan la pena a la larga, si no para ellos entonces al menos para sus hijos. Estas personas han crecido con la corrupción. Están acostumbrados a sus vaivenes y han aprendido a vivir con ella y a usarla ventajosamente cuando puedan. La corrupción generalizada no es nueva para ellos, pero lo que sí es nuevo es que, bajo la democracia, los villanos son actores distintos, la legalidad y el orden se está colapsando conforme se dispara el crimen, y la nueva riqueza creada se exporta, dejando a muchos en peores condiciones de las que estaban antes. A menos de que las cosas cambien pronto, el desprecio que estas personas sentían hacia sus regímenes previos se trasladará hacia los nuevos líderes e instituciones públicas. A menos de que hayan sido suprimidos al momento de nacer, los retoños democráticos crecerán y transformarán la manera en que se manejan los asuntos públicos.

*Gerald E. Caiden, "The Ubiquity of Corruption", preparado para la Sociedad para la Investigación Comparada, "The Crisis of Confidence in Advanced Democracies", Parlamento Europeo, Bruselas, 7-9 de noviembre de 1996.*

#### **Definir la corrupción**

---

<sup>6</sup> *Poverty Funds Siphoned Off*, Agence France Presse, Beijing, 17 de julio del 2000.

La corrupción, definida de manera sencilla, es el mal uso de poder encomendado para obtener beneficios privados.<sup>7</sup> Sin embargo, hace poco tiempo la palabra misma era un tabú en ámbitos políticos y profesionales. Dicha palabra rara vez aparecía en los periódicos y casi nunca la mencionaban los economistas, aunque los politólogos ya habían empezado a interesarse en ella académicamente.

Para hacer afirmaciones normativas sobre la corrupción es necesario tener un punto de vista, un estándar de “virtud” y un modelo que demuestre cómo opera la corrupción en instancias particulares.<sup>8</sup> Para propósitos de este Libro de Consulta, la “corrupción” se refiere a comportamientos por parte de funcionarios del sector público, ya sean políticos o servidores públicos, que los enriquece - a ellos mismos o a sus allegados - inapropiada o ilegalmente, mediante el mal uso del poder que se les ha encomendado.

El Libro de Consulta se concentra en la corrupción administrativa más que en la corrupción política *per se*, enfocándose en las actividades de aquellos individuos que controlan varias actividades o decisiones, gracias a sus posiciones como servidores públicos - ya sea como encargados de formular las políticas o como administradores.

En vista de las privatizaciones y la transferencia al sector privado de tareas antes consideradas estatales, como los monopolios casi totales o totales para el suministro de bienes públicos (por ejemplo, el agua y la electricidad), los conceptos que se exploran en este Libro de Consulta incluyen la conducta corrupta en el sector privado - tanto dentro como fuera de su zona de interacción con el servicio público - que en cualquier caso tiene consecuencias públicas negativas.

---

<sup>7</sup> En J.J. Senturia, *Encyclopaedia of Social Sciences*, Vol. VI (1993) se encuentra la definición tradicional: el mal uso del poder público para obtener beneficios personales. No obstante, TI y otros han adoptado una definición más amplia debido a la llegada de la privatización, según la cual se transfieren monopolios (parciales y completos) y actividades tradicionalmente estatales a manos privadas.

<sup>8</sup> Susan Rose-Ackerman, *Corruption: A Study in Political Economy* (New York: Academic Press, 1978) p. 9.

### **¿Qué tan antigua es la corrupción?**

En diciembre de 1997 se informó que un equipo de arqueólogos holandeses encontró unas 150 inscripciones cuneiformes en Rakka, Siria, indicando que en ese sitio había un centro administrativo de la civilización Asiria, del siglo 13 antes de Cristo. Se encontró un archivo especial - que quizás pertenecía a una oficina equivalente a lo que hoy llamaríamos 'Secretaría de Gobernación' - con datos sobre empleados que aceptaban sobornos, incluyendo los nombres de altos funcionarios y de una princesa asiria.

*Citado en el documento de trabajo del Parlamento Europeo "Medidas para impedir la corrupción en los países miembros de la Unión Europea", marzo de 1998*

### **Corrupción administrativa**

Hay dos categorías bastante distintas de corrupción administrativa: la primera ocurre cuando, por ejemplo, se otorgan servicios o contratos "de acuerdo con las reglas", y la segunda cuando las transacciones van "en contra de las reglas".

En el primer caso, un funcionario está recibiendo ilegalmente un beneficio privado por hacer algo que la ley normalmente requiere de él. En la segunda situación, se paga un soborno para obtener servicios que el funcionario no tiene derecho a otorgar. La corrupción "de acuerdo con las reglas" y "en contra de las reglas" puede ocurrir en todos los niveles de la jerarquía gubernamental y sus efectos y su tamaño varían desde "corrupción en grande" hasta variedades de corrupción en menor escala.<sup>9</sup>

En la práctica, las actitudes públicas pueden eclipsar las definiciones legales de corrupción administrativa, y la opinión pública puede definir la corrupción de maneras que predominan por encima de la ley. Si la opinión pública y las definiciones legales no coinciden, es probable que los funcionarios se comportarán de acuerdo con la visión del público, transgrediendo así la

---

<sup>9</sup> Véase George Moody-Stuart, *Grand Corruption in Third World Development* (Oxford: World View Publishing, 1997). Para ejemplos de ambas categorías, véase varios números del Boletín de TI ([www.transparency.de](http://www.transparency.de)).

ley. Por ende, es esencial informar e ilustrar al público sobre el daño que puede causar la corrupción.

### **¿Qué daños causa la corrupción?**

La corrupción es dañina por la sencilla razón de que se toman decisiones importantes por motivos ocultos, sin ninguna preocupación por las consecuencias que puedan tener para la comunidad en general.

El antiguo Director General de Desarrollo en la Comisión Europea, Dieter Frisch, ha observado que la corrupción eleva el costo de bienes y servicios; aumenta la deuda de un país (y lleva consigo costos recurrentes de pago de la deuda en el futuro); tiene como consecuencia la disminución de los estándares, dado que se proveen bienes de menor calidad y se adquiere tecnología inapropiada o innecesaria; y lleva a que se tomen decisiones sobre proyectos con base en el capital (porque es más útil para quien comete actos corruptos) más que en la fuerza de trabajo, que sería más útil para el desarrollo. Frisch señala que cuando un país aumenta su deuda para poner en marcha proyectos económicamente inviables, la proporción de la deuda adicional que se debe a la corrupción no es sólo el costo extra de 10 a 20 por ciento, sino que se puede atribuir en su totalidad a las decisiones deshonestas que se tomaron para proceder con proyectos improductivos e innecesarios.<sup>10</sup>

Si no se logra controlar la corrupción, puede amenazar la viabilidad de las instituciones democráticas y de las economías de mercado. En un ambiente corrupto, los recursos se destinarán a áreas improductivas - la policía, las fuerzas armadas y otros órganos represivos y de control social - conforme la élite se moviliza para proteger su seguridad, sus posiciones y sus bienes materiales. Se promulgarán leyes (por ejemplo, la Ley de Tranquilidad Pública de 1982 en Sudán), y recursos que de otra manera estarían disponibles para el desarrollo

---

<sup>10</sup> Dieter Frisch en *The Effects of Corruption on Development*, documento presentado al Foro de Liderazgo Africano sobre "Corrupción, Democracia y Derechos Humanos en África", Cotonou, Benin, 19-21 de septiembre de 1994.

socioeconómico se desviarán hacia el gasto en seguridad. Esto, a su vez, puede causar que las instituciones democráticas se debiliten, conforme la corrupción reemplaza la inversión como principal fuente de beneficios financieros.<sup>11</sup> Así, se socava la legitimidad del gobierno y, en última instancia, la legitimidad del estado.<sup>12</sup>

Si este es el panorama a nivel macro, la visión del nivel micro no es más alentador. Un comentarista indio de *The Times of India*, escribiendo en el ocaso del milenio, observó que:

“La verdadera razón por la cual los indios talentosos no pueden ascender en la India es la falta de reglas transparentes que se apliquen de manera adecuada. Otra razón es el *neta-babu raj*, que permanece intacto a pesar de la supuesta liberalización. Empero, en el momento en que los indios talentosos se van a las sociedades occidentales que están basadas en normas, despegan. En dichas sociedades, todos están sujetos a las mismas reglas y tienen la libertad para innovar sin que las regulaciones los restrinjan demasiado. Por estas razones, los indios tienen éxito en los países gobernados por blancos y fracasan en su propio país. Es la historia más triste del siglo.”<sup>13</sup>

#### **En Zambia, se registra crecimiento del uno por ciento en los últimos 9 años**

El profesor zambiano Venkatesh Seshamani ha observado que en los últimos nueve años, Zambia ha tenido poco o nulo crecimiento sustentable. En una entrevista, el Profesor Seshamani dijo que a lo largo de estos nueve años se registró crecimiento de apenas uno por ciento en el país, cuando la meta esperada era de seis por ciento. Seshamani atribuyó el crecimiento nulo a fluctuaciones caracterizadas por un poco de crecimiento positivo precedido por años de crecimiento negativo... En particular, se han reducido los ingresos que provienen de subvenciones; esto se debe a la relación entre Zambia y donadores que en ocasiones imponen condicionantes rígidas como consecuencia de la falta de credibilidad del gobierno y de las acusaciones de corrupción.

El profesor Seshamani agregó, citando a Transparencia Internacional, que Zambia tiene un índice alto de percepción de la corrupción. Aconsejó al gobierno a que se esforzara por mantener un buen nivel de gobernabilidad, y a que aumentara su transparencia al hacer disponibles datos sobre sus gastos.

---

<sup>11</sup> Véase El-Wathig Kamier e Ibrahim Kursany, *Corruption as the “Fifth” Factor of Production in the Sudán* (1985) p. 11.

<sup>12</sup> El primer “estado criminal” del mundo aún no ha surgido, pero para algunos observadores Colombia, bajo la influencia de los capos de la droga, lo será. Acciones recientes para frenar la corrupción por parte de reformadores valientes han reducido las posibilidades de que esto ocurra.

<sup>13</sup> Ankalesaria Aiyer, *Indians succeed; India fails*, *The Times of India*, 26 de diciembre de 1999.



El Profesor Seshameni afirmó que no hay ningún desglose explícito de algunos gastos gubernamentales, como lo demuestra la clasificación de enormes cantidades - el fondo discrecional del presidente, por ejemplo - bajo el rubro de “otros” en el gasto relgamentario y constitucional.

*Lusaka, Post of Zambia, 20 de marzo del 2000*

## **Efectos sobre el desarrollo del sector privado**

En el mundo moderno, se considera de manera general que gran parte de los esfuerzos gubernamentales a favor del desarrollo del pasado no se han manejado bien y han generado desperdicio más que desarrollo. Se necesita un estado fuerte, pero dicho estado debe tener claras sus tareas y su organización. Necesita proveer servicios básicos que son esenciales para que el sector privado florezca, pero no debe intentar competir con el sector privado ni llevar a cabo tareas que este último puede hacer más eficaz y eficientemente, salvo que haya razones sociales convincentes para que lo haga.

Si el sector privado debe guiar el desarrollo, entonces ¿qué efecto tiene la corrupción sobre el ambiente en el que dicho sector tiene que operar? En primer lugar - y ante todo - crea incertidumbre: ¿se honrarán los contratos? ¿Los jueces imparciales y competentes pueden resolver las disputas? ¿Se pueden predecir las decisiones futuras de los funcionarios con la certeza necesaria? En los casos en que la corrupción introduce incertidumbre, también aumenta el riesgo; conforme aumenta el riesgo, los inversionistas deberán buscar ganancias mayores y más rápidas. Es más, las relaciones corruptas operan de tal manera que excluyen del juego a actores nuevos, obstaculizando así el crecimiento del sector privado mismo.

Los regímenes corruptos también le imponen obligaciones gerenciales extraordinarias al sector privado. En Ucrania, por ejemplo, empresas encuestadas en 1994 reportaron que habían gastado un promedio de 28 por ciento de su tiempo gerencial nada más tratando con el gobierno. Para 1996, esta cifra subió a 37 por ciento.<sup>14</sup> Los obstáculos burocráticos

---

<sup>14</sup> Estas cifras, obtenidas por Daniel Kaufmann en 1997, son mucho más altas que las cifras reportadas en otros países, que variaron entre 7 por ciento en El Salvador hasta 15 por ciento en **Lituania** y Brasil.

innecesarios no debe eliminarse solo para reducir la corrupción, sino también para inducir a más negocios a que se trasladen al sector formal y para fomentar nuevas inversiones productivas.<sup>15</sup>

### **Efecto sobre la inversión extranjera directa**

Uno de los elementos más importantes para acelerar el desarrollo del sector privado es un flujo creciente de inversión extranjera directa (IED). ¿cuál es, entonces, el efecto de la corrupción sobre la IED?

En un estudio reciente,<sup>16</sup> el Profesor Shang-Jin Wei de la Escuela de Gobierno Kennedy en la Universidad de Harvard examinó los flujos de inversión bilateral de 14 países que tradicionalmente han sido fuentes de inversión hacia unos 45 países receptores en el periodo 1990-91, y obtuvo resultados sorprendentes.<sup>17</sup> Compara niveles de corrupción con tasas marginales impositivas y concluye que en una escala del uno al diez - como la que se usa en el Índice de Percepciones de la Corrupción - un aumento de un punto en el nivel de corrupción está correlacionada con una reducción de 16 por ciento en el flujo de IED, o es aproximadamente equivalente a un aumento de tres puntos porcentuales en la tasa marginal impositiva. Dicho de otra forma, si el índice de corrupción de un país receptor aumenta del nivel de Singapur (con un índice cercano al cero) al de México (con un índice de 6.75 al momento de la elaboración del estudio), el resultado será un aumento de 21 por ciento en la tasa marginal impositiva aplicable a los extranjeros. Esto, a su vez, es suficiente para eliminar casi por completo las expectativas que puede tener un país de recibir IED. El trabajo de Wei

---

<sup>15</sup> Para una discusión más amplia, véase Jeremy Pope, *Productivity and Corruption*, presentado en la Semana de la Ciencia de 1997, Aman, Jordania, 15-18 de septiembre de 1997.

<sup>16</sup> Shang-Jin Wei, *How Taxing is Corruption on International Investors?*, Universidad de Harvard, febrero de 1997. Documento mimeografiado. Véase [www.transparency.de](http://www.transparency.de).

<sup>17</sup> En su trabajo, el Profesor Shang-Jin utiliza dos maneras de medir la corrupción, ambas basadas en las respuestas de encuestas. Una es aquella que realizó Business International (una subsidiaria del Economist Intelligence Unit) y la otra es el Índice de Percepción de la Corrupción elaborada por Transparencia Internacional (TI), que representa un promedio de entre 7 y 10 resultados de encuestas sobre corrupción. El Profesor parte de la alta correlación entre ambas encuestas para investigar la relación entre la tasa marginal impositiva y sus efectos

nos hace ver la corrupción como un impuesto adicional - si bien no oficial - sobre el sector privado. Es, además, un impuesto frente al cual los inversionistas internacionales son sensibles y reaccionan muy negativamente. El mensaje queda, entonces, claro: para que un país atraiga niveles óptimos de IED, debe evitar la corrupción y el impuesto ilícito que implica para los inversionistas.<sup>18</sup>

Empero, uno se podría preguntar - ¿qué hay de los “Tigres” del este asiático? Ellos tienen niveles significativos de corrupción y sin embargo su crecimiento ha sido fenomenal. ¿Realmente se puede afirmar que los inversionistas internacionales han sido sensibles a la corrupción en el Este de Asia? Wei concluye que no hay evidencia alguna para sostener la hipótesis de que los inversionistas están menos preocupados por la corrupción en el Este de Asia que en otros lugares. En cuanto a China en particular, observa que aunque el tamaño de la afluencia anual de IED es grande, en cada uno de los últimos diez años más de 60 por ciento de ella ha provenido de los chinos de ultramar, sobre todo de aquellos que están en Hong Kong. Por ende, concluye que China no se puede considerar un país receptor típico. Las inversiones de los diez países fuentes más importantes - todos ellos miembros de la OCDE - constituyen una proporción relativamente pequeña de la IED total que entra a China.

Además, una encuesta de líderes del sector privado realizada por “Control Risks” en octubre de 1999 confirma los resultados del estudio de Wei. Dicha encuesta mostró que entre los inversionistas estadounidenses era tres veces más probable que el alto nivel de corrupción de un país los disuadiera de invertir ahí que un récord malo de derechos humanos.<sup>19</sup>

---

sobre la IED. Se demuestra que un incremento de un punto porcentual en la tasa marginal impositiva reduce la IED cerca de cinco por ciento.

<sup>18</sup> Todo esto es motivo de reflexión para una región como el Medio Oriente, donde se lamenta continuamente la reticencia de los grandes inversionistas para invertir en casa o dentro de la región. ¿Podría ser que la preocupación de que los niveles de corrupción minen los márgenes de ganancias y socaven la estabilidad de largo plazo está contribuyendo a que la región reduzca sus propios recursos al invertirlos en beneficio de economías extranjeras?

<sup>19</sup> Industrial Research Bureau (IRB), por parte de Control Risks, llevó a cabo esta encuesta. Se les preguntó a los encuestados si habían desistido de una inversión extranjera por lo demás atractiva debido a la reputación del país en el ámbito de la corrupción, de los derechos humanos, del trabajo o del debate ambiental. Las empresas europeas le dieron mayor importancia a la corrupción (38%) que al sector laboral (35%), al medio ambiente (34%) y a los derechos humanos (28%). En contraste, las corporaciones estadounidenses pusieron a la

### **Los pequeños sobornos causan grandes daños para el sistema carretero de Kenya**

MALABA, Kenya - Ayer, el camión de Francis Kuria se cimbró violentamente cuando transitaba por la Carretera Trans-Africana desde el interior de Kenia hacia este pueblo fronterizo polviento. El camino tenía baches tan profundos que parecía que el asfalto había sido aplastado y extendido como masilla.

Una mala construcción pudo haber causado el daño a la carretera, pero sería un reto aún para el mejor contratista construir una carretera que pudiera soportar los camiones severamente sobrecargados que viajan constantemente por los caminos del Este de África. Los transportistas afirmaron que sobrecargan los camiones en esta región de manera rutinaria, otorgando una mordida a quienes trabajan en las cabinas de peaje, que deberían estar protegiendo las carreteras públicas. El jefe de Kuria, Anwar Bayusuf, gerente de operaciones de M.A. Bayusuf e Hijos Ltd. dijo que hasta hace poco, acostumbraba sobrecargar sus camiones hasta en 50 por ciento...

El resultado de la práctica corrupta es que los transportistas tuvieron ganancias enormes a costas del sistema carretero, destruyéndolo tan completamente que Kuria debe disminuir su velocidad al paso de un peatón para poder pasar por encima de los baches. El costo económico, en términos de tiempo perdido y de vehículos dañados por estas carreteras es incalculable. Hace dos años, el Fondo Monetario Internacional se negó a hacerle más préstamos a Kenia, en parte debido a que la corrupción se había vuelto tan obvia que estaba debilitando la economía. Desde entonces, se han tomado medidas en Kenia para frenar la corrupción, y ya no se toleran camiones sobrecargados. “Ya no sobrecargo los camiones”, dice Baysuf. “Tengo demasiados camiones y no me puedo arriesgar. ¿Sabe por qué hacemos esto? El FMI se ha vuelto más listo que nosotros.” Empero, es difícil eliminar la corrupción de un día para otro. Muchas personas esperan recibir una gratificación por hacer su trabajo. Se conoce como TKK - *Toa Kitu Kidogo* en Suahili - “regale una propina”. Al transitar por las carreteras africanas, detienen a Kuria en retenes policíacos para piderle una gratificación. En este viaje, dice que está agradecido de tener a un viajero blanco en su camión porque la policía trata a los *mzungus* con respeto. “Si ven a un *mzungu*, te dejan pasar” dijo Kuria mientras manejamos sin parar por un retén. Aún en el África pos-colonial, los blancos reciben un trato preferencial.

A lo largo de la carretera, el sistema de sobornos está muy arraigado. Kuria nunca pagó a los funcionarios de las cabinas de peaje con su propio dinero. Bayusuf mandaba “agentes para despejar el camino” (“*clearing agents*”) para que entregaran el dinero antes de la llegada del camión. Cuando llegaba Kuria, lo dejaban pasar. Las agencias humanitarias y de la ONU, como el Programa Mundial de Alimentos, cuyos fondos provienen de donadores internacionales, no pueden pedir reembolsos de lo que pagan como soborno. “Lo que hacemos es contratar a agentes que “despejen el camino”, dice Joern Lose, encargada de logística para el PMA en el puerto keniano de Mombasa. Estos agentes hacen el trabajo sucio y se incluye el costo como parte de los cargos administrativos.

*Philadelphia Inquirer, 26 de abril del 2000.*

### **¿La corrupción siempre es mala?**

---

corrupción en un nivel más alto (40%), dejando el sector laboral (16%), el medio ambiente (14%) y los derechos humanos (13%) en un nivel mucho más bajo. 92% de las corporaciones estadounidenses “prohiben el uso de sobornos para obtener negocios” (en Europa, 85%), y 76% de ellas prohíben los “pagos de facilitación” (en Europa, 62%).

Algunos argumentarían que la corrupción puede tener efectos benéficos, como el acceso no violento a los asuntos gubernamentales y a la administración, en los casos en que los canales políticos estén bloqueados, o como una manera de reducir la tensión potencialmente abrumadora entre el servidor público y el político, al vincularlos en una red de intereses propios fácilmente identificable.<sup>20</sup>

Sin embargo, los contra-argumentos son más aceptables. Estos se enfocan en el hecho de que la corrupción desemboca en ineficiencia y desperdicio económico, debido al efecto que tiene sobre la asignación de recursos, la producción y el consumo. Es improbable que los beneficios obtenidos por medio de la corrupción se conviertan en inversiones, dado que el dinero mal habido se gasta en consumo conspicuo o se transfiere a cuentas de banco extranjeras. Dichas transferencias representan una fuga de capital de la economía doméstica. Es más, la corrupción genera ineficiencia en las asignaciones de contratos, al permitir que el licitador menos eficiente pero más hábil para sobornar reciba los contratos gubernamentales. Además, como el costo de los sobornos está incluido en el precio de los bienes producidos, se tiende a reducir la demanda y a sesgar la estructura de producción, y el consumo cae por debajo de los niveles de eficiencia. Así, la corrupción reduce el bienestar general de la población.<sup>21</sup>

<b>Corrupción y cultura: la visión islámica</b>
---

---

<sup>20</sup> David Bayley, *The Effects of Corruption in a Developing Nation*, *The Western Political Quarterly* p. 719, pp. 727 et seq. Para ser justos, el autor presenta esta tesis de manera ilustrativa, buscando hacer preguntas más que responderlas de manera definitiva, y presenta una lista de factores tanto positivos como negativos. Además, para propósitos del Libro de Consulta, **se le ha agregado el énfasis a todas las palabras que aparecen en cursivas en el párrafo citado para llamar la atención a la precaución con la que las ideas se presentan. (¿algo faltó aquí?)**

<sup>21</sup> David J. Gould y Jos A. Amaro-Reyes, *The Effectos of Corruption on Administrative Performance: Illustrations from Developing Countries*, Documentos de Trabajo del Personal del Banco Mundial número 580; Serie sobre administración y desarrollo núm. 7 (1983).

Documento adoptado por la 19 Conferencia Islámica de Cancilleres, Sesión sobre la Paz, la Interdependencia y el Desarrollo, que tuvo lugar en Cairo entre el 31 de julio y el 5 de agosto de 1990

*Artículo 23*

- (a) la autoridad es un bien encomendado; el abuso o la explotación maliciosa de la misma está absolutamente prohibida, para que se puedan garantizar los derechos humanos fundamentales.
- (b) Todos tendrán el derecho de participar, directa o indirectamente, en la administración de los asuntos públicos de su país. También tendrán el derecho de asumir un cargo público de acuerdo con lo dispuesto por la Shari'a.

En los siguientes puntos se resumen los costos que las prácticas corruptas implican:

- un acto corrupto significa que no se lograrán los objetivos deseados por el gobierno (por ejemplo, los nombramientos corruptos implican ineficiencia y desperdicio; la asignación corrupta de lugares escasos en la universidad tiene como resultado que no se aprovecha una oportunidad escasa de manera óptima, etc.);
- la corrupción contamina el ambiente en el cual el sector privado tiene que operar, llevando ya sea a la acaparación de beneficios rápida (y excesiva) en circunstancias impredecibles, o a que se desaliente la inversión hacia el interior, excluyendo a nuevos participantes potenciales y por ende reduciendo la participación y el crecimiento del sector privado;
- la corrupción implica un aumento en el precio de la administración (el contribuyente también debe someterse al soborno, teniendo así que pagar varias veces el mismo servicio);
- si la corrupción aparece como comisión informal, sirve para reducir el monto total de recursos disponibles para fines públicos;
- la corrupción ejerce una influencia corruptora sobre el aparato administrativo, minando el valor necesario para adherirse a altos estándares de honradez (“los declives morales: cada hombre se pregunta por qué él debe ser el único custodio de la moralidad”);
- la corrupción en el gobierno que la gente percibe mina el respeto a la autoridad constituida y, por ende, la legitimidad del gobierno;
- si hay una creencia generalizada de que los políticos de la élite y los altos servidores públicos son corruptos, el público no verá por qué no puede servirse una tajada del pastel también;

- una barrera al desarrollo ha sido la falta de disposición en el ámbito político para tomar decisiones impopulares (“un funcionario corrupto o un político es un individuo egoísta [que probablemente] no pondrá en riesgo sus propias oportunidades para servir la causa de la prosperidad del país entero en un futuro remoto”);
- la corrupción tiene como consecuencia una pérdida substancial de esfuerzo productivo, ya que se dedican tiempo y recursos a hacer contactos para poder darle la vuelta al sistema, en vez de mejorar las credenciales y fortalecer objetivamente el caso propio;
- en la medida en que la corrupción representa la injusticia institucionalizada, desemboca en litigios y cargos inventados con los cuales se puede chantajear hasta a un funcionario honesto; y
- la forma más común de corrupción en algunos países - mordidas y pagos de facilitación - llevan a que las decisiones se tomen de acuerdo con consideraciones monetarias, en vez de necesidades humanas.<sup>22</sup>

### **¿Qué es lo que causa la corrupción?**

Algunos afirman que la raíz del problema es la pobreza. Si no hubiera pobreza, tampoco habría corrupción. Empero, aún si la pobreza es una causa subyacente, no puede ser la única. Si la pobreza fuera la causa de la corrupción, sería difícil explicar por qué los países ricos y pudientes están plagados de escándalos - muy pocos de los cuales involucran a personas que se podrían considerar “pobres” o “necesitados”. Esta explicación también equipara de hecho a la pobreza con la deshonestidad - un concepto fuertemente atacado por varios críticos, para quienes esta vinculación es casi una difamación generalizada de los pobres. Tampoco se puede afirmar que quienes manipulan los sistemas bancarios, produciendo “préstamos inviables” (“*non-performing loans*”) y llevando a cabo negocios preferenciales con los depósitos del público sin que se sospeche nada, están en condiciones de pobreza. Por ende, la corrupción es un arma de dos filos: puede surgir de la riqueza y de la abundancia o de la falta de ellos.

---

<sup>22</sup> David Bayley, *supra*, en las pp. 724 y siguientes.

De acuerdo con estimaciones recientes del Banco Mundial, el valor de las riquezas que los líderes africanos corruptos tienen guardadas en bancos europeos es de varios miles de millones de dólares. No puede decirse de ninguno de estos líderes que sea una víctima de la pobreza. Y sin embargo, al saquear las arcas nacionales, estos líderes indudablemente han empeorado las condiciones de pobreza de sus pueblos. Las ganancias privadas determinan las decisiones sobre el gasto público, que está subsidiado por sobornos masivos que otorgan las empresas de los países industrializados sin tener en consideración el bien del país o de su gente. Hay un efecto adverso sobre el desarrollo social y económico. En suma, se puede considerar que la corrupción en grande es una causa de la pobreza, más que resultado de ella.

#### **Tácticas de supervivencia en Tailandia**

Un funcionario tailandés supuestamente afirmó: “a lo que usted llama corrupción, yo le digo supervivencia. Mis subordinados dependen de mí para que les ayude de cualquier manera posible. Me gusta mi trabajo. Estoy manteniendo una familia grande. Quizás hayan otras maneras de hacerlo, pero yo no las veo y, además, no le estoy haciendo daño a nadie. Usted dígame que alternativas hay. ¿Sabe usted cuanto gano? No soy tonto. Conozco mi deber y los demás también conocen el suyo. La corrupción es un problema en Tailandia pero por ahora no hay ningún camino mejor. Es más, cada persona en esta [sección] ha estado involucrado en [actividades corruptas] durante años”.

*Jon S. T. Quah, “Bureaucratic Corruption in the ASEAN Countries: A Comparative Analysis of their Anti-Corruption Strategies”, Journal of Southeast Asian Studies, Vol. 13 No. 1, pp.153-177 (1982), en la pág. 165 citando de Clark D. Neher, “Political Corruption in a Thai Province”, en The Journal of Developing Areas XI, 4 (julio 1977), pp. 484 - 489.*

Son relativamente pocos los individuos cuya corrupción tiene los efectos más negativos sobre un país, y su comportamiento puede o no ser evidente para el ciudadano común. Por otra parte, con frecuencia la pobreza sí contribuye de alguna manera a la corrupción menor con la que la gente se enfrenta a diario.

En los países más pobres - a menudo, aquellos que tienen élites corruptas - el gobierno es incapaz de pagarles a los servidores públicos un sueldo con el que se pueda vivir. Es más, con frecuencia el estado realmente no tiene los recursos para hacerlo. Por ende, es una percepción



común que la remuneración inadecuada de los servidores públicos es una causa que contribuye a la corrupción, si bien no en todo el sistema, al menos en el nivel menor. No obstante, la respuesta es mucho más compleja que un mero incremento salarial.

## **El mito de la cultura**

Una manera de justificar el soborno es mediante el argumento del “relativismo cultural”. En los países desarrollados, se sugiere con frecuencia que la corrupción forma parte de la “cultura” de muchos países en desarrollo. El hecho de que la gente en un país en particular quizás tolere que le pidan pequeños pagos a cambio de servicios oficiales (por ejemplo, para sacar un permiso o una licencia) no necesariamente significa que aprueben esta práctica; puede ser, sencillamente, que el público “lo percibe como la manera más viable de obtener lo que desea o necesita...una percepción que la alza de los precios puede minar.... o que puede ser destruida abruptamente si los consumidores llegan a creer que la escasez subyacente ha sido creada artificialmente, o que procesos alternativos más deseables realmente son posibles”.<sup>23</sup>

Sin embargo, uno podría preguntarse: si la corrupción es realmente “parte de la cultura”, ¿por qué existen leyes contra ella en todos los países, tanto desarrollados como en desarrollo? Además, ¿por qué se ha movilizado la gente de Filipinas y de Bangladesh en contra de fuerzas militares bien armadas para destituir líderes corruptos? Estos acontecimientos no cuadran con una aceptación popular de la corrupción como “parte de la cultura”.<sup>24</sup>

Michael Johnston observa que “una discusión plena sobre los efectos de la corrupción en un sistema dado debe llevarse a cabo en el contexto de los factores específicos a ese sistema. La existencia de facciones étnicas entre las élites, la medida en que las normas de parentesco determinan que los ciudadanos y/o los funcionarios tengan una visión distinta de las prácticas

---

<sup>23</sup> Michael Johnston, “The Political Consequences of Corruption: Reassessment”, en *Comparative Politics*, julio de 1986, pp. 467-8.

<sup>24</sup> Véase varios ejemplos que aparecen en los boletines de TI, en [www.transparency.de](http://www.transparency.de).

de cacicazgo que la que dicta la ley, o la exclusión de ciertos intereses económicos del proceso de toma de decisiones, por ejemplo, pueden ser piezas claves de la historia de la corrupción en contextos específicos”.<sup>25</sup>

#### **Fraude presupuestal en la Unión Europea**

La mayor parte de los europeos rechazaría cualquier insinuación de que la corrupción “forma parte” de la cultura europea, y sin embargo hay una variedad impresionante de evidencia que se podría usar para hacer esta acusación. No es necesario señalar sólo los escándalos de corrupción políticos o de los “grandes negocios” que han, en efecto, desestabilizado Italia y España, y que han surgido más recientemente en Alemania y Francia. El fraude contra el presupuesto de la Unión Europea se ha vuelto un problema importante; en consecuencia, la Comisión ha intentado establecer redes de ayuda legal mutua entre estados miembros para poder frenarla. Además, están saliendo a la luz cada vez más ejemplos de sobornos entre los países europeos, pagados a políticos y otros servidores públicos en casos de adquisiciones gubernamentales y en privatizaciones.

*Michael Johnson*

En algunos casos, la corrupción puede reflejar prácticas que una potencia extranjera introdujo en la cultura local. Indonesia está plagada de corrupción masiva. Sin embargo, algunos escritores han argumentado que el origen de este fenómeno no se encuentra entre los indonesios mismos, sino con la llegada de la Compañía Holandesa de las Indias Orientales. Los hombres de la compañía “estaban mal pagados y expuestos a todas las tentaciones que ofrecía la combinación de una organización nativa débil, oportunidades de comercio extraordinarias y una ausencia casi absoluta de controles desde casa o en Java... los funcionarios se enriquecieron saqueando a la compañía”.<sup>26</sup>

El mismo autor observa que “[En Filipinas], la corrupción se introdujo durante el periodo de colonialismo español”. También anota que en Singapur, después de la Segunda Guerra Mundial, “los oficiales del Ejército Británico que estaban a cargo de las adquisiciones locales

---

<sup>25</sup> Michael Johnston, *Ibid.*, p. 463.

<sup>26</sup> Citado en Jon S.T. Quah, *Bureaucratic Corruption in the ASEAN Countries: A Comparative Analysis of their Anti-Corruption Strategies*, Journal of Southeast Asian Studies, Vol. 13, núm. 1, pp. 153-177 (1982) en pp. 154-155. El autor también comenta que “la corrupción, que se había permitido durante la era colonial, fue vista con ojos más críticos en el periodo de post-guerra”.

probablemente nunca habían estado expuestos a tantas tentaciones en cuanto a dinero, vino y mujeres...cualquier resistencia que hayan podido tener se desvaneció rápidamente”.<sup>27</sup>

El autor también observa que Tailandia es el único país miembro del ASEAN que nunca fue colonizado. “Sin embargo, el haberse librado de la dominación colonial no garantiza que un país será inmune a la enfermedad de la corrupción. Es más, en el caso de Tailandia la corrupción es una enfermedad endémica que se puede trazar históricamente hasta el comportamiento corrupto de los funcionarios gubernamentales en la burocracia del siglo XVI.”<sup>28</sup>

Ya sea que el colonialismo del pasado haya contribuido a la corrupción o no, se percibe un vínculo muy fuerte y corrupto entre una variedad de antiguas colonias y sus “amos” europeos coloniales de antaño.

Por supuesto, hoy en día hay diferencias significativas entre las percepciones y las prácticas de varias culturas. Lo que algunos aceptan como comportamiento razonable o apropiado variará mucho. No obstante, estas diferencias quizás tengan más que ver con la manera en que se llevan a cabo los negocios (mediante el ofrecimiento de regalos y de hospitalidad) que con los intentos obvios por “comprar” decisiones favorables. Hay una distinción clara entre “reciprocidad” y reciprocidades que se clasifican como sobornos.<sup>29</sup>

En el contexto africano, Olusegun Obasanjo (antes de que fuera encarcelado por su activismo contra la corrupción y, subsecuentemente, electo presidente de Nigeria en 1999) ha atacado contundentemente la sugerencia de que hay una explicación cultural detrás de la práctica de obsequiar regalos lujosos a cambio de favores:

---

<sup>27</sup> *Ibid.*, p. 162, citando de Yoong Siew-Wah, *Algunos Aspectos de la Corrupción*, National Youth Leadership Training Institute Journal, enero de 1973, pp. 55-56.

<sup>28</sup> *Ibid.*, p. 163.

<sup>29</sup> Véase John T. Noonan, *Bribes* (University of California Press, Berkeley, Los Angeles; 1984). El estudio clásico de los sobornos del Juez Noonan afirma que se censuraban las reciprocidades consideradas

“Me estremece la manera en la que se intenta racionalizar un comportamiento por lo demás despreciable con base en un aspecto integral de nuestra cultura. Según el concepto africano de apreciación y de hospitalidad, el regalo generalmente es simbólico. No se exige. Su valor está en el espíritu más que en el costo material. Generalmente se obsequia abiertamente, y nunca en secreto. Si el regalo fuese excesivo, resultaría penoso y se regresaría. La corrupción, más bien, ha pervertido y destruido este aspecto de nuestra cultura.”<sup>30</sup>

También en el lejano oriente hay quejas de que las prácticas tradicionales han sido subvertidos. “Antes, el intercambio de regalos era una costumbre social loable que enfatizaba la importancia de las relaciones personales en la vida social. Hoy, *bongtoo* y *chongji* han distorsionado esta práctica, llevando a cabo soborno institucionalizado en el nombre de los regalos simbólicos que demuestran buena fe.”<sup>31</sup>

La siguiente conclusión provee una respuesta sucinta a quienes arguyen que la corrupción es meramente cultural: “los hombres públicos que han sido inundados por caudales de riquezas inesperadas e inimaginables no son herederos de una tradición de cómodas cuentas bancarias y de responsabilidad pública: son nuevos ricos, magnates de la administración pública...aquellos que estuvieron de casualidad en el lugar preciso al momento preciso”.<sup>32</sup>

#### **La herencia colonial....**

sobornos en los reinos antiguos de Egipto, Mesopotamia y Palestina y de manera aún más severa en la Roma de Cicerón.

<sup>30</sup> En *Corruption, Democracy and Human Rights in Africa*, discurso principal al Foro del Liderazgo Africano sobre Corrupción, Democracia y Derechos Humanos en África, Cotonou, Benin, 19-21 de septiembre de 1994. Véase Ayodele Aderinwale, *Corruption, Democracy and Human Rights in West Africa* (ALF Publications, Ibadan, 1995). Se expresaron estos mismos sentimientos en una carta al *Financial Times*. Obasanjo fue líder del régimen militar (1976-79) que regresó el gobierno democrático a Nigeria, aunque este gobierno fue derrotado por un golpe militar en 1984. Posteriormente, el dictador corrupto Sani Abacha encarceló a Obasanjo, quien salió de la cárcel a la muerte de Abacha en 1998 y fue electo Presidente.

<sup>31</sup> Gerlad E. Caiden y Jung H. Kim en *A New Anti-Corruption Strategy for Korea*, *Asian Journal of Political Science*, Vol.1, núm. 1 (junio de 1993).

<sup>32</sup> Ronald Wraith y Edgar Simpkins en *Corruption in Developing Countries* (Allen & Unwin, London: 1963).

Cuando analizamos lo que vemos en África, debemos ser justos y reflexionar sobre la situación que los países africanos heredaron cuando lograron su independencia. El colonialismo se caracterizó por la falta de responsabilidad: sólo se rendían cuentas a las capitales europeas - Londres, París, Lisboa y otros lugares. Un rasgo notable del colonialismo era la ausencia de transparencia. Las cortes existían no para hacer justicia y hacer cumplir la ley, sino para justificar la imposición del colonialismo. Los jueces sólo eran servidores públicos con pelucas. Asimismo, el estilo de gobierno consistía en que el gobierno se “aplicaba” al pueblo, en vez de gobernar al pueblo por consenso - y se trasladaron los instrumentos de represión, intactos, a los gobiernos entrantes. Teniendo en cuenta estos antecedentes, los logros positivos de algunos países africanos han sido realmente sorprendentes.

*Jeremy Pope en Civil Service Reform in Anglophone Africa (EDI-Banco Mundial, Washington, 1995)*

### **El primer mito: el único problema son los salarios bajos**

Los malos salarios, que quedan por debajo del nivel necesario para vivir, están en el meollo de la corrupción. Si se aumentan los salarios, el problema quedará resuelto. Esta es la opinión común. Sin embargo, como ocurre con la mayor parte de las “soluciones rápidas”, la evidencia demuestra todo lo contrario. Sí, las presiones para que un servidor público abuse de su cargo son mayores si está viviendo cerca o por debajo de la línea de pobreza. Empero, la evidencia es, en el mejor de los casos, poco clara en cuanto a si un incremento en los sueldos del sector público puede por sí solo reducir la corrupción. Un análisis a fondo de datos específicos para un país no apoya la noción de que un mero incremento salarial al mismo personal en oficinas corruptas ayudará a resolver el problema.<sup>33</sup>

El hecho indiscutible de que la mayoría de quienes están involucrados en la corrupción en grande poseen muchos más bienes de lo que ellos o sus familiares necesitarán jamás - y a pesar de ello siguen las apropiaciones ilegales - provee aún más evidencia en contra de este argumento. Un comentarista africano ha afirmado que algunos países africanos, lejos de ser

---

<sup>33</sup> Véase, por ejemplo la contribución de Daniel Kaufmann al Foro de Discusión Contra la Corrupción, 14 de enero del 2000, titulada “What have we really learned recently”. La experiencia de establecer autoridades independientes para la recaudación de impuestos (en las que se saca a los empleados del servicio civil y se les paga generosamente) también demuestra esto.

democracias, son incluso kleptocracias.<sup>34</sup> Todo esto no niega que el incremento de los salarios en el sector público sea un factor importante para reducir la corrupción. Empero, sólo puede ser una medida eficaz si forma parte de un paquete comprehensivo de reformas a la administración pública, donde se trata el tema de las compensaciones justas y los incentivos junto con el del reclutamiento y la promoción meritocrática, el reemplazo de personal corrupto y capacitación adecuada.

### **El segundo mito: el “buen gobierno” sólo es para los países desarrollados**

Los defensores del statu quo, junto con quienes se sienten apenados por la corrupción en su propio país o región, a veces se refugian en el argumento de que el “buen gobierno” es un palo que los países industrializados han fabricado para golpear a los países en desarrollo y en transición. El argumento implica que el “buen gobierno” es un concepto del siglo XX, creado en los países industrializados para cumplir con sus propios propósitos.

Una lectura incluso al azar de la historia demuestra que esta visión está muy alejada de la realidad. A lo largo de los siglos, los gobernantes ilustrados han intentado establecer y mantener sistemas de gobierno equitativos y justos. Dichos gobernantes no han sido únicamente europeos, sino que se encuentran en todas las regiones del mundo. La Dinastía Ts'in en China (221 BC), el segundo Califa musulmán, Umar I (634-644) y el Rey de Suecia Carlos XII (en 1713) son sólo tres ejemplos de los intentos en varias culturas a lo largo de los tiempos.<sup>35</sup>

### **Cuando el estado no le paga a sus instituciones**

---

<sup>34</sup> John Githongo, un respetado periodista keniano.

<sup>35</sup> Bryan Gilling en su libro *The Ombudsman in New Zealand* (Dunmore Press and Historical Branch, Departamento de Asuntos Internos 1998 pp.13-15) también enumera precedentes romanos. Véase también John T. Noonan, *Bribes* (University of California Press, Berkeley, Los Angeles, 1984).

Uno de los principales contribuyentes a las prácticas corruptas puede ser el estado mismo, sobre todo cuando sencillamente deja de pagar sus cuentas.

Por ejemplo, una auditoría reciente en Rusia (la primera de su estilo en los últimos veinte años) mostró que las universidades de Primorye extorcionan dinero de sus estudiantes, cobran cuotas ilegales para la biblioteca y obligan a los estudiantes a contribuir grandes sumas de dinero a “fondos para la caridad”. En la Academia Estatal de Economía y Administración del Lejano Oriente, cada uno de los 4,500 estudiantes contribuye 200 dólares al año a un fondo de caridad, que supuestamente paga los gastos de estudiantes no especificados. (La suma es equivalente a casi cinco meses de ingreso promedio en Primoye.) Incluso aquellos que supuestamente están estudiando gratis pagan este monto. Algunas universidades ignoran los beneficios que deben recibir los huérfanos y los estudiantes discapacitados. Gennady Turmov, rector de una universidad técnica en Primoye, dijo que la culpa es del gobierno por no darles fondos a las universidades, forzándolas a que busquen dinero en otras partes.

“El estado, que se comprometió a financiar las universidades de acuerdo con las mismas leyes, no lo ha hecho desde hace tiempo, incluso mínimamente”, dijo. Por ende, “las universidades tienen que hacer milagros de creatividad comercial”.<sup>36</sup>

## **Rompiendo un tabú**

Tradicionalmente, la comunidad internacional ha evitado discutir la corrupción. Ahora, el tema está abierto. El tabú se ha roto.

La corrupción llegó al primer plano político, de manera conspicua, cuando los líderes de los países americanos se juntaron en la Cumbre de las Américas en diciembre de 1994. En el Plan de Acción adoptado en la Cumbre, los gobiernos se comprometieron a:

---

<sup>36</sup> De Zolotoi Rog y Novosti, febrero 29 del 2000.

- promover la discusión abierta de los problemas más significativos a los que se enfrenta el gobierno y plantear las prioridades de reforma necesarias para lograr que las acciones del gobierno sean transparentes y tengan que rendir cuentas;
- asegurar una vigilancia adecuada de las funciones gubernamentales, al fortalecer los mecanismos internos, incluyendo la capacidad de investigación y de aplicación de la ley con respecto a actos de corrupción, y al facilitar el acceso público a la información necesaria para llevar a cabo una evaluación externa significativa;
- establecer normas sobre conflicto de intereses para los servidores públicos y medidas eficaces contra el enriquecimiento ilícito, incluyendo penalizaciones estrictas para aquellos que utilizan su posición pública para beneficiar sus intereses privados;
- hacer un llamado a los gobiernos del mundo a que adopten y hagan cumplir medidas en contra del soborno en todas las transacciones financieras o comerciales que ocurran dentro del hemisferio;
- desarrollar mecanismos de cooperación en el ámbito judicial y bancario para que en la investigación internacional de casos corruptos sea posible obtener una respuesta rápida y eficaz;
- darle prioridad al fortalecimiento de las regulaciones gubernamentales y la recaudación de impuestos sobre las adquisiciones, a la administración de justicia y a los procesos electorales y legislativos; y
- desarrollar un enfoque hemisférico - teniendo debidamente en cuenta los tratados y la legislación nacional aplicables - hacia los actos de corrupción (tanto en el sector público como en el privado) que incluiría la extradición y el enjuiciamiento de individuos acusados de ello, mediante la negociación de un nuevo acuerdo hemisférico o nuevos arreglos dentro de los marcos de cooperación internacional ya existentes.<sup>37</sup>

---

<sup>37</sup> Véase *Building a Global Coalition Against Corruption: Transparency International Report 1995* (Transparencia Internacional, Berlín, 1995), pp. 16-17. Actualmente (1999), organismos civiles de los cinco continentes se están esforzando para tratar de fomentar mayor entusiasmo en torno a la aplicación de estas medidas.



A lo largo de la mayor parte de su existencia, el Banco Mundial ha rehusado tratar el tema de la corrupción, considerándolo un asunto “político” que queda fuera de los estatutos constitutivos del Banco. Esta posición se revirtió cuando el nuevo presidente, James Wolfensohn, en efecto desechó las opiniones legales y declaró que la corrupción es un asunto económico y que, por ende, es vitalmente importante para la viabilidad y la eficacia de los proyectos que el banco financia. En 1999, recalcó su argumento: “las causas de las crisis financieras y de la pobreza son una y la misma..... si [los países] no tienen buena gobernabilidad, si no se enfrentan al tema de la corrupción, y si no tienen un sistema legal completo que proteja los derechos humanos, los derechos de propiedad y los contratos....su desarrollo es fundamentalmente defectuoso y no perdurará”.

*Discurso ante el Consejo de Directores, 28 de septiembre de 1999.*

Desde entonces, los estados miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) acordaron prohibir el soborno de funcionarios públicos extranjeros y el 11 de diciembre de 1997 firmaron la Convención sobre el Combate al Soborno de Funcionarios Públicos Extranjeros, que constituye un acontecimiento decisivo.<sup>38</sup> Esta Convención, junto con varias recomendaciones legales informales, está diseñada para penalizar el soborno en el extranjero y para acabar con la deducibilidad fiscal de sobornos pagados en otros países.<sup>39</sup>

### **¿Por qué un “sistema” de integridad?**

Estas y otras iniciativas no implican que reducir la corrupción constituye un fin en si mismo, sino que es una medida necesaria para lograr el objetivo más amplio de un gobierno más eficaz, justo y eficiente. Los activistas que combaten la corrupción están preocupados no sólo por la corrupción *per se*, sino más bien por los efectos que tiene sobre la sociedad. Por ende, es importante evaluar los costos de la corrupción y entender que es imposible eliminarla por completo y de una sola vez. Bajo muchas condiciones, sencillamente será demasiado costoso o demasiado aparatoso y disfuncional tratar de acabar del todo con la corrupción - si es que esto

---

<sup>38</sup> El texto está disponible en la página de Internet [www.oecd.org/daf/cm/bribery/20novle.htm](http://www.oecd.org/daf/cm/bribery/20novle.htm).

<sup>39</sup> La prueba de qué tanto se tiene la intención de cumplir con las medidas estará en el desempeño de las obligaciones que asumieron los estados miembros. No comparten todos, de manera alguna, el mismo grado de entusiasmo en torno a esta homologación de las condiciones básicas del comercio internacional, y algunos se

podría lograrse jamás. La corrupción ha existido desde principios de la humanidad, y lo más que se puede esperar es que las prácticas corruptas se mantengan dentro de límites tolerables. En algunos casos, la discreción burocrática podría ser necesaria para que haya una administración eficaz, y la aplicación más fuerte de la ley o las medidas disuasivas quizás sean demasiado caras para llevar a cabo. También es vital reconocer que algunas políticas para combatir la corrupción no tendrán ningún efecto si aplican de manera aislada.

Es más, el contexto social más amplio condicionará el efecto de varias políticas. Por ende, el objetivo no es lograr una rectitud absoluta o un remedio único, sino mayor honestidad e integridad del gobierno en general. Se trata de entender dónde y por qué florece la corrupción, y desarrollar sistemas y procedimientos hechos a la medida para prevenir y limitarla. Este proceso en si mismo debe ser internamente íntegro. Debe respetar otros valores y equilibrar intereses encontrados. Es axiomático que se deben respetar las normas fundamentales de derechos humanos, como las garantías de un juicio imparcial. Las invasiones a la privacidad personal deben justificarse dentro de lo posible. Si el proceso amenaza las convenciones y normas sociales ampliamente aceptadas, se expone a que surjan problemas.<sup>40</sup>

Un sistema de integridad provee un marco práctico de contrapesos para evitar el daño que la corrupción le causa al interés público, y para fomentar un entorno en el que la calidad de la toma de decisiones oficial es mayor. En el capítulo 4 se trata el tema del sistema de integridad.

## **El reto**

---

están convirtiendo en el blanco de fuertes críticas conforme avanza el proceso de evaluación de la puesta en práctica de las medidas.

<sup>40</sup> Una sociedad puede aceptar que se le prohíba a todos los servidores públicos recibir obsequios de cualquier persona, en cualquier momento. Otra sociedad quizás tenga una tradición de regalar obsequios en ocasiones especiales, lo cual no afecta las normas protegidas por un sistema de integridad. Si la gente considera que las restricciones son innecesarias, injustas y contrarias a sus propias opiniones sobre lo que es correcto e incorrecto, es probable que se eviten o se ignoren las restricciones. Esta ha sido la experiencia de reformadores de la ley en cualquier parte del mundo.

Cuando se habla de reducir la corrupción, en realidad se está hablando de una distribución del ingreso más equitativa, lo cual significa reducir los ingresos y beneficios excesivos que gozan los funcionarios actualmente. No sólo se está amenazando el ingreso futuro de estos funcionarios, sino que también se contempla responsabilizarlos por su conducta corrupta en el pasado. En algunos países, estas personas son lo suficientemente poderosas como para desviar por completo cualquier esfuerzo de reforma, si se sienten amenazados por el. ¿Cómo enfrentar este reto?

En primer lugar, se debe tener en cuenta que las reformas se aplican a todo un sistema. Las reformas no están dirigidas a personas, sino a los sistemas en los que trabajan. Debe aclararse que la gran mayoría de los servidores públicos no tienen nada que temer en lo que concierne al pasado.

En segundo lugar, la cuestión de los actos cometidos en el pasado debe tratarse de manera abierta e inequívoca. Las opciones varían entre una amnistía completa, que podrá o no ser una medida aceptable para la comunidad en general, una amnistía parcial donde sólo los “peces grandes” deben preocuparse por las consecuencias de sus actos (suponiendo que los “peces grandes” no tienen el poder para obstruir las reformas), o un proceso de auditoría y de impuestos que saca a la luz el dinero “sucio”. Otra opción consiste simplemente en dejar que el pasado se resuelva por si sólo: tratar casos del pasado conforme surjan, si es que surgen, sin comenzar con una cacería de brujas. Esta última opción quizás sea atractiva, pero deja una nube de incertidumbre y el público en general se queda sin poder entender cómo se deben tratar casos del pasado.<sup>41</sup>

#### **La perspectiva de un ugandés....**

En mi cultura, donde no hay ningún tipo de seguro social, sólo puedes garantizar tu supervivencia en la vejez mediante la ayuda y el apoyo que le diste a tus familiares y a los miembros de tu clan. Nuestra cultura está basada

---

<sup>41</sup> El tema de las amnistías se tratará más adelante.

en las obligaciones y expectativas sociales. Por ejemplo, si tenías un empleo, debías ayudar a los demás por medio de tu posición social, de acuerdo con lo que la cultura dicta. Nos inculcaron estas ideas desde la infancia. La corrupción se define de tal manera que incluye el nepotismo, el tribalismo y el uso del cargo para beneficio propio, etc.; pero estas definiciones son inadecuadas cuando se ponen a prueba en mi cultura. Aún si dejas de ver y escuchar a tu clan y tu tribu, en algún momento u otro las presiones culturales te pondrán frente a frente con el nepotismo y el tribalismo.

Por ende, es importante empezar con la educación de mi pueblo, para que descarten aquellos valores culturales que se prestan a la corrupción. Recientemente, se llevó a cabo un Taller Nacional para la Creación de Coaliciones que juntó a las agencias gubernamentales contra la corrupción, la sociedad civil, el poder judicial, miembros del parlamento, el sector privado y líderes religiosos y culturales, entre otros.

Todos los participantes estaban preocupados por la corrupción en el país, pero cuando se intentó definir con precisión en qué consiste la corrupción en Uganda, surgieron distintas opiniones. No obstante, una cosa quedó clara: que una parte del combate a la corrupción deberá llevarse a cabo mediante la redefinición de nuestras normas y de nuestro sistema de valores. Es más, muchos participantes incluso plantearon que se incluya un curso sobre moral y ética en todas nuestras escuelas, desde la primaria. Ser o no ser corrupto tiene mucho que ver con las ideas y la socialización que se adquirieron en la infancia.

Por otra parte, Uganda ha adoptado una posición fuerte y está enfrentando la corrupción con la misma determinación que mostró cuando el SIDA casi sumió a todo el país. En ese momento, todos los miembros de la comunidad tomamos conciencia de que si no hacíamos algo al respecto íbamos a desaparecer, literalmente, de la faz de la tierra. De esta misma manera, los ugandeses nos hemos dado cuenta de que si no combatimos la corrupción de la misma manera, quizás nunca logremos levantarnos de la pobreza y el sufrimiento. Con el apoyo de nuestros compañeros en todo el mundo, las agencias ugandesas contra la corrupción, como el Inspector General de Gobierno y la Junta Directiva de Ética e Integridad, están llegando a cada rincón de nuestra sociedad. Y de la misma manera que el SIDA, en cada hogar la corrupción se ha convertido en un tema importante.

*Dr. Mohammad Kisubi, contribución del 28 de marzo del 2000 a la discusión por Internet de Utstein, "Approaches to Curbing Corruption".*

---

## ***Extractos de LHTAL***

### **¿Cuáles son las causas de la corrupción?**

Se pueden señalar tres tipos de causas que posibilitan la aparición de la corrupción y que se pueden dar en mayor o menor medida en cualquier

Estado<sup>42</sup>:

- Causas formales,
- Causas culturales, y
- Causas materiales.

#### *1. Causas formales*

Las causas formales se desprenden de la delimitación técnica del término y son:

- la falta de una clara delimitación entre lo público y lo privado,
- la existencia de un ordenamiento jurídico inadecuado a la realidad nacional y

---

<sup>42</sup> Para desarrollar esta idea se recurrió a Escalante Gonzalbo, Fernando. "La corrupción política: apuntes para un modelo teórico" en la Revista Foro Internacional, Vol. xxx, N. 2, México, El Colegio de México, octubre-diciembre de 1989, pp. 328-345.

- la inoperancia práctica de las instituciones públicas.  
Juntas o por separado, estas causas están presentes en buena parte de los países latinoamericanos.

## *2. Causas culturales.*

Antes de presentar estas causas es necesario señalar que el concepto que se maneja hace referencia a la cultura política de un país, es decir: "el conjunto de actitudes, normas y creencias compartidas por los ciudadanos y que tienen como objeto un fenómeno político [en este caso la corrupción]".<sup>43</sup>

Las condiciones culturales permiten así delimitar la extensión de las prácticas corruptas, la probabilidad que se produzcan y el grado de tolerancia social con que pueden contar.

Son cuatro condiciones culturales básicas:

- La existencia de una amplia tolerancia social hacia el goce de privilegios privados; permite que prevalezca una moralidad del lucro privado sobre la moralidad cívica.
- La existencia de una cultura de la ilegalidad generalizada o reducida a grupos sociales que saben que "la ley no cuenta para ellos" fomenta la corrupción y la tolerancia social hacia ella.
- La persistencia de formas de organización y de sistemas normativos tradicionales, enfrentados a un orden estatal moderno, suele provocar contradicciones que encuentran salida a través de la corrupción.
- Para algunos casos latinoamericanos, ciertas manifestaciones corruptas podrían explicarse por la escasa vigencia de la idea de nación y la ausencia de una solidaridad amplia fundada en el bienestar común.

## *3. Causas materiales.*

Las causas materiales se refieren a situaciones concretas que dan lugar a prácticas corruptas. Las situaciones concretas de las que se trata en este caso son las distintas brechas existentes entre el orden jurídico y el orden social vigente.

El sociólogo mexicano Fernando Escalante Gonzalbo señala cinco brechas principales:

- La brecha existente entre las necesidades reales de control político y las condiciones formales de ejercicio del poder. Ej: El conflicto permanente entre los aparatos policíacos y los sistemas de garantías jurídicas
- La brecha existente entre la dinámica del mercado y la intervención pública. Ej: Funcionarios de tributación exigen dinero a una multinacional para disminuir la cantidad de impuestos que debe pagar la empresa.
- La brecha existente entre el poder social efectivo y el acceso formal a la influencia política. Ej: Un gremio de industriales entrega sobornos a algunos miembros del Congreso para que aprueben una ley.
- La brecha existente entre los recursos de la administración pública y la dinámica social. Ej: Un funcionario del Ministerio de la Vivienda recibe dinero de una organización para orientar ciertos recursos exclusivamente hacia ella.
- La brecha existente entre la impunidad real y la responsabilidad formal de los funcionarios públicos. Ej: Un deficiente sistema de control público permite que las medicinas asignadas a un hospital, se vendan fuera de este.<sup>44</sup>

## **El impacto social de la corrupción**

La corrupción acentúa las diferencias sociales al limitar el papel del Estado como mediador de las demandas de los distintos grupos sociales. Las clases populares o marginales se ven sometidos a un proceso de exclusión social y político ya que la corrupción los aleja del sistema formal y los obliga a acceder de manera informal a sus medios de subsistencia.

Ejemplo:

---

<sup>43</sup> Sani, Giacomo. "Sociedad Civil" en Norberto Bobbio (Coord.), *Diccionario de Ciencia Política*, pp. 469-472.

<sup>44</sup> Escalante Gonzalbo, Fernando. *Op cit.*, pp. 333 y siguientes.

Las consecuencias de la corrupción generalizada:

- Se deslegitima el sistema político. La corrupción de jueces y de legisladores hizo que los peruanos aprobaran masivamente la decisión del Presidente Fujimori de disolver e intervenir los poderes del Estado.
- Mala asignación de fondos escasos. "El problema de la corrupción en México" comentó un funcionario público "es que aquí se derrocha un millón de pesos para robar mil".
- Se distorsionan los incentivos económicos. Los mejores negocios no dependen de la competitividad de las empresas sino de su capacidad de influir en los responsables de tomar las decisiones sobre las contrataciones. Se afecta así la eficacia de la economía de mercado.
- Se destruye el profesionalismo. En un sistema de corrupción generalizada el interés por los sobornos reemplaza los criterios profesionales.
- Segrega y desanima a los honestos.
- Se impide la planificación, debido a la falsedad de los datos.<sup>45</sup>

### **Hipercorrupción.**

La cultura general es permisiva ante las violaciones de las reglas, y los organismos de control no cumplen con su función. Los sobornos son una forma generalizada de resolver los conflictos y no existen esfuerzos serios por controlar el problema.

Las diferencias fundamentales son:

- generalización del soborno.
- porcentajes de soborno desmesurados.

La corrupción, como la enfermedad, se encuentra en todas y partes del mundo. Sin embargo hay tiempos, organizaciones o países con epidemias y otros con una situación controlada. En algunos países como la Argentina, Venezuela y la mayoría de los países en vías de desarrollo, la epidemia es la situación natural. Los países subdesarrollados son sistemas de corrupción latente.<sup>46</sup>

---

---

<sup>45</sup> Moreno Ocampo, Luis. En defensa propia. Cómo salir de la corrupción, Buenos Aires, Editorial Sudamericana, 1993, p. 123.

<sup>46</sup> Moreno Ocampo, Luis. Op. cit., p. 119.

# La anatomía de la corrupción





## Indice

La anatomía de la corrupción	
El mito de la cultura .....	50
Tipos de soborno .....	50
Corrupción e ineficiencia del mercado .....	52
Transiciones a la democracia y a una economía del mercado .....	53
<a href="#">EXTRACTOS DE LA HORA DE LA TRANSPARENCIA EN AMÉRICA LATINA</a>	
<a href="#">Elementos que contribuyen al desarrollo de la corrupcion .....</a>	<a href="#">55</a>



# La anatomía de la corrupción

*Las burocracias están diseñadas para llevar a cabo tareas públicas. Pero en el momento en que se establece una burocracia, desarrolla una vida espiritual autónoma y ve al público como el enemigo.*

Brooks Atkinson, "September 9", Once Around the Sun (1951)

Aunque la corrupción se define como "el mal uso del poder encomendado para obtener beneficios privados", también se puede decir que representa el incumplimiento del principio de "mantener cierta distancia", según el cual ninguna relación personal o de parentesco debe estar presente en la toma de decisiones económicas, ya sea por parte de actores económicos o de funcionarios de gobierno.

Una vez que se viola el principio de mantener cierta distancia y se hacen distinciones con base en las relaciones personales o de parentesco, surgirá, con frecuencia, la corrupción. Ejemplos de esto son las situaciones de conflicto de intereses y el nepotismo. Se considera que el principio de mantener cierta distancia es fundamental para el funcionamiento eficaz de cualquier organización.<sup>1</sup>

Un supuesto clave, aunque no mencionado, en el que se basa el trabajo teórico sobre el papel del sector privado es que los funcionarios del sector público (tanto quienes formulan las políticas como los servidores públicos) actúan con conocimiento, neutralidad e imparcialidad en la búsqueda del bienestar social.<sup>2</sup> Pero, ¿es cierto? Según los funcionarios, ¿qué constituye el bienestar social y qué consideran que constituye "corrupción"? Y ¿qué hay de su disposición, o de su falta de la misma, para tomar medidas en contra de la corrupción? Estas preguntas se hacen con demasiada poca frecuencia.

En 1994, un proyecto de investigación en New South Wales, Australia, llevado a cabo por la Comisión Independiente contra la Corrupción, buscó determinar el tipo de conductas que los empleados del sector público considerarían corruptas, e identificar aquellos factores que podrían dificultar que los empleados tomaran medidas en su contra. Se hizo una encuesta para la cual se les pidió a los servidores públicos encuestados que evaluaran doce escenarios, en términos de:

- qué tan deseable es el comportamiento,
- qué tan dañino es,
- qué tanto se justificaba, según ellos, y
- qué harían al respecto.

Además, se les pidió a los encuestados que declararan si, y qué tanto, estaban de acuerdo o en desacuerdo con doce descripciones de actitudes.<sup>3</sup>

---

1. Vito Tanzi en *Corruption, Governmental Activities and Markets*, Documento de trabajo del FMI, agosto de 1994.

2. *Ibid.*

3. Estas descripciones y otros detalles aparecen en la sección de Casos Exitosos de la versión para Internet de este Libro de Consulta: [www.transparency.org](http://www.transparency.org).

Las respuestas individuales fueron muy distintas en cuanto a sus visiones de lo que es o no es “corrupto”. Como lo menciona el informe, “es importante que todos aquellos que están interesados en minimizar la corrupción, se den cuenta de que los colegas de un empleado del sector público quizás no tengan la misma idea que él en cuanto a lo que consideran “corrupto”. Esta falta de consenso en cuanto a lo que se entiende por corrupción dificulta aún más la lucha en su contra.

La encuesta mostró que la disposición para tomar medidas contra la corrupción dependería de una variedad de factores, incluyendo la relación entre hacer algo y qué tan dañino, indeseable o injustificado se consideraba que era cada escenario. Entre los factores que reducen la disposición para tomar medidas se encuentran:

- la creencia de que el comportamiento se justificaba dadas las circunstancias;
- la actitud de que informar sobre casos de corrupción es inútil, dado que no se puede hacer nada al respecto;
- la creencia de que el comportamiento no era corrupto;
- un temor a las represalias tanto personales como profesionales;
- una posición relativamente baja dentro de la organización;
- la percepción de los empleados de su relación con quien incurrió en la corrupción y con el supervisor;
- la preocupación sobre pruebas insuficientes.<sup>4</sup>

Queda claro, entonces, que las perspectivas personales de quienes están en puestos de confianza o de autoridad deben ser el punto de partida de cualquier trabajo serio sobre la contención de la corrupción. Como lo mostró el estudio australiano, el combate contra la corrupción debe comenzar por aumentar la conciencia de lo que constituye el límite del comportamiento aceptable, y extender la información sobre los costos de la corrupción.

Una encuesta muy distinta sobre la experiencia de los capítulos de Transparencia Internacional, llevada a cabo en 1995, sugirió que la corrupción en el sector público aparece en gran medida de la misma manera y afecta las mismas áreas en un país en desarrollo que en uno desarrollado. Las áreas de actividad gubernamental más vulnerables a la corrupción resultaron ser:

- la contratación pública;
- la redistribución de la tierra;
- la recaudación de impuestos;
- los nombramientos gubernamentales; y
- el gobierno local.

Los métodos para llevar a cabo la corrupción también eran muy similares, incluyendo:

- el amiguismo, las conexiones, los miembros de la familia y los parientes;
- la corrupción política, mediante donaciones a campañas políticas, etc.;

4. *Unravelling Corruption: A Public Sector Perspective: Survey of NSW Public Sector Employees' Understanding of Corruption and their Willingness to Take Action, ICAC Research Report Number 1, Comisión Independiente Contra la Corrupción (NSW), abril de 1994.*

- las comisiones informales sobre los contratos gubernamentales (y consultorías subcontratadas); y
- fraude de todo tipo.

Dentro del servicio público (incluyendo tanto a los funcionarios electos y nombrados como a los políticos) a menudo se llevan a cabo los siguientes tipos de actividad:

- los ministros “venden” sus poderes discrecionales. En New South Wales, Australia, por ejemplo, se condenó y encarceló al Ministro de Servicios Correccionales por vender a narcotraficantes liberaciones anticipadas de prisión;
- los funcionarios toman un porcentaje de los contratos gubernamentales, que a menudo es depositado en cuentas bancarias extranjeras;<sup>5</sup>
- los funcionarios reciben demasiada “hospitalidad” de parte de los contratistas gubernamentales, así como beneficios en especie (por ejemplo, becas para que los hijos estudien en universidades extranjeras);
- los funcionarios se contratan ellos mismos para llevar a cabo negocios gubernamentales, ya sea mediante compañías que sirven como fachadas y “socios” o abiertamente, auto-nombrándose “consultores”;
- los funcionarios viajan al extranjero deliberadamente para poder reclamar viáticos que ellos mismos determinan, a niveles extravagantes;
- los partidos políticos usan la perspectiva del poder, o de su continuación, para cobrarles grandes rentas a las empresas internacionales en particular, a cambio de contratos gubernamentales (que pueden disfrazarse de “donaciones” a una “obra de caridad” o a un “hospital” designados de antemano). En Kenia, por ejemplo, durante los años de Kenyatta, el vehículo fue el Hospital de las Fuerzas Armadas de Gatundu, que era el “beneficiario” forzoso de “donaciones caritativas” hechas por todos los que querían hacer negocios con el régimen. Si este hospital realmente hubiera sido el destinatario último del dinero, podría haber sido un gran hospital universitario, en vez de un hospital relativamente modesto en la tierra tribal del antiguo Presidente;<sup>6</sup>
- los funcionarios fiscales practican la extorsión, amenazando a los contribuyentes o a las empresas importadoras con cargos adicionales, a menos que paguen un soborno; en cuyo caso se elaboran declaraciones fiscales bajas, que no se justifican, o entran bienes de importación sin pagar ningún derecho de aduana. Por ejemplo, la recaudación de impuestos en Tanzania se redujo dramáticamente en 1994-95. En Italia, donde la práctica supuestamente también es extendida, los contribuyentes, las grandes empresas en particular, acusan a la ‘policía financiera’ de extorsionarlos, aunque falta comprobar en procesos legales hasta qué grado estas empresas se resisten a pagar por reducciones ilícitas en sus declaraciones fiscales;
- los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley exigen dinero para su propio beneficio, amenazando con poner multas de tránsito a menos que se les paguen sobornos (a menudo un poco menores que la multa por la falta, si es que llegara a una corte);

5. *Las maneras de hacer esto, incluyendo burlar las reglas sobre contratación pública establecidas por instituciones de crédito internacionales, se describen en el libro de George Moody-Stuart, Grand Corruption: How Business Bribes Damage Developing Countries (WorldView Publishing, Oxford, 1997). El Sr. Moody-Stuart es Director del capítulo británico de Transparencia Internacional. Su manuscrito original circuló de manera privada en 1993 y contribuyó mucho a que se rompiera, en círculos de negocios, el tabú que impedía discutir el problema de la corrupción.*

6. *Los acontecimientos contemporáneos en Europa han revelado lo extendida que es esta práctica en la mayor parte de las democracias de Europa Occidental (por ejemplo, Italia, Austria, Francia, España y Bélgica; véase la mayoría de los boletines de TI).*

- algunos proveedores de servicios públicos (por ejemplo, licencias de manejo, permisos para puestos en el mercado, controles de pasaporte) insisten en que se pague por los servicios para agilizar el proceso o para evitar retrasos. En América Latina, esta práctica se ha institucionalizado, tanto que ha surgido toda una profesión para “ayudar” a quienes quieran hacer trámites con una agencia de gobierno;<sup>7</sup>
- quienes ocupan cargos superiores en el servicio público les cobran “rentas” a sus subordinados, obligándolos a juntar montos fijos cada semana o mes y transferirlos hacia arriba. En la Ciudad de México, se desarrolló una práctica mediante la cual un policía que patrulla las calles debía pagar renta por su automóvil de patrulla, su arma y su trabajo; cada renta se pagaba a los distintos funcionarios responsables de transporte, armas y supervisión; y
- se crean “fantasmas” para rellenar las nóminas y listas de pensionados, o para crear instituciones ficticias que, si existieran, tendrían derecho a recibir fondos estatales. En Uganda, se identificaron enteras “escuelas fantasmas” durante una auditoría sorpresa llevada a cabo en el contexto de un proyecto de reforma del sector público. En el país vecino de Tanzania, la Comisión Warioba encontró muchas instancias de este tipo. Incluso Francia no ha sido inmune. Se descubrió que un encargado de pagos del ejército había creado unidades ficticias dentro del Ejército Francés con el fin de generar pagos privados.

La corrupción, en todas sus formas, no se limita a ningún país en particular. La corrupción en China, donde los burócratas han “comercializado su poder administrativo”,<sup>8</sup> realmente no es distinta de aquella que hay en Europa, donde los partidos políticos han recibido enormes comisiones informales para proyectos de obras públicas (en Italia, el costo de la construcción de carreteras ha disminuido más de veinte por ciento desde el ataque a la corrupción denominado “Manos Limpias”). Se han establecido fondos irregulares en cuentas bancarias suizas para el financiamiento ilícito de partidos políticos, y se sospecha que estos fondos se han “filtrado” hacia bolsillos privados. También se han pagado sobornos a los partidos políticos por el trámite de contratos en el sector de la defensa. Las compañías han ofrecido cenas, entretenido y sobornado a los funcionarios, sobre todo cruzando fronteras internacionales, para obtener negocios de manera ilegal e injusta y, a menudo, con consecuencias desastrosas.

En Gran Bretaña, escándalos sobre conflictos de interés involucraron a miembros del parlamento hasta tal punto que sólo 11 por ciento del público creía que generalmente se podía confiar en que los ministros “dijeran la verdad” (el porcentaje era de 84 por ciento para doctores y maestros, y de 72 por ciento para locutores de noticias en televisión). Mientras que la mayor parte de los grupos ocupacionales habían mejorado su reputación en los últimos diez años, la reputación de los ministros y de los políticos en general, ya

Las consecuencias de aceptar sobornos. Gordon Foxley, un servidor público del Ministerio de Defensa británico, estuvo cuatro años en prisión por aceptar al menos \$2.25 millones de dólares en sobornos. Sin embargo, de acuerdo con un análisis llevado a cabo para el capítulo británico de TI, Foxley causó un daño financiero de hasta 200 millones de dólares. Esto incluye el costo de los empleos perdidos en la fábrica británica que no obtuvo los contratos, la pérdida de ganancias que disminuyó los valores disponibles para proyectos de privatización, la pérdida de capacidades muy desarrolladas, el precio innecesariamente alto que se pagó, y la compra, en al menos un caso, de una espoleta inútil, puesto que era “ineficaz en condiciones prácticas de batalla”.  
“MoD arms chief's greed cost 130 million pounds” *Observer (UK)*, 16 de octubre de 1994.

7. Estos “profesionales” han sido cooptados por el sistema hasta tal punto que pueden llevar los papeles al frente de una fila y lograr que se tramiten de inmediato, o tramitarlos ellos mismos. Algunas alcaldías incluso les proporcionan una oficina a estos individuos. No obstante, políticos reformadores los han echado (por ejemplo, Ronald McLean Abaroa, el primer alcalde electo de La Paz, Bolivia). Se puede argumentar que la familiaridad de estos individuos con el sistema burocrático es un apoyo positivo para la administración pública, y que proveen un servicio genuino. Este argumento podría ser válido si no fuera por el hecho de que los sistemas mismos parecen depender de, y estar apoyados por el ingreso que estos individuos extraen del público y transfieren a los funcionarios. Referencia: conversaciones con Ronald McLean Abaroa y Valeria Merino Dirani.
8. Véase Yufan Hao y Michael Johnston, *Reform at the Crossroads: An Analysis of Chinese Corruption*, Departamento de Ciencia Política, Universidad de Colgate, Hamilton, NY, enero de 1995.

baja, disminuyó aún más. La reacción de la prensa sugiere que el cinismo público en Gran Bretaña, en todo caso, ha crecido considerablemente desde 1993, cuando se hizo la encuesta.<sup>9</sup>

Los políticos británicos generalmente han caído a causa de errores de juicio más que por actos criminales;<sup>10</sup> sin embargo, en Europa continental, incluyendo Bélgica, Italia, Austria, Francia y España, se ha investigado y enjuiciado activamente a las figuras políticas por abuso de confianza. En cualquier momento, numerosas figuras políticas están bajo investigación en Estados Unidos. En Australia, se ha encarcelado a ministros, y en Nueva Zelanda, un Contralor General, mientras aún estaba desempeñando su cargo, fue acusado y encarcelado por haber desviado fondos públicos.<sup>11</sup> Sin embargo, en una encuesta de TI realizada en 1995, Nueva Zelanda se situó nuevamente como el país menos corrupto de los 41 países en donde se realizaron encuestas de opinión entre empresarios que llevan a cabo transacciones internacionales.

## El mito de la cultura

Queda clara una lección: muy poca gente está en posición de criticar a los demás en cuanto al tema de la corrupción. Inclusive en Singapur, posiblemente uno de los países con gobierno menos corrupto, existe la corrupción, aun cuando sea en un grado mínimo. De aquí se deriva la segunda lección: la corrupción afecta hasta a los gobiernos más limpios, y se debe mantener una actitud alerta frente a ella.

## Tipos de soborno

Hay un consenso general en torno a las situaciones que son especialmente susceptibles a la corrupción. No obstante, un esfuerzo eficaz para poder hacerle frente a la corrupción debe comenzar con sus causas básicas. Necesitamos entender los incentivos que motivan tanto a los sobornadores potenciales como a quienes resultan afectados por la corrupción de los demás. Se pueden distinguir cuatro grandes categorías:

**Categoría (1):** se pueden pagar sobornos para (a) obtener acceso a un beneficio escaso, o (b) evitar un costo.

**Categoría (2):** se pueden pagar sobornos para recibir un beneficio (o evitar un costo) que no es escaso, pero sobre el cual los funcionarios del estado deben ejercer un poder discrecional.

**Categoría (3):** se pueden pagar sobornos ya no para obtener un beneficio público en sí mismo, sino para obtener servicios vinculados con la obtención de un beneficio (o con el hecho de evitar un costo): por ejemplo, para agilizar un servicio o para obtener información privilegiada.

**Categoría (4):** se pueden pagar sobornos para (a) evitar que otros compartan un beneficio o (b) imponerle un costo a otra persona.

La categoría (1) incluye cualquier decisión burocrática en la que una ganancia para el sobornador representa una pérdida para otra persona: por ejemplo, el acceso a permisos de importación o exportación; las divisas; un

9. MORI hizo la encuesta. A los periodistas les fue peor, ya que su posición pasó de 19 a 10 por ciento, ilustrando la crisis en los medios públicos británicos. Véase *Standards in Public Life: First Report of the Committee on Standards in Public Life Vol. I: Report*, (HMSO, Londres, 1995), p. 107. La encuesta se encuentra en la sección sobre Casos Exitosos de la versión electrónica de este Libro de Consulta: [www.transparency.org](http://www.transparency.org).

10. Un antiguo ministro, Jonathan Aitken, fue encarcelado por perjurio después de que hubiera tratado de fabricar pruebas para ganar un litigio de difamación en contra del periódico *The Guardian*, que había documentado reuniones secretas con traficantes de armas del Medio Oriente mientras era Ministro de Defensa. No se ha revelado exactamente qué estaba pasando, ni si la conducta fue apropiada.

11. *Boletín de TI*, junio de 1997.

contrato o una franquicia gubernamental; concesiones para explotar el petróleo u otros minerales; la asignación de tierra pública; la compra de una empresa recién privatizada; acceso a fondos de capital escasos bajo control estatal; una licencia para operar un negocio cuando hay un número total de licencias fijo; acceso a servicios públicos como la vivienda popular; insumos subsidiados; o mayor protección policiaca para una empresa. En todos estos ejemplos quizás haya competencia entre los sobornadores, que los burócratas y los políticos pueden manipular o incluso crear. Si los servidores públicos tienen poder discrecional para diseñar proyectos, podrían crear una escasez para su propio beneficio monetario, o asignar recursos de manera demasiado extensa (un fenómeno conocido como “estiramiento de la oferta” o “*supply-stretching*”).<sup>12</sup>

Ejemplos de la categoría (2) incluyen: reducir los pagos fiscales o exigir pagos más altos cuando no existe ningún límite fijo sobre los ingresos; eximir de derechos de aduana y de regulaciones; evitar los controles de precios; otorgar licencias o permisos sólo a aquellos que se consideran “aptos”; tener acceso a servicios públicos abiertos (como derechos); recibir un empleo en la administración pública; estar fuera del alcance de la ley (especialmente para los delitos “sin víctimas” o de cuello blanco); obtener la aprobación de un consejo para un proyecto de construcción; y aplicar las normas de seguridad o ambientales de manera muy laxa. A menudo, la discrecionalidad burocrática puede llevar a que se exijan sobornos. La policía puede contratar pandillas para que amenacen los negocios y al mismo tiempo aceptar sobornos por parte de estos mismos negocios para que los protejan.<sup>13</sup> De igual manera, los políticos pueden amenazar con apoyar leyes que impondrán costos o prometer que otorgarán beneficios especializados a cambio de sobornos.

La categoría (3) incluye servicios relacionados con las primeras dos categorías, más que beneficios *per se*. Por ejemplo, información privilegiada sobre las especificaciones contenidas en un contrato (este fue el caso en Singapur, donde un consorcio de corporaciones de países exportadores sobornó para obtener información privilegiada en relación con contratos gubernamentales; posteriormente, el Gobierno de Singapur puso a estas corporaciones en la lista negra). Otros aspectos incluyen un servicio más rápido; menos papeleo; avisos por adelantado de redadas policiacas; menor incertidumbre; o una auditoría favorable que mantenga los impuestos bajos. A menudo, los burócratas pueden generar condiciones que producen este tipo de sobornos. Los funcionarios pueden introducir retrasos e imponer requisitos rígidos para las solicitudes. En Rusia, por ejemplo, a pesar de las leyes fuertes para la protección ambiental, la condición del medio ambiente sugiere que para el régimen legal es más importante proveer oportunidades para que los funcionarios extraigan sobornos en casos de incumplimiento, que la protección verdadera del medio ambiente.<sup>14</sup>

La categoría (4), como la (1), también incluye ganadores y perdedores. Los ejemplos incluyen casos en que el encargado de un negocio ilegal puede pagar a las oficinas de gobierno encargadas de aplicar la ley para que ataquen a sus competidores. Los propietarios de negocios legales pueden apoyar la imposición de limitaciones regulatorias excesivas a sus competidores, o intentar convencer a los funcionarios para que le nieguen la licencia a un competidor potencial. Grupos de apostadores ilegales sobornaron a un Comisario de Policía de Queensland para que entregara un informe a su gobierno, arguyendo que la industria del juego no debía legalizarse.

En las categorías (1) y (4), donde hay perdedores directos, la organización de los sobornadores potenciales puede ser importante para determinar el tamaño y el predominio de la corrupción. Si sólo hay un pequeño número de beneficiarios potenciales, podrían repartirse el mercado entre ellos de manera monopolística, en vez de acudir al soborno, para luego presentarles un frente común a los funcionarios. Estos casos demuestran que eliminar la corrupción no constituye un fin en sí mismo. Una política que fomenta la monopolización de una industria podría reducir la corrupción, pero traería pocos beneficios sociales. En vez de fluir parcialmente

12. Alam, M. Shahid, *Some Economic Costs of Corruption in LDCs*, *Journal of Development Studies* 27: 89-97, p. 91, 1991.

13. *Ibid.*

14. *Conversación con una corporación del sector privado con presencia en ese país.*

hacia los funcionarios, los beneficios se vaciarían en los bolsillos de empresas monopólicas. Además, si estas compañías son extranjeras y están repatriando sus ganancias o intereses internacionales criminales, los beneficios generalmente saldrán del país. Ejemplos como este ilustran como el problema quizás no sea la corrupción *per se*, sino las rentas monopólicas que fomentan los pagos ilegales.

Exigir pagos de la gente que tiene derecho a recibir servicios, pero que no puede obtenerlos (por ejemplo, la expedición de una licencia de manejo) se clasifica correctamente como “extorsión” (y es un crimen en la mayoría de los países) en vez de soborno. La prueba consiste en determinar si, tanto el que paga como el que recibe el soborno, estaban actuando ilegalmente, o si quien pagó el soborno era una víctima inocente de una ofensa por parte de un funcionario que de otra manera le negaría a la persona el servicio al que tenía derecho.<sup>15</sup>

## Corrupción e ineficiencia del mercado

Algunos analistas arguyen que el soborno sólo representa la operación de fuerzas del mercado dentro de programas estatales, y que, dada la eficiencia del mercado, los pagos ilegales se deben tolerar. Quizás existan casos así; sin embargo, esta evaluación benigna debe verse con escepticismo.

Primero, se pueden socavar los programas públicos cuando los servidores públicos asignan recursos escasos al postor más alto. La vivienda popular, por ejemplo, está diseñada para las familias más pobres, no las que puedan pagar más. Además, la perspectiva de pagos ilegales puede tener como consecuencia que los funcionarios creen escasez artificial y sobre-burocratización. Es más, cuando se pagan sobornos para inducir a los funcionarios a que favorezcan una empresa a expensas de los competidores, a menudo el postor más alto no es la organización más eficiente del mercado; al contrario, puede ser la organización con las ganancias monopólicas más altas, como resultado de la eliminación de los competidores.

La ilegalidad de la corrupción misma introduce costos que limitarán la eficiencia del soborno. En primer lugar, porque quienes la llevan a cabo procuran mantener sus tratos ilícitos en secreto, y porque la información sobre los precios - que es esencial para el buen funcionamiento de un mercado - no está fácilmente disponible, y puede tener como resultado precios inflexibles. Una vez que se fija una tasa aceptable de soborno (10% del precio del contrato) o un cargo (100 dólares estadounidenses para obtener una licencia de manejo) y se sabe de este cargo en la comunidad en cuestión, el precio puede permanecer constante, aun si las condiciones de mercado cambian a lo largo del tiempo. La costumbre y la tradición tienen mayor influencia sobre los mercados de la corrupción que sobre los mercados privados normales. Quizás sean necesarios grandes cambios, como la caída de un gobierno corrupto, para poder hacer reajustes en los pagos de sobornos.

En segundo lugar, para reducir los riesgos de ser detectados, la entrada al mercado de los sobornos, tanto para quienes los pagan como para quienes los reciben, está limitada a personas conocidas y de confianza: familiares, amigos cercanos, miembros del pueblo o de la tribu. En tercer lugar, si algunas personas se niegan a participar, los beneficios de la corrupción no se distribuirán ampliamente. Es posible que servidores públicos honestos sencillamente rehusen entrar al mercado de la corrupción. En cuarto lugar, dada la ilegalidad de los sobornos, no se puede asegurar el cumplimiento de los contratos entre beneficiarios y funcionarios. Por ende, el riesgo de que una de las dos partes no cumpla con el acuerdo limitará el número y el tipo de tratos que se hagan, y aumentará las posibilidades de que dichas transacciones sólo ocurran entre personas que se conocen bien. Como regla general, entonces, se puede rechazar el argumento de que la corrupción asigna los recursos eficientemente.

---

15. Esta distinción se encuentra en el trabajo sobre corrupción elaborado por la Cámara de Comercio Internacional (CCI).



## Transiciones a la democracia y a una economía del mercado

La corrupción florece en los sistemas rígidos, donde hay múltiples trabas y fuentes de poder monopólicos dentro del gobierno. Una economía planificada, en la cual muchos precios están por debajo de los niveles del mercado, provee incentivos para los pagos ilegales como manera de asignar bienes y servicios escasos. Las transacciones que serían intercambios legales en economías de mercado son pagos ilegales en estos sistemas. Además de vender bienes y servicios a quienes ofrezcan los sobornos más altos, los servidores públicos tienen un incentivo para crear aún más trabas como medio para exigir pagos ilegales más elevados. Los funcionarios pueden, por ejemplo, crear retrasos o introducir condiciones costosas. El problema fundamental no es simplemente la existencia de precios controlados que están por debajo del nivel del mercado, sino también el poder monopólico de los funcionarios estatales que no están amenazados por la entrada de competidores más eficientes y menos caros.<sup>16</sup>

En todo el antiguo bloque soviético, las condiciones económicas les dieron a los funcionarios un incentivo para explotar sus puestos para obtener beneficios privados, y a sus clientes, un incentivo para hacer pagos ilegales. La corrupción era común porque la rigidez formal del sistema no estaba respaldada por un sistema legal imparcial capaz de hacer cumplir las normas. Al contrario, los cuadros superiores en la jerarquía ejercían la autoridad máxima, y a menudo tenían sus propias razones para modificar las leyes o interpretarlas libremente, por medio de su propia autoridad. Los subordinados no podían apelar a “la ley” como razón para oponerse a las demandas de sus superiores. El sistema no sólo era rígido, sino también arbitrario. Como consecuencia de los requerimientos e irracionalidades de este sistema, casi todos eran transgresores de la ley. La complicidad generalizada entre la ciudadanía en cuanto a las transacciones corruptas se convirtió en un mecanismo de control social. A menudo se usaban los casos de corrupción para castigar a los disidentes, mas no para mejorar el funcionamiento de la burocracia estatal.

Sin embargo, es importante mencionar que la situación era distinta de un país oriental a otro. Había mecanismos de queja, tanto comunales como estatales, así como mecanismos dentro de los sindicatos; en algunos países, ciertamente, estos mecanismos funcionaron relativamente bien, al menos cuando no había cuestiones políticas de por medio. La omnipresente seguridad estatal también cubría los temas económicos y tenía un efecto disuasivo. No obstante, una visión generalizada consiste en que “el Estado nos estaba robando, y sólo estábamos recuperando de nuevo lo que era nuestro”.<sup>17</sup>

Estas observaciones podrían sugerir que el declive de los gobiernos autoritarios y de las economías planificadas centralmente reducirá la incidencia de la corrupción, conforme las fuerzas competitivas del mercado llegan al primer plano. De acuerdo con este escenario, los pagos ilegales se convertirán en precios legales de mercado, y se reducirá el nivel de beneficios monopólicos. Pero este no ha sido el caso. La corrupción y la ilegalidad se han desbocado en las economías de mercado emergentes de Rusia y de Europa del Este, así como en las nuevas democracias latinoamericanas.

Se mencionan las historias de los “grandes capos” (“*robber barons*”) estadounidenses del decenio de 1920 para sostener el argumento de que el “capitalismo ranchero” sólo es una etapa de transición que debe sufrirse antes de llegar a una etapa capitalista más estable. Sin embargo, el peligro es que la corrupción se extienda tanto que socave y destruya la etapa transitoria misma. Incluso si en algunas condiciones la corrupción es consistente con el crecimiento económico, esto no implica que facilita el crecimiento o que no tenga otras consecuencias políticas o sociales negativas. Es más, los vínculos entre los negocios corruptos y el crimen organizado, así como los

16. Andrei Schleifer y Robert Vishney, 1992, *Pervasive Shortages under Socialism*, *Rand Journal of Economics* 23:237-246.  
Montias, J.M. y Susan Rose-Ackerman, 1981, *Corruption in a Soviet-type Economy: Theoretical Considerations*, en Steven Rosefielde (ed.), *Economic Welfare and the Economics of Soviet Socialism: Essays in Honour of Abram Bergson*, Cambridge, Cambridge University Press.

17. Véase, por ejemplo, Mikhail Stern, *Defendant, The USSR vs. Dr. Mikhail Stern* (Nueva York, Urizen Books, 1977).



arreglos transfronterizos que han hecho, le agregan dimensiones completamente nuevas al problema y dan una razón más para sospechar que la historia no se está repitiendo.

Durante el periodo de transición, si se permite que los precios lleguen a niveles de mercado, nadie necesitará pagar un soborno para obtener bienes. Sin embargo, si aún quedan áreas de control estatal, éstas podrían convertirse en puntos de convergencia para los pagos ilegales. Por ende, aunque el proceso mismo de privatización reduce, en última instancia, la corrupción al limitar el papel del Estado en la economía, puede ser inicialmente una fuente de actividades corruptas conforme los inversionistas compiten unos con otros para tener una presencia.<sup>18</sup>

La fuente principal de la corrupción ya no es la rigidez del sistema, sino la incertidumbre en torno a él. La etapa transitoria no tiene legitimidad legal ni fuerza institucional, como resultado de las estructuras administrativas y políticas frágiles y mal desarrolladas. Las personas que operan dentro de estas estructuras estatales transitorias buscan la certidumbre, y pueden tratar de lograrlo al sobornar a los funcionarios.<sup>19</sup> En el peor de los casos, los ciudadanos y los negocios sencillamente deciden salirse de la economía legal y apoyarse en el crimen organizado para que este último los proteja tanto del Estado como de cualquier amenaza competitiva.<sup>20</sup> En este caso, la corrupción puede ser un mero instrumento para inducir a los funcionarios públicos a que miren hacia otro lado e ignoren lo que está pasando. El Estado no sólo se debilita, sino que también se vuelve irrelevante. El resultado final del ciclo destructivo podría ser el surgimiento de presiones públicas para limitar el papel del mercado y hacer que el Estado regrese a una economía planificada.<sup>21</sup>

Si en el pasado la estabilidad facilitaba la corrupción y en el presente la inestabilidad también la fomenta, ¿qué se puede hacer al respecto? A pesar de los cambios dramáticos en las estructuras institucionales de las sociedades en transición, aún queda un obstáculo importante: la falta de un compromiso estatal creíble con el cumplimiento de la ley. La respuesta a la corrupción por parte de los estados en transición debe consistir tanto en la reforma legal sustantiva como en la reestructuración institucional. Los países en transición deben liberalizar sus economías mediante la reducción de los incentivos para sobornar y la eliminación de los subsidios, las barreras comerciales y el trato preferencial en la contratación pública.

Sin embargo, mientras los Estados en transición desregulan y eliminan los controles en algunas áreas, también necesitarán introducir regulaciones en otras. Por ejemplo, quizás se necesiten nuevas normas para regular la contaminación ambiental, la seguridad y la salud de los trabajadores y consumidores, y los mercados financieros y de valores. Posiblemente también necesiten nuevos programas de subsidios para personas necesitadas que no pueden sobrevivir en una economía de mercado. No obstante, estos nuevos programas deben estar diseñados de tal manera que los incentivos para la corrupción se mantengan bajos. Se podría así, regular la contaminación mediante permisos de emisiones comercializables, y se podría dar asistencia social mediante pagos directos en efectivo o sistemas de bonos. Sin embargo, incluso estos programas pueden prestarse al abuso. La simplificación y los proyectos basados en el mercado no pueden solucionar todos los problemas; las reformas morales y estructurales también deben formar parte de la solución.

18. Luigi Manzzetti, *Economic Reform and Corruption in Latin America, North-South Issues, Centro Norte-Sur, Universidad de Miami*, 3: 1-6 (1994).

19. Andrei Schleifer y Robert Vishney, 1993, "Corruption", *Quarterly Journal of Economics* 108: 599-617.

20. Susan Rose-Ackerman, 1994, *Reducing Bribery in the Public Sector*, en Trang, Duc V. (ed.), *Corruption and Democracy*, Budapest, Institute for Constitutional and Legislative Policy, pp. 21-28; Daniel Kaufman, 1994, *Diminishing Returns to Administrative Controls and the Emergence of the Unofficial Economy: A Framework of Analysis and Applications to Ukraine*, *Economic Policy* (diciembre), pp. 51-69; Timothy Frye, 1993, *Caveat Emptor: Institutions, Credible Commitment and Commodity Exchanges in Russia*, in David Weimer (ed.), *Institutional Design*, Kluwer.

21. Timothy Frye, 1993, *Caveat Emptor: Institutions, Credible Commitment and Commodity Exchanges in Russia*, in David Weimer (ed.), *Institutional Design*, Kluwer.

## EXTRACTOS DE LA HORA DE LA TRANSPARENCIA EN AMÉRICA LATINA

Elementos que contribuyen al desarrollo de la corrupción<sup>1</sup>

Se presentan a continuación los diversos factores que propician el desarrollo de la corrupción:

1. **Coerción estatal.** La coerción puede ser descrita como una causa de corrupción tal como lo señala Philip<sup>2</sup>, quien afirma que se puede definir a un Estado como corrupto cuando la garantía de sumisión a las reglas se obtiene solamente a través de la fuerza o de incentivos materiales. Tal Estado carece de libertad (entendida como autogobierno) y de seguridad. Tampoco goza de una auténtica vida política en tanto no disfruta de un proceso político capaz de movilizar a las personas hacia una concepción homogénea del bien público.
2. **Poder.** Los funcionarios ocupan una posición de poder frente a grupos privados, y algunos, dependiendo de su jerarquía, poseen mayor discreción que otros. Las prácticas patrimonialistas hacen de los empleos públicos obvias invitaciones a la corrupción, ya que antes del surgimiento de burocracias estatales, los puestos se vendían y compraban de acuerdo a las necesidades del Estado y los deseos de los particulares. Aquel que ocupaba un puesto poseía amplios poderes discrecionales y administraba la cuestión pública de acuerdo a sus intereses. En la actualidad, muchos burócratas reproducen estas características patrimonialistas.
3. **Burocracia.** La sistemática sustitución de empleados públicos elegidos meritocráticamente por otros escogidos de manera clientelar es un elemento que degenera los principios de las burocracias estructuradas. Además, la excesiva centralización de funciones y toma de decisiones impide el desarrollo de una gestión pública eficiente y ágil, acorde con los rápidos cambios sociales acaecidos en los últimos años.
4. **Ley y justicia.** El sistema legal puede contribuir a la corrupción de diversas maneras. En el caso de los países donde la rigidez y el formalismo de la ley son característicos, la corrupción es con frecuencia la única vía posible para acceder al sistema de justicia. Muchos son los procedimientos necesarios y demasiado el tiempo que demandan. Las soluciones en este punto son dos: cambiar el sistema o entrar a negociar con él. La última no es mala a priori, pero sin duda lleva a la corrupción.
5. **Regulaciones vagas sobre conflicto de intereses.** La razón por la cual este tema es de especial relevancia para tratar la corrupción, se debe a que, en la mayoría de los regímenes, las decisiones de los funcionarios se encuentran limitadas por una vaga noción de interés público que se presta para muchas interpretaciones y deja amplios espacios para que se cometan actos corruptos.
6. **Una falsa noción de "eficiencia".** Algunos investigadores opinan que el soborno representa simplemente la operación de las fuerzas del mercado dentro de los programas estatales y que, dada la necesidad de que el mercado sea eficiente, los sobornos deberían tolerarse. Esta observación es inaceptable.

Los programas públicos pueden verse afectados de manera negativa si los funcionarios gubernamentales asignan los recursos escasos al licitante que ha pagado el soborno más alto, y no al más competitivo.

1. *Cepeda, Fernando.* La corrupción administrativa en Colombia. Diagnóstico y recomendaciones para combatirla, *Bogotá, Tercer Mundo Editores, Contraloría General de la República, Fedesarrollo, 1994, pp. 14-27.*  
 2. *Philip, Mark.* Defining corruption: An Analysis of the Republican Tradition, Mennagio, IPSA Research Committee on Political Finance and Political Corruption, 1987, p. 20.

Por otra parte, los sobornos inducen a los funcionarios a generar condiciones artificiales de escasez, lentitud y trámites innecesarios para presionar su pago.

Los costos reales de una operación entre el Estado y particulares, de una prestación de servicios, de la adjudicación y de la ejecución de una obra de infraestructura se pueden ver completamente alterados por los efectos de la corrupción e inclusive han llegado a ocurrir casos en que los costos generados por el fenómeno han superado el costo real del proyecto. Basta citar casos como el de la Represa del Guavio en Colombia o el proyecto hidroeléctrico Itaipú en la frontera entre Argentina, Paraguay y Brasil.

La corrupción, lejos de “lubricar” el sistema termina, por generar costos excesivos que benefician a pocos y afectan negativamente al conjunto en su totalidad: “la mejor decisión individual es la peor grupal”.<sup>3</sup>

**7. Inequidad.** Generalmente se ha afirmado que la inequidad es un factor que contribuye a la corrupción. Este argumento es mucho más válido en países menos desarrollados, en los cuales la redistribución del bienestar y, consecuentemente los derechos universales, son casi inexistentes para la masa. La corrupción suministra, en apariencia, cierta garantía de acceso a aquellos derechos, a través de la “compra” de servicios y productos que el Estado debería proveer y el desarrollo de actividades informales.

**8. Industrialización, emigración y modernización.** Con la industrialización, la rápida inmigración hacia las grandes ciudades ha sido una constante. El antiguo campesino, al convertirse en un inmigrante en la sociedad urbana, busca perpetuar las relaciones humanas que él conoce: la amistad, la familia, y, gradualmente, las de la comunidad. La corrupción surge porque con este tipo de inmigraciones, los valores de las diferentes comunidades divergen entre sí, y entre ellas el proceso de comunicación e integración es lento (muchas veces ni siquiera sucede). Los cambios rápidos siempre crean problemas y los procesos de adaptación con frecuencia son prolongados en el tiempo y el espacio. En estas circunstancias, la corrupción se convierte en un mecanismo que posibilita la sobrevivencia de los más débiles, a través de una comunicación e integración distorsionadas.

He aquí algunos ejemplos de los grupos que coexisten y las formas de relación entre ellos:

**a) Tradición familiar (parentesco):** los intercambios giran en torno al núcleo familiar y la lealtad hacia éste es determinante.

**b) Sistema tradicional patrón-cliente:** los lazos con el jefe local son fuertes pero la identificación con la comunidad en general es muy débil. El cliente depende del patrón y no siente algún tipo de protección por parte del Estado o la familia.

**c) Sistema jefe-seguidor:** dos tipos de situación ilustran este sistema: por un lado, el funcionamiento en tiempos normales de las maquinarias políticas en tiempos de elecciones y, por otro lado, el manejo corrupto de los asuntos administrativos de una urbe latinoamericana como Bogotá, Caracas o Lima. La diferencia con el sistema anterior es que, dada la diversidad de opciones para vincularse con la estructura social, el seguidor o adepto goza de mayor independencia y discreción para decidir a quién se va a adherir.

**d) Sistema cívico-cultural o sistema “ideal”:** los ciudadanos no sienten la necesidad de emplear intermediarios influyentes. Existe un fuerte acatamiento de las normas por voluntad propia. El nivel de bienestar económico y social posibilita el desarrollo de una relación igualitaria entre los líderes y sus seguidores. Este es un sistema “ideal” en el cual la lucha contra la corrupción tiene una gran probabilidad de éxito, ya que la ciudadanía está consciente de la amenaza que representa.

3. *Moreno Ocampo, Luis.* Op. cit., p. 25.

## Desarrollando respuestas





## Indice

### Desarrollando respuestas

Creando la base: un entorno de integridad en la vida pública .....	61
Por qué fracasa la rendición de cuentas vertical... ..	62
Vigilar a los vigilantes: mantener una guardia perpetua .....	64
Contrapesos en el establecimiento de la rendición de cuentas horizontal .....	64
Cambio en la organización .....	65
La reforma de políticas y programas .....	66
El “silencio positivo” .....	67
Involucrando a la sociedad civil .....	67

# Desarrollando respuestas

*¿Qué es el gobierno mismo, sino la más grande de todas las reflexiones sobre la naturaleza humana? Si los hombres fueran ángeles, no sería necesario ningún gobierno. Si los ángeles gobernaran a los hombres, no se necesitarían controles internos ni externos sobre el gobierno.*

*James Madison (1751-1836), cuarto presidente de Estados Unidos.*

A pesar de la ráfaga de actividades en el mundo durante el último decenio, aún puede ser que el reformador potencial de la corrupción no sepa por dónde empezar. La historia está llena de intenciones de reforma - grandes promesas junto con una incapacidad conspicua para presentar resultados. Un ejemplo es el antiguo presidente de Corea de Sur, Roh Tae Woo. En su posesión, prometió ser el presidente más pulcro de la historia de su país, pero terminó en prisión, enfrentando una serie de cargos importantes culpándolo de corrupción.<sup>1</sup>

Hay casos en los que las intenciones son genuinas: llegan gobernantes recién electos que están determinados a limpiar la corrupción, pero que pronto quedan abrumados por el tamaño de los problemas que enfrentan. Otros líderes sólo adoptan una postura vacía, haciendo discursos y firmando leyes sin tener ninguna expectativa de que haya un cambio significativo.

Algunos promulgan reformas para luego incumplirlas en privado. El ex-Canciller alemán Helmut Kohl les dio mucha importancia a las reformas diseñadas para contener el problema del financiamiento ilícito de los partidos políticos, pero se reveló que su comportamiento posterior fue totalmente contrario a todo lo que supuestamente creía.

Una y otra vez, electores optimistas han votado por gobiernos comprometidos con un combate firme y efectivo a la corrupción. Los gobiernos se han tropezado con su incapacidad de contrarrestar el problema; otros han sido electos en la esperanza de que puedan enfrentar mejor el problema. Sin embargo, muy pocos pueden señalar algún avance duradero. No sólo se debe lograr un cambio, sino que debe ser un cambio sostenible.

Una dificultad adicional para los países en desarrollo y en transición es la debilidad inherente al gobierno mismo. En vez de "re-inventar" el gobierno, algunos países aún tienen que "inventarlo" por completo.

Los funcionarios corruptos, ya sea de manera conciente o no, muestran un desprecio por los demás, sin importar qué tan sencillos o inocentes parezcan sus actos de corrupción. Este desprecio contiene las semillas de una actitud megalómana que, si se deja crecer, en algún momento florecerá, llevando a conductas cada vez peores... donde se considera que los demás son reemplazables y que las vidas ajenas son inútiles y no tienen sentido. Toda corrupción es una decepción, una mentira que sacrifica el bien común o el interés público a cambio de algo mucho menor... Alberga patologías sociales que dividen, desestabilizan e insensibilizan. No sólo encamina a la sociedad hacia un rumbo equivocado, sino que también acaba con la legitimidad del gobierno, apoya formas erróneas de liderazgo público y da malos ejemplos a las generaciones futuras. *Gerald E. Caiden, Towards a General Theory of Official Corruption, Asian Journal of Public Administration, Vo. 10, No. 1, 1988, p. 19.*

Al hacer un análisis del fracaso de esfuerzos pasados, se puede identificar una variedad de causas, incluyendo las siguientes:

- Los límites del poder que está en la cúspide. Un jefe de estado entrante puede tratar de enfrentarse al reto, pero la máquina gubernamental corrupta que ya existe se lo impide en la práctica. Como ejemplo está el presidente Mkapa de Tanzania, quien al momento de ser electo en 1995 declaró públicamente sus bienes y los de su esposa, e hizo un llamado a otros gobernantes a que siguieran su ejemplo. El

1. *The Washington Post*, 18 de noviembre de 1995.

Procurador emitió una declaración pública que, de acuerdo con la interpretación de mucha gente, sugería que las acciones del Presidente eran “ilegales” (en tanto que la ley no las requería) y que sería inadecuado que otros líderes hicieran lo mismo.

- La ausencia de un compromiso en la cúspide del poder. Funcionarios administrativos o de menor rango político quizás quieran efectuar un cambio, pero la ausencia de un compromiso a nivel del liderazgo les impone severas limitaciones.
- Las reformas tienden a olvidarse de quienes están en la cúspide, y se enfocan sólo en los niveles administrativos y políticos menores, basándose en el supuesto de que los que están arriba no “necesitan” reformarse o que serían abiertamente hostiles hacia cualquiera que lo intentara hacer. El resultado es que la ley se aplica de manera dispareja e injusta, y pronto deja de aplicarse del todo.
- Las promesas demasiado ambiciosas que crean expectativas poco realistas y que no se podrán cumplir. Quienes prometen lo que no pueden cumplir, pronto pierden la confianza de los que están a su alrededor.
- Las reformas no tienen un enfoque específico y posible, por lo cual no pueden llevar a un cambio concreto.
- Las reformas se han llevado a cabo de manera incompleta y desorganizada, por lo cual nadie es responsable ni está comprometido con su aplicación concreta.
- Las reformas han dependido demasiado de la ley, que es un instrumento incierto para tratar de cambiar el comportamiento de la gente, o de las medidas impositivas, que pueden desembocar en represión, abuso del poder y el surgimiento de otro régimen corrupto. Si un sistema legal no está funcionando, es más probable que el problema se encuentre en el sistema judicial (con retrasos, corrupción e incertidumbres) que en lo estipulado por la ley misma. Si las leyes que ya existen no están funcionando, es improbable que una nueva ley tenga algún efecto.
- Los mecanismos institucionales no se ponen en práctica. Incluso cuando los esfuerzos de reforma son reales, se necesitan mecanismos institucionales para poder seguir con dichas reformas después de que sus promotores originales se hayan ido. El caso clásico es el del Juez Plana en Filipinas, quien reformó la administración fiscal, mejorando su capacidad para recaudar impuestos de manera eficaz y justa; no obstante, en el momento en que el Juez dejó su puesto, las reformas comenzaron a deshacerse.<sup>2</sup>

Un proceso de reforma también debe enfrentarse a una variedad de intereses creados: aquellos que han estado interpretando las leyes de acuerdo con sus propias necesidades, ya sea para redondear sus bajos ingresos o para rellenar cuentas de banco extranjeras ya grandes, están potencialmente en riesgo y se resistirán el proceso de reforma.

Muchas personas están en posiciones desde las cuales pueden sabotear las reformas; algunas son tan poderosas o están tan determinadas, que pueden acudir a la violencia. Los peligros potenciales para los reformadores en dichos países son reales. Los cambios inherentes a una transformación eficaz del sistema de integridad de un país pueden ser considerables, por lo cual necesitarán hacer uso de capacidades políticas y gerenciales especiales. Los parlamentos también pueden adoptar conductas

Una encuesta culpa a la sobre-regulación de causar ganancias bajas. De acuerdo con una encuesta de la Cámara de Comercio de Estados Unidos que se publicó el martes, las empresas estadounidenses en China no logran, por lo general, alcanzar sus metas en cuanto a ganancias; una de las razones son las políticas gubernamentales onerosas.....A pesar de la imagen que tiene China como país de costos bajos, sólo 13 por ciento de los 112 encuestados encontró que los costos en ese país eran menores que los de otros mercados. Se consideró que el trabajo, los bienes raíces y los impuestos estaban aumentando los costos.

Una queja principal de casi todas las empresas que respondieron a la encuesta realizada el verano pasado, fue que el sistema legal chino era “impredecible, poco confiable y confuso”. Según el informe, las empresas extranjeras padecían una falta de información sobre las leyes actuales, que a menudo se interpretaban y aplicaban inconsistentemente. También les causaron irritación los decretos repentinos y secretos expedidos por los ministerios que contradecían leyes conocidas.

El informe agregó que la adhesión de China a la OMC les daría a las empresas extranjeras el derecho de consultar materiales sobre leyes comerciales y de inversión.

A pesar de varias campañas contra la corrupción, 72 por ciento de las empresas estadounidenses consideraba que “la corrupción en China es inaceptablemente alta; además, la mayoría de las empresas no creía que la corrupción en los negocios se estuviera reduciendo”, según el informe.

*Paul Eckert, Reuters. 14 de marzo del 2000*

2. Robert Klitgaard, *Controlling Corruption*, University of California Press, Los Angeles, California; 1988.



indignantes, negándose a acabar con áreas de corrupción de las cuales se benefician personalmente los legisladores.<sup>3</sup> Por ejemplo, algunos observadores consideraron que las dificultades a las que se enfrentó el presidente Obasanjo en 1999/2000 para que la Asamblea Nacional de Nigeria promulgara legislaciones contra la corrupción, se debieron a que algunos legisladores se sintieron directamente amenazados.

El principio primario y más importante de la reforma consiste sencillamente en no intentar hacer lo imposible. A menudo, intentar llevar a cabo una purga total del pasado incita a que se pongan obstáculos, en el mejor de los casos. Es importante definir las áreas más prometedoras para la reforma y concentrarse en ellas. Unas cuantas “victorias rápidas” pueden lograr más que un solo cambio; también pueden demostrarles al sistema y al público que el cambio es posible y que viene en camino.

En segundo lugar, el énfasis debe ser tan “accesible al consumidor” como las circunstancias lo permitan, para que el proceso no presente una amenaza al público. Habrá quienes acaten las reformas para evitar la corrupción futura, al darse cuenta de que las reglas han cambiado.

## Creando la base: un entorno de integridad en la vida pública

¿Qué puede esperar el público de sus gobernantes? Si se percibe que quienes encabezan las reformas no son íntegros ellos mismos, puede descarrilarse todo el esfuerzo contra la corrupción, y puede vacilar el compromiso público con las reformas. Sin embargo, la integridad no es un fin en sí mismo; más bien, es un camino que lleva a que se le otorgue al público los servicios que tiene derecho a recibir de sus gobernantes.

El Comité Nolan sobre Estándares en la Vida Pública (Reino Unido, 1995) ha sugerido que hay siete principios relevantes aplicables a todos los aspectos de la vida pública:

**Desinterés:** Quienes ocupan cargos públicos deben tomar decisiones únicamente en términos del interés público. No deben tomar decisiones con el fin de obtener ganancias financieras u otros beneficios materiales para ellos mismos, para familiares o para amigos.

**Integridad:** Quienes ocupan cargos públicos no deben tener obligaciones financieras ni de ningún otro tipo hacia individuos u organizaciones externas que podrían influenciarlos en el desempeño de sus deberes oficiales.

**Objetividad:** Al llevar a cabo tareas públicas como hacer nombramientos públicos, otorgar contratos o recomendar a individuos para recibir premios y beneficios, los servidores públicos deben tomar decisiones basados en el mérito.

**Rendición de cuentas:** Quienes ocupan cargos públicos son responsables por sus decisiones y acciones ante el público y deben someterse a cualquier tipo de escrutinio que sea apropiado para su cargo.

**Apertura:** Los servidores públicos deben tener la mayor apertura posible en cuanto a todas las decisiones y acciones que tomen. Deben dar razones para explicar sus decisiones y restringir la información sólo cuando sea realmente necesario hacerlo para el bien público en general.

**Honestidad:** Los servidores públicos tienen la obligación de declarar todo interés privado que esté relacionado con sus deberes públicos, y de tomar medidas para resolver cualquier conflicto entre ellos, de tal manera que se proteja el bien público en general.

**Liderazgo:** Quienes ocupan cargos públicos deben promover y apoyar estos principios mediante el liderazgo y el ejemplo.

3. Véase, por ejemplo, la negativa del parlamento brasileño para hacer ilegal el nepotismo. El tema del nepotismo se tratará más adelante.



El establecimiento y mantenimiento de la integridad en la vida pública y en la administración pública incluyen varios elementos. Éstos comprenden: la legislación, las regulaciones y los códigos de conducta; una sociedad con valores religiosos, políticos y sociales que exigen honestidad por parte de políticos y funcionarios; profesionalismo entre los funcionarios; una sensación de elitismo positivo y de integridad entre los servidores públicos de alto nivel; y un liderazgo político que toma en serio tanto la moralidad pública como la privada.

Juntos, todos estos elementos establecen y nutren una tradición de vida pública ética y un entorno ético en el que generalmente se asume que los políticos y los funcionarios son honestos. En este tipo de entorno, también se asume que las leyes y los medios de detección e investigación son suficientes para asegurar que violar las leyes, aceptar sobornos o involucrarse en un fraude sea arriesgado y costoso.<sup>4</sup> No obstante, es importante tener en cuenta varios puntos claves:

- El entorno ético debe apropiarse, hacerse cumplir, adaptarse y aplicarse de manera equitativa y consistente en todo el sector público;
- el entorno ético debe ser auto-sostenible e integral; si dicho entorno tiene puntos potencialmente débiles, se deben introducir nuevos instrumentos de rendición de cuentas, o se deben mejorar y reforzar los medios existentes para contrarrestar estas debilidades;
- el entorno ético requiere compromiso y liderazgo político para inspirar confianza, pero no siempre deben ser los políticos quienes tengan la responsabilidad única de crearlo y de hacerlo cumplir; y
- el entorno ético depende de cambios a nivel micro (los detalles de la reforma) para poder hacer frente a las consecuencias del fracaso. El fracaso puede tener como resultados: orientación débil sobre las normas de conducta o el incumplimiento de los procedimientos; indiferencia o ignorancia administrativa; poderes agregados de toma de decisión; sistemas de información financiera y gerencial inadecuados; prácticas de trabajo laxas; malas relaciones entre los empleados; autonomía sub-organizacional; malas políticas de reclutamiento y capacitación; y un esfuerzo insuficiente o nulo por controlar, monitorear o vigilar el contacto cada vez mayor con los valores, las prácticas, los empleados y los procedimientos del sector privado.<sup>5</sup>

## Por qué fracasa la rendición de cuentas vertical...

En una democracia están presentes dos formas de rendición de cuentas: la “rendición de cuentas vertical”, mediante la cual los electores (los gobernados) ejercen control sobre los gobernantes, y la “rendición de cuentas horizontal”, según la cual quienes gobiernan (los gobernantes) son responsables ante otras organizaciones (las comisiones de vigilancia).

En principio, los gobernantes y los gobernados son parecidos. No hay ningún grupo especial con poder político. El pueblo mismo les otorga poder político a representantes elegidos por un periodo de tiempo limitado. Si la gente está insatisfecha, puede remover a quienes están en el poder, ya sea mediante el voto o exigiendo su dimisión o un castigo.<sup>6</sup>

A lo largo de la historia, sin embargo, se ha comprobado que la mera “rendición de cuentas vertical” es insuficiente. Si los gobernantes no pueden lograr una reelección mediante el apoyo de una población satisfe-

4. Alan Doig en *Honesty in Politics and Public Spending: The Ethical Environment*, trabajo presentado en el Segundo Seminario sobre la Situación y la Prevención de la Corrupción, Santiago de Chile, 4-6 de julio de 1994, p. 4.

5. *Ibid.*, pp.7, 8.

6. Véase el argumento de Biancamaria Fontana de la Universidad de Lausana: *The Failures of Human Agency: Accountability in Historical Perspective*, junio de 1997 (no se ha publicado).

cha, lo logran mediante una combinación entre el secreto (para que el electorado no se percate de lo que está sucediendo) y la construcción de sistemas clientelares. Los gobernantes también pueden llevar a cabo actos populistas de corto plazo que quizás sean dañinos para el público a largo plazo. Los políticos no sólo tenderán a extender los límites de su poder y de su autoridad para poder gobernar con la menor oposición posible, sino que, en algunos casos, también multiplicarán sus intervenciones sólo para comprobar su propia importancia.

Es más, la clase política que surge con los políticos profesionales comparte un conjunto de valores en gran medida incompatibles con el ideal democrático, y el contraste entre las promesas que hicieron cuando formaban parte de la oposición y las acciones que tomaron una vez en el poder es muy fuerte. Por ejemplo, en 1997 el gobierno laborista llegó al poder en el Reino Unido, prometiendo acabar con el secreto oficial. Se diluyeron constantemente sus reformas posteriores hasta tal punto que algunos analistas arguyen que las reformas finales, lejos de lograr un gobierno más transparente, podrían aumentar las áreas secretas.

Las democracias antiguas reconocían estas contradicciones y luchaban en su contra. En la Atenas de la antigua Grecia, la Corte Popular, integrada por un grupo de ciudadanos elegidos al azar, emitía juicios sobre las controversias públicas y tenía el poder de revocar decisiones tomadas por la Asamblea del Pueblo, el cuerpo legislativo.<sup>7</sup> De manera similar, en la antigua Roma se consideraba que el derecho de un ciudadano a apelar a la tribuna de los plebeyos en contra de decisiones tomadas por los magistrados, constituía la piedra angular de la libertad.<sup>8</sup> Ambos sistemas eran democráticos, dado que los ciudadanos los ejercían; se caracterizaban por la rendición de cuentas horizontal, ya que las cortes populares eran, efectivamente, órganos políticos autónomos e independientes.

En contraste, en la antigua China, en los imperios romanos tardíos y en las antiguas monarquías europeas surgió una clase burocrática que, en su momento, sirvió como una barrera de contención entre el pueblo y los gobernantes. Cuando se afectaban las susceptibilidades de dicha clase, sus miembros podían resistirse pasivamente, cuestionando, retrasando y reorientando el efecto de las órdenes superiores, ejerciendo así una forma limitada de rendición de cuentas vertical en un ámbito no democrático.

Paradójicamente, en el estado moderno la clase burocrática, que surgió históricamente y que sirvió con frecuencia como barrera de contención para proteger a los ciudadanos, se ha convertido en gran medida en parte del problema. Nunca se diseñó para ser responsable ante el pueblo, y sus estratos más altos dependen hasta cierto punto de la clase política. Sin embargo, en muchos sentidos las burocracias han logrado quitarle bastante poder a la élite política, incluyendo a agencias como bancos centrales, consejos de investigación e instancias de regulación comercial. Por consiguiente, lo que comenzó siendo una barrera contra las acciones despóticas, puede verse ahora como despótico en sí mismo. Al final de cuentas, el pueblo siente que su voluntad no se toma en cuenta, y los representantes electos por el pueblo lamentan que una multiplicidad de oficinas burocráticas se han escapado de su control.

Pareciera que las posibilidades de que la rendición de cuentas vertical fuera exitosa serían más favorables en un ámbito democrático. En teoría, los gobernantes y los gobernados son iguales, ya que los gobernantes son electos de entre el pueblo por un periodo finito, e investidos con el poder sólo temporalmente. Si gobiernan mal, el

“La manzana podrida del canasto de frutas...” La comisión Knapp, que investigó la corrupción en el Departamento de Policía de Nueva York, concluyó que “la interacción de la terquedad, la hostilidad y la soberbia ha impulsado la llamada teoría de la “manzana podrida”. De acuerdo con esta teoría, que casi se había convertido en doctrina oficial del Departamento, se denunciaba inmediatamente a cualquier policía corrupto como una “manzana podrida” dentro de un canasto de frutas por lo demás frescas. Nunca se debía admitir que la corrupción individual de ese policía podría ser síntoma de una enfermedad subyacente y generalizada. Citado en Bruce L. Benson, “An Institutional Explanation for Corruption of Criminal Justice Officials”, *Cato Journal*, Vol. 8 (1) 139, en p. 149.

7. Morgen H. Hansen, *The Athenian Democracy in the Age of Demosthenes*, Oxford, Blackwell, 1991, cap. 8. Citado por Biancamaria Fontana, *supra*. El tamaño de la Corte podía variar entre cientos de ciudadanos hasta más de dos mil, dependiendo de la importancia del tema en cuestión. Los miembros del jurado se escogían al azar. Los partidarios y los opositores de la medida en cuestión presentaban sus argumentos. Se esperaba que las personas presentaran su propio caso y estaba prohibido emplear a oradores o asesores.

8. Claude Nicolet, *Le métier de citoyen dans la Rome républicaine*, Paris, Gallimard, 1976, cap. VIII; *ibid...*

pueblo, los gobernados, puede quitarles el puesto mediante el voto. Si abusan de su poder, el pueblo puede exigir un castigo y/o su renuncia.

Pero a pesar de esto, el concepto de rendición de cuentas vertical ha resultado ser inadecuado. La política se ha convertido en una profesión, y como tal ha adquirido sus propias reglas y normas a las cuales se adhiere la clase política, tanto aquellos que gobiernan como los contendientes por el poder. Rara vez se considera que la transparencia frente al pueblo sea una ventaja para los gobernantes, quienes tienen un interés creado en controlar lo que los gobernados saben y la manera precisa como se les presentan los hechos (de aquí el surgimiento de los expertos en el manejo de medios o "*spin doctors*").

Quienes gobiernan se benefician cuando pueden esconderse detrás de los detalles técnicos del gobierno y dar una imagen inexacta de sus actividades.

Así pues, la rendición de cuentas vertical fracasa por varias razones: el pueblo no está informado de manera adecuada sobre las actividades de los gobernantes; no tiene el poder para investigar con precisión los abusos que pudieron haber tenido lugar; y el proceso electoral sólo es periódico, de tal manera que, aun cuando hay elecciones libres, se juzga a la administración de acuerdo con la percepción que tiene el electorado sobre su desempeño a lo largo del periodo, y no se le hace responsable por abusos específicos.

## Vigilar a los vigilantes: mantener una guardia perpetua

El ejemplo que den los líderes y funcionarios públicos de alto nivel es muy importante para que se logre y se mantenga un sistema de integridad nacional efectivo. Empero, ¿quién vigilará a los vigilantes?

Mientras que las cortes populares de la antigua Grecia y Roma podían lograr la tarea de llevar a cabo una "rendición de cuentas horizontal", la complejidad del estado moderno hace poco manejable el ejercicio formal de una vigilancia popular. La sociedad civil tiene, por supuesto, posibilidades cada vez mayores de asumir esta responsabilidad (con la ayuda de una explosión de la información), como se verá más adelante en este Libro de Consulta. Sin embargo, la vigilancia formal debe depender de otros mecanismos.

## Contrapesos en el establecimiento de la rendición de cuentas horizontal

En cualquier sistema de integridad, el objetivo es crear un sistema de contrapesos dentro de un marco de principios fundamentales acordados (que generalmente están plasmados en una constitución escrita o en una ley básica). En efecto, se logra un "círculo virtuoso" en el cual se monitorean, tanto por sí mismos como por otros, todos los principios que puedan estar en riesgo.

Esta es la "rendición de cuentas horizontal", que difiere de la "rendición de cuentas vertical" en cuanto a que los actores rinden cuentas unos a otros en un plano horizontal, en vez de ser responsables ante sus superiores en una estructura jerárquica cada vez más angosta. En esencia, la rendición de cuentas horizontal significa que ninguna persona o institución está, por sí sola, en una posición desde la cual pueda

Receta de Montesquieu para la rendición de cuentas. En su obra *De l'Esprit des Lois* (1748), Charles-Louis Secondat - el Barón Montesquieu - propuso algo que sigue siendo la teoría más influyente sobre la rendición de cuentas horizontal. De acuerdo con su interpretación, la condición necesaria para que existiera un régimen moderado (en vez de uno despótico) era la articulación de la actividad del gobierno en funciones distintas y la asignación de estas funciones a órganos distintos. Este reparto del ejercicio de la autoridad política ofrecía una doble ventaja: (a) las distintas ramas del gobierno operarían en competencia unas con otras, cada una limitando y controlando el campo de acción de la otra; y (b) la necesidad de obtener la aprobación de diversas autoridades retrasaría la aplicación de la legislación (le preocupaban las órdenes de aprehensión arbitrarias y secretas) y permitiría mayores oportunidades para monitorear y detectar abusos. Citado por Biancamaria Fontana, *supra*.

9. "El poder corrompe y el poder absoluto corrompe absolutamente." Lord Acton hizo esta observación en una carta a Mandell Creighton, 5 de abril de 1887.

dominar a los demás. Como tal, niega el “poder absoluto” que corrompe “absolutamente”, como lo dijo Lord Acton en su famosa frase.<sup>9</sup>

No obstante, un círculo que se sostiene solo, se puede basar tanto en la integridad como en la decepción. Cada ocupante de un puesto está potencialmente en riesgo, ya sea un jefe de gobierno, un juez, un auditor o un funcionario menor; aunque unos evidentemente son más vulnerables que otros, dependiendo del valor de las decisiones que toman y de los procesos que controlan. El reto consiste en crear un sistema transparente y en el que se rindan cuentas; un sistema así tiene dos objetivos principales: el primero es evitar que ocurra el fraude, y el segundo es hacer creer a los actores principales que hay una posibilidad real de que se detecta el fraude.

El monitoreo de la corrupción no se puede dejar sólo en manos de fiscales y de las fuerzas de la ley y del orden. La acción no puede depender únicamente de la detección y del enjuiciamiento penal. La acción debe, más bien, incluir una combinación de arreglos vinculados entre sí. En parte, este enfoque incluye mejorar la transparencia de las relaciones y, en la medida de lo posible, evitar que se desarrollen relaciones que puedan llevar a la corrupción. Incluye la transparencia en los asuntos financieros de actores claves y la posibilidad de que instituciones independientes, que probablemente estén fuera de cualquier red de corrupción en particular, lleven a cabo revisiones.

Aunque la corrupción nunca se puede monitorear por completo, puede controlarse mediante una combinación de códigos éticos, medidas legales decisivas en contra de los culpables, cambios organizacionales y reformas institucionales.

## Cambio en la organización

El cambio organizacional dentro del servicio público puede ayudar a minimizar las oportunidades de incurrir en prácticas corruptas. En Singapur, por ejemplo, se inició un exitoso programa contra la corrupción a principios del decenio de 1970 con instrucciones a todos los secretarios permanentes (jefes de secretarías de estado) de que informarían a sus funcionarios sobre la seriedad de los esfuerzos gubernamentales por erradicar la corrupción, y de aconsejarlos a que reportaran cualquier caso de corrupción.

También se les pidió a los secretarios que tomaran medidas apropiadas en aquellas secciones que estaban particularmente expuestas a la corrupción. Tales medidas incluían:

- mejorar los métodos y procedimientos de trabajo para reducir los retrasos;
- aumentar la efectividad de la supervisión para permitir que los altos funcionarios inspeccionaran y controlaran el trabajo de sus empleados;
- hacer una rotación de funcionarios para asegurar que ningún funcionario o grupo de funcionarios permaneciera demasiado tiempo en la misma unidad funcional;
- llevar a cabo controles sorpresa sobre el trabajo de sus funcionarios;
- tomar las medidas de seguridad necesarias para evitar que personas no-autorizadas tuvieran acceso a las instalaciones de una sección; y

Quitar al culpable sin eliminar la oportunidad. “En un plano, la corrupción se puede ver como un problema de individuos con ambiciones o avaricia excesivas. Si este fuera el caso, entonces funcionaría la estrategia que consiste en sacar las “manzanas podridas” individuales del canasto de frutas. No obstante, en los casos en que se ha hecho esto [en Sierra Leona], en contra de funcionarios gubernamentales de alto nivel, ha persistido la corrupción... Exponer y juzgar un caso... puede sacar al culpable, mas no eliminar la ofensa. En Sierra Leona, la corrupción persiste porque los sistemas de organización y la cultura no han cambiado. Las circunstancias que crearon la corrupción han permitido que ocurra de nuevo.” *Sahr John Kpundeh en “Prospects in Contemporary Sierra Leone”, Corruption and Reform 7: 237-247 (1993)*

10. Jon S. T. Quah, *Singapore's Experience in Curbing Corruption: A Source Book*, ed. Arnold J. Heidenheimer et al, (New Brunswick; Transaction Publishers; 1989), p. 845.

- revisar, después de un lapso de tres a cinco años, las medidas tomadas contra la corrupción, con el fin de introducir nuevas mejoras.<sup>10</sup>

## La reforma de políticas y programas

En ocasiones, es posible reformar, rediseñándolos, los programas públicos que están llenos de corrupción.<sup>11</sup>

La primera posibilidad, que a menudo es la mejor opción, es eliminar el programa. Muchos países tienen normas y regulaciones que, aun si se administran de manera honesta, no sirven para ningún propósito público amplio. Pueden y deben discontinuarse (aunque esto nos lleva a preguntarnos si dichos programas y regulaciones se diseñaron de manera tan compleja a propósito, con el fin de crear oportunidades de corrupción para quienes estaban encargados de administrarlos). Otros programas quizás tendrían una función válida en un estado que funcionara bien, pero no son eficaces en estados donde la corrupción es endémica.

La segunda opción consistiría en preservar la función básica del programa, rediseñándola para que fuera más sencilla y más fácil de controlar. Por ejemplo, si un objetivo del programa es ser económicamente eficiente, entonces las reformas podrían introducir esquemas legales, basados en el mercado. Sin embargo, la simplificación (por ejemplo, la reducción del número de pasos necesarios para obtener permisos del gobierno o pagos por bienes suministrados) no siempre reducirá la corrupción si las reglas son muy rígidas. La rigidez burocrática con frecuencia fomenta comportamientos ilícitos, tanto por parte de los servidores públicos, como de los proveedores. Por ende, la simplicidad sólo funcionará si no es excesivamente arbitraria y si los altos funcionarios o los funcionarios independientes encargados de aplicar la ley, ponen en práctica medidas enérgicas para combatir la corrupción.

La privatización (el desplazamiento de las empresas administradas por el Estado al sector privado) también puede tener como resultado una reducción de las oportunidades para llevar a cabo prácticas corruptas, sencillamente porque los mecanismos de rendición de cuentas del sector privado y la necesidad de lograr un nivel mínimo de ganancias son fuertes incentivos para que la gerencia aplique estrategias internas contra la corrupción. Algunos partidarios de la privatización incluso arguyen que esta es una manera de curar los problemas de corrupción. Sin embargo, otros lo ven como una medida demasiado vasta para resolver un problema que se podría tratar de una manera menos drástica; antes de que se tome el camino de la privatización, debe haber buenas razones sociales, económicas y políticas para llevarla a cabo, aparte de la posibilidad de una reforma contra la corrupción. Además, existe el peligro de que la privatización cree una situación de monopolios en el sector privado (por ejemplo, del agua y de otros servicios públicos básicos); en este escenario, se podría eliminar la corrupción menor, pero al mismo tiempo se podrían introducir otras prácticas abusivas.

Si la corrupción es el resultado de una escasez de beneficios ofrecidos por el programa, se podría agrandar el tamaño del programa, convirtiéndolo tal vez en una iniciativa de derechos. Sin embargo, acabar con la escasez, no necesariamente acaba con la corrupción. Los funcionarios todavía deberán decidir quién está calificado para recibir beneficios del programa. Por ende, el gobierno necesitaría articular estándares claros que actores externos podrían evaluar fácilmente. Si los derechos del programa se especifican claramente, en cuanto a su carácter como a su duración, y el Estado está preparado para asegurar

Barreras que obstruyen las reformas. [En Ucrania] los burócratas monopolizan el poder real, en una estructura de órdenes al estilo soviético conocida como el "Apparat".... Puede bloquear las decisiones al retrasarlas o revisarlas. Como resultado, las secretarías de estado no pueden desarrollar sus propias agendas o iniciativas. Esta situación debilita la rendición de cuentas ministerial y establece un entorno institucional propicio para las prácticas corruptas. El Apparat ha resistido contundentemente todos los esfuerzos de reforma. Por ejemplo, los funcionarios sabotearon abiertamente una iniciativa contra la corrupción elaborada por el Ministerio de Justicia, denominada "operación manos limpias". Burócratas poderosos libraron una batalla feroz en contra de las reformas. Lograron debilitar elementos claves de la política y bloquear recursos destinados al poder judicial y a la policía [que están mal pagados y mal capacitados]. "Controlling Corruption: A Parliamentary Handbook", Canadian Parliamentary Centre, 1998, en la p. 45.

11. Susan Rose-Ackerman, 1978, *Corruption: A Study in Political Economy*, Nueva York, Academic Press; Robert Klitgaard, 1988, *Controlling Corruption*, Berkeley: University of California Press.

estos derechos, es menos probable que se busquen o se paguen sobornos. De nuevo, las reformas deben ser afines a las capacidades de un país.

## El “silencio positivo”

En Bolivia, recientes reformas incluyen hacer públicos los procedimientos y los costos. Todas las oficinas del gobierno deberán exhibir carteles en los que se explican los trámites necesarios y los costos exactos de cada transacción, para evitar que los empleados de gobierno exijan sobornos.

Otra medida es el “silencio positivo”, de acuerdo con el cual se considera que, si no han sido expresamente rechazadas en un lapso de 15 días, las solicitudes de licencias ocupacionales, registros de automóviles u otros certificados gubernamentales quedan automáticamente aprobadas. En Bolivia, la expresión “regrese mañana” es bien conocida: lo que en realidad significa es “regrese con el dinero”. De acuerdo con las reformas, si se les pide a los ciudadanos que “regresen”, pueden esperar 15 días para invocar el “silencio positivo”.<sup>12</sup>

## Involucrando a la sociedad civil

En los casos en que los intentos genuinos por combatir la corrupción han fracasado, generalmente ha faltado un ingrediente: la participación de la sociedad civil. El periódico *The Times of India* ha observado que “es necesario combatir, en primer lugar, la apatía general de la gente y la manera en la cual ésta acepta la corrupción como parte inevitable de la vida”.<sup>13</sup> La mayoría de quienes forman parte de la sociedad civil - el sector privado, los líderes religiosos, la prensa, los profesionales y, sobre todo, el ciudadano común que soporta la carga de la corrupción cotidiana - tienen un interés fundamental en que exista un sistema de integridad eficaz.

La participación de la sociedad civil es vital para que prospere cualquier estrategia contra la corrupción, y este Libro de Consulta provee ejemplos del mundo entero de las formas en las que la sociedad civil está comenzando a desempeñar un papel más significativo.<sup>14</sup>

Algunas de las soluciones se encuentran dentro de la sociedad civil misma: la necesidad de revertir la apatía del público o la tolerancia hacia la corrupción, por ejemplo. Empero, la sociedad civil también forma parte del problema. Las actividades estatales no ocurren en el vacío.<sup>15</sup> A menudo, el público en general es quien está pagando los sobornos. El punto donde coinciden el sector público y el privado es también, a menudo, el punto en donde florece la corrupción en grande y en donde se pagan los sobornos más altos.

12. “Bolivia paves the anti-corruption road”, *Miami Herald*, 30 de septiembre de 1998. En Nigeria, sin embargo, los carteles públicos que especifican los precios no han tenido ningún efecto. Se ignoran los carteles, y aunque el público sabe lo que debería estar pagando, los funcionarios siguen obligándolos a que paguen montos adicionales. (Conversaciones con Tom Ssawyer, agosto del 2000).

13. Editorial del 10 de mayo de 1964, p.6, citado en David Bayley, *The Effects of Corruption in a Developing Nation*, The Western Political Quarterly, p. 723.

14. Ciertamente, la sociedad civil ha participado en el pasado. Véase la discusión final en el capítulo sobre el papel del sector privado. Una vez que se aprobó la legislación contra la corrupción en Gran Bretaña en 1906, una parte de sus promotores formó una ONG, la Liga para la Prevención de las Comisiones Secretas y del Soborno; “casi todos los principales banqueros y comerciantes” eran miembros de ella. La Liga vigiló la aplicación de la nueva ley, e incluso descubrió casos por sí misma. Esto, junto con las duras sentencias que los jueces daban a los culpables, logró un cambio notable en las actitudes. Se estableció una Liga contra la Corrupción similar en Alemania.

15. Véase la discusión de James Coleman, *Foundations of Social Theory* (Cambridge, Mass: Belknap Press, 1990) en Vito Tanzi, *Corruption, Governmental Activities and Markets* (Documento de trabajo del FMI, agosto de 1994).

Por ello, cualquier intento por desarrollar una estrategia contra la corrupción que deja fuera a la sociedad civil, está ignorando una de las herramientas disponibles más poderosas y potencialmente más útiles. Por supuesto, la sociedad civil es débil, apática o se encuentra sólo en las primeras etapas de movilización y organización en muchos países donde la corrupción es endémica. Sin embargo, estas no son razones para dejarla a un lado, dado que la participación misma de una sociedad civil emergente puede, por sí sola, fortalecer y estimular el desarrollo futuro de una estrategia contra la corrupción.

No obstante, no se pretende sugerir que las organizaciones no-gubernamentales están exentas de problemas, tanto de corrupción como de credibilidad. Muchas se han establecido con el objetivo único de tener acceso a fondos otorgados por las agencias de desarrollo; muchas llevan a cabo sus actividades sin ser transparentes y sin rendir cuentas. Algunas son incluso poco más que empresas criminales que se han disfrazado como miembros de la sociedad civil. Estas organizaciones deshonorosas no sólo fomentan la desconfianza pública en la sociedad civil en conjunto, sino que también les dan armas a los críticos que ocupan posiciones poderosas y que quieren restarle poder a la sociedad civil. Como un buen punto de partida, la sociedad civil debería examinar la legitimidad y los estándares de sus propias instituciones claves y determinar las maneras de fortalecer su propia integridad.

La sociedad civil no puede exigirle al gobierno estándares más altos de los que está dispuesta a seguir ella misma.



# **El Sistema Nacional de Integridad**







## Indice

### El argumento en favor de una reforma

Consecuencias de la corrupción .....	71
El Sistema Nacional de Integridad .....	71
La respuesta al reto .....	72
Pero, ¿qué es un “Sistema Nacional de Integridad”?	72
Construyendo un Sistema Nacional de Integridad coherente .....	74
El objetivo .....	74
Los pilares institucionales del Sistema Nacional de Integridad .....	75
Los pilares referentes a las “reglas y prácticas” .....	76
El Taller de Integridad Nacional .....	77

### EXTRACTO DE LA HORA DE LA TRANSPARENCIA EN AMÉRICA LATINA

Construyendo Sistemas Nacionales de Integridad: el caso Latinoamericano .....	80
Los Estados latinoamericanos .....	80
Tanto las instituciones públicas .....	80

# El Sistema Nacional de Integridad

*Arquitectos de gran capacidad y fidelidad han levantado la estructura; sus bases son sólidas; sus componentes son bellos además de útiles; sus arreglos están llenos de sabiduría y de orden; y sus defensas son impenetrables desde fuera. Se ha creado para la posteridad, si es que la obra del hombre puede aspirar a tal condición. Empero, podría perecer en una hora como resultado de la locura, la corrupción o la negligencia de su único guardián: el pueblo. La virtud, el espíritu público y la inteligencia de los ciudadanos crean las repúblicas. Pero las repúblicas caen cuando se expulsa a los sabios de los consejos públicos, porque se atreven a ser honestos, y se premia a los derrochadores porque alaban al pueblo para poder engañarlo.*

Dr. Sachidanand Siha, mientras presidía la sesión inaugural de la Asamblea Constituyente de la India,  
9 de diciembre de 1946.

## El argumento en favor de una reforma

La corrupción socava el desarrollo democrático, dificultando el desempeño de instituciones públicas y el uso óptimo de los recursos. Fomenta el encubrimiento y las restricciones. En última instancia, les niega el desarrollo y la posibilidad de una mejor calidad de vida a los miembros más vulnerables de la sociedad. Aunque, al menos en teoría, se podría controlar la corrupción de manera autocrática y dictatorial, utilizando un “garrote”, el declive inexorable hacia la corrupción y otros abusos del poder por parte de los gobiernos totalitarios, nos sugiere que esta solución sólo puede ser temporal. En cualquier proceso de reforma sustentable, es crucial promover la integridad nacional en términos globales. Al elevar los niveles de integridad nacional, se puede reducir la corrupción; este enfoque es vital si se han de sostener otros esfuerzos por promover el desarrollo equitativo y sostenible.

## Consecuencias de la corrupción

Como es bien sabido, la corrupción engendra decisiones erróneas. Fomenta la competencia en cuanto al soborno, en vez de la competencia en la calidad y el precio de bienes y servicios. Inhibe el desarrollo de un mercado saludable. Sobre todo, distorsiona el desarrollo económico y social, lo cual es especialmente dañino en los países en desarrollo. Con demasiada frecuencia, la presencia de la corrupción significa que los más pobres del mundo, quienes menos pueden soportar los costos, deben pagar no sólo por la corrupción de sus propios funcionarios, sino también por aquella de las empresas de los países desarrollados. Es más, las pruebas disponibles demuestran que si no se limita la corrupción, crecerá, y exponencialmente. Una vez que se institucionaliza un patrón de sobornos exitosos, los funcionarios corruptos tienen un incentivo para exigir sobornos más grandes, creando una “cultura” de ilegalidad que a su vez fomenta la ineficiencia del mercado. Una vez perdida la autoridad moral de los gerentes mediante la corrupción de alto nivel, se desvanece su capacidad para controlar a sus subordinados.

En un plano conceptual, hay muchos costos ligados a la corrupción. Sin embargo, no es sorprendente que haya pocas pruebas concretas sobre la incidencia y la magnitud de la corrupción. Encuestas entre empresarios indican que el problema varía considerablemente de un país a otro, y que aun dentro de los países, algunas oficinas públicas (aduanales y fiscales, por ejemplo) son más susceptibles a la corrupción que otras. Las encuestas también indican que en los casos en que la corrupción es endémica, impone un costo desproporcionado sobre las pequeñas empresas. Lo más importante es que los sobornos mismos no representan el costo más oneroso; las consecuencias de la corrupción -las distorsiones económicas subyacentes y el socavamiento de las instituciones administrativas y gubernamentales- son las más costosas.

El argumento no es meramente “moral” ni “cultural”. Por razones prácticas, se debe limitar la “corrupción en grande”<sup>1</sup> (los sobornos y las comisiones enormes que las empresas en los países industrializados ofrecen o pagan en su búsqueda de contratos gubernamentales en el mundo en desarrollo y en los países de Europa central y oriental). Al enfrentarse con el reto de mantener o mejorar los niveles de vida, ningún país puede costear la ineficiencia que acompaña a la corrupción. Las democracias emergentes en particular corren riesgos políticos considerables si no se detiene la corrupción, dado que la corrupción puede debilitar mucho la autoridad y la capacidad del Estado naciente.

Extrañamente, en el Norte aún hay quienes creen que los sobornos aceleran la prestación de servicios de parte de un gobierno corrupto, y arguyen que la corrupción puede ayudar a agilizar una economía lenta y sobre-regulada. Encuestas en Tanzania revelan lo contrario: una vez que una persona reconoce que está dispuesta a pagar sobornos, otros “porteros” (“gatekeepers”) parecen estar más alerta a este hecho, de tal manera que la persona debe soportar retrasos y formas adicionales de extorsión conforme avanza. En contraste, se identifica a quienes se rehusan a pagar en la primera “reja”, y se considera de ahí en adelante que no son explotables y que no valen el tiempo y la energía requerida para tratar de exprimirlos. Las pruebas también indican que la corrupción eleva los costos de bienes y servicios, promueve inversiones improductivas y lleva al empeoramiento de la calidad de servicios infraestructurales.

Informes sobre la corrupción están presentes en los medios a diario y demuestran que la corrupción no es un problema exclusivo de los países en desarrollo, ni ocurre principalmente en ellos. Acontecimientos recientes en Europa y en América del Norte han demostrado con gran claridad que la corrupción es un tema sobre el cual los países desarrollados no pueden alegar ningún tipo de superioridad moral. Los países desarrollados desempeñan un papel muy importante como “sobornadores” en las transacciones de negocios internacionales, y la corrupción nacional interna -sobre todo la política- es un fenómeno creciente en estos países.

## La respuesta al reto

Hasta hace poco tiempo, las iniciativas para mejorar los estándares de la gobernabilidad en todo el mundo han ignorado lo que promete ser el enfoque más significativo de todos: la creación sistemática y consciente del “Sistema de Integridad Nacional” de un país. Incluso la expresión es de origen reciente: surgió de las discusiones que tuvieron lugar dentro del movimiento de Transparencia Internacional, y las agencias de desarrollo la divulgaron ampliamente.

Así como se deben entender claramente los conceptos y los fundamentos básicos de un sistema de integridad, es igualmente importante que las soluciones resultantes estén firmemente ancladas en la realidad práctica. Más allá de esto, las soluciones deben estar vinculadas con otras partes del sistema en general; de aquí la necesidad de un enfoque integral. Muchas estrategias para combatir la corrupción han fracasado porque han tenido un enfoque demasiado estrecho. No hay soluciones fáciles.

## Pero, ¿qué es un “Sistema Nacional de Integridad”?

Hoy en día, se acepta de manera generalizada la noción de que el gobierno moderno necesita rendir cuentas. Sin la rendición de cuentas, ningún sistema puede funcionar de tal manera que promueva el interés público en vez de los intereses privados de quienes tienen el control.

1. George Moody-Stuart, empresario británico nacido en la India occidental y primer director de TI-Reino Unido (el capítulo nacional de Transparencia Internacional) inventó la expresión “corrupción en grande”.

Básicamente, la tarea para los países en desarrollo y en transición consiste en alejarse de un sistema que funciona esencialmente desde arriba hacia abajo: un sistema en el que la élite autocrática en el poder da órdenes que los subordinados acatan, en mayor o menor medida. La tarea consiste en cambiar hacia un sistema de “rendición de cuentas horizontal”, en el cual el poder se dispersa, nadie tiene un monopolio y cada quien es individualmente responsable.

En un sistema así, debe haber libertad de prensa. Empero, la prensa debe respetar ciertos límites que la ley impone; por ejemplo, debe evitar los ataques difamatorios contra los individuos. Incluso una prensa libre es responsable, no sólo ante un Consejo de Prensa (que puede o no ser un órgano reglamentario), sino también, en última instancia, ante las cortes. Por su parte, las cortes ya no son “servidores” de la élite gobernante, sino que actúan con independencia y hacen cumplir la ley y las reglas que ésta dicta. Sin embargo, dicha independencia no es absoluta: los jueces deben responder por sus decisiones individuales mediante un sistema de apelaciones, y cada juez debe rendirle cuentas sobre su integridad y su competencia a otro órgano, ya sea un parlamento o una comisión de servicios judiciales. Ese órgano es, a su vez, responsable ante otra entidad, y en última instancia ante el pueblo, mediante las elecciones. De esta manera, los vínculos de la rendición de cuentas unen los elementos, o “pilares”, y al hacerlo, se apoyan y se fortalecen dichos elementos.

Bajo un sistema de “rendición de cuentas horizontal”<sup>2</sup> se perfecciona un “círculo virtuoso” en el cual cada actor vigila y es vigilado, monitorea y es monitoreado. Un círculo así evita y al mismo tiempo responde a la vieja pregunta: “¿quién vigilará a los vigilantes?”

Sin embargo, crear un “círculo virtuoso” es más fácil de decir que de hacer. Las antiguas tradiciones y prácticas de capacitación deben modificarse radicalmente, y el proceso evidentemente se perfeccionará a lo largo de una o varias generaciones. Aun entonces, la perfección absoluta siempre será esquiva.

Aunque la ola contemporánea de democratización ha fomentado mucha esperanza, en la práctica algunos de los fenómenos mismos que debieron haber sido víctimas de la democracia (la corrupción, el abuso del poder y el nepotismo) están amenazando y socavando los logros democráticos. El hecho mismo de democratizarse introduce una forma distinta de la rendición de cuentas vertical, en dirección contraria: hacia abajo en vez de hacia arriba. Empero, la necesidad de rediseñar los instrumentos de la gobernabilidad va mucho más allá que el mero cambio de un sistema totalitario a uno en el cual el pueblo periódicamente tiene voz.

El cambio es entonces de un sistema de responsabilidad vertical, ya sea del tirano o del liderazgo de un Estado de partido único, a uno de rendición de cuentas horizontal, donde hay un sistema de agencias que imponen límites y de comités de vigilancia diseñados para investigar los abusos de poder por parte de otras oficinas y ramas del gobierno. Estos incluyen: las cortes, los tribunales electorales independientes, los contralores generales, los bancos centrales, las organizaciones profesionales, los parlamentos (y comités de cuentas públicas), y medios de comunicación libres e independientes.

Sin embargo, el proceso de transición es lento y doloroso. En algunas sociedades ha sido cuestión de rehabilitar lo que alguna vez hubo; en otras, sobre todo en Europa del Este, puede tratarse literalmente de crear el Estado moderno desde las raíces hacia arriba. No hay ninguna memoria institucional de tiempos en los que hubo una rendición de cuentas horizontal, ni recuerdos actuales sobre cómo fueron las cosas alguna vez y podrían volver a ser de nuevo.

Cuando dichos mecanismos de rendición de cuentas se diseñan como parte de un esfuerzo nacional por reducir la corrupción, constituyen un “sistema” de integridad. Este sistema de contrapesos está diseñado para lograr que las distintas ramas y agencias de gobierno sean responsables entre ellas. El sistema maneja los conflictos

2. Los orígenes de la rendición de cuentas horizontal se plantean en el Capítulo 3.

de intereses en el sector público, dispersa eficazmente el poder y limita las situaciones en las que surgen conflictos de interés que tengan un efecto negativo sobre el bien común. El sistema incluye la rendición de cuentas, la transparencia, la prevención y el castigo.

Un sistema de integridad le da forma a una visión amplia de la reforma, enfrentando la corrupción en el sector público mediante procesos gubernamentales (códigos de liderazgo, cambios organizacionales, reformas legales y reformas de procedimientos en las burocracias, etc.) y reformas civiles. Aun si la corrupción es endémica, tiende a ser el resultado de debilidades sistémicas. El énfasis principal está en la reforma y transformación de los sistemas, más que en culpar a los individuos.

Algunos lectores de versiones anteriores de este Libro de Consulta han sugerido que adopta un enfoque sobre la reforma que es anticuado y “desde arriba hacia abajo”, incompatible con el pensamiento contemporáneo. Sin embargo, esta crítica ignora el punto crucial. Como se ilustra a continuación, toda la estructura del gobierno se sostiene, y su integridad se mantiene (o se socava) gracias a un proceso que surge desde abajo. Como se observa con frecuencia, “el pescado puede podrirse desde la cabeza”, y la corrupción puede filtrarse hacia abajo comenzando por malos ejemplos y prácticas del liderazgo; no obstante, la última línea de defensa de la sociedad es la conciencia del público y, cuando es necesario, la indignación pública. Cuando todo lo demás falla, la sanción final es la revolución. El supuesto en el que se basa el enfoque planteado aquí, sin embargo, es que la evolución, en vez de la revolución, puede ser un camino eficaz y preferible hacia la participación social, mediante procesos democráticos y la inclusión del sector privado, los medios, los profesionales, las iglesias y las mezquitas, y las ONG. Así, no son sólo los políticos y las demás personas encargadas de formular las políticas quienes inician y sostienen la reforma, sino también los miembros de la sociedad civil.

Los programas de reforma, particularmente los de los países en desarrollo y en transición que las agencias internacionales o donantes han apoyado, suelen enfocarse en un área particular, excluyendo los demás temas. Estas estrategias son “de un solo pilar”. A menudo, se escoge un “pilar” relativamente “seguro”, a costa de tratar temas más difíciles. Ciertamente, un programa de reforma del “Sistema Nacional de Integridad” puede incluir un enfoque poco sistemático, pero debe estar coordinado y dentro de los límites de un programa holístico que incluye cada una de las áreas relevantes, así como las relaciones entre unas y otras.

Detrás del enfoque del sistema de integridad está la convicción de que todos los temas que nos preocupan actualmente en cuanto a la gobernabilidad - el desarrollo de capacidades, la orientación hacia los resultados, la participación pública y la promoción de la integridad nacional - necesitan tratarse de una manera holística. Las metas generales deben incluir:

- servicios públicos que son tanto eficientes como eficaces, y que contribuyen al desarrollo sostenible;
- un gobierno que funciona dentro de un marco de legalidad, donde los ciudadanos están protegidos de la arbitrariedad (incluyendo abusos a los derechos humanos); y
- estrategias de desarrollo que proveen beneficios para la nación en conjunto, incluyendo a sus miembros más pobres y vulnerables, y no sólo a las élites bien acomodadas.

## Construyendo un Sistema Nacional de Integridad coherente

### El objetivo

El fin último del establecimiento de un Sistema Nacional de Integridad es convertir la corrupción en un acto de “alto riesgo” y de “bajos rendimientos”. Como tal, el sistema está diseñado, en primer lugar, para evitar que ocurra la corrupción, más que para depender de las penas que se impongan después de que se haya dado el acto corrupto.

Cada país ya cuenta con algún tipo de “Sistema Nacional de Integridad”, sin importar lo corrompido o ineficaz que pueda ser. El concepto ayuda a que los reformadores tengan una visión holística. Como veremos, no es suficiente tratar un solo elemento o “pilar” del sistema de manera aislada. Por ejemplo, recientemente los avances considerables en Kenia han fortalecido las capacidades operacionales de la Oficina del Contralor General. Sin embargo, aunque se difundieron ampliamente en los medios, los informes muy profesionales del Contralor General se pasaron por alto, en vista de que el resto del “sistema” es disfuncional en la realidad.

## Los pilares institucionales del Sistema Nacional de Integridad



El “Sistema Nacional de Integridad” se puede visualizar como un templo griego con un techo, la integridad nacional, sostenido por una serie de pilares, cada uno de los cuales representa un elemento individual del Sistema Nacional de Integridad. En un extremo del templo están los pilares institucionales: el Parlamento, la Oficina del Contralor General, el Ombudsman \*, los medios de comunicación libres, la sociedad civil y otros. En el otro extremo del templo los pilares representan las herramientas básicas que las instituciones deben tener a su disposición para ser eficaces. Por ejemplo, los medios deben tener derecho a la libertad de expresión, y la sociedad civil debe contar con un espacio legal para poder organizarse y llevar a cabo sus tareas.

Sobre el techo hay tres esferas: la “calidad de vida”, el “cumplimiento de la ley” y el “desarrollo sostenible”. Son esferas para hacer hincapié en la importancia de que el techo se mantenga nivelado, para evitar que rueden y se caigan.

El “templo” mismo está construido sobre bases, y sostenido por ellas, que comprenden la conciencia pública y los valores de la sociedad. Si la conciencia pública es alta y los valores son fuertes, ambos sostendrán los “pilares” que se basan en ellos, fortaleciéndolos. Por otro lado, si los ciudadanos son apáticos y no vigilan, o si hay una falta de valores, entonces las bases serán débiles. Los “pilares” serán vacíos e ineficaces, y no tendrán las bases necesarias para poder salvaguardar la integridad nacional.

\* N. del Ed. Ombudsman: Se ha preferido no traducir y dejar en cursivas este término, puesto que para éste no hay un término unificado en español. Para ver algunas denominaciones en diferentes países, consultar el Capítulo 10. Rel plural es Ombudsmen.

Los “pilares” son dependientes entre sí, pero su fuerza individual puede variar. Si un pilar se debilita, la carga del edificio es mayor para uno o más de los pilares restantes. Si varios pilares se debilitan, no podrán, en última instancia, soportar la carga; en consecuencia, las “esferas” del “desarrollo sostenible”, el “cumplimiento de la ley” y la “calidad de vida” se desplomarán, se harán pedazos y todo el edificio caerá en el caos.

Los “pilares” actuales pueden variar entre una sociedad y otra, y de hecho son distintos. Algunos serán más fuertes y otros más débiles. Empero, siempre habrá algunas compensaciones. En Singapur, por ejemplo, una relativa falta de libertad de prensa se compensa con una oficina entrometida contra la corrupción.

Aun cuando hay variaciones en distintas partes del mundo, los “pilares de la integridad”<sup>3</sup> más comunes en una sociedad que busca gobernarse de manera responsable incluyen:

- el Ejecutivo;
- el Parlamento;
- el Poder Judicial;
- la administración pública;
- los organismos “de vigilancia” (Comité de Cuentas Públicas, Contralor General, Defensor del Pueblo, Policía, Agencia contra la Corrupción, etc.);
- la sociedad civil (incluyendo a profesionales y al sector privado);
- los medios masivos de comunicación;
- las agencias internacionales.

## Los pilares referentes a las “reglas y prácticas”

“Reglas y prácticas” fundamentales complementan cada uno de los “pilares” institucionales del Sistema Nacional de Integridad. Estas reglas y prácticas constituyen el “conjunto de medidas” (“toolkit”) que las instituciones usan o sobre las cuales se basan. La ausencia de reglas y prácticas básicas es un indicador claro de debilidad. Dichas reglas y prácticas no necesariamente se limitan a un “pilar” en particular, como lo ilustra lo siguiente:

### *Pilar institucional*

Ejecutivo  
Legislativo/Parlamento  
Comité de Cuentas Públicas (de la legislatura)  
Contralor General  
Administración pública  
Poder Judicial  
Medios  
Sociedad civil  
*Ombudsman*  
Organismos de vigilancia/contra la corrupción<sup>4</sup>  
Sector privado  
  
Comunidad internacional

### *Prácticas/reglas básicas correspondientes*

Reglas sobre conflicto de intereses  
Elecciones justas  
Poder para cuestionar a los altos funcionarios  
Reporte de información pública  
Ética en el servicio público  
Independencia  
Acceso a la información  
Libertad de expresión  
Administración de los registros  
Leyes que se pueden aplicar y que se aplican de hecho  
Políticas sobre la competencia, incluyendo reglas sobre contratación pública  
Ayuda mutua legal/judicial eficaz

3. Ibrahim Seushi de TI en Tanzania fue quien presentó los “pilares de la integridad” por primera vez. Desde entonces, se han incluido en cada vez más documentos.

4. Por ejemplo, la Comisión Independiente contra la Corrupción (ICAC, por sus siglas en inglés) de New South Wales, Australia.

Evidentemente, las reglas y prácticas no se relacionan exclusivamente con el pilar institucional que se les asignó en este cuadro. Los medios deben gozar de libertad de expresión, pero este factor se asignó, pragmáticamente, a la sociedad civil, dado que también es un requerimiento básico para la sociedad civil. Los registros son cruciales para el Ombudsman, pero también están en el centro de la rendición de cuentas y por ende son una de las preocupaciones centrales de los organismos de vigilancia. En esta lista, algunos indicadores que también son importantes se incluyeron dentro de otros rubros más generales: por ejemplo, se puede considerar que la libertad de expresión y la ética en el servicio público cubren los mecanismos de denuncia y de quejas. Los pilares institucionales de la columna izquierda y las reglas y prácticas de la columna derecha constituyen, en su totalidad, un Sistema Nacional de Integridad básico.

El establecimiento de un Sistema Nacional de Integridad fuerte requiere una identificación sistemática de lagunas y debilidades, así como de oportunidades para fortalecer o aumentar cada uno de estos pilares dentro de un marco coherente. Si el sistema depende enteramente de un solo “pilar”, por ejemplo, un “dictador benigno”, o de unos cuantos pilares nada más, será vulnerable al colapso. El sistema puede dar la impresión hacia el exterior de estar funcionando a corto plazo. Este es el caso, por ejemplo, de la limpieza del sistema que llevan a cabo los gobiernos militares cuando derrocan regímenes civiles corruptos, como está sucediendo actualmente en Pakistán. Sin embargo, la falta de un sistema de integridad funcional lleva a una decadencia progresiva, a menos que también haya un cambio hacia la gobernabilidad y la rendición de cuentas.

La idea de un Sistema Nacional de Integridad introduce una nueva manera de diagnosticar y, potencialmente, de curar los problemas de corrupción. En vez de enfocarnos en instituciones individuales (por ejemplo, el Poder Judicial) o en reglas y prácticas separadas (por ejemplo, el derecho penal) para luego proponer programas de reforma aislados, empezamos a ver las relaciones y la dependencia entre un factor y otro, así como la eficacia que tienen todos juntos, en un enfoque holístico. Por ejemplo, ¿cuál es el beneficio de un Poder Judicial fuerte y “limpio”, listo para apoyar el gobierno de la ley, si la policía, los investigadores, los fiscales o la profesión legal son corruptos? Los jueces sencillamente no recibirían los casos que deberían tratar; estarían en un aislamiento espléndido: honestos y capaces, y sin embargo con pocas posibilidades de lograr algo.

## El Taller de Integridad Nacional

Uno de los mejores mecanismos para examinar y transformar sistemáticamente un Sistema Nacional de Integridad es un Taller de Integridad Nacional. Dicho taller tiene la gran ventaja de reunir a la variedad de actores que tienen un interés en el tema, funcionarios y grupos de interés que de otra manera no se reunirían jamás, o al menos no muy seguido, y hacer que se apropien del proceso, un elemento clave para poder tener éxito.

Es importante destacar que este enfoque no se elaboró en las capitales de los países occidentales ni por agencias donantes. Surgió conforme grupos en Uganda y en Tanzania comenzaron a hacer frente a sus problemas domésticos, y fue el producto de la interacción entre ambos países y dentro de ellos.

Un Taller de Integridad Nacional toma como puntos de partida:

- la premisa de que la gente que reside en un país conoce y entiende sus propios problemas mucho mejor que cualquier experto externo. Ninguna persona de fuera puede entender mejor la dinámica social, la historia y las realidades políticas que están detrás de la corrupción que los miembros de la sociedad en cuestión. La expresión “miembros” incluye tanto la sociedad civil (incluyendo el sector privado) como el gobierno;
- que el tema de la integridad está por encima de las divisiones entre partidos, por lo cual todos deberían poder llegar a algún acuerdo sobre él;
- que sin la participación activa de líderes que provenientes de todas las áreas gubernamentales y de la sociedad civil, es improbable que se logren reformas significativas;



- que sin el apoyo de la sociedad civil, probablemente le faltará credibilidad a cualquier iniciativa de reforma contra la corrupción elaborada por el gobierno, por lo cual no prosperará ni será viable a largo plazo.

Así, los participantes locales conceptualizan, ponen en marcha y se apropian de la totalidad del ejercicio. Hay sólo dos contribuciones del exterior: la facilitación del proceso, como se describirá a continuación, y el aprendizaje para que la experiencia se disemine en beneficio de ejercicios similares que se hagan en otros países. El taller no sólo involucra a quienes tienen un interés en el tema dentro del gobierno, sino también a las organizaciones no gubernamentales, incluyendo grupos de empresarios y profesionales, los medios y los partidos de todo el espectro político.

El patrón general ha consistido en que se reúna un grupo, juntando a personas con poder para tomar decisiones, y donde los miembros de cada uno de los “pilares” hayan escrito un ensayo breve sobre los retos que presenta la corrupción para su institución, y las medidas que hayan tomado para responder al problema. En los talleres también están disponibles informes sobre talleres similares que se hayan llevado a cabo en otros países (que pueden proveer ideas y enfoques útiles) y este Libro de Consulta (en algunos casos, traducido al idioma local). Para profundizar en las discusiones, los facilitadores y los organizadores elaboran una serie de preguntas desafiantes y puntuales y las ponen a consideración de grupos pequeños, junto con cualquier pregunta adicional que los participantes mismos sugieran.

Es así como, en un periodo de dos o tres días, hay una serie de discusiones entre pequeños grupos (con un máximo de 15 personas por grupo) auxiliados por un facilitador que captura la esencia de la discusión. La tarea de cada grupo consiste en diagnosticar un problema particular y proponer soluciones prácticas que estén dentro de la competencia de quienes participan en la mesa (evitando, por ejemplo, proponer incrementos de salario para los servidores públicos en general, o modificaciones constitucionales, etc.).

Cada tema se retoma en una sesión posterior, seguido por una breve discusión plenaria. Un “plan de acción” surge del total de las sesiones para retomar los temas y de una sesión final para “planear las medidas”. Se identifican medidas prácticas, se asignan responsabilidades para el seguimiento de los temas a personas que están presentes, y se llega a un acuerdo sobre el calendario para las acciones. Esto a su vez sirve como base para un taller de seguimiento que se llevará a cabo dentro de 12 y 18 meses, para evaluar los avances, identificar los obstáculos y refinar el plan de acción en vista de la experiencia y de las circunstancias cambiantes.

Otra característica de los talleres de integridad nacional ha sido el surgimiento de “compromisos de integridad” que todas las personas presentes firman. El primero, que tuvo lugar en Tanzania, retó a los candidatos a la presidencia a que se comprometieran públicamente y por adelantado a llevar a cabo programas de reforma y a declarar públicamente sus bienes y los de sus cónyuges al momento de ser electos. Benjamin Mkapa, electo presidente de Tanzania en 1995, firmó el compromiso y lo ha cumplido hasta ahora. Cuando declaró sus bienes, creó una enorme ola de interés por el tema, tanto dentro de Tanzania como en toda el África sub-sahariana e incluso más lejos. Desde entonces, los compromisos se han utilizado ampliamente; se utilizaron de manera más notoria en Papua Nueva Guinea, donde varios partidos políticos los firmaron en vivo, por televisión, en una elección reciente. Los compromisos han servido para poner claramente el tema de la integridad en el mapa político, y también para darles a los críticos un arma en contra de quienes al parecer violan los compromisos. En los debates parlamentarios de Papua Nueva Guinea, por ejemplo, se hace referencia a dichos compromisos.<sup>5</sup>

No se pretende sugerir con todo esto que el proceso de reforma sea fácil, ni que se puedan lograr resultados rápidos y sostenibles de inmediato. Cada sociedad tiene que apropiarse de sus propias reformas y estar comprometida con ellas. En lo que se refiere a la promoción de la integridad, hay pocas pruebas de que los actores

5. El capítulo de TI en Papua Nueva Guinea preparó y difundió los compromisos.

externos, ya sean gobiernos individuales u organismos multilaterales, puedan forzar el ritmo del cambio sostenible en un país dado. Sin embargo, las presiones externas pueden ser útiles para fomentar un debate interno y para crear coaliciones a favor de la reforma dentro de un país. Por ejemplo, las condiciones que ponen las instituciones financieras internacionales para otorgar préstamos quizás presionen para que se haga pública información que los gobiernos corruptos habían encubierto. El que las instituciones financieras les nieguen préstamos a gobiernos que probablemente desviarán los fondos, es una medida útil para combatir la corrupción, además de sensata.<sup>6</sup> Aunque estas acciones externas son útiles para promover la integridad, la dinámica esencial debe ser interna.

De manera similar, el papel de los “expertos” externos debe limitarse al de un facilitador. Pueden informar y dar orientación sobre las medidas que funcionaron en otros países, pero no pueden establecer las medidas que se deben seguir. La gente de cada sociedad es la que mejor la conoce. Hay una gran variedad de pruebas que demuestran que las medidas planteadas por los “expertos” externos no echan raíces ni florecen. Estas medidas tienden, más bien, a basarse en una transferencia relativamente poco sofisticada de los enfoques utilizados en un país para aplicarlos a otro. En los procesos descritos en las páginas anteriores, dichos “expertos” tienen un papel claro y eficaz, pero como mentores más que como personas que puedan establecer medidas, y como proveedores de ideas y conceptos más que de soluciones como tales. Se tiene que limitar el papel de los actores externos para asegurar que se lleve a cabo un diálogo interno, y no una lección entrometida por parte de una fuente externa sobre la manera como otros países han tratado problemas similares, que puede tener poca o nula relevancia para los retos a los que se enfrenta el país en cuestión.

Sobre todo, las reformas deben ser sostenibles. El sistema debe ser capaz de soportar y contener las presiones causadas por los cambios de gobierno. Es probable que este proceso sea lento y a menudo frustrante y largo, ya que no puede haber una “solución perfecta”. Un sistema de integridad se enfrentará a nuevos retos conforme se encuentren nuevas maneras de darle la vuelta. También se necesitarán reformas conforme se reevalúen supuestos antiguos y cómodos y se descubran sus carencias. En Gran Bretaña, por ejemplo, ha habido controversia en torno a la cuestión de si es apropiado que los jueces principales y los policías de alto rango sean miembros de sociedades secretas como las logias masónicas. Este debate aún no se ha resuelto. Además, en muchos países desarrollados están surgiendo ahora preguntas serias sobre el financiamiento de los partidos políticos y las actividades de los cabildos políticos.

Para lograr la reforma, se tiene que crear una coalición en torno al consenso que haya a favor de la acción concertada. Dicha coalición debe atraer a todas las personas que tienen un interés en el tema, tanto de la sociedad civil como de la estructura estatal formal, y debe lograr que se comprometan con un plan de acción concreto. El programa de reforma que se formule deberá avanzar con una visión muy clara de cómo la gente quisiera que se gobernara a su país, no sólo en el presente o en el futuro inmediato, sino para las generaciones futuras.

Este Libro de Consulta está diseñado para apoyar todos estos procesos. No pretende ofrecer respuestas sencillas ni fácilmente asequibles. Cada país y cada sociedad deberá crear sus propios mecanismos de rendición de cuentas, que sean apropiados y relevantes para sus propios ámbitos y aspiraciones. Este Libro de Consulta busca aprender de la experiencia y juntar información que quizás no esté fácilmente disponible por otros medios. Sobre todo, está diseñado para provocar y promover una discusión informada conforme avanza el proceso de reconstrucción y renovación.

6. *Aquí se deben hacer dos observaciones. En primer lugar, los préstamos deben ser liquidados por las personas, no por gobiernos que cambian. Se espera, al final, que las deudas se paguen. Por ende, TI considera que las instituciones financieras internacionales (IFI) tienen una responsabilidad fiduciaria para asegurar, dentro de la medida de lo posible, que no se desvíen los fondos prestados. En segundo lugar, las instituciones multilaterales se han considerado a sí mismas, tradicionalmente, como extensiones de los gobiernos, sujetos a lo que éstos dicten. Dado que los gobiernos cambian y que deben pertenecer a la gente y a las sociedades a las que supuestamente sirven, los verdaderos “propietarios” de las instituciones son el pueblo mismo, de acuerdo con la visión de TI. Aunque se reconoce que los gobiernos designan a los órganos rectores de las instituciones, las instituciones mismas deben tener la conciencia de que su papel (permanente) consiste en servir a la gente, no a los deseos de jefes políticos (temporales).*

EXTRACTO DE LA HORA DE LA TRANSPARENCIA EN AMÉRICA LATINA

## Construyendo Sistemas Nacionales de Integridad: el caso Latinoamericano

### Los Estados latinoamericanos

han atravesado a lo largo de las dos últimas décadas, dos procesos que han marcado profundamente su evolución histórica: la mayoría de ellos iniciaron la transición hacia la democracia tras largos años de dictaduras militares<sup>1</sup> y al mismo tiempo se dió la transición hacia economías de mercado y libre comercio que buscaban reemplazar las propuestas de industrialización por sustitución de importaciones y el marcado intervencionismo estatal.

### Tanto las instituciones públicas

como las formas organizadas de la sociedad civil, se vieron involucradas en este doble proceso y terminaron por descubrir que las condiciones imperantes en el escenario debían cambiar de una u otra manera. Surgió así un nuevo tipo de sensibilidad hacia ciertos fenómenos.

Tal fue el caso de la corrupción, que alcanzó dimensiones alarmantes bajo los gobiernos dictatoriales, dada la discrecionalidad de las autoridades, la falta de una prensa libre, la inexistencia de oposición fiscalizadora y la presencia obstaculizante del Estado en todas las actividades de las economías nacionales.

La corrupción empezó así a dejar de ser un elemento aceptado tácitamente como normal dentro del funcionamiento de los Estados latinoamericanos y pasó a ser considerado un problema.

Los medios de comunicación, los centros académicos, las organizaciones no gubernamentales, las autoridades de gobierno y en general la opinión pública intercambian, producen y exhiben información y denuncias en torno al fenómeno, gracias al entorno imperante en la actualidad. Todos ellos reconocen abiertamente que la corrupción es un gran obstáculo para la consolidación de las democracias latinoamericanas y el funcionamiento adecuado de las economías de mercado.

Un análisis de los esfuerzos realizados ha permitido identificar algunas causas del fracaso de los mismos, entre las cuales se encuentran las siguientes:

- La extensión del fenómeno y las limitaciones del poder. Un presidente que asume el poder puede estar efectivamente decidido a enfrentar este desafío pero, ha heredado una maquinaria gubernamental corrupta que contrarresta todo esfuerzo por modificar la situación.
- La falta de compromiso por parte de altos funcionarios. Políticos recientemente electos y funcionarios públicos intentan impulsar cambios; sin embargo, la falta de compromiso en los niveles de liderazgo impide que los esfuerzos progresen.
- El incumplimiento de promesas. Cuando se prometen resultados espectaculares y a corto plazo, a través de acciones drásticas, por ejemplo, la militarización de las aduanas o la aplicación de penas drásticas a funcionarios, se generan falsas expectativas que terminan por no cumplirse. Los políticos pierden la credibilidad y la confianza de la opinión pública se transforma en pesimismo.

1. O'Donnell, Guillermo. *Transiciones desde un gobierno autoritario. Perspectivas comparadas*, Buenos Aires, Editorial Paidós, 1988.

- Las reformas se llevan a cabo de manera dispersa y sin coordinación. Si las reformas se llevan a cabo de manera dispersa e incoherente, nadie puede “atribuirse” ningún programa, ni resultado concreto. Al no existir planes definidos, ni metas propuestas, nadie se responsabiliza de la ejecución de tareas y el logro de los objetivos propuestos. Aun en los casos en que se haya llevado a cabo una reforma, los mecanismos institucionales no han sido diseñados para continuar con las reformas una vez que quienes las propusieron ya no están en el poder.<sup>8</sup>
- Las reformas se limitan estrictamente al campo legal. El tratar de generar un cambio en la ley sin modificar los aparatos organizacional y administrativo, conduce a toda reforma inevitablemente hacia el fracaso.
- Las reformas son discriminatorias. Las reformas sólo se concentran en los niveles medio y bajo de la jerarquía, argumentando que los dirigentes no “necesitan” cambiar o porque podrían convertirse en firmes opositores al cambio. En consecuencia, se percibe que la ley es injusta al no ser equitativa, y pronto deja de ser aplicada.
- Los intereses involucrados son de gran magnitud. Los reformistas deben enfrentarse con grupos e individuos con gran poder. Muchos se encuentran en una posición tal, que podrían obstruir las reformas; algunos inclusive no dudarían en recurrir a la violencia. Por lo tanto, los peligros que corren quienes desean transformar el sistema son reales.

---

8. Para obtener mayores detalles ver Kliitgaard, Robert. *Controlando la Corrupción*, La Paz, Editorial Quipus, 1990.

## Creando voluntad política





## Indice

### Creando voluntad política

Los riesgos políticos .....	85
¿De abajo hacia arriba? .....	85
Voluntad política y los organismos “de vigilancia” .....	86
La soledad del “llanero solitario” .....	87
El papel de los “actores externos” en la creación de voluntad política .....	88
Encontrar el momento oportuno .....	89

# Creando voluntad política

*Aquello que es moralmente reprobable nunca puede ser políticamente correcto.*  
Abraham Lincoln

La creación de voluntad política es quizás la lección más difícil que hemos tratado de aprender.

Hoy en día se acepta por lo general que los acercamientos participativos al combate de la corrupción, y sobre todo el que la sociedad civil y los medios se involucren de manera activa, son fundamentales para que cualquier programa de reforma contra la corrupción tenga éxito. No obstante, a menudo la voluntad política es el ingrediente que falta.

La lógica indica que los ciudadanos, como beneficiarios de las reformas, no deben ser meros receptores pasivos de los resultados de estas reformas, sino defensores activos de la reforma y guardianes del proceso conforme se desarrolla. No obstante, sólo los ciudadanos políticamente conscientes, que entienden sus derechos y las responsabilidades de sus representantes, exigirán reformas, por lo cual es necesario elevar (y mantener) cierto nivel de conciencia pública.<sup>1</sup>

Es importante que no se considere la voluntad política sólo como la “voluntad de los políticos” ni de quienes participan de manera más evidente en la vida política de la nación. Más bien, debemos considerar a los líderes en todos los ámbitos de la vida - los grupos profesionales, el sector privado, los sindicatos, las instituciones religiosas y otros grupos de la sociedad civil, para mencionar algunos - y ver cómo se pueden movilizar para ayudar a limitar la corrupción y mejorar la integridad. El punto de partida no tiene que estar en las más altas esferas del poder; pero a menos que emanen señales claras e inconfundibles de apoyo desde arriba, quienes son responsables de administrar y aplicar aspectos cruciales del sistema de integridad nacional del país, pueden sentirse inhibidos.

Ciertamente, el proceso de creación de voluntad política debe culminar con la movilización de figuras claves en la vida política del país. No debe sorprendernos una falta de voluntad política en un país donde se considera que los puestos políticos son el camino más rápido para adquirir riqueza personal; donde los cargos son una forma de autoservicio, no un servicio público, y donde son una manera de beneficiar a la familia y al clan en vez de la nación en general. Las razones por las cuales las personas ingresan a la vida política en primer lugar son un tema importante que se puede debatir públicamente.

Un reto fundamental para la evaluación del compromiso político es la capacidad de distinguir entre enfoques de reforma superficiales, diseñados sólo para mejorar la imagen de los líderes políticos, y enfoques que representan esfuerzos sustanciales por fomentar cambios reales y sostenibles. Algunos regímenes bien intencionados han sido llevados a su propia destrucción mediante estrategias ineptas o ineficaces, y algunos gobernantes explotadores han escondido exitosamente sus motivos detrás de una fachada de medidas meramente cosméticas.

---

1. Una sección especial de la versión electrónica de este Libro de Consulta está recopilando casos exitosos en este ámbito. Véase [www.transparency.org](http://www.transparency.org).

## Los riesgos políticos

El riesgo político es, sin duda, una limitante real. Dado que con frecuencia la corrupción es un problema sistémico (en vez de un problema limitado a los servidores públicos que ocasionalmente se toman una libertad), sólo las reformas integrales pueden reducirla eficazmente. Empero, un paquete de reformas globales es impredecible en sí mismo e implica un cierto riesgo para los líderes. A menudo, uno o dos años después de que un país ha llevado a cabo una liberalización de los precios, el Primer Ministro o el Ministro de Finanzas, o ambos, han sido retirados de sus puestos. La posibilidad de que esto ocurra es un factor de gran peso para los líderes políticos.<sup>2</sup> Esto no es necesariamente una crítica. La política es, después de todo, “el arte de lo posible”, y si los buenos fracasan porque son demasiado ambiciosos, se les abre la puerta a quienes tienen menor dedicación para que retomen estos puestos.

También es posible que quienes ascendieron a niveles más altos en el liderazgo político se encuentren comprometidos de varias maneras; por ejemplo, en el ámbito del financiamiento de las campañas políticas.<sup>3</sup> Este es el vínculo más débil de todos en el sistema de integridad de un país, y no sólo en el mundo en desarrollo. Los escándalos recientes en países de Europa Occidental, entre ellos, Bélgica, Francia y Alemania, demuestran la vulnerabilidad particular de los políticos en el área del financiamiento de las campañas.

A la luz de todo esto, surge la siguiente pregunta: ¿la “voluntad política” se puede crear conscientemente? De lo contrario, ¿surge en la forma de defensores individuales que conscientemente escondieron sus tendencias reformistas mientras ascendían en nivel político? Si se puede crear la voluntad política, ¿cómo podemos identificar las medidas necesarias para hacerlo?

## ¿De abajo hacia arriba?

Un punto de partida es elevar la conciencia en las bases de la sociedad. En 1999, el capítulo de Transparencia Internacional en Isla Mauricio publicó y distribuyó ampliamente un cuadernillo titulado *No to Corruption, Yes to Integrity* (“No a la corrupción, sí a la integridad”). Un importante periódico nacional lo distribuyó como una inserto gratuito, por lo cual su mensaje llegó a gran parte de la población de un país en desarrollo con altos niveles de alfabetismo. Una ONG con sede en Finlandia, “World Comics”, promueve el uso de caricaturas como medio educativo de bajos costos. El Instituto Democrático Nacional de Tailandia ha desarrollado iniciativas educativas creativas que parecieron ser efectivas para crear conciencia política en las bases de la sociedad. Estas iniciativas incluyen presentaciones musicales, dramatizados radiales, teatro callejero, funciones de títeres y concursos de arte. Este programa tailandés también ha patrocinado “foros de pueblo”: grupos de discusión que fomentan la participación ciudadana en pro de las medidas contra la corrupción.

Las encuestas, así como los “informes de calificaciones” al estilo de Bangalore, también pueden aportar al proceso de elevar la conciencia sobre lo que está sucediendo y cuáles podrían ser los costos de una mala administración. Además, las organizaciones no gubernamentales (ONG) pueden retar al establecimiento político, realizando encuestas sobre las opiniones de los partidos políticos en torno al tema de la corrupción, y las medidas que estarían dispuestos a tomar una vez en el poder. Estas encuestas políticas quizás tengan éxito, como lo tuvieron en Papua Nueva Guinea, donde los partidos políticos reconocieron la necesidad de apoyar públicamente la necesidad de una reforma; por otra parte, también pueden verse como una amenaza y se pueden ignorar por completo, como sucedió en Malasia, donde la coalición gobernante mantuvo silencio y sólo

2. Observación de Shang-Jin Wei, Profesor Asociado, Kennedy School of Government, Harvard University, The New Century Chair Senior Fellow, The Brookings Institution en el Foro de Desarrollo por Internet sobre Estrategias contra la Corrupción, coordinado por el Banco Mundial et.al. Comunicado del 8 de diciembre de 1999.

3. Quienes “saben donde se enterraron los cadáveres” tienen un poder considerable sobre quienes pudieron haberlos enterrado.



los partidos de oposición respondieron.<sup>4</sup> En Papua Nueva Guinea, las iniciativas en este campo han llevado a la elaboración de una serie de proyectos conjuntos entre el sector público y el privado enfocados hacia el combate de la corrupción.

Estos son ejemplos de reformadores de la sociedad civil que desarrollan y articulan una agenda específica para la reforma (por ejemplo, las reformas reglamentarias y los procedimientos para llevarlas a cabo) para luego difundirla ampliamente. De esta manera, el público tiene algo concreto a lo cual se puede unir, en vez de seguir con vagos llamados a favor de un cambio.

La tarea de construir voluntad política no termina en el momento en que el gobierno acepta llevar a cabo una reforma. La voluntad política debe mantenerse a lo largo de los difíciles tiempos que vendrán. Las expectativas públicas deben manejarse y mantenerse realistas. La corrupción sistémica, la cruz en las vidas de muchas personas en muchos países, no desaparecerá de un día para otro. Todavía habrá escándalos de alto nivel conforme se vaya transformando el comportamiento.

Cuando un gobierno está interesado en reducir la corrupción, la sociedad civil puede ser un socio activo, exigiendo reformas que tengan metas claras y que se puedan medir, monitoreando el proceso de reforma y haciendo que el gobierno rinda cuentas. Puede reforzar la voluntad política, ayudando a que se logren los resultados deseados, aumentando la confianza pública en el proceso. De esta manera, se alienta a los líderes políticos a que sigan el camino de la reforma.

## Voluntad política y los organismos “de vigilancia”

A pesar de que técnicamente los organismos de vigilancia son “apolíticos”, los líderes de los organismos oficiales de vigilancia deben desempeñar un papel político en un sentido más amplio. En algunos países, quizás haya oportunidades para que los encargados de organismos claves dejen una huella en el sistema político.

En muchos países, sin embargo, tales líderes de organismos de vigilancia deben estar dispuestos a pagar un precio, dado que la protección institucional inadecuada puede exponerlos a que pierdan sus puestos. No obstante, si esta posibilidad es suficiente para coaccionar a un “organismo de vigilancia” para que no trate temas más delicados, entonces este organismo no se debe llamar realmente “de vigilancia”. Las consecuencias de una remoción pueden ser devastadoras en términos personales; cuando esto ocurra, es vital que la sociedad civil y el público en general le den su apoyo pleno a esa persona.

Dos incidentes recientes ilustran lo que puede suceder. En uno de ellos, el Contralor General de una pequeña isla del Pacífico descubrió niveles graves de corrupción que involucraban la participación activa de varios ministros del gabinete. Estos ministros sobrevivieron a la crítica porque lanzaron su propia ofensiva en contra del Contralor General, indagando sobre el uso que hizo de expertos extranjeros para llevar a cabo sus auditorías. Después de que lo corrieron de su puesto, retomó la práctica privada; se dice que es un personaje solitario cuyos clientes potenciales no se acercan a su despacho

Matando al mensajero en Vanuatu...  
El recuerdo más perdurable de mi experiencia como [la primera] *Ombudsman* de Vanuatu es la manera como encontraba pruebas contundentes de deshonestidad, robo, duplicidad y mañas, una vez tras otra: las debilidades que afectan de igual manera a los líderes (y a todos, en realidad) tanto en países desarrollados como en desarrollo. Rara vez, casi nunca, un líder admitió sus transgresiones y “confesó sus pecados”, a pesar de que mi oficina emitió más de setenta informes entre 1994 y 1999. En consecuencia, los mismos líderes permanecen en el poder, hay mucha desilusión y nadie da el ejemplo que hay que seguir...

En mi propio caso, en la pequeña república de Vanuatu en el Pacífico del Sur, me encontré con todo tipo de mala conducta sistemática y abusos de poder en toda la administración pública, hasta la cúspide del gobierno - y esto a pesar de que Vanuatu

*Continúa...*

4. Esto no pretende sugerir que los partidos automáticamente se convierten a la causa de combatir la corrupción. Ciertamente, el caso de Papua Nueva Guinea en 1998 ocurrió después de las elecciones y, a pesar de “compromisos” muy públicos con los programas de reforma, algunos actores políticos siguieron con sus malas prácticas. TI-PNG espera que, como resultado de este ejercicio, una surja mayor conciencia por parte de los votantes sobre la venalidad de ciertos políticos. Tienen la esperanza de que esto induzca a los votantes mismos a derrotar a aquellos políticos en la próxima

contable por temor a que el sistema los considere “anti-gobierno”. ¿Qué forma de actuación está promoviendo el gobierno? ¿Qué mensaje está mandando a los sucesores que desempeñan su cargo? ¿Deberá sorprendernos que, en este caso, un ministro del gabinete haya sido asesinado al poco tiempo, cuando intentaba frenar la corrupción de sus colegas?<sup>5</sup>

El otro incidente le ocurrió a la *Ombudsman* de Vanuatu, cuyo contrato no fue renovado después de que había analizado escrupulosamente el caso de varios miembros del gabinete. Para sorpresa de muchos, aquellos políticos que habían sido fuertemente criticados fueron electos de nuevo en elecciones posteriores, por una población que aparentemente no estaba preocupada por las acusaciones serias que se habían hecho en su contra. Como antigua periodista y con buenos contactos dentro de la sociedad civil, la *Ombudsman* pudo escapar a una situación tan mala como la del Contralor General de Samoa Occidental. La tragedia para su país está en el hecho de que, a pesar de su liderazgo basado en principios, el público en general no estaba preparado para usar su voto para apoyar y sostener los resultados publicados por su agencia.

## La soledad del “Ilanero solitario”

Con frecuencia se cita a Tanzania como uno de los países donde los líderes políticos han encabezado la lucha. Sin embargo, desde el principio el Presidente Mkapa encabezó la lucha contra la corrupción por sí solo, sin incluir a otras personas con un interés en el tema y sin lograr construir su propia coalición de reforma dentro de su gobierno. Debido a que no creó una coalición, ignorando los enfoques participativos e incluyentes, se pareció cada vez más al “Ilanero solitario”, sobre todo después de que el Informe de la Comisión de Warioba sobre la Corrupción, encargado por el Presidente, se hizo disponible para el público. Entre las personas implicadas en corrupción, según el informe, estaban políticos de alto nivel, funcionarios del Poder Judicial, policías y funcionarios de gobierno. El gobierno de Mkapa se ha criticado por no tomar medidas en contra de los “peces grandes”. Aunque el gobierno puede mencionar una serie de acciones tomadas en contra de personas en niveles menores, la ausencia aparente de ética en la cúspide (salvo en la Presidencia) ha perdurado.

En el momento de escribir esto, el Presidente Obasanjo de Nigeria también se está enfrentando a frustraciones y obstáculos similares. El pueblo apoya mucho sus esfuerzos contra la corrupción, pero, dado que muchos miembros de la Asamblea Nacional están involucrados en tratos corruptos de algún tipo, parece que el Presidente está solo.

Así, podemos observar que la voluntad política parece depender no sólo de los recursos económicos y políticos que están disponibles para los defensores de la reforma, sino también del poder y la capacidad que tienen estos últimos para lograr un apoyo sólido tanto de los grupos de base domésticos como internacionales.

Una vez que se establece la voluntad política en la cúspide, ¿cómo pueden los líderes imponer la conducta ética sobre un sistema plagado de corrupción, y sobre una administración pública que bien podría bloquear o ignorar por completo las instrucciones que reciba desde arriba? Esta es una pregunta que ha surgido y que aún no ha recibido una respuesta práctica.

### *Continuación...*

ha tenido una democracia al estilo de Westminster desde su independencia en 1980, y una historia de asistencia casi universal a la iglesia. Ejemplos, detallados en decenas de informes públicos, incluían la venta ilegal de pasaportes; la desviación de fondos destinados a la ayuda para víctimas del ciclón; préstamos favorables que los líderes tomaban del fondo de pensiones nacional para que sus allegados políticos compraran vivienda estatal; un fraude involucrando una garantía bancaria de 100 millones de dólares; y la destrucción del Banco de Desarrollo Nacional debido al incumplimiento del pago de préstamos por parte de políticos. Quizás se estén preguntando cuál fue el efecto que tuvo toda esta información alarmante cuando se hizo pública. Bueno, aparte de un disturbio en la capital en el que se sitió la oficina central de Provident Fund y varias cartas furiosas que aparecieron en la prensa...no pasó nada. Nadie renunció a su cargo. Nadie fue despedido. Nadie fue arrestado. No se acusó ni se enjuició a nadie.

Las respuestas que recibí como “mensajera” incluyeron ataques personales muy duros; afirmaciones insultantes sobre el color de mi piel, mi género y mi antigua nacionalidad (francesa); acusaciones de ser “colonialista”; promesas por parte de ministros de gobierno de quitarme del puesto, emitidas por radio; ataques por parte de legisladores; una amenaza de muerte y un proyecto de ley exitoso para quitar la Ley del *Ombudsman* de los reglamentos (aunque eventualmente se introdujo otra Acta). Pareciera, entonces, que la diminuta isla de Vanuatu no es distinta, ni mejor ni peor, que muchos otros países, en el pasado y hoy en día. Marie-Noelle Ferrieux Patterson, discurso en la reunión plenaria de la Conferencia de Asia Pacífico 2000 sobre Ética, Legalidad, Administración y Política, Universidad de Griffith, Brisbane, Australia, 27-28 de abril del 2000.

## El papel de los “actores externos” en la creación de voluntad política

Hoy, se cree de manera generalizada que los donantes pueden desempeñar un papel en la creación de voluntad política a corto plazo, al identificar “defensores” contra la corrupción y al identificar los momentos oportunos, e incluso quizás proveer la protección necesaria, para que se tomen medidas al respecto. Esto se puede hacer mediante la creación de oportunidades que fomenten la voluntad política, así como mediante la inclusión de estrategias contra la corrupción en la agenda política y de desarrollo de los donantes. Se hará un seguimiento del experimento que se llevó a cabo en Kenia para ver si logra desencadenar mayor voluntad política, o si es sólo una continuación del *pas-de-deux*<sup>6</sup> que ha sido tan frustrante tanto para los donantes como para los ciudadanos kenianos.

El ímpetu a favor de un programa de reforma tiene que surgir en casa y formar parte de ella: una iniciativa para combatir la corrupción debe surgir dentro de un país, y no venir desde fuera. Ha habido muchos casos en los que los donantes intentan imponerles a los países programas contra la corrupción como condiciones previas para poder recibir ayuda financiera, pero ninguno de estos programas ha tenido las consecuencias que se esperaban.<sup>7</sup>

Por otra parte, la noción de que no se puede hacer nada si no hay voluntad política en la cúspide para combatir la corrupción, puede estar muy alejada de la verdad. La voluntad para combatir la corrupción se puede encontrar en muchas partes: distintas ramas del gobierno, la oposición política, los organismos oficiales de vigilancia, la sociedad civil, las organizaciones internacionales e instituciones tanto del sector público como del privado. Juntos, pueden formar una base de apoyo político muy poderosa, y proporcionar cierto liderazgo.

En 1999, el Instituto del Banco Mundial empezó a desarrollar un curso básico para el combate de la corrupción llamado “hacia la acción colectiva para mejorar la gobernabilidad”, que tuvo lugar en siete países africanos.<sup>8</sup> El curso afirma que para que sean exitosas las estrategias de combate de la corrupción, es fundamental un enfoque incluyente y participativo.

Como resultado de esta iniciativa, los “equipos nacionales de participantes” de cada país se han convertido en catalizadores y están dando pasos concretos para enfrentar el problema de la corrupción. Para algunos países (como Kenia) fue la primera vez que

Jugando al gato y al ratón en Kenia. Se tiene la visión de que a lo largo de varios años el gobierno keniano ha estado jugando “al gato y al ratón” con la comunidad de donantes en cuanto al tema de la corrupción. El conflicto se ha centrado en pagos ilegales para incentivar las exportaciones, valorados en 400 millones de dólares, pagados por el gobierno de Moi a un joyero local, Goldenberg, supuestamente para reembolsar impuestos sobre materias primas importadas. Sin embargo, resultó que nunca se habían pagado dichos impuestos, y no había entrado ningún fondo al país. El FMI exigió que se explicara el destino del dinero faltante, que representa 6 por ciento del rendimiento económico anual del país. Cuando el gobierno canceló un juicio legal privado presentado por la Sociedad Keniana de Leyes en contra del grupo de Goldenberg, el FMI redujo el crédito otorgado a Kenia en 169 millones de dólares. El gobierno trató de recuperar lo perdido, ofreciéndole al FMI algunas medidas paliativas, pero negándose a aceptar las reformas internas integrales que la agencia pide como precio para otorgar créditos de nuevo.<sup>9</sup> Después de meses de frustración y de medidas simbólicas por parte del gobierno keniano, las condiciones impuestas por el FMI para otorgar ayuda nuevamente, pusieron bajo la vigilancia de esta institución cada transacción financiera. Las condiciones incluyeron el renombramiento de Secretarios Permanentes, declaraciones patrimoniales, la publicación de un proyecto de ley eficaz contra el crimen y la reducción de puestos innecesarios en la administración pública. Los críticos arguyeron que al cumplir con estas condiciones a cambio de una suma “insignificante” de 16 mil millones de chelines, el gobierno había vendido la soberanía del país por una bicoca. Un periódico importante de Nairobi planteó que “las condiciones quizás sean bien intencionadas”, pero seguramente serán políticamente impopulares y humillarán a los kenianos que, a pesar del racionamiento de la energía a causa de la sequía y de la hambruna, aún están orgullosos de su país...”<sup>10</sup>

*Continúa...*

5. Estos acontecimientos se discuten en el capítulo sobre el Contralor General.

6. “Danza escénica para dos bailarines”. *Diccionario Oxford de la Música Scholes*, Vol. I-Z, p.996.

7. Por ejemplo, se insistió en que el Gobierno de Kenia estableciera una oficina independiente contra la corrupción. Se creó la institución, y su primera víctima fue un alto funcionario aduanero que muchos habían considerado como una de las figuras gubernamentales más honestas y notables. Cuando lo investigaron, fue suspendido de su puesto, para la buena fortuna de muchas personas corruptas que evadían los impuestos de aduanas. Quizás ocurra que con el tiempo, esta oficina se convierta en una institución eficaz, como resultado de presiones políticas internas. Su desempeño inicial fue lamentable, pero la mera creación de un organismo de este tipo, permitió que el régimen corrupto convenciera a la comunidad internacional durante más tiempo.

8. Estos países fueron Benin, Etiopía, Ghana, Kenia, Malawi, Tanzania y Uganda.

9. “A World War on Bribery”, revista *TIME*, 22 de junio de 1998.

todo un espectro de personas con un interés en el tema, del gobierno, organismos contra la corrupción, los medios, el sector privado y representantes de la sociedad civil, se juntaron para desarrollar estrategias globales para combatir la corrupción.

Al hacer borrón y cuenta nueva, y al mismo tiempo basándose en sus experiencias anteriores, cada “equipo nacional de participantes” elaboró un plan de acción detallado para la reforma institucional, en áreas en las que había sido difícil lograr resultados tangibles hasta ese momento.<sup>11</sup> En cada uno de los siete países, los “equipos nacionales de participantes” han iniciado reuniones con otras personas que tienen interés en el tema, para ampliar la coalición contra la corrupción dentro de su país. En Ghana, por ejemplo, los oficiales militares se han acercado a los “miembros del equipo nacional” para expresar sus deseos de ingresar a la coalición contra la corrupción.<sup>12</sup>

Se observarán con interés los efectos de este enfoque.

## Encontrar el momento oportuno

La clave para crear voluntad política quizás sea encontrar el momento oportuno. Y el elemento crucial para encontrar el momento oportuno sería escoger un momento en el que estén teniendo lugar cambios en el liderazgo, o elecciones. Hay veces en las que los políticos en el poder querrán que el público los vea como defensores del combate a la corrupción y de las reformas. Es en estos momentos cuando será más fácil fomentar la retórica correcta. Una vez que se hayan dicho las palabras precisas, el reto consistirá en hacer que los nuevos líderes, o los políticos recién electos, cumplan con sus promesas.

Esto nunca será fácil. No obstante, la presencia de nuevos actores y de personas nuevas con acceso a quienes gobiernan, tendrá sus ventajas.

El asunto no termina con la presencia de las personas adecuadas en posiciones de poder. Al contrario, este es el punto de partida de los procesos de reforma. La reforma es un proceso de largo plazo, y no se puede dejar a un solo hombre o a una sola mujer, ni se puede relegar sólo al liderazgo político. Todos deben estar involucrados: desde los ciudadanos comunes hasta la cúspide del poder.

A lo largo del proceso, las noticias sobre los avances se deben transmitir a un público que probablemente, al menos en las etapas iniciales, tendrá dudas y sospechas al respecto. Tienen buenas razones para dudar. Se debe ganar su apoyo, y esto tomará tiempo y paciencia. Es esencial contar con informes cuidadosos, creíbles y correctos de los avances. Se deben evitar los pronunciamientos extravagantes, y el enfoque siempre debe estar en la manera en que la gente pueda darse cuenta de que las cosas están mejorando en su vida diaria.

Así, se contará con un público que apoya el proyecto, generando un ámbito de expectativa y de participación que a su vez fomentará la voluntad política en la cúspide del poder.

Como lo dice el lema: nada logra tener tanto éxito como el éxito mismo.

*Continúa...*

La nota editorial continúa: “mientras que algunas de las condiciones - la transparencia de las transacciones financieras, y el hecho de que el Banco Central entregue su estado de cuentas mensual a los inspectores del FMI - se pueden entender, otras, como obligar al gobierno a vender las empresas paraestatales cuando éstas no podrán obtener un buen precio local, parece ser una conspiración para vender la riqueza de Kenia a los extranjeros. La regla de que los funcionarios hagan declaraciones patrimoniales y de que el gobierno emita un Proyecto de Ley sobre Crímenes Económicos es la respuesta a las oraciones de los kenianos, quienes han querido un sistema gubernamental más transparente, que aleje todos los malos manejos.

Fue Robert Maxwell quien dijo en su frase famosa que la confianza, como la virginidad, sólo se pierde una vez. Al parecer, los prestamistas han perdido la fe en un gobierno que promete tomar agua pero toma vino, y que se compromete a apretarse el cinturón y termina engordando como resultado de tantos bocados.”

El escritor concluye su columna diciendo que “esta tendencia, visible en cualquier momento en que haya una elección próxima, ha llevado a la opinión de que un gobierno que permite el robo, sólo se puede domar mediante una estrategia de premio o castigo. Este es el mensaje detrás de las condiciones tan estrictas impuestas por el FMI”.

Queda por verse si estas medidas del FMI llevarán realmente a la creación de una masa crítica de voluntad política. Ciertamente, hay reservas significativas de voluntad política dentro del país: en el parlamento, el sector privado, la sociedad civil, las iglesias y las mezquitas. Sin embargo, como lo indica esta nota editorial, también están quienes, aunque estén de acuerdo con la idea general de un programa de reforma que la comunidad internacional le impone al gobierno, aún están preocupados por las implicaciones más amplias de este enfoque.

10. Peter Munaita, “¿Vendimos nuestra alma para obtener ayuda del FMI?” comentario, *Daily Nation* (Kenia), 3 de agosto del 2000.

11. Para mayores detalles consulte la página de Internet del Banco Mundial: [www.worldbank.org/wbi/gac](http://www.worldbank.org/wbi/gac).

12. Observación de Sahr Kpundeh en las discusiones de Internet. Véase supra: 10 de diciembre de 1999. Este capítulo retoma partes del ensayo de Kpundeh titulado “Voluntad política en el combate de la corrupción”.

### Una legislatura electa

*Quienes dicen que los pueblos de nuestros días se entregan al robo y a vicios similares podrán observar que todo se debe a que sus gobernantes se comportan de igual manera.*

*Nicolás Maquiavelo, **Discursos**, III (29)*

Un parlamento o legislatura nacional electos son los pilares fundamentales de cualquier sistema de integridad que se base en la rendición de cuentas democrática. Su tarea, en pocas palabras, es expresar la voluntad soberana del pueblo a través de sus representantes electos quienes, en nombre del pueblo, exigen día con día cuentas al Ejecutivo. Igualmente, los gobiernos obtienen su legitimidad por haber ganado el mandato del pueblo. La manera como se obtiene el mandato es crucial para la calidad de la legitimidad, y para que los ciudadanos del país y los gobiernos extranjeros estén dispuestos a aceptarla.

Como guardián, regulador y representante, el parlamento moderno está en el centro de la lucha para lograr y mantener un buen gobierno y combatir la corrupción. Para cumplir su función con eficacia, el parlamento deben formarlo individuos íntegros. Si se piensa que está compuesto por pillos que han pagado, sobornado, engañado y manipulado para obtener el poder, el parlamento pierde el respeto que de otra manera hubiera podido merecer y se vuelve incapaz de alentar el buen gobierno y reducir la corrupción –aunque desee hacerlo.

Siempre habrá personas que desean entrar a la política por motivos equivocados, en pos del poder personal y del interés propio, y carentes de un compromiso real por servir al público. Son estas personas quienes representan un reto fundamental para cualquier sistema de integridad, y es necesario prestarles atención especial si se desea negarles el espacio para que logren sus propósitos ilegítimos.

Los parlamentos electos son la esencia de la democracia; en realidad, la democratización es en sí misma una oportunidad para controlar la corrupción sistémica al sacar a la luz las actividades de los funcionarios públicos para su escrutinio y llamado a cuentas. Se ha sugerido que las democracias, en mayor medida que otros sistemas políticos, son más capaces de impedir la corrupción a través de contrapesos institucionalizados y otros mecanismos válidos de exigencia de cuentas. Reducen la

confidencialidad, los monopolios y la discrecionalidad; sin embargo, ni garantizan un gobierno honrado y limpio ni eliminan totalmente la corrupción. Sólo pueden reducir su alcance, importancia y poder de penetración.<sup>1</sup>

Sin embargo, la presente discusión parte del supuesto que las instituciones democráticas ya se encuentren establecidas y arraigadas. Como han demostrado los acontecimientos recientes en las democracias emergentes de Europa del este, una prueba crucial consiste en saber si el proceso de transición puede realizarse sin que la corrupción florezca en los “vacíos” institucionales y éticos a tal grado que logre hacer abortar todo el experimento. Es por tanto importante establecer desde un principio las reglas básicas necesarias para contar con un parlamento que goce de autoridad moral. Este tema se analiza en un capítulo posterior, en una discusión sobre las elecciones libres y transparentes.

### **Las legislaturas corruptas alimentan el cinismo**

¿Qué tan alto es el riesgo? Por una parte, se creyó que la ola de escándalos que tuvo lugar en Europa occidental probablemente beneficiaría a los partidos extremistas tanto de derecha como de izquierda. La naturaleza del sistema político de un gran número de países de Europa continental —donde uno o dos partidos importantes dominan a los gobiernos por periodos prolongados— virtualmente garantiza que estos escándalos continuarán durante cierto número de años. Los nacionalistas —y los comunistas no reformados en el otro extremo del espectro político— probablemente se benefician con los actos de corrupción de los partidos "del interior" debido a que han permanecido tanto tiempo en el "exterior". Esto, a su vez, podría traducirse en un mayor apoyo a los partidos marginales que optan por presentarse como reformadores de un sistema político corrupto.

Largos años de cooperación partidista y —en el caso de Austria— las grandes coaliciones que involucran a los dos partidos principales han fomentado un clima acogedor para los intereses empresariales y esto ha dado lugar a la corrupción... En uno de los países miembros de la Unión Europea, Austria, Jörg Haider realizó en 1999 una campaña política exitosa que se basó parcialmente en una plataforma contra la corrupción... Haider duplicó la proporción del voto austríaco que obtuvo el Partido de la Libertad entre 1985 y 1999, en parte porque incluyó la lucha

contra la corrupción como plataforma de campaña. Aunque los partidos de extremo no logren ganar las elecciones con esta plataforma, la cuestión de la corrupción les proporcionará una base fértil de votantes que se ajusta bien a su retórica anti-UE y contra los extranjeros.

Los problemas económicos sólo lograrán aumentar el disgusto de los votantes por los partidos tradicionales y es probable que en el futuro sigan afectando grandes porciones de Europa continental. Esto significa que es fácil ver a los nacionalistas o a otros partidos de extremo aumentar sus participación del voto en un rango de 20 a 30 por ciento, que generalmente es suficiente para obtener parte del poder en los sistemas parlamentarios que se basan en la representación proporcional.<sup>2</sup>

Si la corrupción planteara tal amenaza para las “viejas democracias” (o al menos para aquellas que se basan en la representación proporcional) el reto que representa la corrupción para las democracias emergentes sólo podría ser significativamente mayor.

### **El error de no separar los “poderes” Legislativo y Ejecutivo**

Una debilidad importante de los sistemas de integridad de cierto número de países –de África a América Latina– es que los legisladores electos tienen demasiado poder. Su papel no se limita a la legislación y la asignación de recursos; es decir, a la aprobación de leyes y a votar en representación del pueblo para otorgar fondos al Ejecutivo y posteriormente asegurarse de que se empleen correctamente.

En estos países los legisladores están real y activamente interesados en el otorgamiento de contratos y en el empleo de los fondos públicos. Con esta confusión de funciones, –cuando el “vigilante” se convierte en “ladrón”– la corrupción se encona y el cinismo público abunda.

Cuando existe una separación clara de funciones y los legisladores se limitan a la tarea de hacer leyes y rendir cuentas, los escándalos son poco comunes. Los problemas surgen cuando el cabildeo y los grupos de interés tratan de asegurar que los marcos jurídicos sean de su agrado; pero los escándalos que están haciendo estragos en países como Colombia y Nigeria son comparativamente escasos.<sup>3</sup>

Resultaría trillado sugerir que las democracias donde existe la separación a que nos referimos son inmunes a los problemas de corrupción. La experiencia reciente de Europa deja esto en claro. Sin embargo, los problemas se refieren a la manipulación del ejecutivo y de los partidos –imperdonables e indeseables como sin duda lo son– más que a ejemplos más descarados de enriquecimiento personal. En los casos donde ha habido enriquecimiento personal generalmente se trata de que, dentro del sistema parlamentario, un miembro electo se ha vuelto ministro o primer ministro, y como tal, miembro del Ejecutivo. Los abusos han ocurrido como consecuencia de formar parte del Ejecutivo y no del Parlamento. Las fallas han tenido que ver con el control y la rendición de cuentas del Ejecutivo.

### **La función de los partidos políticos**

¿Por qué existen los partidos políticos? La respuesta reside en la naturaleza del poder político donde los grupos de individuos se reúnen alrededor de ciertos dirigentes y donde la dinámica del grupo a menudo está ligada a líneas específicas de ideales y valores.<sup>4</sup> Los partidos políticos existen en toda estructura de poder, con diferentes grados de visibilidad. Son simplemente el vehículo que se utiliza en la mayoría de los países para facilitar la identificación, por parte del que quienes se inclinan por cierta ideología organicen sus argumentos y expongan sus principios al pueblo.<sup>5</sup> Los partidos políticos cubren cierto número de funciones, entre las que se incluyen:

- conjugar los intereses de diversos grupos de la sociedad y articular sus demandas, aunque éstas no siempre reflejen las del pueblo, que puede resultar timado durante el proceso;
- actuar como enlace entre los procesos de toma de decisiones y el público;
- contribuir a la estabilidad y la paz interna permitiendo que diferentes grupos participen en el proceso político de manera ordenada y predecible;
- desempeñar un papel central en la selección, capacitación, preparación para el cargo y promoción de los políticos con aptitudes y conocimientos variados, y
- ofrecer un medio ordenado para la transferencia legítima del poder.

Demasiados partidos políticos, como en el caso de las democracias recién emergentes, pueden causar confusión y dividir a una sociedad en lugar de unirla, y con ello retardar los procesos de



movilización e integración. Las soluciones al problema de un número excesivo de partidos políticos incluyen:

- imponer reservas financieras extensas para limitar el número de candidatos que pueden entrar al terreno de juego, aunque esto plantea un obstáculo significativo para los partidos que representan a los pobres y los desposeídos;
- establecer un umbral alto en cuanto al número de afiliados con que debe contar un partido nuevo antes de que adquiera su registro, o
- la imposición de que haya dos partidos, uno de derecha y otro de izquierda. Esto último se intentó en Nigeria en 1992; pero el experimento falló cuando la administración militar objetó al candidato ganador y anuló su elección como presidente.

También es cierto que los partidos políticos pueden adquirir un dominio importante y esencialmente antidemocrático sobre la vida pública y el poder político al fungir como agencias del estado y degenerar en oligarquías que se perpetúan a sí mismas. Las acciones para evitar este tipo de situaciones se han centrado en otorgar poder a la Comisión Electoral para que vigile que las elecciones sean limpias y libres durante los congresos de los partidos,<sup>6</sup> y en establecer una división clara entre las funciones de los partidos políticos y las del gobierno en un intento por evitar una fusión administrativa.

### **¿Quién paga la música -o puede la corrupción poner en peligro a la democracia?**

Aunque los partidos políticos son organizaciones privadas y entidades corporativas que controlan la admisión de sus miembros y persiguen la ventaja política más que el lucro financiero, es del interés público que reciban fondos suficientes y sean llamados a rendir cuentas no sólo a través de las urnas sino también en términos de sus prácticas y su comportamiento.

El manejo de los partidos políticos resulta costoso. Se requiere un financiamiento adecuado para oficinas, personal, y para comunicarse con el electorado para galvanizar su apoyo, así como reservas para cubrir los gastos electorales,<sup>7</sup> y para vigilar todos los aspectos del proceso electoral que garanticen su limpieza.

En términos generales, se considera legítimo que quienes participan en actividades políticas reúnan fondos a través de sus simpatizantes –cuando menos en cierta medida. Cuando no tienen seguidores carecen de recursos, y entonces los partidos políticos no deseados e innecesarios se marchitan rápidamente (y por fortuna) en la rama.<sup>8</sup>

Sin embargo, resulta difícil reunir pequeñas donaciones de grandes números de individuos y en la mayoría de las democracias la fuente principal de financiamiento de los partidos políticos es el sector privado. Esto resulta particularmente crítico cuando se convoca a elecciones generales. La razón principal por la que ciertos individuos o empresas acceden a financiar a un partido político es la expectativa de gozar del patrocinio que ofrecerá ese partido político, ya sea bajo la forma de un nombramiento para un cargo público, un puesto en una institución paraestatal, o el otorgamiento de contratos lucrativos de construcción, servicios o abastecimiento si el partido resulta electo.

Con frecuencia, gran parte del dinero que entra a las arcas de los partidos políticos se obtiene por medios ilícitos o no se declara a las autoridades fiscales. En algunos países, a los delincuentes les ha parecido más atractivo postularse para un cargo cuando saben con certeza que disfrutarán de inmunidad jurídica si resultan electos.<sup>9</sup>

El ingreso de sumas sustantivas de dinero ilegal también permite a los partidos políticos subvertir el proceso electoral participando en prácticas cuestionables (por ejemplo un alud de publicidad). El depender del sector privado para la obtención de fondos invariablemente impide incluso a los dirigentes políticos bien intencionados y dispuestos a efectuar reformas perseguir una estrategia contra la corrupción que dé como resultado la paralización de sus benefactores. En una democracia con una prensa relativamente libre esto significa que los gobiernos no han logrado responder a las acusaciones públicas de “corrupción en grande”, con lo que se genera un sentido peligroso de cinismo dentro de la comunidad.

Cualquiera que sea el método para reunir fondos, es importante que no distorsione el sistema político, sesgando las estructuras democráticas a favor de quienes tienen acceso al dinero. Un buen número de países han instrumentado mecanismos para vigilar esta situación; pero con frecuencia han resultado ineficaces. Como se ha indicado, incluso Alemania, que ofrece el financiamiento más generoso del mundo a los partidos políticos, se ha visto estremecida por los escándalos. Un jefe de

gobierno saliente se negó a descubrir la identidad de quienes lo financiaron generosamente a lo largo de los años, argumentando que les había prometido confidencialidad, con lo que alimentó la especulación respecto a los motivos que pudieron haber tenido estos benefactores anónimos. Como se ha podido comprobar, en Italia los herederos del desacreditado Craxi defienden públicamente la violación flagrante a las leyes sobre financiamiento de campañas electorales como acciones nobles que se justifican por la moralidad de la plataforma sobre la que se basan.

### **¿Qué es lo que no ha funcionado bien?**

Si el proceso de financiamiento no es transparente y no se exige a los partidos políticos que revelen las fuentes de las donaciones cuantiosas que reciben, el público saca sus propias conclusiones cuando comprueba que los sospechosos de financiar a los partidos políticos se benefician con contratos jugosos y otras transacciones gubernamentales. El proceso electoral puede degenerar rápidamente en una subasta del poder político en ciernes. Los partidos aspirantes reúnen fondos de simpatizantes que creen en su posible triunfo y en la consiguiente retribución con creces de sus inversiones a través del otorgamiento de contratos gubernamentales lucrativos. Los individuos hacen lo mismo cuando los legisladores tienen poderes "ejecutivos" para otorgar contratos. La transparencia con relación a los donativos políticos se ha convertido en una cuestión de capital importancia en virtualmente todas las democracias.

En algunos países los costos de las campañas políticas llegan a ser tan altos que rebasan los límites que establece la ley. Por tanto, en algunos países, si bien no en un gran número de ellos, los partidos políticos tranquilamente burlan las leyes en una conspiración silenciosa por evitarlas. Las denuncias que presentan los oponentes políticos ante los observadores internacionales a menudo se refieren a este tipo de "trampas" ;pero los denunciantes generalmente no se muestran dispuestos a presentar el asunto de manera oficial!<sup>10</sup>

Los peores escenarios surgen cuando los encargados de reunir fondos electorales ponen en la mira a las empresas internacionales. Los partidos políticos de Gran Bretaña, Alemania y Australia han recibido fuertes presiones para que expliquen por qué han recibido grandes sumas de individuos y empresas del extranjero.

En Corea, los cimientos institucionales del dinamismo económico del país fueron también una fuente importante de corrupción, que dieron lugar al sistema económico coludido que permitió el crecimiento del país. Los grupos empresariales más importantes de Corea que emprendieron directivas para realizar actividades industriales orientadas a la exportación a partir de la década de 1960 desarrollaron una relación estrecha con los funcionarios estatales que estaban dispuestos a dispensar favores a las empresas. Esta combinación de crecimiento económico acelerado y corrupción endémica casi institucionalizada desafió por un tiempo la creencia universal de que la corrupción es económicamente disfuncional.<sup>11</sup>

### **¿Cómo debe asignarse el financiamiento público para los partidos?**

El tratar a todos los partidos de igual manera no es, por supuesto, una buena opción. No sería democrático —ni factible— financiar a un partido muy pequeño en igual medida que a otro que es una institución nacional importante. Existe un límite en cuanto al tamaño del “pastel” financiero que una sociedad puede invertir en sus estructuras democráticas. ¿Cómo repartirlo de la manera más justa y eficaz? En algunos países, los fondos públicos se asignan a los partidos en proporción a los votos que obtuvieron en las elecciones anteriores. Esto permite a los partidos pedir prestados fondos de sus simpatizadores con la expectativa razonable de saber (en ambos lados de la ecuación) que están en posibilidad de pagar.

### **El uso de “nombres verdaderos”**

El gobierno de Corea del Sur utilizó un enfoque singular para detectar no sólo la corrupción política sino otras formas de abuso financiero. El decreto número 13957 prohibió el uso de nombres falsos o “prestados” en las transacciones financieras. Con el sistema antiguo, los coreanos que utilizaban nombres falsos podían, sin mayor dificultad, ocultar bienes, evadir impuestos, sobornar a los funcionarios y realizar contribuciones de campaña ilegales. El nuevo decreto exige la aplicación de un sistema contable con “nombres verdaderos” en todas las transacciones financieras, incluyendo los depósitos y las cuentas de ahorro, así como la compra de acciones y bonos. Con efectos inmediatos, se exigió a todos aquellos que tenían bienes registrados bajo nombres falsos que los convirtieran en cuentas con nombres verdaderos con vencimiento a dos meses; asimismo, quienes tenían en mente abrir cuentas bancarias —o retirar

sumas fuertes– tuvieron que dar fe de sus nombres verdaderos mediante la presentación de credenciales de identificación oficiales. El no hacerlo llevaba a que las autoridades fiscales realizaran una investigación y aplicaran multas de hasta 60 por ciento del valor de las cuentas.<sup>12</sup> Más recientemente, el gobierno de la República Popular de China anunció que pretende poner en práctica disposiciones similares, aunque para mejorar la recaudación fiscal.<sup>13</sup>

### **Vigilancia de la probidad de los parlamentarios**

Una vez que se elige a los parlamentarios, es necesario exigirles cuentas por el ejercicio del poder. Es esencial poder manejar las situaciones en que pueda haber conflictos de interés y mantener la vigilancia sobre los bienes, ingresos, pasivos e intereses empresariales tanto de los parlamentarios como de todos los funcionarios públicos. Sin embargo, existen dos elementos adicionales que resultan particularmente importantes en el caso de los legisladores. En primer lugar, debido a que el parlamento es el que hace las leyes, es frecuente que los parlamentarios mismos actúen como sus propios jueces. Los electores pueden sentirse decepcionados al escuchar a los parlamentarios argumentar en favor de su propia privacidad, mantener sus declaraciones a niveles que el público sabe que resultan ineficaces, y mostrar poco entusiasmo por instrumentar medidas que garanticen un comportamiento ético.<sup>14</sup>

De acuerdo a la tradición parlamentaria de Westminster, el enfoque ha sido no castigar las acciones poco éticas de los legisladores, sino dejar que los propios Parlamentos manejen estas situaciones. Un enfoque de este tipo respeta las bondades de la separación entre los poderes Legislativo y Judicial.

Sin embargo, este “acuerdo de caballeros” (porque los parlamentos han sido siempre abrumadoramente masculinos) parece haberse deteriorado, y cierto número de países penalizan expresamente el soborno a los legisladores. En Australia esta prohibición asume la forma siguiente:

73A. Corrupción y soborno entre los miembros del parlamento.

- (1) Un miembro de cualesquiera de las cámaras del parlamento que solicite, reciba, obtenga, ofrezca, o esté de acuerdo en solicitar, recibir u obtener beneficio o ganancia de algún tipo para sí o para otra persona, en el entendimiento de que el ejercicio de su deber o autoridad

como miembro del parlamento se verán influenciados o afectados de alguna manera, será culpable de un delito.

- (2) Una persona que, con objeto de influir o afectar a un miembro de cualesquiera de las cámaras del parlamento en el ejercicio de su deber o autoridad como miembro del parlamento, o que trate de inducirlo a ausentarse de la cámara de la que es miembro, de eludir algún compromiso ante esa cámara o de no participar en un comité de cualesquiera cámaras del parlamento, otorgue o confiera, o prometa u ofrezca otorgar o conferir, ganancia o beneficio de algún tipo a ese miembro u otra persona será culpable de delito.

Pena: dos años de prisión.

*Ley de Delitos Federales de Australia, 1914. La presente sección se añadió en 1982.*

La ley, al igual que cualquier código de dirigencia, sólo establecen normas mínimas de comportamiento. La negación de cualquier mayoría influyente en una Legislatura a practicar la transparencia no debe considerarse como barrera contra quienes sostienen puntos de vista diferentes. En realidad, es posible ganar puntaje político si se actúa voluntariamente, retando a los oponentes a igualar esta honradez y apertura hacia los votantes.<sup>15</sup>

### **Relaciones entre los ministros de gobierno y los servidores públicos**

Uno de los aspectos más complicados de la vigilancia de la probidad de los parlamentarios se refiere a las relaciones entre los servidores públicos de alto rango y el ministro al que se reportan. Por un lado, los servidores públicos son empleados del gobierno y están allí para impulsar y actuar en función de los intereses públicos y no de los del ministro y su partido político. Por otro lado, estos funcionarios necesariamente tienen una relación de trabajo estrecha con el ministro, a quien deben lealtad. En los casos en que los ministros siguen los consejos de los servidores públicos y apoyan sus políticas surge entre ellos una afinidad muy natural. Aunque los ministros deben dar consideración e importancia justas a los consejos de los servidores públicos que los rodean, deben abstenerse de pedirles hacer algo que pueda poner en duda su imparcialidad política o dar pie a la denuncia de que se están utilizando fondos públicos para sufragar las actividades de un partido político. Por tanto, los servidores públicos no deben jamás asistir, y mucho menos participar, en actos que realicen u organicen los partidos políticos.<sup>16</sup>

Asimismo, una de las funciones de los servidores públicos es vigilar el desempeño de los ministros en su capacidad oficial y, si es necesario, tomar acción cuando exista evidencia de corrupción. Por este motivo, siempre es indeseable que un ministro tenga demasiada libertad para nombrar a sus colaboradores más cercanos. El contar con un buen número de empleados imparciales que no sean necesariamente “parte del equipo” del ministro ejerce una influencia estabilizadora sobre la organización.

## **Un debate libre**

Un elemento importante de las asambleas electas democráticamente es que sus miembros pueden hablar y discutir libremente, sin riesgo a ser demandados ante un tribunal por difamación. En diversas legislaturas del mundo los escándalos han salido a la luz no a través de los medios de comunicación enérgicos e inquisitivos, sino gracias a legisladores con principios y valor.

Sin embargo, a veces se abusa de la inmunidad y por ello debe haber siempre opciones para quienes no están involucrados en los debates y no pueden defenderse a sí mismos. Por ejemplo, el Plan de Derecho de Réplica del Consejo Legislativo de Nueva Gales del Sur (Australia), establece que:

- Cualquier persona a la que se haya hecho referencia en la cámara por su nombre o de manera que pueda identificársele fácilmente, puede presentar al presidente [del Consejo] una reclamación por escrito argumentando lo siguiente:
  - que ha sido afectada de manera adversa:
  - en su reputación;
  - en su trato o relaciones con otras personas;
  - que ha sido dañada respecto de su ocupación, oficio, cargo o crédito financiero, o
  - que se ha invadido su privacidad sin motivo justificado, por lo que solicita se incluya la respuesta que corresponda en el registro parlamentario.
- En los casos en que una persona presente una reclamación al presidente, éste debe, tan pronto como sea posible, tomar en consideración tal reclamación y decidir:
  - si debe canalizar la reclamación al Comité Permanente de Privilegios y Ética Parlamentarios (de aquí en adelante "el Comité") para su investigación e informe correspondiente, o

- si no resulta apropiada para su consideración por el Comité por tratarse de un asunto trivial, frívolo, molesto u ofensivo.
- el presidente debe notificar al interesado su decisión por escrito.<sup>17</sup>

En ciertos casos, sin embargo, es necesario hacer extensiva la inmunidad en lugar de restringirla. Por ejemplo, en Gran Bretaña un asesino convicto demandó a un miembro del Parlamento por haberlo criticado cuando entabló una demanda contra una subjefta de correos que no entregó el diario *Financial Times* a la biblioteca de la prisión ubicada dentro del distrito electoral del miembro del Parlamento. El caso se anuló pero el miembro del Parlamento tuvo que cubrir costos legales por cerca de 4,000 dólares. Si el comentario se hubiera hecho dentro del Parlamento, y no fuera de él, éste hubiera sido absolutamente confidencial y no hubiera procedido su revisión ante el tribunal.<sup>18</sup>

### **Destitución de miembros por los electores**

En una era de mayor exigencia de rendición de cuentas, la discusión empieza a girar en torno a si los electores de un distrito particular debiesen tener el derecho de destituir formalmente a los miembros del parlamento, o cuando menos a exigir elecciones extraordinarias cuando los parlamentarios pierden la confianza de los votantes.

No es de sorprender que la propuesta anterior haya recibido escaso apoyo de los partidos políticos, y ciertamente es posible ver cómo, en ciertos ámbitos, este proceso podría resultar altamente desestabilizador, en especial cuando una administración cuenta con una mayoría débil. En Tanzania se lanzó una propuesta menos riesgosa para contrarrestar la preocupación en torno a que los miembros del parlamento rara vez se presentaban en sus distritos electorales. Se propuso obligar a los parlamentarios a visitar sus distritos para sostener consultas públicas con sus representados, siempre y cuando un número suficiente de electores empadronados lo solicitaran al presidente del parlamento.<sup>19</sup>

### **Cuando se cruza el terreno –deserción de miembros de los partidos**

En algunos parlamentos, los legisladores electos para representar a cierto partido desertan para unirse a otro –sin importar que el electorado lo apruebe o no. Esto reduce gravemente la responsabilidad electoral y contribuye a alimentar la corrupción parlamentaria. Diversos países han



puesto en marcha leyes específicas para combatir este problema. Por ejemplo, la práctica de unirse a otro partido era un rasgo común de la política en la India, que con frecuencia volcaba a gobiernos estatales que se pensaba eran estables. Incluso con mayor frecuencia, estas deserciones las maquinaban los rivales a quienes les parecía fácil persuadir a los legisladores de abandonar a sus partidos originales ofreciéndoles sumas importantes de dinero. Según la ley constitucional de 1985 (Enmienda 52) el parlamento indio prohibió esta práctica.<sup>20</sup>

De igual manera, en Trinidad y Tobago la ley se enmendó con objeto de que cualquier persona que desee transferir lealtades partidarias deba primero renunciar a su escaño y posteriormente competir en una elección extraordinaria. La constitución de Malawi de 1994 también intenta limitar esta práctica estableciendo que el presidente declare vacante el escaño de cualquier miembro de un partido político que lo abandone para unirse a otro. La misma legislación mantiene el “derecho absoluto” de cualquier miembro a la libertad de voto (votar en contra de las recomendaciones del partido) sin que su puesto se declare vacante.<sup>21</sup>

El abandono del terreno es menos probable cuando se emplean listas de partido y un sistema de representación proporcional. En tales casos, cuando un miembro deserta automáticamente lo reemplaza la siguiente persona en la lista, lo cual disminuye las probabilidades de que las fuerzas corruptas aumenten el “peso” político de una parte sobre la otra. El argumento básico es que cruzar el terreno para unirse a un partido en el cual el miembro no ha sido electo representa “romper” el contrato que existe entre el parlamento y el electorado. Para restablecer este contrato y el nivel de confianza y responsabilidad que le son inherentes, el miembro debe ser reelecto dentro del nuevo partido.<sup>22</sup>

### **Vigilancia de los activos y pasivos de los partidos políticos -por sus propios miembros**

En la actualidad, Sudáfrica está viviendo una de las transiciones más notables en la historia mundial de los parlamentos. El estado de segregación se caracterizó no sólo por el racismo sino por los peores excesos financieros y de corrupción que cometió el régimen unipartidista.

Poco tiempo después de su elección, el Congreso Nacional Africano (CNA) estableció códigos de conducta –el “Código Asmal”, nombrado así en honor del profesor Kader Asmal, actual ministro de

Educación– y la obligación que tienen quienes ejercen cargos públicos o de elección de presentar una declaración patrimonial. Al poner en práctica esta nueva iniciativa, el partido mayoritario del parlamento sudafricano se convirtió en modelo para el resto de los parlamentarios, y posteriormente se instrumentó la legislación que abarca a todos los miembros del parlamento.<sup>23</sup>

### **Revaluación de las prácticas y los procedimientos parlamentarios**

La instauración de la rendición pública de cuentas a través del parlamento en Sudáfrica sacó a la luz, de manera por demás práctica, los peores rasgos de una forma de gobierno secreta y con un alto grado de corrupción -los años de la segregación racial se caracterizaron por un ocultamiento obsesivo- y los mejores aspectos de un gobierno abierto. En realidad, el progreso ha sido espectacular.

El proceso de reforma en Sudáfrica se ha centrado en abrir el proceso parlamentario al público y a la prensa tanto como sea posible, y en otorgar poder a los comités seleccionados, en particular al Comité de Cuentas Públicas, para que exija cuentas al Ejecutivo. Todos los comités seleccionados deben reunirse en público y si desean celebrar una sesión cerrada deben debatir en público los motivos para hacerlo. Se les otorgó a los legisladores poder para llamar a cuentas a los servidores públicos, y las estimaciones del presupuesto se aprueban ahora a través de un proceso democrático –una experiencia atemorizante para los empleados públicos de alto rango acostumbrados a obtener aprobación literalmente "con una inclinación de la cabeza". La constitución de ese país no sólo garantiza una procuración gubernamental abierta, limpia y transparente sino también el acceso a la información y a otros derechos de procedimiento. Por estar en manos de un tribunal constitucional de alto mando, nombrado recientemente a través de un proceso transparente, cabría esperar que estas disposiciones ayuden a reducir la corrupción parlamentaria.

Los comités de finanzas debe asegurarse de que los gobiernos presenten, de manera oportuna, presupuestos anuales globales. Éstos deben incluir la revelación de las cantidades que se gastarán en cada departamento y programa, además de informar sobre las sumas recaudadas y gastadas. El no presentar los presupuestos de esta manera facilita la corrupción y la prevaricación en las dependencias gubernamentales, permitiendo que pasen desapercibidas.

Las preguntas siguientes son algunas de las que deben formularse durante el curso de los debates parlamentarios sobre el presupuesto gubernamental:

- ¿Quiénes se benefician y por qué?
- ¿De qué manera se benefician?
- ¿Cuáles serían sus necesidades inmediatas?
- ¿Cuáles serán las ventajas futuras?
- ¿Quién sufragará los costos y los riesgos y por qué?
- ¿Cuáles serán los costos y riesgos inmediatos?
- ¿Cuáles serán los costos y riesgos futuros?
- ¿Quién será responsable y ante quién, y por qué concepto?<sup>24</sup>

La experiencia sudafricana ha demostrado que si se toman las medidas necesarias para reformar o mejorar las prácticas y procedimientos parlamentarios, independientemente de qué tan arraigadas estén las prácticas corruptas, el camino hacia la rendición de cuentas y la transparencia eventualmente limitarán al mínimo la corrupción dentro del proceso democrático.

Existen diversas maneras en que la Legislatura ejerce su función de vigilancia. Los ministros pueden ser interrogados en el Parlamento, se pueden poner sobre la mesa mociones para el debate con objeto de obtener explicaciones de las acciones, y los comités parlamentarios pueden desarrollar habilidades y percepciones especializadas en áreas específicas de la administración. Asimismo, existen diversos órganos de vigilancia que deben rendir cuentas ante el Parlamento. El Contralor General es el más importante, pero otras dependencias que combaten la corrupción podrían quedar sujetas a la vigilancia del parlamento, más que del Ejecutivo, como medio para asegurar su responsabilidad al mismo tiempo que se garantiza su independencia.

### **El Comité de Cuentas Públicas de la Legislatura**

Para los propósitos que aquí se persiguen, el comité más importante de todos tal vez sea el de Cuentas Públicas. El requisito de que el Ejecutivo deba contar con la aprobación del Parlamento para ejercer su presupuesto es la base de la vigilancia parlamentaria. El Ejecutivo debe justificar los principios, políticas y propósitos que requieren fondos antes de que se apruebe su presupuesto, y el derecho a elevar el ingreso fiscal se concede en representación del pueblo. Una vez que ha otorgado

fondos al Ejecutivo, el Parlamento tiene derecho a llamarlo a cuentas para comprobar el empleo adecuado de esos fondos. Esta función generalmente la desempeña no el Parlamento en su conjunto, sino un comité especial de sus miembros. De esta manera, el "Comité de Cuentas Públicas" vigila el gasto gubernamental con la asistencia del Contralor General. Los informes del Contralor General también los maneja este comité.

La vigilancia eficaz representa un reto debido a que se requiere información detallada sobre las actividades del gobierno que ni el Ejecutivo ni los servidores públicos están siempre dispuestos a revelar. También coloca a la Legislatura en una posición de adversario frente al Ejecutivo. Por tanto, el ámbito de competencia del Comité debe elevarse al mismo nivel que el de su adversario. También es esencial que el comité tenga el poder para solicitar documentos que juzgue relevantes y la presencia de funcionarios, de tomar juramento para el relevo de pruebas y, cuando así se requiera, para citar a los ministros a comparecer.

Es evidente que lo ideal sería que el presidente del Comité fuera un miembro nombrado por la oposición, como sucede en el caso de las democracias de "Westminster", o que al menos sea un miembro con opinión y voluntad independientes.<sup>25</sup>

### **Acceso público a la Legislatura y participación en la formulación de políticas**

La marca distintiva de una democracia es el grado en que la Legislatura interactúa con el público. Si la Legislatura se encarga de racionalizar los diversos intereses, es esencial que se les otorgue una audiencia justa y una oportunidad razonables para que las partes interesadas expongan su caso. La Legislatura debe garantizar que el público se mantenga ampliamente informado sobre las propuestas bajo consideración. Cuando estas propuestas afecten intereses o grupos de personas particulares, debe asegurarse de que la agenda de la Legislatura esté informada, permitiendo con ello que estos grupos de interés tengan una oportunidad de hacer los comentarios pertinentes para que sus opiniones de tomen en cuenta.

La tecnología moderna está facilitando este proceso en cierto número de países. Algunas Legislaturas están estableciendo sitios en la red electrónica que se utilizan para anunciar los detalles de la legislación propuesta con objeto de permitir a los miembros del público que desean hacer

comentarios dirigirse a través del correo electrónico al comité correspondiente que está considerando la iniciativa de ley de que se trata.<sup>26</sup>

### **Algunos indicadores para evaluar el desempeño de la Legislatura como pilar de integridad**

- ¿Existen leyes claras y comprensibles sobre los conflictos de interés que impidan de manera eficaz que los miembros de la legislatura utilicen sus cargos para beneficio personal?
- ¿Existen arreglos para la vigilancia de los intereses privados y los ingresos personales de los funcionarios electos y los miembros de su familia inmediata?
- ¿Se ofrece a los legisladores que se oponen al gobierno una oportunidad razonable para expresar sus puntos de vista en la Legislatura? ¿Se permite al público asistir a los debates?
- ¿Se reúnen en público los comités especiales? ¿Se dan a conocer públicamente sus informes? ¿Es común se escuchen las propuestas del público y de las organizaciones de la sociedad civil?
- ¿Generalmente acepta y pone en práctica el Ejecutivo las recomendaciones del Comité de Cuentas Públicas? ¿Está facultado el Comité de Cuentas Públicas para citar a declarar a los funcionarios (incluyendo los ministros)? ¿Es una práctica o requisito general que el Comité de Cuentas Públicas lo presida un miembro que no tenga nexos con el gobierno en turno?
- ¿Está facultado el Ejecutivo para nombrar a otros miembros además de los electos? ¿Tienen éstos derecho a voto? De ser así, sería probable que su número distorsionara la voluntad general que el pueblo ha expresado en las urnas?
- ¿Se prohíbe que los delincuentes convictos se postulen para puestos de elección?
- ¿Puede la Legislatura retirar la inmunidad de alguno de sus miembros, independientemente del partido al que éste pertenezca, cuando existen fundamentos sólidos para creer que es culpable de un delito grave?

[Recuadros p. 1]

### **Los delincuentes ganan en las urnas...**

Aparentemente, el delito y la corrupción ya no son novedad para los votantes de Bhar. Todos los grandes personajes y pillos del bajo mundo que se disputaron las urnas desde detrás de las rejas o desde la clandestinidad resultaron electos por amplios márgenes. Para Surajbhan Singh, Ranjan Tiwary, Dhumal Singh, Sunil Pandey, Munna Sukla, Zakir Ahmed, Suresh Pasi y Rama Singh, acusados todos de delitos tales como homicidio, secuestro y extorsión, el triunfo fue fácil ya que no tuvieron que preocuparse personalmente por su campaña... El antiguo ministro de Construcción de Caminos, Illiyas Hussain, arrestado por la Oficina Central de Investigaciones por su relación con el pillo del pavimento, ganó también por un margen respetable.

El triunfo de los señores del bajo mundo es un indicio claro de que las expectativas del electorado cambiaron debido al colapso que sufrió la maquinaria gubernamental del estado. "Parece que la gente ha empezado a admirar a los delincuentes" comentó un dirigente político destacado... El dirigente parlamentario Kailashpati y el líder del Partido Samata Nitish Kumar defendieron su decisión de postular a los delincuentes con base en sus "posibilidades de obtener el triunfo"...

Kalyan Chaudhuri, "The criminal background",  
*Frontline India*, 30 de marzo del 2000

Un miembro del parlamento del oeste australiano que utilizó su primer discurso para atacar el plan parlamentario de jubilación "inequitativo, discriminatorio y excesivamente generoso" desencadenó un proceso de reforma. Sin embargo, los parlamentarios actuales aún pueden seguir beneficiándose con el antiguo plan, disposición que provocó la indignación pública. No obstante, el representante del Partido Laborista Alan Carpenter, casado y con una familia recién formada, optó por negarse a aprovechar el antiguo plan, a un costo personal de más de 300,000 dólares. "Fue fácil tomar esta decisión porque es la correcta y no lo lamento", declaró.

*The Australian*, 2 de diciembre de 1999

[Recuadro p. 2]

### **¿Cómo? ¿Los abogados no ofrecerán sobornos?**

Acicateada por un reglamento federal, la Barra de Abogados de Estados Unidos adoptó una regla de ética que prohíbe a sus miembros hacer contribuciones políticas para obtener comisiones del gobierno. Los oponentes dicen que la nueva disposición, que tiene como objetivo combatir la práctica conocida como "pagar para jugar" congelará el derecho a la libre expresión y resultará inaplicable. Sin embargo, Arthur Lewt, presidente de la Comisión de Valores y Tipo de Cambio argumentó que la confianza de los inversionistas estaba en peligro.

(<http://news.findlaw.com/News/s/20000215/ababrike/heml>)

[Recuadro p. 3]

### **Colombia suspende a legisladores durante una investigación contra la malversación de fondos**

El procurador general de Colombia suspendió a dos legisladores de alto nivel de sus labores en el Congreso y abrió una investigación en torno a las acusaciones en el sentido de que ellos y otras cinco personas encabezaban un plan millonario de malversación de fondos. El procurador general Jaime Bernal dijo que también abrió una investigación sobre la función que desempeñaban cinco miembros del personal del Congreso en el escándalo de corrupción.

Según una lista que sacaron a la luz investigadores del gobierno a principios de marzo, la Cámara de Diputados gastó millones de dólares en contratos fantasma sobrevaluados, incluyendo cerca de 48,000 dólares para la construcción de un nuevo cuarto de baño y más de 56,000 dólares para resolver el problema de las computadoras por el cambio de siglo.

Bernal dijo que en algunos casos los contratos se concedieron a amigos y familiares de los legisladores y que no se consultó al Senado sobre los contratos más caros.

Los colombianos desde siempre han visto al Congreso como caldo de cultivo de la corrupción. A principios de mes, Pastrana dijo que en julio se llevará a cabo un referéndum nacional para disolver el congreso de inmediato y elegir a nuevos legisladores.

*Reuters*, Bogotá, 4 de febrero del 2000

[Recuadro p. 4]

### **"...Amenaza para las democracias"**

El asunto Kohl es un recordatorio de que Estados Unidos no es la única democracia moderna donde las demandas insaciables de financiamiento para campañas amenazan con debilitar la democracia. Desde la temeraria recaudación de fondos de la campaña presidencial de 1966, Francia, España, Italia y Gran Bretaña se han visto estremecidos por escándalos de recaudación de fondos. Resulta molesto que este gran escándalo ocurra en Alemania, que cuenta con el sistema de financiamiento a los partidos políticos más generoso del mundo –resultado de escándalos similares que ocurrieron durante la década de 1980. Es evidente que el financiamiento público de las elecciones debe estar ligado a un cumplimiento estricto de la ley... Una ley contra la corrupción que introdujo el propio Kohl exige transparencia absoluta en las cuentas de los partidos...

*Reuters*, 26 de enero del 2000

[Recuadro p. 5]

### **El sueño europeo justifica los fondos sucios, dicen los herederos de Craxi**

Los grandes proyectos para crear la Unión Europea y lanzar una moneda única justificaron los métodos [corruptos] que emplearon Helmut Kohl, Francois Mitterrand y Bettino Craxi, según el hijo y heredero político del primer ministro italiano en desgracia que murió la semana pasada durante su exilio en Túnez.

Vittorio “Bobo” Craxi dijo que los “Tres Patriarcas de Europa” acusados de colusión en su uso de la corrupción para mantenerse en el poder no deben ser juzgados por argumentos “menores” sobre el empleo de fondos políticos ilícitos, sino por su “gran logro” en colocar los cimientos de un continente pacífico y estable hacia el fin de un siglo marcado por los “baños de sangre y la deshumanización” del fascismo y el comunismo. El señor Craxi declaró que “existe una

inmensa diferencia entre aceptar dinero a cambio de favores y aceptarlo por realizar acciones en favor de la estabilidad política”.

“Kolh, Mitterrand y Craxi no sólo construyeron Europa, sino que lucharon por resolver los conflictos regionales y por lograr la paz en áreas como el Medio Oriente. Hicieron del mundo un lugar más seguro para todos”.

El señor Craxi, quien estuvo en el poder de 1983 a 1987 y presidió el auge económico italiano, fue uno de los blancos principales del esfuerzo contra la corrupción “Manos limpias” (*Mani Pulite*) que se realizó a principios de la década de 1990. Sentenciado a casi diez años de prisión por delitos de soborno, corrupción y financiamiento partidista ilegal a través del mantenimiento de fondos sucios, Craxi huyó a Túnez en 1994, donde jamás dejó de sostener que había sido injustamente elegido como chivo expiatorio de “*Tangentopoli*” (“ciudad soborno”). En su lecho de muerte en la villa rodeada de palmeras, el antiguo dirigente italiano en desgracia siguió con fascinación el desarrollo del escándalo Kohl e insistió en que “los enemigos de Kohl” trataron de hacer a la Unión Democrática Cristiana lo que sus propios enemigos habían hecho con el Partido Socialista.

*Times* (R.U., 26 de enero del 2000)

[Recuadro p. 8]

**“Un cáncer que corroe nuestra democracia...”**

Los funcionarios polacos declararon el lunes que declararían la guerra contra la cultura de la corrupción que se dice infecta al gobierno desde las autoridades locales hasta los políticos de Varsovia que cobran millones por obstaculizar iniciativas de ley en el Parlamento.

El bloque de Solidaridad (AWS) informó haber preparado una iniciativa para crear una Oficina Central Contra la Corrupción, unidad especial de policía para investigar el fraude, que según las autoridades frena la inversión extranjera y obstaculiza la reforma económica.

“La corrupción es como un cáncer que corroe nuestra democracia”, declaró el diputado Mariusz Kaminski durante una conferencia de prensa.

En un informe del mes pasado, el Banco Mundial indicó que Polonia enfrenta un problema grave de corrupción y que debe frenar el soborno en el Parlamento, en los ministerios y entre las autoridades locales.

El informe, basado en pláticas con los parlamentarios, administradores locales, jueces y otros funcionarios, reportó, por ejemplo, que la cuota por obstaculizar iniciativas en el Parlamento había aumentado de 500,000 dólares en 1992 a 3 millones.

“La corrupción frena a los inversionistas extranjeros y a los turistas... Estamos tomando medidas para combatirla”, declaró el ministro Marek Biernacki durante la conferencia de prensa.

Dijo también que su ministerio cooperaría con el grupo contra la corrupción Transparencia Internacional para identificar las leyes que alientan la corrupción y erradicar los subterfugios legales.

“Poland Says to Crack Down on Rampant Corruption”

Varsovia, 4 de abril del 2000, *Reuters*



[Recuadro p. 9]

### **Taiwán detendrá el “gangsterismo” entre los miembros del parlamento**

El ministro de Justicia Chen Tin-nan ha estado planeando detener la corrupción en la política de la isla. La corrupción y la política del dinero están entre los problemas principales que llevaron al presidente electo Chen Shui-bian al triunfo durante las elecciones del mes pasado, que pusieron fin a 50 años de mandato del partido nacionalista KMT. Con sus figuras voluminosas y disposición a intercambiar golpes con cualquier que los rete, los gángsters de Taiwán han ganado un lugar destacado en los cuerpos políticos de la isla.

El señor Chen admite que existen cuando menos 10 de sus representantes en el parlamento central de Taiwán, y varios más en las asambleas regionales. Durante una entrevista para la BBC, aceptó que llevarlos frente a la justicia será una labor temeraria. Hasta la fecha no ha sido posible persuadir a las asambleas de que discutan las solicitudes de la rama judicial para tomar acción, para no mencionar lograr que voten a favor de suspender la inmunidad de que disfrutaban estos diputados.

El señor Chen dijo que si otros partidos no apoyan estos movimientos deberán rendir cuentas a los electores. Pero los conminó a unirse a su Partido Democrático Progresista en la instrumentación de reglas de selección para eliminar a los candidatos que tienen nexos con el bajo mundo.

*BBC World Service, Francis Markus en Taipei,*

23 de abril del 2000

### **Notas**

1. Tampoco respetan necesariamente las leyes que ellos mismos aprueban con fanfarrias y que argumentan son para erradicar el soborno. Por ejemplo, el escándalo Kohl en Alemania involucró el incumplimiento descarado por parte del excanciller de las leyes que él mismo propuso ante la Legislatura (*Reuters*, 26 de enero del 2000).
2. *Global Intelligence Update*, 3 de marzo del 2000. Los críticos de la representación proporcional indican que Hitler llegó al poder en Alemania gracias a un sistema de esta naturaleza. Otros señalan sus ventajas, en particular cuando existen grupos tribales que integran minorías importantes que de otra manera no estarían representadas en los procesos políticos.
3. Una investigación reveló que los legisladores de Nigeria realizaron un fraude por más de 700 millones de nairas (cerca de 7.2 millones de dólares) en fondos gubernamentales. El informe exigió la renuncia del presidente del Senado quien, entre otras cosas, se otorgó un aguinaldo de \$200,000 dólares, invirtió 321,000 en mobiliario para su casa, adquirió ocho automóviles más de los 30 autos oficiales que ya había comprado, y concedió contratos a precios inflados a una empresa donde tenía intereses. [Después se le impugnó.] *Independent* (R.U.), 3 de agosto del 2000.
4. Incluso en un sistema sin partidos (por ejemplo el de Uganda) y dentro de un estado unipartidista, como los que recién surgieron en Europa central y del este, o en China actual.
5. No se trata aquí de restar importancia a las acciones de reunificación y reconstrucción nacionales del presidente Museveni de Uganda. En ese país se tomó la decisión de posponer la introducción de una política partidista. Sin embargo, es un secreto a voces entre el público en general hacia donde apuntan la simpatías de los miembros de la clase política. Sin embargo, esto les ha impedido emprender una campaña como partido.
6. Por ejemplo, la ley electoral de Ghana de 1992.
7. Lamentablemente, la historia reciente de la democracia habla también de intentos por controlar la corrupción en los gastos electorales. Por ejemplo, la primera legislación electoral de Nueva Zelanda fue la Ley de Prevención de Prácticas Corruptas de 1881.
8. Por supuesto, los partidos políticos necesitan más que dinero. Requieren voluntarios decididos y entusiastas que organicen reuniones, realicen campañas en las calles, etc. Cuando los partidos son relativamente pobres, pueden compensar la escasez de fondos con el número de voluntarios.
9. Con frecuencia se cita el ejemplo de Rusia, donde un defraudador popular que fue acusado evadió los cargos de

- fraude eligiéndose como miembro de la Duma Estatal antes de que iniciara el juicio. Actualmente se están proponiendo iniciativas para reformar la ley en este sentido. Véase *TI Newsletter*, diciembre de 1995.
10. Por ejemplo, las elecciones de Bangladesh de 1991, donde los observadores de la Commonwealth recibieron quejas de todos los partidos, pero ninguna estuvo dispuesto a presentar una queja formal ante la Comisión Electoral –supuestamente porque todos estaban faltando a la ley.
  11. “Corruption, Development and Maturity: A Perspective on South Korea”, de Tim Beal y Sallie Yea, ponencia presentada durante la Quinta Conferencia del Foro Asiático sobre Educación Empresarial, Universidad de Rangsit, junio de 1977.
  12. La Ley sobre Nombres Verdaderos y su descripción detallada se incluyen en la versión de *Internet* del presente *Manual de Consulta*. Véase también *World Law Bulletin*, febrero de 1994 (Biblioteca del Congreso).
  13. “China Moves to End Opening of Bank Accounts Under False Names”, 20 de enero del 2000, *Agence France Presse*.
  14. Por ejemplo, a finales de 1999 y durante algunos meses del 2000, la Legislatura de Nigeria se negó a poner en práctica una medida importante contra la corrupción que era una pieza central de los esfuerzos del presidente Obasanjo en este sentido. Aunque hubo quienes se mostraron preocupados por los aspectos procedimentales de la medida, había la creencia –aunque infundada– de que quienes se oponían a la medida lo hacían para conservar el *statu quo* de la corrupción y no para mejorar la calidad de las prácticas democráticas.
  15. Sin embargo, la experiencia de Gran Bretaña indica que un registro voluntario de intereses a fin de cuentas no resulta suficiente. Deben hacerse obligatorios los requisitos de revelación para que el sistema funcione como forma de protección válida.
  16. Véase, por ejemplo, *Questions of Procedure for Ministers* (Cabinet Office, U.K.; mayo de 1992), en su sección sobre Mejores Prácticas.
  17. El texto completo de la resolución aparece en la sección sobre Mejores Prácticas de la versión de *Internet* del presente *Manual de Consulta*.
  18. En el Reino Unido la solución fue no cambiar la ley sino introducir un plan de seguros u ofrecer asesoría de los juristas gubernamentales. El plan no ampara a los miembros del parlamento en casos relacionados con la vida privada o con acciones ante tribunales que promuevan ellos mismos. *Daily Telegraph*, 21 de febrero del 2000.
  19. Taller de Arusha sobre Integridad, Arusha, Tanzania, 10-12 de agosto de 1995. Véase Patricia Langan y Brian Cooksey, “The National Integrity System in Tanzania” (EDI-World Bank *et ors*, Washington, 1995).
  20. Véase *Commonwealth Law Bulletin*, vol. 11 (1985), p. 308.
  21. Véase el apartado 65 de la Constitución de Malawi de 1994.
  22. Las reformas parlamentarias de Nueva Zelanda, que introdujeron en 1996 el sistema de representación proporcional en sustitución del sistema británico sorprendentemente no lograron cerrar esta vía de escape, y se suscitó un escándalo publico cuando se hizo público que los miembros de “lista” que habían jurado protesta como miembros del Parlamento podían cambiarse a otros partidos, incluso para mantener a esos otros partidos en el poder.
  23. Charla con el doctor Frene Ginwala, presidente del Parlamento Sudafricano, diciembre de 1994 (Transparency International, Berlín).
  24. *Controlling Corruption: A Parliamentarian’s Handbook*, elaborado por el Centro Parlamentario de Canadá, conjuntamente con EDI del Banco Mundial y CIDA, p. 33.
  25. El funcionamiento de un Comité de Cuentas Públicas es un indicador valioso de la salud de una legislatura y de la democracia. Bajo la dirigencia sólida del Hon. Augustine Ruzindana, el Comité de Cuentas Públicas del Parlamento de Uganda ha puesto al descubierto una serie de escándalos financieros y ha suspendido carreras ministeriales cuando se han revelado casos de prevaricación.
  26. Por ejemplo, a través del sitio de red electrónica del Parlamento de Estonia cualquier visitante puede expresar su opinión en el libro de registro o enviar un mensaje directamente a un comité. En Sudáfrica también existe acceso directo a los comités por este medio. En el sitio de red electrónica de India aparecen las direcciones personales de correo electrónico de todos los miembros del Parlamento. Bajo la dirección [www.polisci.umn.edu/information/parliaments/index.html](http://www.polisci.umn.edu/information/parliaments/index.html) aparecen la mayoría de las direcciones de sitios de red electrónica.

# La función del Ejecutivo





## Indice

### La función del Ejecutivo

Liderazgo .....	107
Las relaciones con el Poder Judicial .....	108
Relaciones con el servicio público .....	108
Intercambio de obsequios .....	109
Inmunidad y privilegios .....	110
Presupuestos .....	110
Algunos indicadores para evaluar al Ejecutivo .....	111

# La función del Ejecutivo

*Cuando un hombre asume un cargo público debe considerarse a sí mismo como propiedad pública. Thomas Jefferson, comentario al Barón von Humboldt, 1807.*

El Ejecutivo desempeña una función central en la construcción, mantenimiento y respeto del sistema nacional de integridad de un país. Se espera que el Ejecutivo muestre el grado de liderazgo ético y basado en principios que se requiere, y que ejerza la vigilancia sobre el servicio civil responsable de ejecutar sus políticas y programas. En el desempeño de sus importantes responsabilidades, el Ejecutivo debe asegurarse de que:

- se ofrezca un liderazgo evidente y la voluntad política para conservar un gobierno limpio;
- sus propias acciones sean legales, transparentes y totalmente responsables;
- se respete la independencia de los tribunales y se cumpla con sus decretos, y de que
- las agencias de vigilancia cuenten con los recursos y la autoridad para desempeñar sus funciones sin temores ni favoritismos.

## Liderazgo

No se puede exagerar la función de liderazgo que tiene el Ejecutivo. Los jefes de gobierno gozan de una posición particularmente favorable, con excelente acceso y exposición a los medios, para enviar mensajes al público. El estar bajo la mirada de los medios les permite convertirse en modelos de la conducta que deberán seguir los demás. Sin embargo, el Ejecutivo puede “dirigir”, pero los demás no necesariamente lo “siguen”, como se atestiguó en Tanzania después de las elecciones del presidente Mkapa en 1995, y en Nigeria con relación a los problemas que enfrentó el presidente Obasanjo en 1999-2000.

Los observadores no siempre están conscientes del reto a que se enfrenta el jefe del Ejecutivo cuando resulta electo para dirigir un gobierno que es, en todos los sentidos, disfuncional debido a la corrupción. Algunas de las áreas más vulnerables a la corrupción que enfrenta el liderazgo son la contratación pública y los procesos de toma de decisiones que pueden dar lugar al surgimiento de conflictos de interés.<sup>1</sup>

En particular, los Ejecutivos nuevos caen bajo el escrutinio tanto público como de los medios, que analizan su desempeño en términos de si permite ciertas extravagancias o si nombra a sus amigos para ocupar puestos públicos. La tónica moral de una administración se establece con gran rapidez. Un enfoque consiste en celebrar

Reflexiones sobre corrupción y nepotismo y el Imperio Otomano. Debido a que los sultanes no pudieron controlar más a los derviches poniéndolos en contra de los notables turcos, el dervichismo logró controlar a los sultanes y utilizó al gobierno en provecho propio, más que para el beneficio de un sultán o de su imperio. Como consecuencia, la corrupción y el nepotismo se apoderaron de todos los niveles de la administración. Por otra parte, habiendo desaparecido el reto que representaban los notables, el grupo de derviches se dividió en incontables facciones y partidos, y cada cual trabajó para su propio beneficio, apoyando la candidatura de un príncipe imperial determinado y formando alianzas estrechas con las correspondientes facciones palaciegas que dirigían las madres, las hermanas y las esposas de los diferentes príncipes. Por tanto, después de Solimán, el acceso a los cargos y los nombramientos se debieron menos a la capacidad que a las maniobras políticas de los partidos políticos del dervichismo y el harén.

*Enciclopedia Británica*

1. Estas áreas se discuten en capítulos posteriores del presente Manual de Consulta.

un “retiro de reflexión sobre valores” con el nuevo gabinete, durante el cual sus miembros pueden establecer e internalizar un Código de Conducta de los Ministros.<sup>2</sup> El presidente Obasanjo celebró este tipo de retiro con su gabinete en mayo de 1999 en Abuja, y al hacerlo creó el primer código de conducta de los ministros de su país.<sup>3</sup>

Por sobre todas las cosas, el comprender detalladamente los conflictos de interés es esencial tanto para los miembros del Ejecutivo como para la totalidad del servicio público. De otra manera, los intereses privados dominan la toma de decisiones pública, y ello conduce a decisiones irracionales y egoístas que traicionan el interés público.<sup>4</sup>

## Las relaciones con el Poder Judicial

Tal vez la relación más significativa del Ejecutivo es con el Poder Judicial. La rama Judicial es, y debe ser, independiente del Ejecutivo. Esto es esencial para que pueda desempeñar sus funciones principales: pedir cuentas al Ejecutivo, y asegurarse de que éste gobierne de acuerdo a la ley (es decir, garantizando que prevalezca el Estado de Derecho).

Es inevitable que este proceso de revisión dé lugar a tensiones, ya que el poder Judicial puede literalmente poner en tela de juicio al Ejecutivo. Por su parte, el Ejecutivo podría sentir que ha sido elegido por el pueblo para gobernar, y que el Judicial sólo se nombra según la Constitución. Sin embargo, en esencia, el Ejecutivo es elegido por el pueblo para que gobierne conforme a derecho, y no como una dictadura sin leyes. De esta manera, cuando el poder Judicial ejerce esta función lo hace como agente del pueblo para garantizar que el Ejecutivo respete los límites de su mandato democrático. Debido a que ciertas decisiones judiciales controvertidas resultan inevitables, el Ejecutivo tiene la responsabilidad especial de proteger y respetar la posición del Judicial. Por lo general, se considera impropio que los miembros del poder Judicial hagan declaraciones y participen en debates públicos. Por tanto, los jueces no pueden defenderse a sí mismos cuando se les critica públicamente, por no mencionar cuando son víctimas de alguna infamia. En estas cuestiones la prudencia es esencial. Los jueces por lo general tienen sólo una oportunidad para justificarse y eso cuando exponen las razones de sus juicios. De allí en adelante dependen de otras personas para que salgan en su defensa.

Aún más esencial es que el Ejecutivo respete la independencia del Judicial y de otros funcionarios que tienen poder para actuar de manera independiente. En un buen número de países donde los sistemas de integridad no están funcionando satisfactoriamente, gran parte de la culpa la tiene el Ejecutivo por negarse a aceptar el concepto de independencia judicial y de impugnación. Mientras no lo haga, lo más probable es que los sistemas de integridad no funcionen de manera satisfactoria.

## Relaciones con el servicio público

Los miembros del Ejecutivo deben entender claramente sus relaciones con los servidores públicos, cuya función debe ser servir al público, y no a los estrechos intereses políticos del partido en el gobierno. Al Ejecutivo le corresponde formular las políticas (orientado, ciertamente, por la asesoría de los servidores públicos), pero a los servidores públicos les toca ejecutar estas políticas. Un ministro no es el funcionario en jefe ejecutivo de su ministerio.<sup>5</sup>

2. *Un alto mando de la administración de Mandela en Sudáfrica dijo que el error principal que se cometió durante el proceso de transición del apartheid fue que el nuevo gobierno no celebrara un «retiro de reflexión sobre valores» (conversación con el autor, Pretoria, 1998).*
3. *El código resultante se puede consultar en la sección sobre «La mejor práctica», de la versión de Internet del presente Manual de Consulta.*
4. *El conflicto de intereses se discute en detalle en otro capítulo.*
5. *Un manual para ministros que ofrezca orientación sobre estas y otras cuestiones (incluyendo viajes internacionales y manejo de la prensa) puede resultar invaluable.*

El jefe de gobierno ocupa una posición particularmente vulnerable. Resulta sencillo para quienes lo rodean telefonear a un servidor público y decirle: “El Presidente desea...”. El servidor público queda en la posición poco envidiable de ponerse en contacto directo con el Presidente para verificar si esto es cierto (lo que no es frecuente que pueda hacer, e incluso menos cuando existe una corrupción sistémica), o arriesgarse a recibir represalias si ignora una orden poco apropiada, aunque no necesariamente ilícita.

Es indispensable establecer líneas claras de comunicación, y le corresponde al jefe del poder Ejecutivo asegurarse de que todas las órdenes que reciban los servidores públicos se transmitan por escrito. Las llamadas telefónicas son un medio rápido, pero no dejan rastro en papel y por ello subvierten las líneas de responsabilidad.<sup>6</sup>

## Intercambio de obsequios

Desde siempre han existido prácticas por medio de las cuales los dirigentes han intercambiado obsequios, algunos solamente simbólicos y otros de valor sustancial. El Ejecutivo debe dar el ejemplo de normas altas de conducta ética en este terreno, en particular cuando los obsequios o las cortesías excesivas pueden confundirse fácilmente con intentos de soborno o para obtener favores. Un comportamiento inadecuado en la cúpula rápidamente se extiende a las bases del servicio público. Sin embargo, resultaría simplista decir que los ministros jamás deben aceptar obsequios. De hecho, podría provocarse una situación embarazosa si otro gobierno hiciera un obsequio que el destinatario tuviera que rechazar. En ocasiones, aunque sólo sea por motivos protocolarios, los ministros no pueden evitar aceptar obsequios valiosos. La cuestión es qué debe hacer el ministro con estos obsequios y a quién pertenecen.

La mayoría de los gobiernos cuentan con reglas escritas sobre los obsequios que un ministro puede o no aceptar a título personal. Por ejemplo, en Malawi recientemente se adoptaron los siguientes lineamientos:

Un “obsequio informal” es cualquier tipo de cortesía a escala modesta o un obsequio no solicitado de poco valor que se ofrece a una persona como reconocimiento o muestra de aprecio por sus servicios, o como gesto de buena voluntad hacia ella; esto incluye los obsequios de temporada que las entidades públicas y privadas hacen al personal o a los miembros asociados durante festividades u otras ocasiones especiales, y que no tengan relación alguna con el desempeño de las funciones oficiales de una persona como para constituir una falta según la Sección IV [que rige el uso corrupto de los poderes oficiales].<sup>7</sup>

Las reglas de referencia pueden escribirse en un lenguaje sencillo que establezca con claridad que “ningún ministro o servidor público debe aceptar obsequios, cortesías o servicios que lo coloquen, o parezcan colocarlo, en deuda”. El mismo principio se aplica si los obsequios se ofrecen a algún miembro de su familia.<sup>8</sup> Sin embargo, incluso cuando existen reglas y lineamientos sobre los obsequios y lo que no resulta adecuado, puede salir a la superficie cierto grado de mezquindad. Por ejemplo, algunos miembros del parlamento británico aceptaron pagos y obsequios de fuentes externas como retribución por el cumplimiento de sus funciones parlamentarias. A esto se ha añadido el nombramiento de personalidades (de empresas privadas que han apoyado financieramente al partido en el poder) para que desempeñen cargos remunerados. En un buen número de países este tipo de conducta constituye un delito, pero en Gran Bretaña, hasta la fecha, no lo es.<sup>9</sup>

6. *Que es el motivo por el que las llamadas telefónicas son la opción preferida.*

7. *Ley sobre Prácticas Corruptas de 1995, sección 3.*

8. *Ibid., párrafo 126.*

9. *En el Reino Unido se ha recomendado la adopción de una legislación ante los escándalos que involucran a miembros del Parlamento que formulan preguntas oficiales en representación de intereses comerciales que les pagan por hacerlo. El costo de la respuesta a estas preguntas recae posteriormente en los contribuyentes y genera ahorros para los intereses comerciales, que de otra manera hubieran tenido que pagar para que se realizara la investigación correspondiente.*

## Inmunidad y privilegios

Nunca está de más un régimen de inmunidad y privilegios para proteger la posición legítima de los altos mandos estatales. Por ejemplo, no tendría sentido que a un juez se le atribuyera responsabilidad por los daños que pudieran derivarse de un error en la aplicación de la ley durante un juicio. En cambio, una solución eficaz para esta situación es el procedimiento de apelación y los privilegios de clemencia. Sin duda, iría igualmente en contra de los intereses públicos el que los políticos tuvieran que ceñirse a litigios interminables de naturaleza privada, o que se sometiera a interrogatorio como testigo a un jefe de estado a capricho de cualquier litigante que expidiera un citatorio.<sup>10</sup> En los países donde no se respeta la tradición democrática podría ser necesario otorgar inmunidad a los parlamentarios simplemente para permitirles realizar su trabajo frente a una administración corrupta. Sin embargo, resulta igualmente importante, o tal vez incluso más, definir esta inmunidad y privilegios con tanta precisión como sea posible ya que derogan el principio de igualdad ante la ley y debilitan el Estado de Derecho. Cualquier inmunidad o cualesquiera privilegios que se otorguen, no deben permitir jamás que el corrupto se refugie detrás de ellos para quedar fuera del alcance de la ley, y deben cesar cuando el funcionario abandone el cargo (excepto, por supuesto, cuando permanezca ligado a actos oficiales desempeñados de buena fe). Cuando la inmunidad se extiende más allá de la duración del cargo, sólo favorece a los intereses del corrupto.

### UNA ESTANCIA PROLONGADA EN EL PODER...

Hace casi 2500 años, Aristóteles dijo: no es fácil que una persona cause gran daño si su estancia en el poder es corta, mientras que una estancia prolongada engendra la tiranía.

Aristóteles, Política (siglo IV a.C.) 5.8

La máxima de Aristóteles en el sentido de que un tiempo ilimitado en el poder engendra la tiranía, es una lección que los constitucionalistas de todo el mundo están empezando a tomar en serio. Así, se están imponiendo límites a la extensión de tiempo que los presidentes pueden estar en el poder. Es lógico suponer que la certeza de que en el futuro se perderá el poder, debe imbuir al titular en la conciencia de que una vez relevado del cargo puede ser llamado a cuentas.<sup>11</sup>

## Presupuestos

Por lo general, el Ejecutivo se encarga de presentar el presupuesto a la Legislatura para su aprobación. Idealmente, el presupuesto de un país:

- i) No debería ser un «secreto», desarrollado exclusivamente por el ministerio de Finanzas; más bien debería contarse con una amplia participación del público durante el proceso de elaboración del presupuesto, a través de mecanismos tales como audiencias públicas o interacción con el Comité de Finanzas del Parlamento.<sup>12</sup>
- ii) No debería elaborarse un presupuesto para un solo año, sino más bien un «marco presupuestal» multianual que establezca parámetros amplios del ingreso y el gasto gubernamentales.
- iii) Un Contralor General que cuente con recursos e independencia suficientes para auditar las cuentas gubernamentales debería escrutarlo y hacerlo público. Asimismo, un comité parlamentario de vigilancia, como el Comité de Cuentas Públicas, debería tener autoridad para revisar y actuar sobre los informes del Contralor General.

10. Algunos comentaristas de Estados Unidos señalaron que el presidente Clinton no prestó gran atención a las crisis que enfrentaron ciertos asuntos exteriores de importancia en tiempos cruciales durante el escándalo de Mónica Lewinsky. La opinión respecto a que éste sea un estado de cosas deseable o no, parece estar guiada por la afiliación política de los autores; pero no me sorprendería que la mayoría de quienes se encontraban fuera del país hayan sentido que cuestiones de importantes (que tuvieron impacto sobre asuntos tales como la crisis de Kosovo) no debieron haberse descuidado para dar prioridad a un asunto que podría haber esperado a que el Presidente concluyera su mandato.

11. Sudáfrica, Nigeria y Mozambique están entre los países que siguieron el ejemplo de Estados Unidos de un máximo de dos periodos. Tal fue el caso de la Constitución de Independencia de Namibia; sin embargo, posteriormente se enmendó esta Constitución para permitirle al presidente Nujoma que gobernara durante un tercer periodo.

12. Sin embargo, ciertos elementos de la decisión final, tales como los ajustes a los impuestos deben, necesariamente, permanecer en secreto en los casos en que su salida a la luz pudiera frustrar las intenciones de los encargados de la formulación de políticas.



Este sistema presupuestario ex-ante y ex-post requiere una planeación financiera estratégica por parte del Ministerio de Finanzas, además de formas participativas de gobierno y una auditoría externa sólida, así como funciones de rendición de cuentas en materia financiera. Es esencial que tengan acceso a la información la sociedad civil en general y el sector privado en particular.

## Algunos indicadores para evaluar al Ejecutivo

- ¿Se consulta regularmente la sociedad civil cuando se desarrolla una política?
- ¿Existen procedimientos para la vigilancia de los bienes y los estilos de vida (por ejemplo, disposiciones para presentar declaraciones)? (Si existen disposiciones para la presentación de declaraciones ¿se verifican o quedan sujetas a una verificación aleatoria? ¿Se ponen a disposición de órganos independientes o del público y los medios?)
- ¿Existen reglas claras sobre los conflictos de interés? (De ser así ¿generalmente se respetan?)
- ¿Existen registros de (a) obsequios y (b) cortesías? (De ser así, se mantienen actualizados? ¿Tienen el público y los medios acceso a ellos?)
- ¿Están obligados los miembros del Ejecutivo (por ley o por acuerdo) a explicar los motivos de sus decisiones?
- ¿Existen reglas claras contra la interferencia política en la administración cotidiana, es decir, reglas formales que exijan la independencia política de los servidores públicos?
- ¿Se utilizan métodos transparentes para la venta de bienes gubernamentales?
- ¿Se realizan ventas de bienes públicos que pudiera considerarse que favorecen a quienes tienen vínculos estrechos con el partido en el gobierno?