

[22] REOS, Orlando A. Participación de la ciudadanía en la lucha contra la corrupción

Participación de la ciudadanía en la lucha contra la corrupción

Orlando A. Reos¹

I. INTRODUCCIÓN

El crecimiento económico sostenible requiere de un Estado democrático, moderno y eficiente. Esas condiciones, en un marco de participación activa de la ciudadanía, son indispensables para asegurar una relación eficiente entre el Estado y el mercado e impulsar así el crecimiento económico; y, por otro lado, para asegurar políticas públicas que respondan al interés de los ciudadanos y de la sociedad en su conjunto, garantizando la sostenibilidad social y ambiental del crecimiento.

II. CORRUPCIÓN: CONCEPTO

El Presidente del Banco Interamericano de Desarrollo, Enrique Iglesias, ha definido alguna vez la corrupción como:

el uso de las oficinas públicas para extraer una ganancia personal en lugar de desempeñar efectivamente el cargo público; y, como un impuesto sobre toda la sociedad, la corrupción impone costos económicos, desviando recursos que se necesitan para el desarrollo, provocando una insatisfacción popular con el régimen democrático y quebrantando el tejido social de la sociedad.

Otra definición bastante generalizada indica que la corrupción se refiere al comportamiento por parte de agentes del sector público y privado a través del cual se enriquecen u obtienen beneficios para ellos o para quienes ellos indican, de una manera inapropiada o ilegal usando o abusando para ello de la posición que le fue confiada.

Las definiciones tienen varios elementos en común, tales como la existencia de un agente, es decir, alguien que está encargado de cumplir una función en nombre y representación de otro, el principal y que en ese cometido utiliza la función para aprovecharse indebidamente en beneficio propio. En la primera definición se hace referencia a algunos de los efectos de este comportamiento, incluidos la ineficiencia en el uso de recursos públicos y el impacto del desgaste e insatisfacción político y social. La segunda definición incluye a agentes del sector privado. Esto destaca que en toda transacción de corruptela hay, o puede haber, una acción indebida por parte de agentes privados. Más allá de la generalización conceptual de la definición, en las economías modernas se desarrollan mecanismos corruptos en el sector privado que afectan a la credibilidad y el funcionamiento de los mercados y, por lo tanto, tienen un impacto más amplio que afectar sólo a las partes involucradas.

En términos de las definiciones que se indicaron arriba, debe destacarse que corrupción no es sinónimo de ilegalidad. Existen prácticas y actividades que no implican la violación de ninguna disposición legal, pero llevan consigo una falla ética y del comportamiento individual frente al colectivo de la sociedad o de grupos de involucrados. En otros casos existen 'faltas a normas o reglamentos profesionales que han sido fijadas por las organizaciones o corporaciones que agrupan a quienes desarrollan una misma actividad, por ejemplo, médicos, abogados,

¹ Jefe de la División de Programas de Estado y Sociedad Civil 1, Banco Interamericano de Desarrollo.

contadores. En la medida en que estos comportamientos tienen efectos sobre el conjunto de la economía y la sociedad son parte de lo que genéricamente se llama corrupción.

En años recientes se ha comenzado a discutir en forma más precisa un concepto conocido desde hace mucho: la captura del Estado por individuos, empresas o grupos privados que aprovechan sus influencias, amistades o asociaciones ilícitas para obtener favores especiales o facilitar acciones no autorizadas a otros particulares (Hellman y Kaufmann, 2001).

La noción convencional de corrupción describe a políticos, funcionarios o burócratas que extorsionan a personas o firmas privadas para extraer de ellos dinero o algún favor para sí, para sus parientes o amistades, o para el partido político que los ubicó en la posición que permite esas maniobras. En verdad, ya sea por extorsión o por cohecho, es decir, por soborno, la imagen más común de la corrupción tiene la misma estructura. Esto ha derivado en que muchas de las acciones y políticas para disminuir o eliminar la corrupción se propongan solamente reducir el grado de discrecionalidad de las decisiones públicas. Sin embargo, una nueva manera de llevar adelante la corrupción se basa en elementos más complejos.

La captura del Estado es el esfuerzo de algunas entidades privadas por formar y definir las políticas, la legislación y las regulaciones del Estado para obtener así ventajas especiales. Para hacerlo es necesario la existencia de una colusión especial con funcionarios, legisladores o políticos que reciben por su parte ganancias ilícitas o participan de los beneficios de aquellas firmas o grupos de empresas. Esta manera de utilizar las instituciones del Estado es muy compleja y verdaderamente se trata de un continuo que va desde la gestión lícita de petitionar ante las autoridades a través de representantes democráticos y el cabildeo empresario o corporativo bajo el control de la ley, hasta el otro extremo de la influencia absoluta, la limitación de la competencia interna y externa y la creación de bolsones de privilegios y prebendas a cambio de pagos ocultos. En medio de esos extremos, se conocen una gran gama y grados diferentes en la gestión de influencias. La corrupción tradicional se ocupa de cambiar la aplicación de leyes y reglamentos existentes, mientras que la captura del Estado busca afectar a la formación de las leyes y tiende a influir los cambios para que sean convenientes a intereses y grupos. A cambio de ello se desvían recursos de dinero hacia los actores políticos que facilitan esos cambios.

Aunque la corrupción como enfermedad social tiene muchas manifestaciones en todos los países del mundo, es probable que en las economías en desarrollo el efecto de la captura del Estado por grupos de interés haya causado males mayores y más permanentes que las versiones más difundidas de "pequeña corrupción".

III. EFECTOS DE LA CORRUPCIÓN

Existe una abundante bibliografía sobre los efectos de la corrupción sobre diferentes dimensiones de la sociedad y en particular sobre la economía. Uno de los mejores resúmenes del tema económico es el trabajo de Bardhan (1997), que sintetiza la mayor parte de esos estudios, teóricos y empíricos. Otros autores, especialmente en publicaciones de instituciones financieras internacionales, se han ocupado del tema, que ha sido reconocido desde hace

mucho como el mayor obstáculo individual para el desarrollo económico y social de todos los países, especialmente los menos desarrollados².

Algunos de los efectos más graves y conocidos son los siguientes:

a) Afecta al crecimiento económico

Cuando una economía está excesivamente regulada y cuando existen normas complicadas de cumplir y sujetas a arbitrariedades y decisiones erráticas, entonces las distintas formas de corrupción son la manera que las empresas y los individuos encuentran para romper esas limitaciones. En ciertos casos se utiliza el pago ilegal para acelerar trámites y ahorrar tiempo, y así generar mejoras en la eficiencia. El soborno de los funcionarios que cuidan de las reglamentaciones sería entonces una forma de bajar costos de producción. En tales condiciones, se ha sugerido que la corrupción hasta podría mejorar la eficiencia asignativa de los recursos. Sin embargo, esos argumentos han sido contrapuestos con otros de tipo teórico y con mucha evidencia empírica en el sentido opuesto. A veces, los controles y regulaciones tienen en cuenta objetivos importantes, pero en otros casos las demoras e inconvenientes burocráticos han sido precisamente generados para imponer condiciones difíciles a las firmas e individuos que actúan en el sector productivo y para generar oportunidades de rentas a favor de los funcionarios que pueden liberar esas restricciones. De manera que el verdadero efecto de la corrupción es el de causar una pérdida de eficiencia asignativa de los recursos y así reducir la inversión y la producción.

Un efecto directo es el reducir los incentivos a invertir. Cuando a raíz de diversos factores burocráticos o políticos los trámites necesarios para autorizar inversiones privadas son múltiples y complicados y se crean oportunidades de soborno a funcionarios, las empresas preferirán dedicar sus esfuerzos en otra dirección que la de nuevos emprendimientos. Es el equivalente a un impuesto oculto a las inversiones, aunque con el agravante de no existir exenciones o deducciones y que el producido se concentra en unos pocos individuos, en lugar de destinarse a toda la población a través de acciones del Estado. A su vez, se producirá un desvío de recursos hacia actividades donde se premia la utilización de métodos de producción más conocidos, aunque sean de menor eficacia, en lugar de alentar la innovación y nuevos emprendimientos. En general, estas últimas son las actividades que deben ser autorizadas, puesto que no existían con anterioridad. Si los procedimientos de autorización son sumamente engorrosos, con el propósito oculto de generar oportunidades de sobornos y corrupción, habrá desaliento a esas actividades innovadoras. Así se reducirá la creación de nuevas oportunidades productivas y de empleo.

Estudios empíricos han permitido demostrar la magnitud de estas pérdidas. Así, se encontró, en una muestra de 106 países, que el mejoramiento en las condiciones éticas, o sea, la disminución en el nivel de corrupción, está asociado con un aumento en la inversión y en la tasa de crecimiento del PBI per cápita (Mauro, 1998)³. En otro estudio empírico para un panel de alrededor de cien países, se demuestra estadísticamente una significativa correlación

² En las páginas de Internet de todas las instituciones multilaterales se puede encontrar una abundante bibliografía e información estadística que se refiere al tema de la corrupción. Consultar, por ejemplo: en el BID: <http://www.iadb.org/etica/>; en el Banco Mundial: <http://www.worldbank.org/publicsector/anticorrupt/>; en el FMI: <http://www.imf.org/exrernal/np/leg/index.htm>; en UNDP: <http://magner.undp.org/docs/efa/corruption3/corruption3.htm>, y en otras organizaciones multilaterales.

³ Mauro demuestra que una disminución en una desviación estándar en el indicador de corrupción está correlacionado con un crecimiento del 4% en la tasa de inversión y con un aumento de más de 0,5% en la tasa de crecimiento de PBI per cápita.

negativa entre el nivel de corrupción y la inversión extranjera directa (IED) (Wei, 2000, p.1 303). Un aumento en la magnitud de una desviación estándar del índice de corrupción usado en el estudio reduce la IEO en 28%. En comparación, un aumento de los impuestos que gravan la IEO en una magnitud equivalente de una desviación estándar de la tasa impositiva reduce esa inversión en 20%. Es decir que, a escala internacional, la incidencia de la corrupción en las decisiones sobre inversiones directas desde el exterior parece ser mayor que los aspectos tributarios que afectan a ese tipo de inversión. Estas relaciones y otras abundantes en la literatura económica reciente destacan y demuestran que hay además una relación marcada entre corrupción y factores financieros condicionantes de mayor volatilidad y riesgos de crisis financieras.

En resumen, la corrupción es una característica de todas las sociedades en diferentes grados, pero es particularmente preocupante en los países en desarrollo, porque influye en el crecimiento económico, previene inversiones extranjeras y reduce los recursos disponibles para infraestructura, servicios públicos y programas para combatir la pobreza.

b) Erosión de la credibilidad

El desarrollo de la democracia y de la economía de mercado dependen en gran medida del nivel de confianza y de credibilidad de la ciudadanía en las autoridades, funcionarios y servidores del sector público.

El grado de credibilidad por parte de la ciudadanía en las instituciones del Estado, en los políticos, en los partidos y en la propia gestión de las cosas públicas depende en gran medida de la confianza en sus dirigentes y funcionarios. La percepción de corrupción genera situaciones de falta de credibilidad que no favorecen la gobernabilidad y la estabilidad del sistema democrático. En la edición 2003 de Latinobarómetro, el 42% de los encuestados en 16 países de América Latina respondieron que la política y los políticos han perdido credibilidad y no la podrán recuperar. En Paraguay, el porcentaje es aún mayor: 44%. Gran parte de esta decepción se origina en el convencimiento de que entre los políticos existe una buena dosis de deshonestidad. Más grave aún es que el 65% de los encuestados encuentran que la evolución de los estándares éticos y morales de los parlamentarios ha empeorado en los últimos años en América Latina (en Paraguay, ese porcentaje es de 85%). Algo similar puede encontrarse cuando se revisan los indicadores de credibilidad de otras instituciones de gobierno, como el Poder Judicial. Como resultado, en la región de América Latina solamente un 31 % de la población encuestada se mostró satisfecha o medianamente satisfecha con la democracia que funciona en su propio país. En Paraguay, menos del 9% lo siente así.

Éstas y otras cifras e indicadores muestran que en nuestra región latinoamericana se está produciendo un desgaste de la confianza del público, en gran medida a raíz de la sospecha de corrupción que rodea a muchos de los actores fundamentales de una sociedad democrática.

c. La corrupción reduce la efectividad de los proyectos de desarrollo

El sistema de cooperación internacional para el desarrollo se basa en gran medida en la noción que los esfuerzos continuados de apoyo a la creación de instituciones y de infraestructura permitirán la reducción de la pobreza y la disminución de las desigualdades. Las organizaciones internacionales públicas y privadas de apoyo al desarrollo fundamentan su

acción en este paradigma. Pero la corrupción puede alterar totalmente los resultados esperados.

Existen efectos muy negativos de la corrupción sobre la distribución del ingreso y la riqueza. Se sabe, por ejemplo, que los pobres reciben un menor nivel de prestaciones de servicios sociales cuando se cobra un cargo o tasa por ellos, no importa si es en la forma de tasas legales o como exacciones ilegales o extorsivas. Sin embargo, cuando hay corrupción en la distribución de esos servicios, el cobro de contribuciones o sobornos es particularmente odioso. Es generalmente una modalidad acompañada de falta de control en las prestaciones mismas por parte de los organismos reguladores. De manera que no solamente deben los pobres pagar arbitrariamente a los grupos corruptos, sino que muchas veces la calidad de las prestaciones es deficiente. Cuando la corrupción ocurre en la prestación de servicios descentralizados en localidades más remotas y alejadas hay, además, menor posibilidad de eludir los pagos de sobornos. En cambio, cuando se produce en poblaciones más cercanas o en centros urbanos con mayor densidad demográfica, existe la posibilidad de mayor control social por parte de instituciones no gubernamentales y de la prensa sobre los funcionarios corruptos. Existe también allí mayor número de alternativas para evitar esos pagos ilegítimos, como por ejemplo acudir a otros centros de provisión de los servicios en cuestión.

Otra manifestación que afecta a la pobreza es el sesgo que tienen habitualmente los proyectos de inversión del gobierno en contra de la población con menores recursos económicos si las decisiones están afectadas por funcionarios deshonestos. Cuando la corrupción es un factor que orienta decisiones, el tamaño y la complejidad de proyectos de inversión pueden inclinarse a favor de aquellos más grandes y más complejos. Ese tipo de diseño es de difícil control político, administrativo, parlamentario, de la sociedad civil o de los medios periodísticos. Por lo tanto, se favorecen oportunidades de corrupción en forma de contratos, nombramientos, participación en sociedades de consultaría o construcción, etcétera. Pero esos proyectos pocas veces son focalizados a favor de los pobres. Por su misma naturaleza, no resulta posible orientar los resultados hacia grupos de menores ingresos e, incluso, suelen ser intensivos en capital o con menor generación de puestos de trabajo por cada dólar gastado, tanto en su ejecución como en su operación. Esto significa que tampoco en la construcción de tales proyectos existirá una gran utilización de mano de obra de poca calificación y bajos ingresos.

La existencia de estas prácticas debilita el apoyo del público en los países donantes para apoyar proyectos de desarrollo con recursos de donación y concesionales. Así, la corrupción perjudica a los pobres por la mala utilización de los recursos públicos, inclusive los derivados de las fuentes extranjeras, e impide la salida de la trampa estructural de la pobreza en que se debaten muchos países.

IV. HERRAMIENTAS PARA COMBATIR LA CORRUPCIÓN

La experiencia ha demostrado que no es posible combatir la corrupción mediante un solo enfoque. Para garantizar el éxito es necesario un conjunto de acciones y una gama amplia de estrategias coordinadas e integradas lo más posible, tanto a nivel nacional como internacional.

A nivel nacional se requiere actuar en tres áreas:

a) Gobierno

Cuando el Estado es efectivo en sus tareas básicas, es la mejor barrera contra la corrupción. Se requiere de un Estado con un Poder Ejecutivo que gobierne a través de una administración pública eficaz, eficiente y transparente; un órgano legislativo deliberativo y fortalecido en sus capacidades de control político; y una justicia capaz de investigar oportuna y eficazmente los delitos y castigar a los delincuentes. La separación y el adecuado equilibrio de los poderes públicos, es fundamental para combatir la corrupción.

Posibles acciones en la lucha anticorrupción:

- Fortalecer la administración financiera del Estado mediante el establecimiento de sistemas impositivos, presupuestarios, aduaneros y de control financiero más simples y eficientes, junto al diseño de políticas y sistemas de administración del gasto público más transparentes, que reduzcan los niveles de derroche e improductividad.
- Establecer sistemas de adquisición y contratación pública eficientes y transparentes.
- Reducir la excesiva regulación y establecer sistemas modernos, eficientes, simplificados y transparentes que -especialmente en el contexto de los procesos de privatización- garanticen la competencia y eficiencia en el suministro de bienes y servicios. Ello requiere el fortalecimiento institucional de las superintendencias y contralorías.
- Desarrollar un verdadero servicio civil basado en la profesionalización de la función pública, que garantice la autonomía del Estado en relación con los intereses corporativos y políticos y asegure una mayor eficiencia en la gestión estatal.
- Diseñar y ejecutar reformas en el poder judicial, que permitan un sistema de justicia independiente, eficiente, confiable y de amplia cobertura.
- Fortalecer los órganos legislativos para que mejoren su capacidad técnica legislativa, sean verdaderas instancias de participación y representación de los ciudadanos y ejerzan su responsabilidad básica de fiscalización y control.

Dentro de todas las herramientas desarrolladas para combatir la corrupción, se ha puesto énfasis, últimamente, en el gobierno electrónico, el uso de la tecnología de información y comunicación a través de Internet, que abre los procesos del gobierno y permite el acceso del público a la información. El gobierno electrónico implica la publicación de información en un sitio en la Red (website) para que los ciudadanos puedan conectarse con las agencias públicas, descargar formularios o solicitudes y utilizar la capacidad de comunicación para acceder a diferentes servicios del gobierno. El gobierno electrónico lleva a una mayor transparencia y reduce la corrupción administrativa. También reduce la discrecionalidad y la oportunidad de decisiones arbitrarias a los funcionarios que reciben solicitudes y tienen que analizar caso por caso.

Para reducir la corrupción efectivamente, el diseño de las aplicaciones del gobierno electrónico debe considerar, de manera específica, algunas características que llevan a una mayor transparencia y rendición de cuentas: 1) aumentar el acceso a la información, 2) asegurar que las reglas sean transparentes y aplicadas a decisiones específicas, y 3) crear la habilidad de corroborar los pasos seguidos por los funcionarios en las decisiones y acciones. Si todos esos objetivos se cumplen, la corrupción puede reducirse significativamente. Si se ignora alguno de ellos, se puede frustrar el propósito. Muchos sitios (websites) de gobiernos no

son efectivos porque focalizan solamente en proveer acceso electrónico a la información y no se pone muchos esfuerzos para asegurar el aumento de la transparencia Y la rendición de cuentas a la sociedad.

b) Sector privado

En todo acto de corrupción puede distinguirse la presencia de algún actor del sector privado que, en forma activa o pasiva, sirve como referente en la relación con el funcionario público. Las herramientas para combatir la corrupción deben, por lo tanto, necesariamente incluir las acciones que se pueden llevar adelante con dicho sector para minimizar o controlar mejor los actos de corrupción.

-Los códigos de conducta son herramientas importantes. Estudios realiza dos acerca de las mejores prácticas de programas anticorrupción, utilizados por compañías norteamericanas, demuestran que la efectividad de los códigos de conducta para controlar el comportamiento corporativo depende de las políticas de cumplimiento que adopten las compañías y de la asunción de compromisos por parte del nivel gerencial. Un factor fundamental, para evaluar el rol de los códigos de conducta para comba tir el soborno, es la interacción con los programas del gobierno. La efectividad de los códigos de conducta se intensifica con las medidas adoptadas por el gobierno, y viceversa, los códigos de conducta refuerzan la efectividad de los programas del gobierno para combatir el soborno. Por ejemplo, el grado de severidad de las penas en leyes y códigos penales es indicativo de la importancia que el gobierno asigna a dichos códigos y ayudan a su efectividad (los gerentes se preocuparán más si están expuestos a pasar largas penas en prisión a raíz de sus delitos (Transparencia Internacional y Banco Mundial, 1998).

- Como se indica en una sección anterior, la captura del Estado por poderosos grupos privados es una seria amenaza al funcionamiento honesto de la gestión pública. En ese sentido, las herramientas más importantes para controlar esa amenaza son la existencia de mercados competitivos, transparentes y efectivos. Para ello, la reforma de las instituciones y la legislación que lleva a esa liberalización es un requisito. Dichas reformas, sin embargo, han servido a veces como vehículos para favorecer grupos de influencia y disimular precisamente aquello que se quiere evitar. Por lo tanto, el proceso de liberalización económica, eliminación de controles innecesarios, clarificación y simplificación de reglas, regulación de servicios públicos privatizados y otras acciones similares debe ser objeto de absoluta transparencia y monitoreo ciudadano. A pesar de que en años recientes han surgido voces de rechazo a las reformas económicas, ellas siguen siendo necesarias y quizás hoy más que nunca, debido a que se conoce mejor dónde han fallado algunas instituciones y procedimientos, pero se ha demostrado también su formidable poder para mejorar las condiciones de eficiencia asignativa de recursos en las economías emergentes.

Desde el punto de vista del sector privado y de las herramientas para mejorar su acción frente a la corrupción, se han aprendido lecciones acerca del control para el mejor funcionamiento de la gobernanza interna de las organizaciones y corporaciones privadas. Los escándalos recientes, ocurridos tanto en países desarrollados como en desarrollo, enseñan que hay aún

mucho margen para mejorar las condiciones y exigencias de transparencia y seguridad en el control de los procedimientos internos de empresas. Esto es especialmente así en aquellas empresas que son de propiedad del público a través del mercado de acciones o las que brindan servicios públicos regulados.

c) Rol de la sociedad civil

Para garantizar el éxito de los programas contra la corrupción, es necesario involucrar a la sociedad civil. Únicamente con la participación de organizaciones de la sociedad civil en la discusión, diseño, implementación, monitoreo, control y evaluación de las políticas y las reformas institucionales pueden ellas ser viables y sostenibles.

Éstas son algunas de las acciones que pueden favorecer la presencia de la sociedad civil como parte de la lucha contra la corrupción:

- La identificación de los modos y medios de participación deberán tomar en cuenta las condiciones específicas de cada contexto institucional, social y económico. A título ilustrativo puede mencionarse: las audiencias públicas, grupos focales, encuestas de opinión, comisiones ciudadanas y monitoreo social. Varios de éstos constituyen instrumentos muy efectivos de control sobre la gestión pública.

- Se debe fortalecer la presencia activa de la comunidad organizada creando ambientes de solidaridad favorables a la formación de capital social.

- La participación ciudadana en los asuntos públicos es un complemento a las políticas de transparencia. Cuanto mayor sea la proximidad de los ciudadanos a las esferas de decisión pública, ya sea en términos de información o de participación, mayor será la probabilidad de que el fundamento u objetivo tales decisiones concuerde con el interés general o con el de los directamente afectados o beneficiarios de las mismas. Así, se reduce el riesgo de captura de esas decisiones por parte de grupos que promueven intereses particulares, o de aparatos políticos y burocráticos que, sirviéndose de la opacidad y de la discrecionalidad, promueven o representan intereses particulares otros que los relevantes a la decisión (Demichelis, 2003).

- Es importante que el involucramiento del ciudadano en asuntos públicos pueda canalizarse mediante mecanismos adecuados para garantizar su incidencia efectiva y para asegurar la vigencia de los principios de igualdad y debido proceso. Estos mecanismos deben facilitar y no entorpecer la calidad y eficiencia de la gestión de gobierno.

Los países que han involucrado a la sociedad civil, mediante audiencias públicas en las regulaciones y procedimientos legislativos y en el control de instituciones, han conseguido la evolución de las políticas e instituciones necesarias para cambiar las circunstancias (Transparencia Internacional y Banco Mundial, 1998).

El acceso a la información se ha convertido en la fuerza motora que une a cientos de organizaciones y movimientos cívicos en todo el mundo (Eigen, 2003, p. 10). Desde las asociaciones comunitarias rurales hasta las campañas transnacionales, estos grupos cívicos están haciendo valer el derecho de los ciudadanos de saber qué hacen sus gobiernos, las organizaciones internacionales y las corporaciones privadas y cómo se asignan los recursos públicos. Algunos de estos reclamos reflejan directamente inquietudes anticorrupción. Sin información los ciudadanos se convierten en presa fácil de los corruptos y abusivos.

Es necesario proveer a los ciudadanos de acceso a la información que está en poder del gobierno a fin de ejercer de mejor manera sus derechos en muchas facetas de su vida

cotidiana. Este acceso a la información de dominio público permite mayor confianza en las instituciones y asegurarse de que las mismas están trabajando efectiva y eficientemente. Los gobiernos deben desarrollar políticas articuladas sobre apertura de la información, y deben asimismo difundirlas ampliamente de manera que garanticen el mayor acceso posible para los ciudadanos y los medios por igual, tanto a nivel local como nacional. Se debe garantizar formalmente el derecho de acceso a la información pública que confiere la ley.

Las instituciones que administran los registros y bases de datos deben garantizar que la información que tienen derecho a recibir los ciudadanos sea exacta, completa y fácilmente accesible, y que la información esencial llegue a la gente en un formato y lenguaje comprensibles. Muchas veces la información que se necesita puede verse inmersa en una avalancha de datos irrelevantes.

Los medios de comunicación también son socios en la lucha contra la corrupción. Muchos de los que ocupan cargos públicos se ven más tentados a abusar de sus posiciones cuando están seguros de que no hay riesgo de ser expuestos públicamente y a veces hasta humillados por la prensa.

En la medida en que los medios sean independientes, pueden ser efectivos controladores públicos de las conductas de los funcionarios del Estado. Hay un sinnúmero de casos donde los medios de prensa descuidan el rol que debieran ejercer en defensa de los derechos de los ciudadanos y, en cambio, alimentan vínculos indebidamente estrechos con líderes políticos. En este marco, no es factible que los medios puedan arrojar luz a casos de corrupción.

La presión política y las relaciones impropias con figuras públicas no son los únicos obstáculos que se interponen en el camino de asegurar altos estándares periodísticos. En muchos países, la concentración de la propiedad de los medios en pocas manos amenaza cada vez más el rol vital de los medios en la lucha anticorrupción.

d) Instituciones internacionales

En el ámbito internacional también se necesita una acción coordinada para combatir el flagelo de la corrupción. Las instituciones de cooperación internacional para el desarrollo vienen realizando esfuerzos para mejorar el control y detener la corrupción en el uso de sus fondos de préstamo concesional o donación. En los últimos años se han vuelto más exigentes, insistiendo en la necesidad de comprometerse con las políticas y procedimientos anticorrupción. La insistencia de los donantes en que la sociedad civil goce de un acceso completo al monitoreo de gastos y que pueda verificar que la ayuda llegue a los beneficiarios y proyectos para los cuales fue destinada, como escuelas, hospitales, etc., es una acción que va en la dirección correcta de involucrar a los destinatarios directos en el mejor uso de aquellos recursos.

A raíz de la creciente importancia que la comunidad internacional otorga a la buena gobernabilidad de cada país como un activo que beneficia a todos los países, se han desarrollado herramientas e instrumentos que se usan a nivel internacional para combatir la corrupción. Algunos de ellos son:

Convenciones internacionales

Varios son los acuerdos internacionales en este sentido, por ejemplo, la Convención Interamericana contra la Corrupción (OEA)⁴, cuyo propósito entre otros es el de "promover y fortalecer el desarrollo, por cada uno de los Estados partes, de los mecanismos necesarios para prevenir, detectar, sancionar y erradicar la corrupción".

En el ámbito de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OECD), en 1997 se firmó la Convención para combatir el soborno de funcionarios públicos en transacciones comerciales internacionales, en la cual los 29 países que la ratificaron establecen su decisión de transformar en delitos nacionales las acciones de soborno a funcionarios de terceros países y proveer asistencia legal mutua para el enjuiciamiento de los responsables.

Organizaciones no gubernamentales (ONG)

Las organizaciones privadas internacionales sin fines de lucro, que genéricamente se conocen como ONG, han comenzado a desempeñar desde la última década un papel cada vez más importante en definir los tonos del diálogo en muchas materias de interés de los países, en particular en lo referido a la corrupción.

Algunas, como Transparency International, tienen un papel fundamental. Su misión es alertar sobre los riesgos y efectos de la corrupción y ayudar a combatirla a través de coaliciones nacionales e internacionales, estimulando a los gobiernos a establecer e implementar efectivas leyes, políticas y programas anticorrupción. Asimismo, busca aumentar la información de la opinión pública, y su apoyo en el entendimiento de los programas anticorrupción, estimular la transparencia pública y la rendición de cuentas en las negociaciones internacionales, y en la administración de sistemas de adquisición y contratación pública entre otros. Transparencia Internacional publica anualmente, desde hace ya varios años, diversos índices referidos a la corrupción que tienen mucha difusión y han ayudado a poner el tema en las agendas de políticas nacionales e internacionales. El más conocido es el índice de Percepción de la Corrupción, aunque también son muy relevantes otros indicadores, como el Barómetro Global de Corrupción y la Encuesta de Pagos de Sobornos⁵.

Organismos multilaterales

Desde la mitad de la última década, ante el creciente convencimiento sobre los graves efectos de la corrupción, los organismos financieros multilaterales han tomado seriamente el tema como parte de su mandato. Tanto el Banco Mundial como el Fondo Monetario Internacional y los demás organismos regionales, de financiamiento han declarado su decisión de contribuir a la lucha contra esta perniciosa práctica. En una sección anterior se ha indicado la dirección en la Red donde pueden encontrarse innumerables referencias sobre la tarea que llevan adelante el Banco Mundial y el FMI en apoyo a los países como aspecto central de sus agendas.

El Banco Interamericano de Desarrollo, por su parte, ha emprendido acciones concretas, financiando investigaciones y estudios, organizado conferencias y además ha establecido con los gobiernos sistemas de adquisición de bienes y servicios que aseguren la transparencia, la igualdad y la libre competencia, entre otros aspectos.

⁴ Para conocer en detalle las características de la Convención visitar: <http://www.oas.org/juridico/english/FightCur.html>

⁵ Puede encontrarse información sobre Transparency International en: <http://www.transparency.org>

El Directorio Ejecutivo del BID, en el mes de febrero de 2001, aprobó el -documento "Fortalecimiento de un marco sistémico contra la corrupción", que articula una serie de mandatos y guías dirigidos a minimizar oportunidades de corrupción en el interior de la institución, en el contexto de operaciones que el Banco financia con sus recursos, y en sus países miembros beneficiarios. En las áreas de asistencia a los países, el documento indica que "toda vez que el Banco y sus prestatarios consideren que la corrupción pueda ser una restricción para el logro de objetivos fijados en un proyecto o programa de cualquier sector, se incorporarán componentes-específicos para prevenir la corrupción en la operación que se financia".

El documento señala también que "han aumentado las oportunidades del Banco de enfocar más directamente la corrupción en sus programas de préstamo". El documento promueve la expansión de acciones en esta línea cuando se interviene al nivel descentralizado del gobierno, cuando se manejan procesos de privatizaciones, cuando se desarrollan programas sociales y cuando se interviene en nuevas áreas de trabajo tales como la reforma comprensiva del servicio civil, la incorporación de sistemas modernos de comunicaciones y de tecnología de la información en la gestión del sector público y la formulación de marcos legales adecuados para las adquisiciones estatales entre otras. Finalmente, agrega que el sector privado y la sociedad civil también contribuyen a dar forma a la acción de gobierno y a la conducta de los empleados públicos y que el Banco continuará apoyando una intervención más activa de parte de la sociedad civil y del sector privado en los asuntos públicos y una alianza más eficaz en el manejo de los temas sociales.

En la actualidad, el Directorio Ejecutivo del Banco está analizando y pronto a aprobar una "Estrategia para promover la participación ciudadana en las actividades del Banco". Este documento ha sido fruto de la reflexión interna, de la experiencia operativa en años recientes y de la consulta con innumerables instituciones públicas y privadas que han transmitido sus propias ideas e iniciativas acerca de la participación. El objetivo de la estrategia es establecer criterios de intervención, lineamientos operativos y ámbitos de acción para esa participación, pues se reconoce que el fortalecimiento de relaciones con los ciudadanos ayuda a la mejor formulación de políticas y es un elemento clave de buen gobierno, construye confianza en las autoridades y eleva la calidad de la democracia. Asimismo, se entiende que la participación de los ciudadanos contribuye a reducir las oportunidades de corrupción y que al aumentar la transparencia de los actos de gobierno frente a sus destinatarios, mejora su eficacia y eficiencia.

V. PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL CONTRA LA CORRUPCION EN PROYECTOS DEL BID

Como parte del mandato al BID indicado en la sección anterior, se han multiplicado las acciones en contra de la corrupción y sus efectos. En materia de participación de la sociedad civil en los programas de préstamo y en los de cooperación técnica, a continuación se dan algunos ejemplos que tratan de resumir diversas modalidades de participación ciudadana a favor de la ética y de la honestidad en las instituciones prestatarias. Los casos que se describen a continuación corresponden a proyectos localizados mayoritariamente en países de la Región 1 del BID, es decir Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay.

Monitor social (Argentina, Paraguay)

La creación de un sistema de control monitoreo social de programas de gasto público tiene como fin sentar las bases para el desarrollo de un proceso sostenible de construcción y fortalecimiento de capacidades ciudadanas individuales, grupales, comunitarias, institucionales Y locales para asegurar que el uso y asignación de recursos públicos se realice de manera transparente, eficaz y equitativa. Sus objetivos específicos son:

- a) Dotar y fortalecer las capacidades de la sociedad civil, tanto a nivel de organizaciones como individuos, para ejercer el control social del uso de recursos públicos, especialmente aquellos destinados a financiar las emergencias sociales.
- b) Proveer información relevante sobre el cumplimiento de metas y uso de los recursos públicos, destinados a financiar los programas de proyectos sociales/emergencia social, cofinanciados por el gobierno nacional y los recursos de financiamiento internacional, Y difundir los resultados de este monitoreo.

Dos casos recientes son los de la Argentina y Paraguay. En la Argentina, el BID, el Banco Mundial Y el PNUD han apoyado la formación del consorcio "Foro del Sector Social Nacional (Federación Argentina de Asociaciones Civiles y Fundaciones)", que fue elegido para llevar adelante las actividades de monitoreo social de los programas de emergencia social del gobierno nacional en febrero de 2003. Algunos de los programas monitoreados son el de becas de retención escolar, índice de Desarrollo Humano, Medicamentos básicos, Promeba y otros.

En Paraguay el Banco Mundial, PNUD Y GTZ (Cooperación Técnica Alemana) han conjugado recursos para apoyar un sistema similar donde los proyectos a monitorear son:

- Proyecto de administración de recursos naturales (PARN) (en ejecución)
- Salud materna y desarrollo infantil (en ejecución)
- Proyecto de agua potable y rural y saneamiento ambiental (en ejecución)
- Desarrollo comunitario (Prodeco) (a partir de su ejecución)

Fortalecimiento de las Alianzas entre el Estado y la sociedad civil (Chile)

Un componente del programa sobre Participación ciudadana en las políticas y programas públicos tiene como objetivo principal fortalecer la capacidad del Estado para incorporar la participación ciudadana en políticas y programas públicos y generar la reponzabilización ("empoderamiento") de la ciudadanía para que sus instituciones tengan impacto en los asuntos que la afecten. Para lograr este objetivo, se plantearon actividades en temas tales como el sistema de seguimiento de programas públicos, asistencia técnica en el diseño de políticas y programas públicos, observatorio social, fortalecimiento institucional de entidades de la ciudadanía y defensoría del ciudadano.

Un logro destacado de este componente es la elaboración de Planes regionales de participación ciudadana, que contienen los compromisos de los gobiernos regionales en esta materia.

Plan Nacional de Integridad (Paraguay)

Este programa busca desarrollar y consolidar mecanismos institucionales que reduzcan la corrupción en el sector público paraguayo, por medio del establecimiento de instrumentos efectivos de seguimiento y control de la sociedad civil sobre la cosa pública. El programa se

lleva a cabo a través del Consejo Impulsor del Sistema Nacional de Integridad (CISNI), que logró el compromiso de todos los candidatos en cuanto al cumplimiento de sus respectivos programas anticorrupción mediante la firma de un Acta de Compromiso.

Transparencia en Cuentas Públicas (Cooperación Técnica Regional)

La organización contable de los Gobiernos sigue mostrando grandes deficiencias, lo que ha impedido un manejo más transparente de los recursos públicos. Para ayudar a desarrollar un nuevo ordenamiento contable en algunos países de América Latina, el BID decidió, con el concurso de la Asociación Interamericana de Contabilidad, AIC, apoyar este programa, que busca el fortalecimiento de la transparencia fiscal mediante la implementación de las Normas Internacionales de Contabilidad para el Sector Público, NICSP. Éstas se han desarrollado con base en los intereses de los distintos usuarios de información de los estados financieros de las entidades públicas. En una primera etapa el programa beneficiará a los siguientes seis países: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Perú y Uruguay.

El programa incluye dos componentes principales:

- Asistencia para el cumplimiento de las NICSP;
- Apoyo para la difusión e implementación.

Este segundo componente es de gran trascendencia, por cuanto se busca que la sociedad y en especial la comunidad de profesionales nacionales en administración financiera pública tengan acceso y se sensibilicen, por una parte, acerca de la utilidad que la aplicación de los estándares internacionales de contabilidad para mejorar la calidad y confiabilidad de la información en los niveles nacional y territorial, y, por otra, sobre cómo a partir del ordenamiento integral de la información financiera, en torno a un sistema de base contable, se pueden mejorar los controles y combatir efectivamente la corrupción en el aparato estatal.

Índices de Integridad para Instituciones Públicas (Cooperación Técnica Colombia)

Esta cooperación técnica, que se ha aprobado recientemente, tiene como objetivo general incrementar el conocimiento del país acerca de la corrupción y cuestiones sobre la integridad en las instituciones públicas nacionales, regionales y locales de Colombia, por medio de herramientas de medición cuantitativas y cualitativas.

Un actor principal en la lucha contra la corrupción en Colombia es la bien conocida y respetada ONG Transparencia por Colombia (TPC). La actividad de esta ONG ha probado ser muy útil para el sector público, específicamente con el diseño de nuevos indicadores que permiten medir los niveles de corrupción en las principales instituciones del sector público. Un resultado reciente de su trabajo es la publicación del Índice de Integridad para Instituciones Públicas 2002, que analizó 88 instituciones públicas nacionales en los poderes ejecutivo, legislativo y judicial. En el Índice, se usan un conjunto de indicadores para medir tres factores: transparencia, control y sanción, e institucionalidad.

En el marco de esta cooperación técnica, se espera que Transparencia por Colombia amplíe la calidad del Índice a nivel nacional y adapte su diseño conceptual a las condiciones imperantes en las administraciones departamentales Y municipales.

Fortalecimiento del sistema de protección al consumidor (Paraguay, Brasil y otros países)

El objetivo general del proyecto en Paraguay es contribuir al fortalecimiento del Sistema de Protección al Consumidor (SPC), buscando con ello una mayor transparencia en las relaciones de compra y venta de productos y servicios entre los agentes en el mercado. Para lograr esto se pretende:

- crear mecanismos para la concientización y difusión de las normas respectivas a la defensa del consumidor, promoviendo la activa participación de las asociaciones de consumidores y de otras organizaciones sociales;
- estimular entre los empresarios la mayor generación posible de información sobre las características, estándares y calidad de los productos y servicios ofrecidos en el mercado y propiciar así la mayor transparencia posible; hacer efectiva la aplicación de las normas mediante la incorporación de un grupo de cinco municipalidades al SPC, así como mediante la formación de los equipos humanos técnicos encargados de aplicarlas.

La operación en el Brasil tiene como objetivo principal incrementar la participación del consumidor en el proceso de privatización de los sectores de servicios públicos (agua, energía eléctrica, telecomunicaciones), y además en la fiscalización y control de la prestación de esos servicios básicos. Específicamente, se busca fortalecer la participación de las asociaciones de consumidores en representación de los intereses de los consumidores en el proceso de formulación de políticas sectoriales que conduzcan al desarrollo de marcos normativos y organismos fiscalizadores justos, transparentes y eficaces, y también apoyar y adiestrar a las actuales asociaciones de consumidores.

Fortalecimiento institucional de la Defensoría del Pueblo (Paraguay)

El objetivo principal de este proyecto recientemente aprobado es contribuir a promover y velar por el cumplimiento de los derechos y garantías de las personas, en relación con las actividades administrativas del sector público, ya divulgar, proteger y defender los derechos humanos en el país. El objetivo específico es apoyar el inicio del proceso de fortalecimiento institucional y modernización operativa de la Defensoría del Pueblo en la República del Paraguay.

Los componentes incluidos en el proyecto son los siguientes:

- Fortalecimiento institucional, cuyo propósito es contribuir al cumplimiento de la misión y eficiente desempeño de las funciones de la Defensoría del Pueblo.
- Plan de Capacitación, cuyo propósito es lograr que los funcionarios de la Defensoría alcancen un mejor desempeño de sus responsabilidades y brinden mejor atención a los ciudadanos.
- Estrategia de Comunicación Y Atención de Denuncias, para difundir a todos los habitantes del Paraguay el papel y las funciones de la Defensoría del Pueblo, desarrollando una campaña promocional amplia e integral para que los residentes sepan dónde, cómo y cuándo acudir a reclamar sus derechos y presentar sus quejas.

Foro sociedad civil y Estado (Paraguay)

Los objetivos fundamentales del programa de cooperación técnica son:

- generar consensos que permitan articular una visión compartida entre la ciudadanía y las instancias estatales sobre la formulación de prioridades Y líneas de acción para la inserción regional e internacional de Paraguay, y
- crear un espacio formal en el Ministerio de Relaciones Exteriores donde se pueda canalizar la visión de la sociedad civil dentro de la agenda de relaciones exteriores.

Para alcanzar estos objetivos se incluyeron los siguientes componentes:

- establecimiento del Foro Sociedad Civil y Estado para la Inserción Internacional de Paraguay;
- creación de un grupo de trabajo Centro Paraguayo de Estudios Internacionales - MRE, para que coordine la realización del foro e incorpore los resultados dentro de la agenda de relaciones exteriores del país, y
- establecimiento de una red de información Y comunicación.

Operaciones vinculadas a métodos alternativos de solución de conflictos
(Argentina, Paraguay, Bolivia, Chile y otros países)

En la Argentina, la Red Nacional de Arbitraje y Mediación Comercial tiene el objetivo general de contribuir a mejorar la competitividad y eficiencia económica de la actividad empresarial, así como el clima para la inversión privada, a través del apoyo a la consolidación y armonización de métodos alternativos de resolución de controversias comerciales en el ámbito nacional, y garantizar la eficiencia y calidad en la prestación del servicio. Como objetivos específicos se definieron: a) el establecimiento de una Red Nacional de Centros de Mediación y Arbitraje Comercial, y b) el fortalecimiento de la capacidad institucional de los centros participantes en la Red.

En Bolivia, el programa de Conciliación y Arbitraje Comercial tiene como objetivo general mejorar las condiciones para el desarrollo de la actividad económica privada, creando un ambiente de confianza, transparencia y seguridad en la resolución de conflictos comerciales. El objetivo específico es consolidar el sistema de Métodos Alternos de Solución de Conflictos (MASC) existente en el país.

En Chile, el Programa de Servicios Arbitrajes y Mediaciones Comerciales tiene el objetivo general de contribuir al desarrollo de una cultura de solución de conflictos comerciales por métodos extrajudiciales, contribuyendo así al descongestionamiento del sistema de justicia ordinario, y ayudar a establecer un clima favorable a la inversión privada. Los objetivos específicos son: a) fortalecer la capacidad técnica y administrativa del Centro de Arbitraje y Mediación de la Cámara de Comercio de Santiago para brindar servicios eficientes; b) capacitar árbitros, mediadores y actuarios de los juicios arbitrales; c) promover la utilización de los métodos alternativos de solución de conflictos en las comunidades empresarial, judicial y legal de Santiago y Valparaíso.

En Paraguay, el programa de Métodos Alternos de Solución de Conflictos tiene el objetivo general del Programa de mejorar las condiciones del comercio y de la inversión mediante la promoción de un sistema confiable para la solución de disputas comerciales. Eventualmente, el mayor uso de la Resolución Alternativa de Disputas (RAD) en el ámbito comercial y en otros, contribuirá a mejorar el acceso a la justicia y a aliviar la sobrecarga del Poder Judicial.

En todos los casos, los programas que apoyan procedimientos de solución alternativa de conflictos proponen una mayor participación ciudadana que, en condiciones de transparencia y eficiencia, permitan resolver cuestiones litigiosas evitando la sobrecarga de las instituciones judiciales y las oportunidades de comportamientos corruptos en ese Poder.

Una serie de muchos otros proyectos de préstamo, y de cooperaciones técnicas sirven para incorporar la participación ciudadana, a través de sus organizaciones libres, en componentes y actividades que tienen el objetivo general o específico de reducir la corrupción y de mejorar el ambiente ético en las diversas instituciones de nuestros países.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Barhan, P. (1997), "Corruption and development. A review of issues", *Journal of Economic Literature*, vol. xxxv, núm. 3, septiembre, pp. 1320-1346.

Demichelis, R. (2003), "Iniciativas para incrementar la transparencia y prevenir la corrupción".

Fichas de Trabajo, BID. Eigen, P. (2003), "Global Corruption Report", Transparencia Internacional. Hellman J. y Kaufmann, D. (2001), "Confronting the challenge of State capture in transition economics", *Finance and development*, vol. 38, núm. 3, septiembre.

Mauro, P. (1998), "The effects of corruption on growth investment and government expenditure", Working Paper 96/98, Washington, FMI.

Transparencia Internacional y Banco Mundial (1998), *New Perspectives on Combating Corruption*, Washington.

Wei, S. J. (2000), "Local corruption and global capital flows", *Brooking Papers in Economic Activity*, vol. 2.