

EL LIBRO DE CONSULTA 2000 DE TRANSPARENCIA INTERNACIONAL

RESUMEN EJECUTIVO*

Jeremy Pope

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

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

En el corazón de esta coalición yace el reconocimiento de que el compromiso de la sociedad civil es crucial en cualquier país. Los gobiernos solos no pueden esperar contener la corrupción. Necesitan, y deben ganar, el apoyo y la participación de una activa pero independiente sociedad civil. ¿Qué más ha emergido de este debate global? La corrupción es endémica y está en todas partes. No es sólo un caso de funcionarios que abusan de sus posiciones, sino de gente que abusa de sus posiciones dondequiera que haya dinero fácil de ganar.

- Grandes compañías privadas apuntan hacia los funcionarios para obtener grandes contratos de exportación.
- Funcionarios del Comité Olímpico Internacional han sido “influenciados” en la elección de sedes particulares para hospedar los Juegos Olímpicos.
- En la rama profesional de los deportes, abundan las acusaciones de arreglo de encuentros; árbitros de fútbol han sido

amonestados públicamente por recibir sobornos.

- Han surgido “fantasmas” en muchos países, incluso dentro del ejército francés.
- Defraudadores pretenden ser líderes religiosos para realizar enormes engaños en perjuicio de sus seguidores, particularmente en los Estados Unidos.
- Se establecen falsas “instituciones de caridad” y organizaciones no gubernamentales, cuyos costos de funcionamiento virtualmente absorben todos los fondos recogidos.
- Animadores de espectáculos de radio reciben pagos secretos de intereses ansiosos por ver que personalidades de gran credibilidad mencionan favorablemente sus productos.¹
- Periodistas financieros sugieren al público comprar acciones en compañías en las cuales ellos mismos han invertido; y luego reciben las utilidades cuando los precios suben.
- Casas de subastas antes respetadas internacionalmente arreglan sus honorarios secretamente para defraudar a sus clientes, vendedores y compradores.
- El jefe de seguridad de un Presidente es filmado mientras le paga en efectivo a un político de la oposición para comprar su defección.²
- Unos niños en Italia tienen los ojos vendados para tranquilizar a los poseedores de billetes de lotería, mientras sacan los números ganadores de loterías multimillonarias en dólares; pero son adiestrados para seleccionar balotas que se han hecho ligeramente más lisas y ligeramente más grandes que el resto.³

* *Sourcebook en español, El libro de consulta 2000 de Transparencia Internacional*, por Jeremy Pope, Transparency International. Derechos Reservados ©, 2002 Transparency International; se reproduce con autorización de Transparencia Mexicana, A. C., Capítulo México de Transparencia Internacional.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

FORMAS DE CORRUPCIÓN COMÚNMENTE RECONOCIDAS

Las formas de corrupción más comúnmente reconocidas son:

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

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

⁴ Samoa Occidental.

Los mecanismos de rendición de cuentas, cuando se diseñan como parte de un esfuerzo nacional para reducir la corrupción, comprenden un “sistema de integridad”. Esto y el concepto de “rendición de cuentas horizontal”, una forma de describir sistemas modernos de gobierno, se discuten en el capítulo 4 de este Libro de Consulta. Este sistema de contrapesos y equilibrios se diseña para lograr la rendición de cuentas entre las diversas ramas y agencias del gobierno, manejar conflictos de intereses en el sector público, diseminar el poder y limitar las situaciones que favorecen las conductas corruptas.

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

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

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

Cualquier comprensión de la corrupción empieza disipando el mito de que la corrupción es un asunto

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

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

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

En pequeña escala puede ser, pero si no se ataca vigorosamente, en pequeña escala, facilitar los sobornos puede autoalimentarlos para producir una

espiral corrupta. También con frecuencia, la corrupción menor es simplemente una proyección hacia abajo de formas mucho más perjudiciales de corrupción a niveles más altos.

La “gran” corrupción de altos funcionarios a menudo implica grandes sobornos internacionales y cuentas bancarias “ocultas” en el exterior. Es frecuentemente fomentada por exportadores de países (en particular, los países industrializados) que pueden (a sabiendas, o sin saberlo) ofrecer alivios tributarios para los sobornos pagados, y rehusarse a considerar la corrupción transnacional de funcionarios como una conducta criminal.

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

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

Como tales, los gobiernos y los ciudadanos particulares no deberían responder con tolerancia.

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

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

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

Los esfuerzos exitosos de reformas anticorrupción han sido demasiado raros, y los fracasos numerosos.

Esto no se debería considerar como desalentador, sino más bien como un proceso de aprendizaje.

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

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

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

1) un claro compromiso de los líderes políticos en combatir la corrupción en dondequiera que ocurra y someterse ellos mismos a escrutinio (revisando la necesidad de inmunidades y privilegios que puedan proteger a algunos del proceso legal);

2) énfasis primario en la prevención de la corrupción futura y en cambiar los sistemas (en vez de entregarse a cacerías de brujas);

3) la adopción de una amplia legislación anticorrupción implementada por agencias de manifiesta integridad (incluyendo investigadores, fiscales, y árbitros);

4) la identificación de aquellas actividades del gobierno más propensas a la corrupción y una revisión, tanto de la ley substantiva como de los procedimientos administrativos;

5) un programa para garantizar que los salarios de los funcionarios y de los líderes políticos reflejen adecuadamente las responsabilidades de sus cargos y sean tan comparables como sea posible a los del sector privado;

6) un estudio de remedios legales y administrativos para asegurarse de que provean disuasión adecuada;

7) la creación de una asociación entre el gobierno y la sociedad civil (incluyendo el sector privado, las profesiones, las organizaciones religiosas);

8) hacer de la corrupción una empresa de “alto riesgo” y “bajas utilidades” (por ejemplo, aumentando el riesgo de ser detectado y las probabilidades de un castigo apropiado después);

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

Teniendo presentes todos estos puntos, el desarrollo de una amplia estrategia coherente, debe involucrar un ataque en varios frentes. La mayor parte de los países, sin embargo, no podrá hacerlo todo a un mismo tiempo.

Es necesario que los reformadores dedicados decidan dónde están los problemas más grandes y qué clases de políticas serán las más efectivas. También es necesario que reconozcan las interrelaciones entre las diferentes estrategias: remover los controles sobre la libertad de prensa tendrá poco impacto si los reporteros no tienen acceso adecuado a los datos del gobierno, como lo tendrán las leyes anticorrupción si la observancia forzosa de la ley es débil y corrupta.

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

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

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

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

¿Cuáles son las otras opciones para la reforma de programas específicos? Cuando los pagos del público en realidad ayudarían a mejorar la eficiencia y no violarían las normas de justicia distributiva, uno puede considerar la legalización de la venta de servicios del gobierno, con base en que “el usuario paga” o en los postores mejor calificados. Igualmente, se pueden minimizar áreas de discreción burocrática. Cuando la discreción se debe retener, a los funcionarios se les debería dar pautas escritas claras sobre el ejercicio de sus deberes. La privatización de empresas del

Estado también puede reducir oportunidades de realizar acciones corruptas dentro del gobierno (pero el proceso mismo debe ser transparente para evitar que quede entrampado en la corrupción, y cualesquier monopolios privados resultantes deben estar bien regulados para prevenir abusos). El “poder de monopolio” de los burócratas se puede reducir proporcionando fuentes competidoras de prestación de servicios: permitir que la gente solicite una licencia de conducción en cualquier oficina de vehículos automotores o dejar que los negocios obtengan licencias de funcionamiento de cualquier funcionario u oficina. Recíprocamente, dar a las fuerzas de policía jurisdicciones coincidentes, de modo que ningún agente pueda garantizarle a un infractor que no será arrestado. La lista de reformas potenciales a los programas del gobierno es larga...

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

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

- desarrollar e implementar estrategias que creen una base ética firme para la administración pública;
- abrirse el gobierno para hacer accesible al público la mayor parte de la información oficial, y fomentando relaciones positivas y abiertas entre las agencias del gobierno y la prensa cuando ésta pida información y comentarios;
- desarrollar sistemas internos de administración financiera que aseguren controles adecuados y efectivos sobre el uso de los recursos;
- establecer otros tipos de mecanismos de vigilancia interna para proveer una rápida y efectiva revisión de decisiones contenciosas;

- garantizar la idoneidad de la revisión judicial de las acciones de la agencia;
- hacer responsables a los administradores a todos los niveles por las actividades de sus subordinados;
- aumentar la efectividad de la supervisión para permitir a los funcionarios superiores comprobar y controlar el trabajo de su personal;
- realizar verificaciones sorpresa en el trabajo de los funcionarios;
- exigirles a los funcionarios a niveles de Dirección que certifiquen que aquellos a quienes supervisan satisfacen los reglamentos y leyes del servicio civil;
- purgar las nóminas para eliminar “fantasmas” y hacer más difícil su reaparición;
- implementar un monitoreo efectivo de los activos, ingresos, y pasivos de los funcionarios que tienen poderes para tomar decisiones;
- introducir restricciones apropiadas sobre el empleo que se obtiene en el sector privado después de retirarse del sector público;
- proporcionar canales de quejas para permitir a los funcionarios subalternos quejarse sobre la corrupción de sus superiores;
- garantizar que la prensa sea libre en sí misma y libre para poner al descubierto la corrupción;
- recompensar la buena conducta;
- establecer mecanismos para que la sociedad civil esté involucrada en un proceso continuo de revisión del gobierno;
- encuestar al público periódicamente sobre sus percepciones acerca de la prestación de servicios del gobierno;
- establecer un sistema de contratación pública abierto, genuinamente competitivo y transparente;
- examinar la práctica actual al lado de las “mejores prácticas” y las reglas implementadas en los sistemas más transparentes;
- garantizar que las opciones no sean cautivas de consejos e intereses departamentales;
- involucrar a “extraños” (por ejemplo, individuos independientes que no sean parte de “el sistema”);
- forzar una pronta toma de decisiones con el fin de eliminar la demora durante la cual pueda tener lugar la corrupción;
- estimular a los gremios profesionales (contadores, auditores, abogados) a declarar que la participación en actividades corruptas (incluyendo el lavado de dinero) es una conducta no profesional y que los miembros corruptos estarán expuestos a exclusión;
- exigir que todos los regalos, la hospitalidad, etc. recibidos por funcionarios del gobierno y todas las donaciones políticas sean informadas y registradas;
- revisar y hacer cumplir reglamentos apropiados sobre “conflicto de intereses” (incluyendo la implantación de programas éticos y discusiones de grupo periódicas de dilemas éticos de la vida real sacados de sus propias experiencias); y,
- formar coaliciones de intereses en respaldo a la prevención de la corrupción, valiéndose del sector empresarial privado y la sociedad civil.

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

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

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

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

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

Además, el entorno en el cual opera la sociedad civil debería ser apropiado para una sociedad libre y

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

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

Otra opción es fortalecer la Contraloría General y el *Ombudsman* (y si es necesario, crear la Oficina del *Ombudsman*, una institución que está singularmente ubicada para mejorar el desempeño de los funcionarios, al mismo tiempo que para dar un remedio rápido y barato a los miembros del público). Los funcionarios deben ser designados de modo que garanticen la independencia y profesionalismo del cargo y a los informes originados en estas Oficinas se les debe dar amplia publicidad, y el gobierno debe actuar para implementar las recomendaciones. Los *Ombudsmen* se están estableciendo en muchos países y brindan una oportunidad de introducir la rendición de cuentas administrativa mientras el sistema judicial se adapta a su nuevo papel, o reduce las ineficiencias y la corrupción que obstruyen el

desempeño de sus funciones. Establecer un Organismo de Control sobre la contratación proveería vigilancia independiente del desempeño del gobierno en relación con la contratación.⁵

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

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

Tampoco se puede ignorar el interés público en contener la corrupción del sector privado. Es, por supuesto, pertinente en el contexto de la interrelación del sector privado con el gobierno, como proveedor de bienes y servicios. Pero hoy el sector privado es mucho más que esto. Cada vez más, los activos públicos se están privatizando e intereses públicos estratégicos se están poniendo bajo propiedad y

control privados. Por supuesto, el público tiene mayor interés que nunca en el logro de buenas normas éticas. Más que esto, en muchos países en desarrollo el sector privado es visto como el principal motor para el desarrollo. Los esfuerzos liderados por el gobierno han fracasado ampliamente, y la teoría es que el sector privado, a través del mercado, puede lograr lo que los gobierno no han podido. Sin embargo, si ese mercado está viciado por la corrupción; si es un mercado ligero y no abierto en la fijación de precios de bienes y servicios, entonces será improbable que ese mercado produzca lo que debería para beneficio de la comunidad más amplia posible.

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

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

Una forma de empezar es estableciendo un “grupo de trabajo sobre integridad nacional” que aúne todas las partes comprometidas dentro del gobierno (ejecutivo, servicio público, investigación, acusación, poder judicial, educación, información y departamentos claves vulnerables tales como aduana, contratación pública, recaudación de impuestos, gobierno local) junto con los socios de la coalición ajenos al gobierno (sociedad civil, líderes religiosos, sector privado, gremios profesionales pertinentes como el derecho, la auditoría, la contaduría, la salud y la educación, y grupos que representen los intereses de los consumidores).

Este grupo podría:

- Lograr un acuerdo respecto a que la corrupción es un tema demasiado importante como para tratarlo sobre una base de partidos políticos, y ganar el apoyo de todos los principales grupos políticos para trabajar hacia

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

un objetivo comúnmente acordado. Luego, analizar el marco existente e identificar áreas para reformar, con el fin de desarrollar un plan global que incluya metas a corto, mediano y largo plazo (incluyendo un programa de concientización pública), y asignar responsabilidades para el seguimiento y la retroalimentación del grupo de trabajo.

- Divulgar el establecimiento del grupo de trabajo y su plan global y solicitar aportes de la mayor parte del público. Seguir buscando respaldo al plan por parte de los líderes políticos.
- Sustener sesiones regulares del grupo de trabajo y dar publicidad apropiada a su trabajo, prestando atención particular al logro de algunas “victorias rápidas” para construir la confianza pública.
- Anunciar el “plan nacional de acción” en un sitio en la red y generar interés de los medios de comunicación locales en cubrir el progreso efectuado, y las historias de éxito, y no simplemente revolcarse en los escándalos de corrupción.
- Como los programas de reforma involucran a varios ministerios y a una diversidad de actores, hacer que el gobierno designe a un Ministro influyente como “Ministro para la Gobernabilidad”, de modo que haya una figura política que sea claramente responsable y que esté bien situada para vigilar la variedad de bolas que están en el aire.
- Trabajar para generar presiones, tanto “de arriba hacia abajo” como “de abajo hacia arriba” sobre los elementos corruptos dentro y fuera del sector público.
- Asegurarse de que todos los involucrados comprendan que la tarea es a largo plazo y que aun cuando se puede tener algunas “victorias rápidas”, en los países donde el problema está en su máximo grado, el lapso

de tiempo no se puede acortar. Muchas estrategias anticorrupción han zozobrado por falta de comprensión de este simple hecho.

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

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