

Corrupción y Derechos Humanos



Estrategias comunes por la transparencia y contra la

364.1323

S471

Seminario Internacional Corrupción y Derechos Humanos (2004 : Medellín)

Corrupción y derechos humanos: estrategias comunes por la transparencia y contra la impunidad / Seminario Internacional Corrupción y Derechos Humanos ; Rafael Rincón Patiño, comp. - Medellín : Instituto Popular de Capacitación, IPC., 2005.

150 p. : il.

ISBN: 958-97489-6-1

1. CORRUPCIÓN. 2. DERECHOS HUMANOS. 3. POLÍTICAS PÚBLICAS. 4. AMÉRICA LATINA. 5. POBREZA. I. Rincón Patiño, Rafael, comp. II. Tít.

Primera edición

Marzo de 2005

ISBN: 958-97489-6-1

©INSTITUTO POPULAR DE CAPACITACIÓN -IPC
DE LA CORPORACIÓN DE PROMOCIÓN POPULAR

Carrera 45 D N° 60-16

PBX: (57)(4) 284 90 35 / Fax: (57)(4) 254 37 44 / A.A. 9690

Correo electrónico: ipc@corporacionpp.org.co

Página web: www.ipc.org.co

Medellín – Colombia

Compilación:

Rafael Rincón Patiño (Instituto Popular de Capacitación -IPC)

Edición final y corrección de estilo y redacción:

César Augusto Muñoz Restrepo

Comunicador Social -Periodista

Apoyan:

Embajada Real de los Países Bajos

Diseño e impresión:

L. Vieco e hijas Ltda.

PBX: (57)(4) 255 9610

lvieco@geo.net.co

CONTENIDO

Presentación.	5
EL DESAFÍO ENORME DE LA TRANSPARENCIA... <i>Jairo Herrán Vargas</i>	9
CORRUPCIÓN, CAPTURA DEL ESTADO Y PRIVATIZACIONES: TRES FORMAS ILEGÍTIMAS DE APROPIACIÓN DE LO PÚBLICO <i>Omar Isaza Gómez</i>	17
Presentación.	17
¿Por qué es importante abordar el tema de la corrupción?	18
Primera parte Aproximación a los referentes teóricos para el análisis	
1. CUATRO ENFOQUES.	19
1.1. Escuela institucionalista	19
1.2. Enfoque racional	20
1.3. Enfoque económico21	
1.4. Enfoques alternativos	24
2. ¿ENTONCES, DESDE QUÉ ENFOQUES ABORDAR EL FENÓMENO?	29
Segunda parte Corrupción, captura del Estado y privatizaciones: tres formas ilegítimas de apropiación de lo público	
1. CORRUPCIÓN	30
2. LA CAPTURA DEL ESTADO.	31
3. LAS PRIVATIZACIONES	32
3.1. La especificidad de las privatizaciones	33
3.2. Las formas más comunes de privatización.	34
3.3. Relación e identificación de la relación privatización-corrupción	34
3.3. Pistas de indagación para el análisis de los procesos de privatización	36
3.4. Algunas características del proceso de privatización	37
4. ANOTACIONES FINALES.	38
Bibliografía	40
LA COMUNIDAD INTERNACIONAL Y EL TEMA DE LA ANTICORRUPCIÓN <i>Juan Carlos Palou</i>	41
1. POSICIONAMIENTO DEL TEMA ANTICORRUPCIÓN EN LA COMUNIDAD INTERNACIONAL	41
1.1. Influencia de la promoción universal de la economía de libre mercado.	42
1.2. Influencia de la defensa de la democracia.	43
1.3. Influencia de la preocupación del desarrollo	44
2. EL ROL DE LAS NACIONES UNIDAS.	44
2.1. A nivel mundial	44
2.2. En relación con Colombia	46
SOBRE CULTURA Y CORRUPCIÓN PERCEPCIONES Y OTRAS EVIDENCIAS SOBRE LA CO- RRUPCION EN COLOMBIA <i>Adriana Delgado</i>	49
1. SOBRE EL PROGRAMA PRESIDENCIAL DE LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN.	49
2. SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS ANTICORRUPCIÓN EN COLOMBIA	49

2.1. Lo que significa una política pública	50
2.2. Caracterización del fenómeno de la corrupción en Colombia	50
2.3. Estrategias metodológicas	50
3. A MANERA DE CONCLUSIONES	58

ANTICORRUPCIÓN Y DEFENSA DE LOS DERECHOS HUMANOS

<i>Jaime López</i>	63
1. INTRODUCCIÓN	63
2. CONTEXTO	64
3. LA CORRUPCIÓN Y LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS	65
4. LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN EN AMÉRICA LATINA	66
5. LA TRANSPARENCIA: CONDICIONES Y GARANTÍAS	69
5.1 Para el ejercicio de los derechos	69
5.2 Respuestas frente a afectaciones de derechos	72

CORRUPCIÓN Y AUTORITARISMO EN ARGENTINA

<i>Felipe Yapur</i>	73
1. ANTECEDENTES Y CONTEXTO	73
2. EL ROL DE LOS ORGANISMOS DE DERECHOS HUMANOS	74
3. LA PRIVATIZACIÓN, UN RETROCESO DEL ESTADO	75
3.1. El lado oscuro	75
3.2. A pesar de todo, resistencias desde la prensa	76
3.3. “La alianza” frustrante	77
3.4. ¿Esperanzas?	77
3.5. En río revuelto... los “punteros políticos” de la corrupción	78

¿ES LA CORRUPCIÓN LA CAUSA DE LA POBREZA?

<i>Ana María Arteaga</i>	81
1. LA CORRUPCIÓN COMO FENÓMENO	81
1.1. Generalidades	81
1.2. Definición de “Corrupción”	82
1.3. Enfoques teóricos para el estudio de la corrupción	85
2. LA POBREZA EN EL MUNDO	86
2.1. Sobre la pobreza como concepto	86
2.2. Métodos de medición	87
2.3. Causas y repercusiones	88
3. LA POBREZA Y LOS DERECHOS HUMANOS	90
3.1. Los Derechos Humanos	90
3.2. Normatividad	91
3.3. La pobreza en el contexto de los Derechos Humanos	93
4. CORRUPCIÓN-POBREZA-DERECHOS HUMANOS	94
4.1. La pobreza y la incidencia de la corrupción y la violación de los Derechos Humanos	94
4.2. El papel del empoderamiento	99
5. A MODO DE CONCLUSIÓN	100
BIBLIOGRAFÍA	102
Gráficas y mapas	103

IDEAS FINALES EN CÁPSULAS 109

ANEXO

Normas y políticas internacionales contra la corrupción

<i>Jaime López</i>	111
------------------------------	-----

PRESENTACIÓN

El trabajo en Derechos Humanos ha sido un pilar del Instituto Popular de Capacitación –IPC, en sus 23 años de existencia en el año 2005.

De un lado, el campo de acción que se privilegió en un comienzo fue la educación popular en Derechos Humanos y la promoción de los derechos de los pueblos. Posteriormente se desarrollaron otros ámbitos como la denuncia pública nacional e internacional, la documentación de casos, la conformación de redes, la sistematización, la investigación en Derecho Internacional Humanitario, el seguimiento al conflicto urbano, la generación de sistemas de información, hasta el hoy, cuando hemos llegado, dentro de una categoría de estrategia, a la estructuración del Observatorio de Derechos y Conflicto Urbano del IPC.

El Observatorio es una modalidad que combina el seguimiento y la construcción de bases de datos con el análisis, la investigación, la comunicación, la documentación de casos emblemáticos y la judicialización de situaciones de interés público.

De otra parte, y como parte del Observatorio, el proyecto de Transparencia y Responsabilidad Pública es un campo reciente, con apenas dos años de creado en el IPC, marcando un hecho novedoso ya que sobre este tema hay escasos antecedentes nacionales dentro de las ONG.

El apoyo de la Embajada Real de los Países Bajos ha sido vital para que el IPC esté desarrollando hoy el Sistema de Información y Monitoreo a presuntos hechos de corrupción

(SIMON), en donde se vienen registrando las investigaciones que adelantan los organismos de control de carácter oficial en nuestro medio y la Fiscalía General de la Nación, sumándose la información que proveen las veedurías ciudadanas constituidas organizadamente, los medios de comunicación y las organizaciones sociales.

Producto de este trabajo son los reportes relacionados con los perfiles de los autores de hechos de corrupción, los rubros sociales del presupuesto más afectados, el estado de las investigaciones en el interior de los órganos de control y el nivel de impunidad, entre otros aspectos afines.

Esta labor, nos ha abierto además la posibilidad de la promoción de veedurías ciudadanas, la acción pública, y de que esto ayude a llevar ante la Justicia a los responsables de las defraudaciones.

Empezar a darle una mirada al trabajo en Derechos Humanos y al de la Corrupción de forma simultánea, significa entonces reconocer la existencia de lugares comunes en ambos discursos y acciones, la importancia política de los temas, y sobre todo, develar la manipulación ideológica y mediática de los mismos.

En el IPC, ambos trabajos, el de Derechos Humanos y Conflicto Urbano, y el de Transparencia y Responsabilidad Pública cuentan con metodologías propias y enfoques específicos.

El trabajo en Derechos Humanos ha sido asumido como un control al ejercicio del poder público, y particularmente, como un freno a las arbitrariedades del Estado. Igualmente, se ha entendido como una práctica contra los abusos de poder de todos los actores armados.

La labor de lucha contra la corrupción ha sido abordado también como un control al abuso del poder, al abuso de quienes ejercen cargos públicos, al abuso de posiciones dominantes en el mercado para beneficios privados.

Como antecedentes, el tema de los Derechos Humanos ha sido preocupación de la comunidad internacional, especialmente desde la Declaración Universal de 1948. Múltiples y diversos son los instrumentos internacionales que consagran las obligaciones de los Estados en relación con sus ciudadanos.

La corrupción, como tema, ya empieza a ser preocupación de la cooperación internacional. Se destaca la Convención Interamericana contra la corrupción (1998) y la Convención Internacional contra la corrupción (2003).

Anualmente las entidades intergubernamentales y las Organizaciones No gubernamentales difunden informes de derechos humanos y de corrupción, con análisis temáticos y estudios, país por país. Hay mediciones de la transparencia, de la corrupción y de la integridad de los gobiernos. En Derechos Humanos se generan resoluciones y condenas; y en corrupción, incluso, se ha creado una clasificación de transparencia entre todos los países.

Ambos discursos, el de los Derechos Humanos y el de la Corrupción son debates centrales en la política, en el campo jurídico, y en la ética: no hay programa de gobierno que no los contenga y no hay doctrina moral que no los predique. Pero, aunque los dos discursos tienen una representación blanca y hasta transparente, los dos no escapan al manejo unilateral, ideologizado e interesado. Derechos humanos y Corrupción no están más allá del bien y del mal, son temas muy terrenales, muy humanos, muy de hombres y mujeres, son temas del poder y de la lucha por el poder.

Hay que aclarar que la construcción de la transparencia como la defensa de los Derechos Humanos se confunden en el mundo de hoy con el conflicto de legitimidades. Con ambos discursos se hacen esfuerzos por posicionar un proyecto e deslegitimar al otro. A veces pareciera que se utilizaran las armas del mundo de la guerra fría.

Teniendo en cuenta las anteriores premisas, el IPC ha venido construyendo este proyecto de Transparencia y Responsabilidad Pública, fundado en un enfoque de derechos y en la defensa de lo público.

Este proyecto tiene la dificultad, lo que a la vez es un reto, de abordarse desde un enfoque de derechos, de relacionarlo en la teoría y en la práctica con otro tema complejo como es el de los Derechos Humanos. Ambos temas son de riesgo, incrementan las amenazas y amplían la vulnerabilidad de quienes los trabajan, situación que no es fácil de sortear cuando las garantías de

protección son mínimas y el autoritarismo cuenta con ventajas para la agresión.

En general, la corrupción la entendemos un daño al Estado Social de Derecho, y fundamentalmente, como un daño a los principios de dignidad y de prioridad del gasto público social. Aquí se marca diferencia con la postura que considera que la corrupción es todo aquello que daña las condiciones del mercado.

La transparencia entonces, la comprendemos como aquella cualidad del poder que deja ver su ejercicio. La responsabilidad pública la visionamos como el deber político de cumplir con lo prometido.

Precisamente, para reconocer y sistematizar estos temas se convocó en la ciudad de Medellín, Colombia, el 18 de noviembre de 2004, el SEMINARIO INTERNACIONAL CORRUPCIÓN Y DERECHOS HUMANOS, evento cuya calidad académica, estuvo basada en la presencia de reconocidos(as) especialistas en estas temáticas, conocedores(as) del contexto nacional e internacional y cuyas ponencias registramos en esta publicación.

Quienes participaron como ponentes son personas conocedoras del tema, con experiencia en la lucha contra la corrupción: Jaime López, de Probidad Salvador, presenta una sistematización desde una ONG; Felipe Yapur, de Argentina, cuenta su visión periodística del autoritarismo y la corrupción; Felipe Palou, del PNUD, expone la experiencia de Naciones Unidas en la lucha contra este flagelo; Adriana Delgado, del Programa Presidencial de Lucha contra la corrupción, hace referencia a los desarrollos de la políticas públicas; el senador José Elmer Arenas, nos presenta el caso emblemático de Guaitarilla.

Reiteramos pues nuestro agradecimiento a la Embajada Real de los Países Bajos por su apoyo para el evento y para la edición de esta publicación, así como aquellas entidades que contribuyeron a la convocatoria y a la gran asistencia al evento organizado por el IPC, como fueron la Personería de Medellín y la Contraloría General de Antioquia.

RAFAEL RINCÓN PATIÑO

Coordinador Proyecto de Transparencia y Responsabilidad Pública
Instituto Popular de Capacitación –IPC

EL DESAFÍO ENORME DE LA TRANSPARENCIA...

JAIRO HERRÁN VARGAS¹

Conocido es que la corrupción es uno de los mayores flagelos que azota a la sociedad colombiana y afecta principalmente a los sectores más empobrecidos, pues es a ellos a quienes se les soslaya los derechos fundamentales reconocidos por la Constitución Política, negándoles la posibilidad democrática de una vida digna y un desarrollo humano integral.

Desde la perspectiva de los Derechos Humanos, la corrupción debe entenderse como uno de los mayores obstáculos en el cumplimiento de los fines del Estado, particularmente el servicio a la comunidad, la promoción de la prosperidad, la implementación de la participación ciudadana, el aseguramiento de la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.

Es claro, que la corrupción generalizada sustrae los recursos que los sectores vulnerables requieren para la atención de sus necesidades. La desviación de los recursos públicos impide la atención prioritaria de los más necesitados. La financiación de obras no necesarias o el suministro de beneficios a sectores sociales que ya gozan de suficientes privilegios, conlleva el desmedro de los derechos económicos y sociales de la población, menoscabando sus condiciones de vida y bienestar social.

Hasta ahora, la violación de los derechos a la salud, la educación, la vivienda digna, el empleo, la falta de protección a los niños y niñas, y otros derechos esenciales, aparecen como conductas por las cuales generalmente no se visibiliza algún responsable. Muchos políticos, servidores estatales, y particulares, son responsables de conductas calificadas como corruptas, que lesionan el interés

1 Personero de Medellín.

general, y revisten gravedad, porque afectan los derechos de primera, segunda y tercera generación.

La corrupción es definida por la Contraloría General de la República, como:

El conjunto de actos mediante los cuales, los funcionarios públicos y sus asociados en el sector privado, utilizan su poder institucional y económico, para hacer un uso indebido de los recursos públicos en beneficio propio.

Envuelve tres modalidades:

1. Las relacionadas con la corrupción ligada a la realización o agilización de trámites para el acceso a servicios o información.
2. La corrupción ligada al poder político mediante el cual se abusa de éste para influir en el nombramiento de la nómina o en la adquisición irregular o sobrefacturada de bienes y servicios por las entidades públicas.
3. La denominada corrupción de “cuello blanco”, la cual involucra a la burocracia, a la élite social y el alto mundo económico, con el fin de favorecer intereses privados en la expedición de normas, o beneficiar sectores privilegiados de la ciudadanía en la asignación del gasto o en realización de las inversiones, y la tolerancia en el abuso de la posición dominante de algunos grandes grupos económicos en detrimento de usuarios, consumidores y la pequeña empresa.

En este espectro, los delitos más comunes son aquellos conocidos como el peculado por apropiación, la celebración indebida de contratos, la violencia contra los empleados oficiales, el peculado por extensión, el prevaricato por acción y el peculado culposos.

La corrupción a su vez deslegitima al Estado ante los ciudadanos y fomenta la expansión del conflicto social. El carácter estructural del conflicto armado así como los factores que motivan la existencia y duración del mismo, son simultáneamente causa de los altos niveles del fenómeno en el país.

Recientes encuestas realizadas por la Contraloría General de la República, mostraron que un 64% de los empresarios entrevistados reconoce que los contactos políticos son utilizados para la asignación de los contratos con el Estado, en los cuales se paga como promedio un 16.3% de sobornos sobre el valor de esos contratos.

La desviación de estos enormes recursos constituye una de las principales causas de la negación de los derechos sociales básicos y la exclusión de amplios sectores de la población, del acceso a bienes esenciales como la atención en salud, la educación básica, o la protección debida a la niñez y los ancianos.

La relación entre corrupción y falta de acceso a los Derechos Humanos sociales de la población, fue expuesta de manera clara en el estudio sobre el funcionamiento

del Estado Social de Derecho en Colombia, realizado por la Contraloría General de la República,² y en estudios posteriores de Luis Jorge Garay.

Estos estudios muestran como los recursos que necesita el país para satisfacer adecuadamente los niveles básicos de los derechos sociales, económicos y culturales de la población, son apropiados o desviados de manera indebida.

Por causa del flagelo, se pierde para los fines sociales, un 3% del Producto Interno Bruto - PIB. La elusión y la evasión implica que los intereses privados se apropian de manera ilícita de otro 3.3% del PIB, en tanto que los beneficios por deducciones y prebendas significan un 2.5% del ingreso nacional. Solamente por este tipo de conductas y privilegios, se están comprometiendo recursos del orden del 8.8% del PIB, cifra con la cual se podrían satisfacer los niveles básicos de los derechos sociales de la población.

Los estudios del profesor Garay demuestran que con un 1.3 del PIB, podría garantizarse el derecho a la educación a los cerca de tres millones de niños y jóvenes que se encuentran por fuera del sistema escolar; con un 2% se podría garantizar el derecho a la salud de la población; un 0.9% sería necesario para garantizar medio salario mínimo a cada anciano pobre, y un 2% adicional, proporcionaría alimentación a la población víctima del desplazamiento y a los que padecen hambre.

En suma, la atención de estos derechos a la población más pobre, necesitaría incrementar el gasto social en un 6.2 % del PIB, cifra muy por debajo del 8.8% que, como se vio, va a parar a manos de intereses privados.

Es de advertir, que sin la tolerancia, complicidad o voluntad de las autoridades estatales, no hubiera sido posible que la brecha entre pobres y ricos se hubiese agrandado tanto, y lo que es peor, que continúe creciendo, hasta colocarnos, según organismos de las Naciones Unidas, en el segundo país más desigual en el continente y el noveno más desigual en el mundo. Seguimos retrocediendo en desarrollo social y en seguridad humana: uno de cada tres colombianos se encuentran en situación de indigencia y dos de cada tres se encuentran sumidos en la pobreza.

El informe de Transparencia Internacional señala que el país, comparado con el año 2001, no ha mejorado en el índice de percepción de la corrupción, pues para el 2004, permanece con un puntaje de 3.8, en una escala de 1 a 10, en donde 10 constituye el mejor puntaje. De este modo, Colombia, que en el 2001 se ubicaba en el puesto 50, se encuentra ahora en el puesto 60, no obstante que nuevos países han ingresado a la lista.

2 Contraloría General de la República. Colombia entre la Exclusión y el Desarrollo. Propuestas para la Transición al Estado Social de Derecho. Bogotá. Julio de 2002. 767 p.

Así mismo, el Informe Global de la Corrupción - 2004, ubica a Colombia entre los países donde se siguen presentando situaciones relacionadas con sobornos en las altas esferas del poder público, lavado de activos, enriquecimiento ilícito, nepotismo, clientelismo, compra de votos, irregularidades en el financiamiento de partidos políticos y campañas electorales y captura del Estado por parte de intereses privados, entre otras prácticas corruptas.

Los programas y las medidas anticorrupción emprendidas desde hace ya varias décadas, y los recientes Pactos de Transparencia, los Pactos de Integridad y los Programas de Meritocracia no han permitido aún reducir de forma significativa las conductas corruptas.

El Estado no muestra suficientes avances en el mejoramiento de los estándares de los Derechos Humanos, que desde hace varios años se le requieren al país, a través de las diversas recomendaciones en Derechos Humanos y DIH, y de políticas sociales inclusivas, formuladas por intermedio de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y de la Comisión de Derechos Humanos de la misma ONU.

Diferentes naciones europeas expresaron a través del denominado *Acuerdo de Londres*, con el cual se mostró conforme el Gobierno colombiano, que la concesión de ayuda futura, estaría en concordancia con el nivel de cumplimiento que se le otorgue a las 27 recomendaciones sobre Derechos Humanos formuladas por el sistema de Naciones Unidas.

El país está pues en un momento expectante, con miras a demostrar si tiene o no la voluntad suficiente, y que se apresta a implementar las medidas necesarias para superar la crisis de Derechos Humanos, los estragos del conflicto armado, la pobreza generalizada y las desigualdades oprobiosas, que nos han convertido en una de las naciones con mayores violaciones a los Derechos Humanos en el mundo y uno de los países más inequitativos en la región.

Sin embargo, debe enfatizarse el acatamiento de las recomendaciones y el mejoramiento de los estándares de Derechos Humanos, que no es responsabilidad exclusiva del Gobierno Nacional. Los gobiernos locales tienen gran responsabilidad en varias de estas recomendaciones, tales como las relativas a la protección de la niñez, de su exposición ante los abusos, el maltrato, la explotación económica y sexual, el trabajo infantil y el acceso de todos los niños de manera gratuita a la enseñanza básica.

Así lo han comprendido diferentes ciudades y municipios que han implementado diversas medidas en este sentido. La Asociación de Personerías de Colombia, propugna por la adopción y puesta en marcha de planes de desarrollo centrados en los Derechos Humanos y fundamentales, que impliquen programas

dirigidos a superar las peores formas de distorsión de las prioridades de la sociedad y el Estado, como las manifestadas en los altos niveles de abandono, maltrato, explotación sexual, prostitución, drogadicción, mendicidad y formas inhumanas de trabajo infantil, en las que permanece y viene cayendo cada vez mayor número de menores y adolescentes pertenecientes a los segmentos empobrecidos de la sociedad.

Mención particular en nuestra región merece el problema generado con los servicios públicos domiciliarios, donde de tiempo atrás se arrastra la desconexión de amplios sectores populares de estos servicios básicos, particularmente el agua potable y la energía, no obstante tratarse de servicios esenciales para la vida de los habitantes, que responden al mínimo vital reconocido por la Corte Constitucional.

Otro tanto puede señalarse en relación con la recepción de la población desplazada por causa del conflicto armado, quienes de manera transitoria reciben ayudas por parte del municipio y la Red de Solidaridad, pero que se ven confinados a los cinturones más empobrecidos de la periferia, siendo excluidos del acceso a los derechos básicos que les permitan un mínimo de condiciones para su subsistencia. Entre el año 2000 y septiembre de 2004, hemos registrado en la Personería de Medellín un total de 77.304 personas desplazadas, siendo la causa, la acción de los grupos armados.

De otro lado, el desafío enorme de la transparencia en la gestión pública y en el gobierno democrático de la ciudad, impone como tarea principal el facilitar la participación y el control de los ciudadanos, promover la utilización intensiva de los canales de comunicación, y la eliminación de los obstáculos que impiden una información fluida entre ambos sectores.

Los efectos de la corrupción sobre los Derechos Humanos han venido siendo objeto de preocupación por la comunidad internacional. En el ámbito continental se expidió la *Convención Interamericana contra la Corrupción*, promulgada con base en el convencimiento de que “la corrupción socava la legitimidad de las instituciones públicas, atenta contra la sociedad, el orden moral, y la justicia, así como contra el desarrollo integral de los pueblos”, y que por lo tanto, debería tenerse presente que, “para combatir la corrupción, es responsabilidad de los Estados la erradicación de la impunidad”.

De este modo, los países miembros de la OEA, acordaron “hacer todos los esfuerzos para prevenir, detectar, sancionar y erradicar la corrupción, en el ejercicio de las funciones públicas y en los actos de corrupción específicamente vinculados con tal ejercicio”.

Igualmente, el 21 de noviembre de 2003, la Asamblea General de las Naciones Unidas, promulgó la *Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción*. En esta se reconoce:

...la gravedad de los problemas y las amenazas que plantea la corrupción para la estabilidad y seguridad de las sociedades, al socavar las instituciones y los valores de la democracia, la ética y la justicia, y al comprometer el desarrollo sostenible, y el imperio de la ley.

Según Naciones Unidas la corrupción ha dejado de ser un problema local, para convertirse en un fenómeno transnacional que afecta a todas las sociedades y economías, lo que hace esencial la cooperación internacional para prevenirla, y luchar contra ella, por lo cual se hace necesario un enfoque amplio y multidisciplinario para prevenir y combatir este flagelo.

En este propósito, la Convención plantea que su prevención y erradicación es responsabilidad de todos los Estados, y que éstos deben cooperar entre sí, con el apoyo y la participación de personas y grupos de la sociedad civil, para que sus esfuerzos sean eficaces.

Muchos de los mecanismos y principios formulados en estos dos instrumentos internacionales, deben ser incorporados para darle vitalidad y funcionamiento a los Pactos de Transparencia, los cuales corren el riesgo de quedarse como declaraciones encomiables, pero sin que sean traducidos en guía real de la acción de los funcionarios, resultando poco relevantes en términos de control social, pues aparte de su ineffectividad por ausencia de recursos, son desconocidos por gran parte de los ciudadanos.

Finalmente, es necesario expresar que a pesar de que una gran proporción de los habitantes de la ciudad no tiene un conocimiento exacto de la naturaleza y funcionamiento de los órganos de control, si los perciben como tal, y reconocen sus fines, conforme se evidencia en la reciente Encuesta realizada por el Instituto Popular de Capacitación –IPC y la Universidad de Medellín.

La Personería de Medellín puede constatar un aumento diario en la demanda de atención de los ciudadanos, especialmente de los estratos 1, 2 y 3, quienes denuncian amenazas o vulneración de sus derechos esenciales.

Gran parte de la labor de los entes estatales dirigida a proteger los derechos y vigilar la administración pública, es ejercida a través de los órganos de control, especialmente las Personerías Municipales. Por lo tanto, su fortalecimiento constituye un deber ético y político ineludible.

En este sentido, las restricciones presupuestales de las personerías, no responden a la obligación constitucional de garantizar mayores estándares de protección de los derechos ciudadanos y de defensa del interés público, como

tampoco a las políticas anticorrupción promovidas por el programa impulsado por la Presidencia de la República.

La Personería de Medellín, con ocasión de la celebración del Seminario sobre Corrupción y Derechos Humanos el 18 de noviembre de 2004, reiteró la realización de una serie de alertas ciudadanas, que bajo la forma de *pronunciamientos*, llaman la atención sobre hechos graves o situaciones críticas que involucran la denegación, protección indebida, amenaza o vulneración de los derechos fundamentales de los habitantes de la ciudad. Además que se busca visibilizar situaciones que vulneran la dignidad de los sectores sociales marginados, o en situación de debilidad manifiesta.

Pretendemos que estos pronunciamientos sirvan no solo como diagnósticos o llamados de atención sobre situaciones críticas, sino como motivos para desatar la acción de las autoridades y los ciudadanos en torno a la superación de los grandes retos que tenemos frente a la misión de fortalecer el Estado y el control social, privilegiando el interés común respecto al interés particular, en el que la corrupción sea tratada como un crimen contra la humanidad por los efectos nocivos que tiene al negarle a amplios sectores de la población el acceso y satisfacción de sus derechos fundamentales.

CORRUPCIÓN, CAPTURA DEL ESTADO Y PRIVATIZACIONES: TRES FORMAS ILEGÍTIMAS DE APROPIACIÓN DE LO PÚBLICO

POR: OMAR ISAZA GÓMEZ¹

Indiscutiblemente,
la razón por la cual se debe centrar la atención
sobre el fenómeno de la corrupción,
radica en que esta deteriora y desvaloriza
el espacio de lo público,
alternativa viable, y tal vez única,
para la gran mayoría
excluida, golpeada y pauperizada
por el sistema de mercado.

PRESENTACIÓN

La corrupción se ha convertido en un tema de gran actualidad y de atención por parte de gobernantes, analistas y sociedad en general. Son frecuentes los casos, las noticias y hasta los *escándalos-show*, provenientes tanto de países desarrollados como de aquellos no desarrollados. Recuérdese por ejemplo, el reciente caso de quien fuera Secretario General de la OEA, el expresidente de Costa Rica, Miguel Ángel Rodríguez, nativo precisamente de un país antes “modelo” en transparencia. O recuérdese también los casos de la *Enron* o de la oscura

¹ Economista, Profesor Universitario. Investigador miembro del Equipo de Investigación del Proyecto de Transparencia y Responsabilidad Pública del IPC.

contratación para la reconstrucción de la golpeada Irak, a cuya cabeza está el reelegido presidente de los Estados Unidos, George W. Bush.

Colombia no escapa a este fenómeno: son constantes las noticias sobre hechos corruptos de todos los tamaños (casos Foncolpuertos, las electrificadoras de la Costa Atlántica, el Instituto de los Seguros Sociales, entre otros), que desafortunadamente, en la mayoría de las veces, no pasan de flamantes titulares de prensa.

En general, la presencia del tema en casi la totalidad de los programas de gobierno y planes de desarrollo durante la última década, y el reciente referéndum convocado “contra la corrupción”, son muestra de la existencia palpable de que el fenómeno de la corrupción nos amenaza.

¿Por qué es importante abordar el tema de la corrupción?

De acuerdo con analistas del tema, son múltiples y diversos los efectos de la corrupción, destacándose, entre otros, la pérdida de legitimidad del Estado y el consiguiente deterioro de sus instituciones, la caída en los ingresos públicos (básicamente los provenientes de la tributación), los obstáculos a la inversión (tanto pública como privada) y por tanto al crecimiento y, lo más grave, un fuerte impacto negativo sobre la distribución y la redistribución del ingreso y la riqueza.

De otro lado, están sus impactos sobre el gasto social dirigido a combatir la pobreza, que introduce en éste una improductividad y disminución en su volumen; se presentan también una serie de obstáculos al desarrollo económico y social del país, lo que contribuye a mantener las condiciones propicias para una fuerte exclusión social e impedir, por ende, el mejoramiento de la calidad de vida de la población.²

Igualmente, la corrupción erosiona progresivamente el ya deficiente sistema político y social colombiano, cerrando aún más la posibilidad de que la sociedad participe en la toma de decisiones sobre lo público, extendiendo así la exclusión política de la gran mayoría de los colombianos, y contribuyendo al cierre del estrecho espacio público, o cuasi-público, ya capturado por una pequeña élite capturadora de rentas (como lo manifiesta el Representante a la Cámara, Gustavo Petro), generando también las condiciones para la opción armada de expresiones políticas.

2 Al respecto, Luis Jorge Garay, profesor universitario e investigador, plantea que *“la corrupción es profundamente inequitativa, desigual y que tiene impactos en términos de exclusión social muy preocupantes... que crea obstáculos directos para el acceso a los servicios públicos, afectando más que proporcionalmente a los pobres en términos de costo y oportunidad...”* En: Sobre el Papel y la Naturaleza de la Corrupción en Colombia. Bogotá, D.C., Marzo 21 de 2002. Presentado en el Foro de Lucha contra Corrupción “Gobernabilidad y Desempeño Institucional” (Bogotá, 21 de marzo de 2002).

Indiscutiblemente, la razón por la cual se debe centrar la atención sobre el fenómeno de la corrupción, radica en que esta deteriora y desvaloriza el espacio de lo público, alternativa viable para la gran mayoría excluida, golpeada y pauperizada por el sistema de mercado.

A pesar de lo evidente del problema, hay que reconocer que sobre el concepto de *corrupción*, no existen en la actualidad visiones o definiciones “únicas”, o por lo menos homogéneas, pues son múltiples los abordajes y las conclusiones entre los tratadistas del tema frente a los elementos que determinarían una aproximación a esta categoría.

Este artículo lo abordo en dos partes: en la primera, se hace una aproximación a cuatro de los enfoques teóricos desde los cuales se ha abordado el fenómeno de la corrupción; en la segunda, se diserta en torno a la captura del Estado y, sobre todo, en relación con las privatizaciones como formas ilegítimas de apropiación de lo público, estrechamente ligadas al fenómeno de la corrupción.

Primera parte

Aproximación a los referentes teóricos para el análisis de la corrupción

1. CUATRO ENFOQUES

Los enfoques para el análisis de la corrupción son variados y abordados desde múltiples perspectivas teóricas. En este artículo se seleccionan y plantean cuatro de estos enfoques: la Escuela Institucionalista, el Enfoque Racional, la Perspectiva Económica, y lo que hemos dado en llamar los Enfoques Alternativos. Presentamos una síntesis de los aspectos más importantes de cada uno de ellos.

1.1. Escuela institucionalista

Enfoque desarrollado fundamentalmente por Daniel Kaufman,³ quien siguiendo el punto de vista institucional, analiza la corrupción como un fenómeno que se presenta dentro de una organización (institución pública, social, dependencia, etc.) cuyo funcionamiento, así como la interrelación entre los individuos que la integran y los usuarios, se encuentra regulado por un conjunto de normas que, dependiendo de su configuración, puede evitar, facilitar, incentivar, promover o muchas veces obligar a los individuos a realizar actos corruptos.

3 KAUFMAN, Daniel. Corrupción y Reforma Institucional: El Poder de la Evidencia Empírica. Revista Perspectivas, Vol. 3, No. 2, Santiago, 2000.

Así, desde la perspectiva institucionalista, la posibilidad de que se produzcan actos corruptos se incrementará si el marco institucional, o las normas establecidas por un gobierno, no establecen los incentivos y los medios de cumplimiento obligatorios y adecuados para evitar que los funcionarios públicos y los usuarios perciban mayores ventajas por infringir las normas que por cumplirlas.

Además de lo anterior, Kaufman integra a su análisis aspectos como el nexo entre determinantes políticos y la falta de gobernabilidad, que implican la captura de la política por parte de élites, dentro y fuera del gobierno, que conlleva a una gran influencia en el diseño y adopción de políticas públicas, en especial, económicas, que favorecen intereses creados de grupos particulares, lo cual en muchos casos está ligado al financiamiento de los partidos políticos y los comicios electorales.

También diserta sobre régimen legal y judicial y la asociación significativa entre diversas variables de éste y la corrupción; el papel y la efectividad de las instituciones gubernamentales fiscalizadoras, usadas, en muchos casos en contra de enemigos políticos y, acerca de que un alto grado de participación estatal en la economía, parece estar asociado a una mayor incidencia de la corrupción.

1.2. Enfoque racional

En cabeza de Robert Klitgaard,⁴ uno de los investigadores sociales que más ha estudiado el fenómeno de la corrupción asociado a la óptica del Banco Mundial. Klitgaard propone, desde una perspectiva económica-racionalista, y obviamente de conducta del individuo, un modelo de relación entre un *Principal* (autoridad del gobierno), un *Agente* (funcionario público o burócrata) y un *Cliente* (ciudadano que se relaciona con el Estado). Esto lo hace fundamentado en las ideas de la teoría microeconómica de los incentivos y de la información, a lo que adiciona consideraciones sobre la estructura de la organización y las actitudes individuales.

En esta relación triangular, el *Principal* presenta un mayor interés por el bien común que el *Agente*, quien es contratado para actuar en representación del *Principal*. Dicho *Agente* o funcionario, puede llegar a traicionar los objetivos colectivos en aras de su interés personal y, actúa corruptamente, cuando sus beneficios netos (comisión, soborno, ayuda familiar o partidaria, etc.), sean superiores a sus costos netos, es decir, a la probabilidad de ser descubierto o castigado, más la magnitud del castigo económico, penal o administrativo derivado del descubrimiento. De manera similar, el *Cliente* cometerá soborno u otras formas

4 KLITGAARD, Robert. Como reprimir la corrupción en el gobierno. En: Gobernabilidad y Reforma del Estado. Consejería Presidencial para la Modernización del Estado, Bogotá, 1994.

de conductas ilegales cuando el provecho o beneficio que obtenga sea mayor a su costo (lo anterior se agrava en situaciones de monopolio por parte de los *agentes*, en cuyos casos el *Cliente* está dispuesto a pagar un mayor soborno).

En esencia, el análisis de Klitgaard se enmarca en un tratamiento microeconómico o “de mercado parcial” al fenómeno de la corrupción, en el que se identifican elementos de la *Oferta* –el soborno–, la *Demanda* –el Mandante–, y el *Precio* –la cantidad monetaria o beneficio entregado–, además de otros aspectos como el *Costo*, la información “perfecta” que debe existir, así como la situación de monopolio o “competencia perfecta” en la cual se desarrollen las acciones corruptas, igualmente como el análisis que hace el “consumidor” de las magnitudes de varias clases de corrupción, evaluando sus costos y posibles beneficios e iniciando medidas correctivas hasta el punto de equilibrio, en donde los beneficios marginales, en función de menor corrupción, equiparen los costos marginales de las medidas correctivas.

Dentro del Enfoque Racional, Rupert Pritzl⁵, desarrolla también un modelo económico que explica la génesis decisional de la corrupción fundamentado en la *Teoría de la Elección Individual*, en el marco de la cual es posible clasificar las diferentes situaciones que determinan las decisiones de los individuos, según las condiciones del medio y según los grados de certeza, de riesgo y de incertidumbre que rodeen la posibilidad de ser o no corrupto.

1.3. Enfoque económico

En este enfoque sobresale Susan Rose-Ackerman⁶, reconocida analista internacional de la corrupción y vinculada también a perspectivas desarrolladas desde la óptica del Banco Mundial. La autora ha trabajado sobre las consecuencias económicas de la corrupción, centrándose básicamente en los incentivos para la corrupción que, a su juicio, surgen en los puntos de contacto entre el sector público y el sector el privado. Así, el impacto de la corrupción no depende solamente de la magnitud del soborno, sino también de los efectos distorsionantes que tengan en la economía, entiéndase en los mercados.

Para Ackerman, las invitaciones más usuales a la corrupción aparecen en las siguientes situaciones:

a) Cuando el Estado es comprador de bienes y servicios; b) Cuando el Estado es proveedor de servicios limitados; c) En los pagos para evitar los costos de

5 PRITZL, Rupert. Corrupción y Rentismo en América Latina. Ediciones Ciedla, Buenos Aires, 2000.

6 ROSE-ACKERMAN, Susan. ¿Una administración reducida significa una administración más limpia? Revista Nueva Sociedad, No. 145, 1997.

la regulación estatal, en la reducción de las cargas impositivas y/o aduanales;
d) *Para agilización de los servicios que presta el Estado.*

Quizás el planteamiento más importante de Ackerman es que como salida vertebral a la corrupción se debe disminuir el papel del Estado en la economía, justamente, según ella, porque El Estado tendría que entregar menos contratos, comprar menos equipos, bajar los impuestos, etc. En definitiva, se trataría de desregular, eliminar subsidios y privatizar: *Desregular*, para reducir el número de permisos que las empresas privadas tienen que solicitar al Estado; *Eliminar programas de subsidio*, para liquidar la invitación a sobornar; y *Privatizar* para apartar a los burócratas de una amplia gama de relaciones cotidianas con particulares y empresas privadas, lo que implica evidentemente la minimización del Estado.

A pesar de su enfoque minimizador del Estado, y tal vez por la fuerza de los hechos, la autora también llama la atención acerca de los riesgos de corrupción en la reducción del Estado, principalmente en la adopción de tres políticas:

- 1) En los recortes presupuestarios: porque los recortes en el gasto hacen que disminuya la contratación, y por lo tanto, los contratistas que se beneficiaban resultan afectados, pudiendo recurrir al soborno para obtener una porción del “pastel” recortado. Además de que se pueden seguir utilizando sobornos para obtener precios inflados, recargos por materiales o reducciones de calidad.
- 2) En las desregulaciones: los sobornos se dan porque el control de calidad de productos representa costos importantes para las empresas y estas podrían sobornar a funcionarios para que certifiquen la calidad de los productos; algo similar acontece en el caso de obligatoriedad de licencia de funcionamiento. Al darse la desregulación, pocos empresarios van a quejarse de los recortes presupuestarios, pues se disminuyen inspecciones y controles; aquí tendrán incentivos para sobornar, pero lo harán con menos frecuencia.
- 3) En las privatizaciones: para Ackerman este es uno de los aspectos centrales, sino el principal, pues su tesis es que “la privatización reduce la corrupción al separar ciertos activos del control del Estado y convertir discrecionales acciones públicas en opciones privadas regidas por el mercado, con reglas mas claras”.

Sin embargo, a pesar de la validación de esta salida, Ackerman llama la atención en torno a que el proceso de transferencia de activos del sector público al sector privado está lleno de oportunidades de corrupción y auto-negociación. Lo anterior significa que para Ackerman, la privatización como tal, representa una salida al problema de la corrupción, sí, y solo sí, se da en condiciones de

“transparencia perfecta” (o competencia perfecta, según el modelo ortodoxo), condición que en el contexto latinoamericano siempre ha sido totalmente inexistente.

No obstante la defensa de las privatizaciones, la autora identifica cuatro grupos de oportunidades de corrupción en dichos procesos:

- 1) Listas de licitantes precalificados: en el que “es posible” que se exijan sobornos por parte de funcionarios públicos para la inclusión en dicha lista de opcionados, o que también alguna(s) empresa(s) pague(n) para reducir el número de candidatos incluidos.
- 2) Subvaluación en la privatización de grandes empresas: en estos procesos no existe manera confiable de valorar o tasar los activos de la empresa y que por lo general, los gobiernos, algunas veces bajo influencia o presiones de los interesados, ofertan por siempre por debajo del valor real. Aquí las imprecisiones crean excelentes oportunidades para favorecer a corruptos a través del suministro o venta de información no disponible al público o también de la entrega anticipada de esta.
- 3) Falsa información de la situación real de la empresa: como a la firma ganadora le interesa obtener la empresa al menor precio posible, los funcionarios corruptos pueden presentarle al público una información que revela una situación en crisis de la empresa a privatizar, mientras a los “conectados” los favorecen con información que indica la situación real, en muchos casos, de buen rendimiento y rentabilidad.
- 4) Poder monopólico: si la empresa conserva algún poder monopólico, también conservará una relación estrecha con el Estado, lo que se presta para negociaciones corruptas, como por ejemplo, pasarle las pérdidas a éste con la connivencia de funcionarios gubernamentales.

Con base en lo anterior surgen una serie de preguntas sobre el proceso de privatización de una empresa estatal (claro está, sin aún formular el interrogante acerca de la validez o no de las privatizaciones):

- ¿Han sido transparentes los procesos de privatización en América Latina en general y en Colombia en particular?
- ¿Han presentado alguno o algunos de los “inconvenientes” señalados?
- Y lo más importante, ¿hemos analizado las privatizaciones a fondo, de manera sesuda y más allá de la mera consigna anti-neoliberal?

Finalmente, existe en los planteamientos de Ackerman, (como en muchos(as) de los(as) tratadistas del tema), una dificultad o contradicción, que consiste en otorgarle a la corrupción algunos efectos “bondadosos” que contribuyen, según

ellos(as), a mejorar la eficiencia, a dinamizar el crecimiento económico, y a promover el bienestar, y que se manifiestan en situaciones tales como:

- 1) Agilización de la diseminación de los avances científicos, y por tanto, en la promoción del bienestar.
- 2) Ajustes a distorsiones del mercado: plantea Ackerman que “en virtud de las causas que la originan, la corrupción, es potencialmente conveniente: Si la misma surge por distorsiones introducidas por decisiones de política, es posible que actividades corruptas aumenten el bienestar...”⁷
- 3) El uso del “*Speed Money*” o dinero rápido que se usa para “agilizar el funcionamiento” de la burocracia; acelera la prestación del servicio requerido.

En síntesis, puede decirse que el enfoque económico de Susan Rose- Ackerman para el tratamiento de la corrupción y diseño de alternativas de solución, se fundamenta en la reducción de la intervención del Estado en la economía o, lo que es lo mismo, en la materialización de la concepción liberal de “Estado mínimo” y de la gestión de la sociedad con base en la institución del libre mercado, puesto que se concibe como conducente a la corrupción todo aquello vinculado a la participación del Estado⁸, eludiendo implícitamente o, por lo menos, dándole bajo perfil a la gran y evidente responsabilidad que le corresponde al sector privado.

1.4. Enfoques alternativos

En ellos se avalan concepciones acerca de la corrupción, que aunque no constituyen una escuela o cuerpo teórico como tal, representan opciones diferentes a los enfoques tradicionales con perspectivas mucho más amplias e integrales y cuyos principales aspectos se muestran a continuación.

1.4.1. Corrupción y vitalidad: un primer desarrollo en esta dirección, lo constituye el trabajo de Michael Johnston⁹, para lo cual empieza por distinguir

7 Según Ackerman, “el mayor soborno lo ofrece la empresa mas eficiente... aun con información imperfecta (Modelo de Becé y Maher, 1986), pero la empresa más eficiente puede ser la menos corrupta o el funcionario corrupto puede no siempre asignar el contrato a quien ofrezca la mayor suma”.

8 Ilustra tal aseveración las fuentes de corrupción, según MAURO, 1996. 1) *Restricciones a las importaciones*; 2) *Subsidios que son apropiados por firmas diferentes a aquellas para las cuales fueron establecidos*; 3) *Controles de precios e intentos por contar con una provisión de insumos a precios inferiores a los del mercado*; 4) *Tasas de cambio múltiple y esquemas de asignación de divisas*; 5) *Bajos salarios para los servidores públicos*; 6) *Dotación de recursos naturales y factores sociológicos (no vinculados a la política gubernamental)*.

9 JOHNSTON, Michael. La búsqueda de definiciones: la vitalidad política y el problema de la corrupción. Ver dirección web: www.unesco.org/issj/rics149/johnston.htm#labu - 10 de abril de 1998.

las nociones modernas y clásicas sobre la corrupción. El autor indaga por dos elementos básicos: la *corrupción y la vitalidad* (efectividad) de la política. Estos dos elementos son puestos por el autor en el mismo nivel. Respecto a la “vitalidad”, plantea que la cuestión acerca de qué es lo que constituye la corrupción aún no ha sido aclarada en términos académicos, además, sigue estando en el control de muchas disputas políticas.

Lo curioso, según él, es que tendríamos que deslindar los gustos del público (la opinión pública) y la causa posible para una reforma, cuando se hace o se intenta hacer un análisis serio sobre la corrupción. Un juicioso análisis sobre el tema es bastante complicado hacerlo en el marco de sociedades divididas (debilitadas por procesos sociales, económicos y políticos), o en transición (como el caso de Rusia y China). En otras palabras, los conflictos presentados en estos tipos de sociedades son tan mayúsculos que, dichos temas son casi irrelevantes para las realidades de aquella particular vida política.

Lo anterior puede parecer contradictorio, pues el fenómeno de la corrupción tiene que ver con problemas de injusticias, y estas son manifestaciones de un problema social y político específico. *Aún no ha habido una definición clara y concisa sobre el fenómeno, pero lo que sí se tiene claro es que la corrupción amenaza la vitalidad de la política, su transparencia, su justicia.*

Según Johnston, buscar definir la corrupción es hacer uso de lo político y lo analítico. En cualquier sociedad, desde la más avanzada hasta la menos, en la que se presenten “lugares” o “espacios”, que no sean capaces de diferenciar los roles de lo público y lo privado, es decir, allí donde las cosas sean menos estables (espacios difusos o grises), los problemas como la corrupción se vuelven asuntos de conflictos abiertos. Al respecto se cita a Dobel, que trae una definición desde lo clásico hasta nuestros días, según la cual “la corrupción es la pérdida de la capacidad de lealtad”.

Pero se aclara que mientras el espectro de la política se ha ampliado, las concepciones sobre corrupción se han estrechado, lo que estaría relacionado con la visión de muchos(as) analistas, para quienes la corrupción se refiere actualmente a *acciones específicas de individuos específicos* (aquellos que ocupan cargos públicos o los que intentan influir en ellos). Y desde otro lado, se ha manejado la idea de algunos analistas de definir la corrupción sobre la base de poder definir las *clasificaciones de la conducta* (corrupta).

Johnston analiza críticamente las definiciones y desarrollos sobre corrupción de autores como Nye, que en sus palabras es la que más parece acercarse a una visión general sobre corrupción, la de Van Klaveren, que se enfoca básicamente en el mercado con la perspectiva de maximización de beneficios; la centrada sobre

el interés público es presentada por Friedrich, según la cual el funcionario público actúa por una recompensa pecuniaria o de otro tipo no contemplada por la ley; la de Klitgaard que pone de manifiesto que la corrupción es un asunto de grados y concesiones en su modelo de *Principal-Agente-Cliente*, planteando al respecto que dados unos recursos limitados y el costo, a menudo sustancial, de las iniciativas contra la corrupción, llegará un punto en que los costes marginales de seguir luchando contra la corrupción serán superiores a los beneficios marginales de tal lucha. Así como el tratamiento de la corrupción de Rose-Ackerman, que según él, define la corrupción en términos mucho más estrechos.

Y a partir de ese análisis plantea una definición entonces “más” elaborada según la cual la corrupción “...es cualquier actividad motivada por intereses que violan las reglas vinculantes de distribución, cuya aplicación se encuentra entre las competencias de una persona. Las reglas de distribución se refieren no sólo a la letra de la ley sino también a normas reconocidas como vinculantes por la sociedad y/o a las normas y códigos “oficiales” del sistema”. De otro lado, afirma que también son “corruptas” aquellas actividades que la sociedad juzga como ilegítimas o que son vistas por las élites del poder como contrarias a la lógica del sistema.

De manera general y con respecto a lo anterior, se formulan precisiones como aquellas expuestas en términos de que el lenguaje de la corrupción se transformó en un discurso de enfrentamiento capaz de socavar la legitimidad del gobierno, especialmente cuando se vio vinculado a otros problemas cruciales.

Como conclusión, se afirma que cuando se han resuelto los conflictos políticos que subyacen a la idea de corrupción (al menos por un tiempo), y cuando se quieran hacer comparaciones limitadas en su espectro, podría pensarse que una definición como la de Nye¹⁰, es perfectamente aplicable, o forzada sólo marginalmente. Pero cuando el proyecto comparativo es más ambicioso en términos de tiempo, espacio o contraste cultural y/o cuando los consensos a propósito del significado de “público”, “privado”, “abuso” y “beneficio” es débil, el asunto es más complejo: es una paradoja de la corrupción de que cuando es más importante también puede ser más difícil de definir.

1.4.2. El “Dispositivo Corruptor”: otras de las visiones alternativas las constituyen los planteamientos de una serie de críticos, académicos, políticos y

10 “La corrupción es la conducta que se desvía de los deberes formales de una función pública para obtener beneficios privados pecuniarios o de prestigio, o viola cierto tipo de reglas que sancionan el ejercicio de ciertos tipos de influencias relacionadas con lo privado”.

sectores sociales y gremiales organizados, quienes cuestionan el discurso de la corrupción y la forma como se ha presentado tradicionalmente.

En ese sentido, presento desde un texto de Mario Montoya Brand¹¹, algunos de los principales planteamientos sobre la corrupción desde este enfoque, basado principalmente en lo que él denomina *“El Dispositivo Corruptor”*.

Se parte obviamente de la existencia de la corrupción en la(s) sociedad(es), del aprovechamiento del Estado por parte de grupos de interés del sector privado y de los tropiezos en el cumplimiento de una función pública dirigida hacia la búsqueda del interés colectivo.

Pero más importante que la existencia misma de la corrupción, es el uso, o los usos, que se hace de ésta:

“El discurso intenso y cotidiano sobre la corrupción en la vida pública y privada obedece a una estrategia globalizada de control del Estado, las poblaciones y los sectores productivos, para extraer beneficios que pueden ser aprovechados de manera especial y no exclusiva por los países centrales.”¹²

De ahí se desprende el hecho de la aparición, generalización y posicionamiento internacional del discurso de la corrupción, inicialmente en los países llamados centrales, y posteriormente irrigado a los demás países, con una clara intencionalidad, tendiente a la consolidación del modelo económico ortodoxo o “neoliberal”.

Cuando se habla de los usos de la corrupción o del “Dispositivo Corruptor”, se hace referencia al conjunto de discursos y prácticas que permiten hacer de ella un uso político de valor múltiple y de amplia utilización en la guerra, en la política, en la confrontación por nuevos mercados y en “los procesos de privatización de las funciones y empresas estatales”, es decir, se utiliza la corrupción como mecanismo para implantar una racionalidad económica determinada, en este caso, la del “libre” mercado.

Desde la perspectiva del autor, el “Dispositivo Corruptor” se entiende como “una tecnología política” barata, es decir, de mínimo costo, que se aprovecha de un contexto de corrupción real o creado, para obtener por parte de grupos de poder, beneficios diversos (económicos, comerciales, políticos, institucionales, etc.), que sin eliminar las prácticas corruptas las hace útiles para introducir “cambios” económicos, políticos, jurídicos y sociales favorables a sus intereses.

11 MONTOTOYA BRAND, Mario. La instrumentación política de la corrupción. Revista Estudios Políticos, No. 16, Universidad de Antioquia, Medellín. 2000.

12 Ibid.

El “Dispositivo Corruptor” presenta las siguientes características:

- a) Generación de un enemigo indeterminado: se crea y persigue un enemigo impreciso y abierto, con rostro indefinido, cuya especificidad está determinada por agenciadores de cambios, principalmente para el mercado y también para el Estado y la sociedad.
- b) Fijación de parámetros de calificación impuestos desde los centros de poder: los parámetros con los cuales se evalúa y califica la corrupción son diseñados por organismos multilaterales y/o gobiernos de países desarrollados, fijando estándares y criterios poco aplicables a los países que evalúan.
- c) Uso de un concepto de corrupción gaseoso: se basa en un concepto de corrupción no claro, abierto, gaseoso y dinámico que esta definido por *las orientaciones relativas y circunstanciales que puedan determinar las fuerzas dominantes del sistema*, ajustables a contextos específicos y obviamente a sus intereses.

De lo anterior puede decirse entonces que el “Dispositivo Corruptor”, funciona y opera alrededor de las contradicciones políticas, económicas y sociales de los países (subdesarrollados), no para resolver el problema de la corrupción, sino para justificar “ciertas” intervenciones apropiadoras del Estado por parte del sector privado, destacándose su papel como un facilitador de los procesos de internacionalización de la economía, ajuste estructural y privatización.¹³

Así es que el discurso de la corrupción, ha sido impulsado y, en muchos casos impuesto, desde entidades multilaterales tales como Fondo Monetario Internacional (FMI), Banco Mundial (BM), ONU, Organización para la Cooperación y el Desarrollo (OCDE), Transparencia Internacional (TI) y la Agencia Internacional para la Lucha contra la Corrupción, y desde gobiernos de países centrales que aparecen como los adalides en la lucha anticorrupción.¹⁴

Las estrategias más comunes para la difusión del discurso se centran en:

- a) La generalización de la idea de la universalidad espacial y temporal de la práctica de la corrupción: en todas las culturas y en todos los tiempos.

13 Por ejemplo, en el Acuerdo “Stand Bye” firmado entre el gobierno de Colombia y el FMI, en enero de 2002, el gobierno *“se compromete antes de diciembre de 2003, a la venta de Bancafé y antes de septiembre de 2004, a la reestructuración y al programa de venta de Granahorrar.”* Revista Economía Colombiana. No. 296. p. 97.

14 *“Para que un país obtenga la aprobación de un préstamo del FMI, sus autoridades tienen que comprometerse a aplicar ciertas políticas económicas y financieras. Este conjunto de políticas y procedimientos se conoce con el nombre de condicionamiento...”* y más adelante *“La supervisión de los programas de ajuste suscritos con el FMI, tienen como instrumento de seguimiento los desembolsos escalonados de los préstamos otorgados...”* Revista Economía Colombiana. No. 296, p. 86.

- b) La asociación de sus prácticas y contenidos con enfermedades o símbolos negativos.
- c) La relación con la falta de valores.
- d) La concepción de la lucha anticorrupción como “motor del mesianismo”.

Este enfoque llama también la atención acerca de la homogenización conceptual y normativa del discurso sobre la corrupción (y la transparencia), alrededor del cual parecería existir “un acuerdo global” o “unanimismo” en los análisis acerca del fenómeno. Igualmente, se señala el posicionamiento de la corrupción como tema de la agenda internacional de los gobiernos, hasta el punto de llegar a convertirse en “punto central para acceder a mercados y a empréstitos internacionales” y para obtener la famosa certificación de los gobiernos centrales, particularmente, la otorgada por el gobierno de los Estados Unidos de Norteamérica.

En síntesis, y de acuerdo con este enfoque del “Dispositivo Corruptor”, puede decirse que tanto los análisis como las acciones alrededor de la corrupción, son elaborados por lo general en los países de centro, y que tienen como objetivo -antes que resolver el problema de la corrupción, justificar “intervenciones” apropiadoras del Estado por parte del sector privado, con el fin de materializar los procesos de internacionalización de la economía, ajuste estructural y privatización de empresas del Estado.

2. ¿ENTONCES, DESDE QUÉ ENFOQUES ABORDAR EL FENÓMENO?

Indiscutiblemente, cada uno de los enfoques aquí presentados aporta elementos, tanto para el análisis como para la discusión y diseño de acciones, en aras de abordar el complejo fenómeno de la corrupción. Puede decirse también, que tomando como parámetro la metodología desde la cual se aborda la corrupción, se identifican perspectivas “micro” y perspectivas “macro”, así como cierta tendencia explícita o no, a validar o a rechazar el papel e intervención del Estado en la sociedad, además de la intencionalidad política determinada, quizás, por aquello de la *no-neutralidad del saber*.

Pero es claro que los marcos teóricos se plantean para solidificar una visión y para tomar posición frente a uno u otro desarrollo de un tema en particular y, a partir de esto, generar indagaciones y avances que contribuyan a esclarecer una problemática determinada. En nuestro caso, y al tratar el tema de la corrupción, consideramos que el enfoque que llamamos *Alternativo* aporta elementos claves, variables gruesas e incluso “aspectos novedosos” para una lectura alterna y/o complementaria al discurso dominante sobre la corrupción.

Esto toma mayor fuerza cuando la pretensión es estudiar la corrupción desde la óptica, no de la conducta del funcionario corrupto y de la violación de los tipos penales y/o disciplinarios inherentes a un marco normativo determinado, sino desde una perspectiva más general, más macro, referida a los ámbitos del poder económico, político y social.

Con base en lo anterior y desde nuestro grupo de Investigación en Corrupción y Transparencia, comenzamos a construir preguntas de investigación que indaguen y se aproximen a la relación entre la corrupción y la continua y progresiva reducción del Estado, y por tanto de lo público, a través de mecanismos como el de la privatización, en la dinámica de develar las esferas no explícitas, pero presentes de la corrupción.

Segunda parte

Corrupción, captura del Estado y privatizaciones: tres formas ilegítimas de apropiación de lo público

1. CORRUPCIÓN

Tanto en América Latina como en Colombia, el patrimonio público viene cambiando de dominio, es decir, transfiriéndose de lo público a lo privado, ya sea de manera formal o real, paulatinamente y al ritmo de los modelos de ajuste ortodoxos, fortalecidos especialmente a lo largo de la década del 90. Dicha transferencia se ha materializado a través de diversas modalidades y haciendo uso de la corrupción, la captura del Estado y de las privatizaciones.

Cuando se habla de corrupción, se está haciendo referencia a un discurso que funciona como estrategia globalizada para el control del Estado, la sociedad y la economía, con el fin de extraer beneficios específicos a favor de élites privadas en detrimento del interés general. Pero a más del discurso de la corrupción existen otros mecanismos, un tanto diferenciados, pero con similares connotaciones y efectos, tales como la captura del Estado y la privatización.¹⁵

15 En relación a la apropiación de lo público el Banco Mundial distingue tres conceptos: Captura del Estado, influencia y corrupción administrativa: *“Mientras que la captura del Estado se refiere a la capacidad de las empresas para darle forma y afectar la formación de las reglas básicas del juego (ejemplo leyes, regulaciones y decretos) a través de los pagos privados a funcionarios públicos y políticos. La influencia tiene que ver con la misma capacidad sin efectuar tales pagos. La corrupción administrativa se refiere a las llamadas “insignificantes” formas de soborno en conexión con la implementación de leyes, reglas y regulaciones existentes”*. HELLMAN, Joel, GERAINT, Jones y KAUFMAN, Daniel. Captura del Estado, corrupción, e influencia en la transición. Septiembre de 2000. p. 3. En: www.worldbank.org

2. LA CAPTURA DEL ESTADO

Se ubica entre las formas de apropiación de lo público, dada su especificidad y su operación en el ámbito de las élites económicas y políticas, en espacios de decisión de alto nivel tales como cabezas de gobiernos, parlamentos, altas cortes de la justicia y autoridades económicas. Dicha *captura* corresponde al poder de grupos privados, que a través de pagos u otros medios, “persuaden” a políticos y altos funcionarios para el establecimiento, ajuste y formalización de un marco jurídico-institucional favorable a sus intereses.¹⁶

En Colombia la situación de *captura del Estado* parece desbordar cualquier análisis. Según el Representante a la Cámara Gustavo Petro,¹⁷ el Estado colombiano se encuentra totalmente *capturado* por parte de intereses privados, ya que según él, dicho Estado, en lugar de ser un espacio público por excelencia, como debe ser en una democracia, es un espacio privado o cuasi- público, que está *capturado* no solo en el poder Ejecutivo, sino también en el Congreso a través de unos mecanismos electorales, atravesados por el clientelismo (todavía hoy dominante, así haya retrocedido en ciertos espacios urbanos con el voto libre) y el control armado de los votos, que hace que haya una sobre-representación en el Congreso de la República de sectores rentísticos,¹⁸ que hacen las leyes de acuerdo a ese sector minoritario de la población (terratenientes y banqueros, principalmente). A partir de allí, la ley, que es la base del Estado de Derecho, ya no es del interés general.

La captura del Estado y “El Plumazo”

El tema de la *captura* se vuelve importante en la medida en que ayuda a entender que la corrupción en Colombia se da en los grandes hechos, más que en la pequeña y también generalizada corrupción.

Pero más allá de la forma “clásica” de la *captura*, están las decisiones vía “plumazo”. Según un conocedor del fenómeno, existen en Colombia múltiples casos que ilustran lo anterior. Por ejemplo:

16 Parece existir un acuerdo entre los tratadistas del tema, respecto a que la *corrupción* opera sobre la, o las formas, en que se implementan o ejecutan las normas, mientras que la *captura del Estado* opera sobre la o las maneras en que se crean (diseñan, debaten y aprueban), dichas normas para el beneficio de intereses privados.

17 Economista. Representante a la Cámara por el partido de oposición Polo Democrático y fuerte crítico e investigador de las élites sociopolíticas colombianas.

18 Según Gustavo Petro, es tan evidente la *captura del Estado*, que incluso la práctica tan generalizada del *lobby* a favor de intereses privados en el Congreso, no es necesaria para los grandes intereses porque estos son mayoritarios, y por tanto imponiéndose. Además porque *capturan* también al Ejecutivo: la ley que presenta el gobierno ya trae los grandes intereses, entonces cuando se discute en el Congreso, se da el simple trámite de esos intereses.

- El listado de beneficiarios de los créditos subsidiados del gobierno a través de Fogafin: si se analizan bien tales listados, se encuentra que la mayoría son propietarios de tierras; existe estrecha ligazón entre terratenientes y banqueros, y ambos son rentísticos.
- La urbanización del norte de Bogotá, que a través del POT de Peñalosa representó un incremento patrimonial de gente cercana al expresidente y exalcalde de Bogotá, Andrés Pastrana.
- El Banco del Pacífico, que mostró una pérdida de recursos públicos de más de cien millones de dólares: se pierden no porque que quiebra el Banco, sino por los manejos de funcionarios públicos amigos de Andrés Pastrana que llevaron el dinero a las islas del Caribe, lugar de destino para los recursos públicos.
- La transferencia que ha hecho el presidente Álvaro Uribe Vélez a través de una compra ficticia de acciones, de una capitalización ficticia, que le permite a Unión FENOSA mantener la propiedad mayoritaria de la electricidad de la Costa, a pesar de que el Estado ha invertido 300 mil millones de pesos.

Estos casos ejemplificantes muestran que *“con un plumazo”*, con una simple decisión y firma, sin pasar siquiera por el Congreso de la República para que expida una ley, se pueden dar enriquecimientos de empresas con cantidades altamente considerables. Surge la pregunta obligada ¿a cambio, qué reciben? ... deben recibir parte de lo apropiado ilegítimamente.¹⁹

3. LAS PRIVATIZACIONES

Éstas se han convertido en uno de los mecanismos más efectivos de apropiación de lo público y a su vez responden a la lógica de implementación del “nuevo” modelo de desarrollo. Éstas se enmarcan en los lineamientos y las dinámicas de los planes de ajustes globales, que tienen como fundamento la supremacía del mercado, y/o del sector privado por sobre el Estado o sector público, abogando por reducir a la mínima expresión toda intervención o participación del Estado en la economía.

19 Un estudio de Confecámaras indagó, entre otros aspectos, por la capacidad de ciertos grupos sociales de influir en las decisiones gubernamentales, obteniéndose los siguientes resultados: grupos económicos 63.9%, compañías multinacionales 51.2%, los gremios 41.3%, uniones sindicales 40.7%, ONG 23.6% y asociaciones profesionales con un 18.6%. Y en cuanto a las instancias, que son en opinión de los empresarios, más propensas a ser capturadas, se obtuvieron los siguientes resultados: consejos departamentales o municipales 69%, comisiones reguladoras 61%, autoridades económicas 59% y autoridades judiciales 59%. Probidad III. Encuesta empresarial sobre corrupción y probidad en el sector público. No. 10. Confecámaras, Julio de 2004.

3.1. La especificidad de las privatizaciones

Tradicionalmente se ha entendido la privatización como la transferencia de propiedad estatal o colectiva²⁰ de montos multimillonarios a la propiedad privada (representada por holdings), generalmente a precios de remate para el adquiriente que, en muchos de los casos y dada la magnitud de las transacciones está ligada al capital internacional, traduciéndose en el control trasnacional del sistema de producción y de las finanzas y, por tanto del debilitamiento de la soberanía nacional.

Otros analistas plantean que los procesos de privatización no deben mirarse sólo como simples cambios de titularidad de la propiedad pública a la propiedad privada. En ese sentido se retoma la siguiente definición:

*Entendemos por privatización el proceso económico, político y social de reducción de la intervención económica del Estado que, a través de la transformación jurídica del carácter público en privado de la propiedad o la gestión de una empresa, de un sector o de una actividad económica, abre nuevos espacios a la acumulación y ganancia privada.*²¹

Así pues, resulta curioso que para la generalidad de la dirigencia y de los gobiernos de América Latina del decenio del 90, la privatización remitiera *per-se* a soluciones, a salidas de crisis, a Estados eficientes, a una nueva y correcta visión de la gestión económica del Estado, aun incluso sin definir, ni mucho menos analizar o tener claridad sobre el significado ni las implicaciones de las privatizaciones.

La pregunta acerca del porqué de las privatizaciones se debe buscar alrededor de los contextos de crisis, en los cuales el capital presenta serias dificultades de valorización (ganancia), ante lo cual busca nuevos espacios (antes reservados a lo público) y nuevas formas de regulación de la relación capital-trabajo gestionadas desde el mercado.

20 Según Federico García M., las privatizaciones se remontan aún al imperio romano, cuando las legiones conquistan La Galia, la Hispania, el norte de Africa, Grecia y buena parte del Medio Oriente, proceso en el que se distribuyeron grandes extensiones de tierra entre funcionarios romanos para su uso personal. Así mismo, España transfiere parte de “sus” tierras en América hispana y, en la América del Norte, sucede algo similar con la “conquista del oeste” o expropiación de las tierras indígenas y la “privatización” de Texas y California. Los primeros análisis en procesos de transferencia de propiedad, pueden detectarse ya en Marx, en El Capital, en el capítulo dedicado a la “Acumulación Originaria”. Revista Globalización. Mayo de 1998. www.rcci.net/globalizacion/fg035.htm

21 ARRIZABALO MONTORO, Xavier. Las políticas de privatización en América Latina. En: “América Latina: Desarrollo, Democracia y Globalización”. Fernando Harto de Vera –compilador–, Trama Editorial, Madrid, 2000.

3.2 Las formas más comunes de privatización

Distintas son las formas que ha adoptado las privatizaciones.²² Algunas son:

- Las ventas: operaciones en las que mediante un pago se adquiere la propiedad de una empresa pública.
- Los contratos de concesión con particulares: consisten en entregarles a estos la operación y el Estado conserva la propiedad y los eventuales gastos de imprevistos.
- La entrega de partes de las empresas del Estado, en los casos en que pueden desagregarse y, además, operar de manera rentable.

3.3. Relación e identificación de la relación privatización-corrupción

Desde distintas posiciones y enfoques que abogan esencialmente por la reducción del Estado, las privatizaciones se han esgrimido como solución a la corrupción.

Robledo afirma:

...quienes utilizan el natural repudio de los colombianos a las prácticas corruptas para justificar la privatización, curiosamente suelen olvidar tres hechos de la mayor trascendencia para la lucha contra esta práctica indeseable:

- *Que el fenómeno también afecta al sector privado.*
- *Que existen estrechos vínculos entre los “serruchos” y la lógica estructural del funcionamiento del capital.*
- *Y que buena parte de las relaciones neocoloniales se organizan mediante métodos corruptos.*²³

Lo que igualmente lleva implícita la pregunta acerca de las razones por las cuáles esas empresas y/o actividades estaban en manos del Estado, relacionando esto con la producción de bienes y servicios meritorios y con la búsqueda del crecimiento y del desarrollo. Debemos preguntarnos también el porqué se plantea su traspaso al ámbito privado y por las condiciones en las cuáles se efectúa.

Adicionalmente, deben considerarse algunos puntos claves alrededor de los procesos de privatización que generan fuertes impactos negativos en la organización de la sociedad y en el desarrollo económico, político y social, lo que posibilitaría establecer la evidente y a la vez “invisibilizada” relación entre corrupción y privatización.

²² Ver. www.neoliberalismo.com.co Jorge Enrique Robledo. El Áncora Editores, Bogotá, 2000.

²³ Ibid.

Los siguientes aspectos proponen perspectivas de indagación para develar dichas relaciones:

- Distribución del ingreso y empeoramiento de las condiciones laborales: el impacto es fuertemente regresivo o lo que es lo mismo, negativo, dado el deterioro de las condiciones laborales para los trabajadores y el favorecimiento a la maximización de ganancias de los empresarios.²⁴
- Redistribución del ingreso: la privatización implica la transferencia de recursos del Estado al capital privado, lo cual significa una redistribución a favor del capital y en contra del trabajo y, sobretudo, a favor del gran capital (transnacional financiero), en detrimento del pequeño y mediano (industrial).
- Subvaluación del valor de venta y fuente de transferencia gratuita particulares:²⁵ es evidente la valuación por debajo de lo real, de los activos, de las utilidades que produce y de las empresas mismas a privatizar. Esto representa según el Senador, Jorge Robledo, una fuente de transferencias gratuitas del Estado a los particulares favorecidos.²⁶ O como pregunta el Representante Petro: ¿Era el precio de mercado por el cual debería venderse la empresa?
- Otorgamiento de la facultad impositiva al sector privado: en algunas privatizaciones, como es el caso de las empresas de servicios públicos domiciliarios, el Estado entrega a los particulares la facultad de recaudar impuestos y manejarlos en el sector, lo cual representa un contrasentido.
- Aumento de los precios y/o las tarifas: en términos absolutos o en términos relativos, los precios y las tarifas de las empresas privatizadas han aumentado, alzas que en muchos casos son avaladas por las famosas Comisiones

24 ARRIZABALO MONTORO, Xavier. Las políticas de privatización en América Latina. En: América Latina: Desarrollo, Democracia y Globalización". Fernando Harto de Vera –compilador–, Trama Editorial, Madrid, 2000.

25 *"Esto ha ocurrido cuando los activos se venden o alquilan por un valor inferior al que costó construirlos, y hasta con una relación amañada con las utilidades que puedan producir, lo que hace que las rentabilidades aparezcan o se disparen, porque si el precio de un compra de un bien se reduce hasta donde sea necesario, así sus costos de producción y sus ventas sean iguales, sus utilidades crecen o, por lo menos, aparecen. Desde que las privatizaciones empezaron en Colombia, quedó claro que ellas serían fuente de transferencias gratuitas del Estado a los particulares favorecidos".* Ver: www.neoliberalismo.com.co Jorge Enrique Robledo, El Áncora Editores, Bogotá, 2000.

26 *"El truco mediante el cual los neoliberales criollos les dan base "científica" a los bajísimos precios de venta que caracterizan las privatizaciones, ha sido el de elevar las tasas de ganancia o de descuento que se considera lícito y moral asegurar a los inversionistas. El mecanismo es simple: los compradores, alegando el "riesgo" de invertir en el país, exigen tasas del doble, el triple y hasta más de las que rigen en los países desarrollados, y el gobierno, sumiso, baja el precio de venta de las empresas hasta que esas tasas de escándalo aparezcan".* Ver: www.neoliberalismo.com.co p. 220.

de Regulación con metodologías de cálculo obligatorias, lo cual golpea obviamente la capacidad de compra de la población.

- Garantía artificial de ganancias: mediante medidas públicas se garantizan artificialmente utilidades en los negocios privados (como las del sector eléctrico). Se garantiza una utilidad que el mercado no le brindaría a ninguna empresa privada en particular.
- Fuerte captura de rentas: según Gustavo Petro, en estos procesos hay una inmensa *captura* de rentas. Si antes las empresas de servicios públicos estaban en manos del clientelismo político (que es una forma de privatizar), generaban una renta de la sociedad hacia esas mafias políticas, hoy, en otra forma de privatización, la empresa pública en manos de la empresa privada genera una gran captura de rentas de la sociedad colombiana hacia el mundo privado. Es decir, no hemos escapado de la *captura* de la renta, solo han cambiado sus destinatarios, e incluso, si uno observa los ejemplos de la Costa atlántica, Electrocosta y Electrocaribe, empiezan articularse esas *capturas* de rentas entre empresa privada extranjera tradicional con las mafias políticas y mafias armadas.
- Destino de los recursos financieros provenientes de las privatizaciones: el destino de los recursos derivados de las privatizaciones en la mayoría de los casos es incierto; supuestamente (y derivado de los planes de ajuste), una parte de estos se dirigen hacia el pago de la deuda pública, que según Gustavo Petro, vuelven nuevamente a manos de los mismos compradores, que a su vez son acreedores del Estado en transacciones caracterizadas por las altas tasas de interés; la otra parte, hay que buscarla.
- Planteamientos de Susan- Rose Ackerman:²⁷ recuérdense los llamados de atención de la misma Ackerman, en torno a los riesgos de corrupción de los procesos de privatización.

Se requiere pues de un trabajo de investigación por parte de diversas instancias y/o sectores de la sociedad, que desarrollen estos aspectos y los otros que se sumen en la búsqueda de más razones para la defensa de lo público.

3.3. Pistas de indagación para el análisis de los procesos de privatización

Lo anterior obliga a formular, entre otros, una serie de interrogantes que los analistas de los procesos de privatización, manifiestan como indispensables para entenderlos:

27 Ver numeral 1.3 de este texto, titulado “El Enfoque Económico”.

- ¿Por qué estaba la producción de un bien o la prestación de un servicio determinado en manos del Estado?
- ¿Es un bien o un servicio estratégico para el país?
- ¿Cuál es el valor de la transacción?
- ¿Cuáles son las modalidades de depreciación que se adoptan para los bienes transferidos?
- ¿Qué grupos participan en las transacciones?
- ¿Cuál es la proveniencia de los recursos?
- ¿Qué solidez tienen los compradores?
- ¿Qué representan los gigantescos endeudamientos de los compradores para adquirir las empresas en venta?
- ¿Cuál es el nivel de vinculación a capitales extranjeros y cuál el efecto en la soberanía del país?
- ¿Representa la venta un alto nivel de concentración y/o monopolización?
- ¿Qué representa para el país, tanto a mediano como a largo plazo, la transferencia de propiedades?
- ¿Cuál es el efecto sobre la población?
- ¿Resuelve verdaderamente los problemas de déficit fiscal?

3.4. Algunas características del proceso de privatización

De manera general y en el contexto latinoamericano, los procesos de privatización han presentado unas características bastante similares, las cuales son importante identificar a la hora de analizar o hacer frente a estos procesos:

- Se presenta como un saneamiento del déficit fiscal y del pago de la deuda pública y, últimamente, la necesidad de “inversión social”, como los principales factores por los cuales privatizar
- Generación de una mala atmósfera justificatoria de la privatización de la empresa a transferir, en términos de la ineficiencia, baja productividad, mala administración, corrupción, entre otras.
- Se da una transferencia de bienes al sector privado.
- Dicha transferencia se da bajo cierto marco de coerción, ya sea internacional o nacional.
- La transferencia es altamente favorable al adquiriente, con ventajas comerciales inimaginables, y en algunos casos, casi a título de donación.
- Son procesos con un muy bajo nivel de información y claridad, es decir, son prácticamente desconocidos.

- Contienen cláusulas secretas favorables a uno de los contratantes y ventajas pecuniarias para los representantes estatales.
- Cuentan con la participación de parientes o de personas cercanas al gobernante de turno.
- Por lo general, las empresas transferidas, son vinculadas posteriormente a conglomerados no manifestos durante la transacción pública.
- Fuertes alzas en las tarifas de los servicios, previas a la transacción de venta.
- Existencia de condiciones tácitas o implícitas favorables a la condonación de pagos futuros.
- Condiciones que afectarán los derechos de los trabajadores o de terceros.

4. ANOTACIONES FINALES

Las privatizaciones en un país latinoamericano como Colombia, se han dado obviamente en el contexto de posicionamiento o del modelo neoliberal, entiéndase de reducción del Estado y de supremacía del mercado, con la respectiva homogenización del discurso económico, social, político e ideológico que se ha implementado progresivamente desde múltiples instancias, como por ejemplo la del Consenso de Washington y avalado en los acuerdos con los organismos multilaterales de crédito e integrados, incluso, al ordenamiento constitucional y legislativo colombiano.

Adicionalmente en nuestro país, las privatizaciones se presentan en un contexto de evidente y fuerte presencia del fenómeno de la corrupción (sobretudo de la “gran corrupción”), de profundas raíces, incluso culturales, pero más aún, con una clara manipulación del discurso de la corrupción, con claros intereses políticos y económicos, ante lo cual basta con revisar los programas y planes de gobierno (de los últimos gobiernos) o las motivaciones del reciente Referéndum.

Se sabe también que dichas privatizaciones son avaladas por un Estado rentístico, completamente *capturado* por los grandes intereses privados y, más precisamente, como lo manifiesta Petro, con un país sin una construcción de nación, con una fuerte exclusión social y con un Estado de carácter rentístico totalmente capturado en su gestión y en sus rentas por una pequeña élite financiera y terrateniente (asociada a una tradicional clase política), que se encuentra sobre-representada en las corporaciones públicas locales y nacionales debido, entre otras razones, por su gran poder económico y por el control armado de los votos. Además, para lograr sus objetivos utiliza mecanismos altamente sofisticados, que en concepto de Petro, por ejemplo, hacen completamente innecesario el uso

del llamado *lobby*, el cual quedaría reservado a sectores “medios” por fuera de las élites mencionadas.

Con base en lo anterior, puede llegar a demostrarse e inferirse, obviamente mediante un serio trabajo investigativo, que a través de mecanismos como el de las privatizaciones se genera un claro favorecimiento a los intereses privados en cabeza de élites económicas y políticas nacionales y de intereses trasnacionales, en detrimento de los intereses colectivos, cuyos procesos son caracterizados por una total falta de información, de claridad para la sociedad y, mediados y salpicados de corrupción.

Tales privatizaciones han representado, en muchos de los casos, un simple paso de monopolios públicos (válidos según algunos, dada la función social y redistributiva del Estado) a monopolios privados, sin ningún control. Ello, aun con la existencia de las llamadas comisiones de “regulación” y sin la promocionada introducción de la competencia que, en el mejor de los casos, toma la forma de oligopolio, la cual, a larga, se traduce en un alza relativa y absoluta de las tarifas de los servicios prestados, así inicialmente representen (o se presenten) tarifas menores.

Adicionalmente, las privatizaciones han significado la pérdida para el Estado de importantes fuentes de generación y acumulación de riqueza, la entrega de sectores estratégicos a las multinacionales y el consecuente deterioro de la soberanía nacional y la desaparición o poca claridad respecto al destino de los recursos derivados de tales transferencias. Y lo más importante, no han evidenciado ningún cambio importante en la superación del fenómeno de la corrupción.

Pero parte, o gran parte, de la respuesta ya está ahí en la realidad, en los hechos y consecuencias derivadas de las privatizaciones y en las múltiples expresiones de oposición a estos procesos que plantea, entre otras cosas, que la privatización no es la solución a la corrupción, y que por el contrario, dichos procesos llevan aparejados fuertes problemas de corrupción; que la prestación de servicios que se consideran claves en la materialización del bien común quedan en manos del mercado y lógicamente del interés o lucro particular, borrando lentamente la función social que debe acompañar al Estado.

De otro lado, tanto el patrimonio público como la capacidad de generación y acumulación de riqueza es entregada, en una relación totalmente desfavorable para el Estado, al sector privado que está representado por pequeñas élites nacionales con intereses del gran capital multinacional y vinculada en muchos casos, según el Observatorio Geopolítico de las Drogas, al lavado de activos a través de las operaciones de privatización.

BIBLIOGRAFÍA

- ARRIZABALO MONTORO, XAVIER. Las políticas de privatización en América Latina. En: "América Latina: Desarrollo, Democracia y Globalización". Fernando Harto de Vera –compilador-, Trama Editorial, Madrid, 2000.
- BOTERO, LIBARDO Y OTROS (1992). Neoliberalismo y Subdesarrollo: Un análisis crítico de la Apertura Económica. El Ancora Editores, Bogotá.
- COMFECAMARAS. Encuesta empresarial sobre corrupción y probidad en el sector público. No. 10. Julio de 2004.
- GARAY, LUIS JORGE. En: Sobre el Papel y la Naturaleza de la Corrupción en Colombia. Bogotá, D.C., Marzo 21 de 2002. Presentado en el Foro de Lucha contra Corrupción "Gobernabilidad y Desempeño Institucional" (Bogotá, 21 de marzo de 2002).
- GIRALDO, CÉSAR - compilador (2003). Rescate de lo Público: Poder financiero y Derechos sociales. Ediciones Desde Abajo, Academia Colombiana de Ciencias Económicas y Cesde, Bogotá.
- JOHNSTON, MICHAEL. La búsqueda de definiciones: la vitalidad política y el problema de la corrupción. Ver dirección web: www.unesco.org/issj/rics149/johnston.htm#labu - 10 de abril de 1998.
- KAUFMAN, DANIEL. Corrupción y Reforma Institucional: El Poder de la Evidencia Empírica. Revista Perspectivas, Vol. 3, No. 2, Santiago, 2000.
- KLITGAARD, ROBERT. Como reprimir la corrupción en el gobierno. En: Gobernabilidad y Reforma del Estado. Consejería Presidencial para la Modernización del Estado, Bogotá, 1994.
- MARX, KARL. El Capital. Fondo de Cultura Económica. México, 1977.
- MONCAYO, HÉCTOR LEÓN - Editor (2002). Lecturas sobre Globalización, Banca Multilateral y Participación. ILSA, Bogotá.
- MONTÓYA BRAND, MARIO. La instrumentación política de la corrupción. Revista Estudios Políticos, No. 16, Universidad de Antioquia, Medellín. 2000.
- PETRO ORREGO, GUSTAVO. Entrevista. Bogotá. Noviembre de 2004.
- PRITZL, RUPERT. Corrupción y Rentismo en América Latina. Ediciones Ciedla, Buenos Aires, 2000.
- ROSE-ACKERMAN, SUSAN. ¿Una administración reducida significa una administración más limpia? Revista Nueva Sociedad, No. 145, 1997.
- ROSE-ACKERMAN, SUSAN. La Corrupción y los Gobiernos: Causas, consecuencias y Reforma. Siglo XXI de España Editores, Madrid. 2000.
- REVISTA ECONOMÍA COLOMBIANA. Contraloría General de la República. No. 296,
- HELLMAN, JOEL, GERAINT, JONES Y KAUFMAN, DANIEL. Captura del Estado, corrupción, e influencia en la transición. Septiembre de 2000. p. 3. En: www.worldbank.org
- De la Web:
- Boltvinik, Julio, Colegio de México (1996) Privatizaciones y corrupción, [click]. Pág. 39
URL: <http://www.jornada.unam.mx/1996/jul96/960705/ACTOS000-063.html>
- García Morales, Federico (1998), Las Privatizaciones: Economía política de la subasta de América Latina, [click]. Pág. 30
URL: <http://www.rcci.net/globalizacion/fg035.htm>
- García Morales, Federico (1998), Las Privatizaciones en América Latina. [click]. Pág. 8. Revista Globalización
URL: <http://www.rcci.net/globalizacion/fg037.htm>
- www.neoliberalismo.com.co Jorge Enrique Robledo. El Áncora Editores, Bogotá, 2000.
- Revista Globalización. Mayo de 1998. www.rcci.net/globalizacion/fg035.htm
- Singh, Someshwar (2000), Privatización y «reformas» aumentan la corrupción [click]. Pág. 2.
URL: <http://www.tercermundoeconomico.org.uy/TME-136/analisis02.html>
- Favorece la privatización de economías el lavado de dinero [click]. Pág. 41. Abril/2000
URL: <http://www.jornada.unam.mx/2000/abr00/000421/favorecen.html>

LA COMUNIDAD INTERNACIONAL Y EL TEMA DE LA ANTICORRUPCIÓN

POR: JUAN CARLOS PALOU*

1. POSICIONAMIENTO DEL TEMA ANTICORRUPCIÓN EN LA COMUNIDAD INTERNACIONAL

En esta primera parte me referiré a las razones por las cuales en la comunidad internacional ha ido posicionándose con mucha claridad el tema de la lucha contra la corrupción. En la segunda parte, mencionaré las convenciones internacionales que abordan el tema, aprobadas por la Asamblea Extraordinaria de las Naciones Unidas y actualmente en proceso de firma y ratificación. En la segunda parte mencionaré lo que está haciendo las Naciones Unidas en Colombia para colaborar en la lucha contra la corrupción.

EL FIN DE LA “GUERRA FRÍA” Y EL RECHAZO A LA CORRUPCIÓN

Uno de los hechos más notorios y que marca el comienzo del posicionamiento del tema en la agenda internacional es la caída del *Muro de Berlín*. La transformación política del mundo y la desaparición de la bipolaridad dominante, crea las condiciones para que el tema de la corrupción sea tratado con mayor libertad y compromiso.

* Coordinador del Programa de Fortalecimiento de los gobiernos locales en la lucha contra la corrupción de la Oficina de las Naciones Unidas contra la droga y el delito – UNODC en Colombia.

Esta oficina maneja temas como el mandato de lucha contra la droga (por ello se conoce más en Colombia), pero también maneja el tema de la lucha contra la trata de personas, el tema de lucha contra el terrorismo y el tema de lucha contra la corrupción.

Bajo la vigencia de la *guerra fría*, los alineamientos que constreñían a los regímenes políticos, conducían a suspender aquellas rencillas, o mejor, aquellos debates que pudieran darse entre partidos políticos del “establecimiento” y que tuvieran por objeto denuncias o acusaciones de corrupción. El objetivo de garantizar la estabilidad política y la contención del comunismo, parecía exigir una cierta tolerancia ética frente al comportamiento corrupto, propio o del contrincante político. Cuando cae el *Muro de Berlín*, desaparece el fundamento de ese régimen de complicidades y entonces el tema de la corrupción empieza a manejarse con más libertad y transparencia. Recordemos los debates y escándalos que se dieron en los años 90 en Italia, España, Francia o Japón y que reflejaban la valoración de viejos comportamientos de los partidos políticos tradicionales a la luz de los nuevos requerimientos de la ética política. Estos hechos muestran el derrumbe del consenso tolerante frente a la corrupción, pero evidencian la aparición de un riesgo correlativo: que el tema de la corrupción se politice de manera “partidista”, es decir, que sea utilizado efectivamente como un instrumento al servicio de intereses políticos parciales. La lucha contra la corrupción es, en principio, la defensa de las reglas comunes, públicamente aceptadas y colectivamente acatadas. La politización partidista de esta lucha, puede conducir al desánimo y el escepticismo ciudadano.

1.1. Influencia de la promoción universal de la economía de libre mercado.

Hay otra motivación que explica la preocupación de la comunidad internacional por la corrupción y que se deriva del cambio arriba reseñado: la *promoción universal de la economía de libre mercado*. Efectivamente, el tema de la corrupción está muy ligado a un hecho dominante, llamado en algunos casos “globalización”, en otros casos, “impulso universal hacia la sociedad de libre mercado”. La lucha contra la corrupción a nivel de la comunidad internacional está muy determinada por la necesidad de crear condiciones para eliminar obstáculos al proceso de expansión de la economía de libre mercado. Es obvio que si las inversiones públicas de todos los Estados del mundo se abren, o deben abrirse, a la libre competencia, los foráneos de los distintos países aspiran a que los nacionales de los países contratantes o los extranjeros que participen en el mercado no tengan ventajas comparativas frente a ellos a la hora de las licitaciones o en el momento de acceder a los grandes proyectos de inversión pública, que muchas veces son financiados por los organismos multilaterales de crédito. La corrupción (el soborno, las licitaciones “amarradas”, el tráfico de influencias, etc...) es un factor que atenta contra las normas de la libre competencia y distorsiona el mercado. Lo mismo puede decirse de la Inversión Extranjera Directa, que insiste mucho en la transparencia de los

mercados para asumir el riesgo de invertir en una economía de los llamados países en desarrollo. La corrupción, en consecuencia, debe ser combatida.

En este seminario se ha mencionado el tema de la privatización y se la ha calificado como una de las formas de apropiación ilegítima del Estado junto con la “captura del Estado” y la “corrupción”. Entiendo por privatización el proceso mediante el cual el Estado se desprende, mediante operaciones de venta, de sus activos en determinados sectores de la economía, trasladándoselos a inversionistas privados. El proyecto de universalización de la economía de libre mercado que he mencionado, tiene como uno de sus objetivos el de lograr el abandono por parte del Estado de algunas actividades económicas que había venido llevando a cabo bajo el anterior modelo de desarrollo. Si bien siempre podrá haber discusión sobre la conveniencia económica, política, estratégica e, incluso, ética de cada privatización en particular, parece una posición demasiado radical mostrarla como una anomalía o perversión en “sí misma”.

Los procesos masivos de privatización en la historia reciente, tanto en nuestro continente, Latinoamérica, como en países como Rusia, durante el proceso de “des-sovietización”, estuvieron acompañados de corrupción de gran alcance y produjeron pérdidas sociales netas de importante magnitud. Creo, sin embargo, que es demasiado radical calificar la privatización de “apropiación ilegítima del Estado” porque en muchos casos, una perspectiva pragmática pero recta, puede aconsejar la privatización de activos públicos por tener amplios beneficios para la colectividad. Más realista y útil, creo, es señalar que los procesos de privatización son altamente vulnerables a la corrupción, por las altas sumas de dinero involucradas y la complejidad de las decisiones que deben ser adoptadas. Monitorearlos y vigilarlos requiere una importante fortaleza técnica y política, que puede no estar garantizada ni por el Estado ni por la Sociedad Civil.

1.2. Influencia de la defensa de la democracia.

Otra motivación también de la lucha contra la corrupción a nivel internacional es la defensa de la democracia. La caída del *Muro de Berlín* se leyó por muchos sectores políticos y sociales como el triunfo del mercado, pero también como el triunfo de la democracia liberal. Bajo esa óptica, la corrupción es leída como una modalidad de “trampeo” a las reglas del juego democrático; en su expresión más grave, la corrupción es un rediseño *subrepticio* de las decisiones públicamente adoptadas a través de los procedimientos democráticos. De manera que allí hay otra veta u otra motivación por la cual la lucha contra la corrupción se posicionó en la agenda política internacional.

1.3. Influencia de la preocupación del desarrollo.

El otro componente que debe tenerse en cuenta es la noción de desarrollo. Los organismos multilaterales de crédito o los países desarrollados, a través de la cooperación financiera internacional, proveen recursos a otros países para el desarrollo económico y social. La desviación de recursos o la apropiación indebida que de los mismos se puede hacer a través de la corrupción, son leídas como obstáculos para el desarrollo. En el pasado algunos economistas llegaron a reconocerle a la corrupción algunos efectos funcionales y positivos para el logro de objetivos económicos o sociales. Hoy se rechaza esa evaluación benigna pues se ha constatado que la corrupción aumenta las inequidades sociales, promueve inversiones ineficientes, superfluas y costosas para países que tienen grave escasez de capitales de largo plazo.

2. EL ROL DE LAS NACIONES UNIDAS

2.1. A nivel mundial.

Las Naciones Unidas empiezan a desarrollar actividades específicas en el tema de la lucha contra la corrupción, a partir de 1999; en dicho año, como una posición oficial, se expide un Plan Global Anticorrupción que pretende subsanar la ausencia de una convención internacional de lucha contra la corrupción”.

¿Cuáles eran las características o las estrategias de este plan global anticorrupción? En primer lugar, se trataba efectivamente de promover la reforma institucional apuntando a mejorar la eficiencia y a desarrollar una ingeniería institucional que mejorara la transparencia, además de querer garantizar que las entidades, particularmente las de la rama ejecutiva pudieran tener un desempeño integro. Se enfatizó en el problema de la integridad del poder judicial, es decir, que el eje predominante de la estrategia de las Naciones Unidas, desde la perspectiva universal, es la de mejorar sustancialmente la eficacia del poder judicial para luchar contra la corrupción, bajo el supuesto de que si no hay un buen sistema judicial, la lucha contra la corrupción, si bien puede lograr algunos objetivos parciales, globalmente está condenada a fracasar.

Otro ingrediente de la estrategia anticorrupción, que refleja la necesidad de aprendizaje de las Naciones Unidas, es la idea de patrocinar y financiar proyectos piloto. Estos proyectos pilotos, aplicados de acuerdo con las necesidades de distintos países, servirían de foco de aprendizaje para la comunidad internacional. Se trataba de la aplicación concreta de la metodología de buscar crear mejores prácticas o estrategias exitosas, para su posterior aplicación a diversos contextos.

Una metodología desaconsejada por algunos investigadores del Banco Mundial, pero que ha sido aplicada por Naciones Unidas. Ejemplo de esa metodología es la llamada caja de herramientas. Se trata de un documento, lamentablemente todavía no traducido al castellano, que reúne, además de estudios de casos tipo de situaciones de corrupción y la manera como fueron resueltos, incluye documentos que pueden ser utilizados por directivas de entidades, por los mismos gobiernos, ya sea por los ministerios, en fin, para producir políticas y medidas concretas de lucha contra la corrupción. Estas políticas y medidas van desde el fomento o el fortalecimiento de la participación ciudadana hasta mecanismos para mejorar la transparencia y la información a la ciudadanía, pasando por el fortalecimiento de los poderes judiciales. El Tool Kit es un instrumento que puede tener gran utilidad en distintos países y en procesos muy concretos.

Tal vez, el frente en donde las Naciones Unidas han avanzado más, es en el de la delincuencia organizada transnacional y sus relaciones con la corrupción. En este marco, las Naciones Unidas aprobó en 2003 la “Convención de Palermo” (Sicilia – Italia) lugar en donde se aprobó y se inició el proceso de firma de esta Convención. La estrategia propuesta por dicho instrumento jurídico internacional se fundamenta en la idea de que la delincuencia transnacional organizada, se fundamenta en un trípode de acciones integrado por la *corrupción, la violencia y la obstrucción de la justicia*; que es necesario atacar prioritariamente “el producto del delito”, las utilidades económicas, pues a partir de ellas empieza a desarrollarse el “blanqueo de dinero” o “lavado de activos”. Sin embargo, la corrupción es leída como uno de los instrumentos fundamentales a través de los cuales la delincuencia organizada consolida sus procesos delictivos y garantiza, desde luego, la protección y la impunidad para los múltiples delitos que deben cometer para lograr sus objetivos.

En este sentido, el efecto práctico e interesante de esta figura, es que realmente se “crea” o se tipifica el delito de delincuencia organizada, es decir, ya no es necesario demostrar la comisión del delito de narcotráfico, de homicidio, de secuestro, sino que, una vez incorporado a los ordenamientos jurídicos nacionales, se puede juzgar a una persona por membresía a una organización delincuencia o por conspiración en actividades de tipo delictivo. Obviamente, la Convención de Palermo es de muy reciente expedición y tendrá que mostrar su verdadera eficacia en este intento de innovación jurídica.

Por otra parte, también se realiza en 2003 la Convención de Mérida (México). Es de anotar que lo allí resuelto está en proceso de ratificación en Colombia en el Congreso de la República.

De todas maneras, hay que dejar claro que ni estas convenciones, ni en realidad las Naciones Unidas, se adhieren a una definición única de corrupción. Las convenciones, en ese sentido, son totalmente abiertas y resuelven el problema de una manera pragmática, a partir de una aproximación eminentemente descriptiva. Es decir, se definen aquellos actos sobre los cuales hubo consenso en aceptar como actos de corrupción, pero dejó abierta la posibilidad de que los países identifiquen actos, que de acuerdo con su estructura política, tradición jurídica o tradición cultural, puedan ser considerados actos corruptos y en consecuencia los puedan elevar al carácter de delito y lo sancionen en concordancia con sus propias tradiciones.

Lo anterior no significa que las Naciones Unidas no exprese sus conceptos sobre el tema de la corrupción y sus implicaciones en sus textos oficiales. Una definición muy comprensiva es aquella que afirma que corrupción es sacrificar un interés público para lograr un interés privado; obviamente es una definición supremamente problemática pero tiene la ventaja de que abarca o incluye a personas ubicadas, no solamente en el sector público, estatal o burocrático, sino también en el sector privado.

2.2. En relación con Colombia.

Colombia en general, en materia de regulación, tiene una buena normatividad y muy buena legislación en cuanto a la lucha contra la corrupción. Tal vez entonces la Convención probablemente no le aporte grandes novedades al ordenamiento jurídico colombiano, aunque sí es de destacar que apunta a incorporar al sector privado como sujeto activo de la corrupción. Promueve que algunas conductas que hoy en Colombia y en muchos otros países sólo son consideradas corruptas cuando las practica un funcionario público, empiecen también a ser leídas en clave de corrupción cuando las practican individuos del sector privado.

El otro elemento importante que puede ofrecer la Convención es el de la colaboración y el desarrollo normativo para lograr la recuperación de activos en otros países, siempre y cuando, sean derivados de hechos o delitos calificables como de corrupción. En Colombia, no hay información ni investigación sobre si el dinero producto de actividades corruptas es trasladada al exterior. Al respecto, en caso de que se sospeche o se tenga claridad de que hay funcionarios colombianos corruptos que tienen recursos en el exterior o que probablemente salen con el flujo “blanqueado” de recursos hacia cuentas en el exterior, la Convención establece muchas posibilidades para lograr recuperar esos activos. Sabemos que varios países africanos y en otros países latinoamericanos los Estados intentan desesperadamente recuperar dineros de exdictadores, expresidentes, etc., pues

tienen información sobre el dinero que tienen en Suiza y en otros países. Aquí en Colombia, salvo el tema de los 13.5 millones de Soto Prieto o el asunto del señor Puyo, no tenemos mucha más claridad sobre este tipo de situación.

Por último, cabe informar que en Colombia, estamos trabajando un proyecto piloto; trabajamos con el Programa Presidencial de Lucha Contra la Corrupción en tres municipios de Colombia: en Manizales, Pasto e Ibagué. Se trabaja con la lógica de actuar sobre hechos, por eso nuestra intervención parte de una encuesta de integridad, una encuesta, desde luego, de percepción para efectos de identificar cuáles son las instituciones municipales más afectadas por la corrupción y a partir de ahí desarrollar unos planes de acción concertados con el municipio y acompañados con la participación ciudadana.

Sobre cultura y corrupción

Por último, quiero referirme a la alusión que aquí se ha hecho en el sentido de atribuir la corrupción a nuestra cultura y a nuestros valores. La consecuencia de ello es que la corrupción se combate modificando esos valores culturales. La Presidencia, en los diagnósticos participativos que ha hecho ha concluido que los ciudadanos admiten esa explicación y que eso es un principio de avance.

Ahora, lo que me parece también preocupante, es que lo “cultural” tiende a vivirse como una “fatalidad”, en el sentido de que “la cultura es la cultura”. Pero sabemos que la cultura solo cambia lentamente, a través de procesos lentos. Aceptar la culturalidad puede ser un factor de acomodamiento y apatía. Las mujeres y hombres dicen: hay que empezar desde la familia, hay que empezar desde la casa, hay que empezar a educar a los niños, entonces finalmente están hablando de un horizonte de mediano y largo plazo. Este problema lo vamos a corregir cuando nuestros hijos, bien educados, lleguen a la edad adulta y empiecen a aplicar esos nuevos valores que les habremos inculcado.

Yo propondría atacar un rasgo cultural más limitado y concreto: el de pensar que contra la corrupción no se puede hacer nada; teniendo presentes las experiencias de otros lugares esa forma de pensar es limitada. Si se puede luchar contra la corrupción. En otros lugares se han hecho cosas que han sido factibles, exitosas, evaluables y perceptibles por el grueso de la ciudadanía, dentro de periodos razonable, no 30 años, sino 5 ó 6 años.

Ahora bien, por otra parte creo que las estrategias deben tener un tiempo para producir sus resultados. Pienso que sólo se deben modificar las estrategias - así entendería yo la propuesta del Programa Presidencia de Lucha contra la Corrupción de construir políticas de Estado; solo se deben modificar las estrategias si se

demuestra, tras evaluaciones rigurosas, que no están sirviendo para el objetivo. Dichas estrategias deben tener continuidad en el tiempo, porque para producir resultados deben ser mantenidas durante períodos razonables.

PERCEPCIONES Y OTRAS EVIDENCIAS SOBRE LA CORRUPCION EN COLOMBIA

POR: ADRIANA DELGADO¹

1. SOBRE EL PROGRAMA PRESIDENCIAL DE LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN

El Programa Presidencial de Lucha contra la Corrupción es un programa de nivel ejecutivo. No es un programa que pueda, en estricto sentido, realizar investigaciones y sancionar hechos de corrupción o conductas ilícitas relacionadas con la corrupción.

Como programa, es una figura bastante común en América Latina, es decir, hace parte de lo que se conoce como *ingeniería institucional para la lucha contra la corrupción*. Suelen tratarse de programas temporales que, entre otras cosas, en la medida en que la corrupción disminuye y hay logros en otros frentes en cuanto a eficiencia, eficacia y transparencia, son programas que tienden a desaparecer o a transformarse en otras instancias. Lo que si es cierto, no sólo para Colombia sino para otros países de América Latina y Centroamérica, es que los programas anticorrupción suelen asumir un liderazgo importante en el tema, fundamentalmente en un aspecto como es la formulación y el seguimiento de la política pública.

2. SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS ANTICORRUPCIÓN EN COLOMBIA

En la última década el país ha contado con una serie de programas, acciones, proyectos, regulaciones, orientadas a disminuir los niveles de corrupción, pero Colombia no ha tenido en estricto sentido, una política pública de lucha contra la

1 Consultora del Programa Presidencial de modernización, eficiencia, transparencia y lucha contra la corrupción.

corrupción, no sólo razones atribuidas a la falta de voluntad de los gobiernos, sino porque no constituía una prioridad internacional.

2.1. Lo que significa una política pública.

Debemos empezar por establecer que una política pública tiene un componente técnico de diagnóstico del problema. Una política pública es una construcción fundamentalmente política, es decir, es el resultado de una sucesión de decisiones políticas que involucran una gran diversidad de actores, también diversos en su composición, en su grado de institucionalidad, pero también en las magnitudes de poder que manejan.

Lo anterior, significa que implantar en Colombia una política pública frente a este tema es una cuestión del poder político fundamentalmente: no es un problema estrictamente técnico, es un asunto de tipo político.

2.2. Caracterización del fenómeno de la corrupción en Colombia.

¿Qué es una buena descripción o caracterización del fenómeno de la corrupción en Colombia? Se trata de considerar varios aspectos: uno, entender que se trata de un problema complejo, como otros que tenemos; dos, que la información disponible sobre corrupción en el país es muy limitada; no existe entre nosotros estudios, estadísticas o registros concretos que den cuenta de las dimensiones reales de la corrupción;² tercero, hay una insuficiencia de fuentes de información, por ejemplo, de las entidades de control, de investigación y de sanción, son muchas las limitaciones que tienen las bases de datos de estas entidades; y cuarto, una opinión pública y una sociedad civil, que en un contexto como el nuestro tan complejo, de amenazas en muchas regiones y coaccionada por factores de fuerza, no tiene la posibilidad de tener una información primaria de esas fuentes acerca del fenómeno de corrupción.

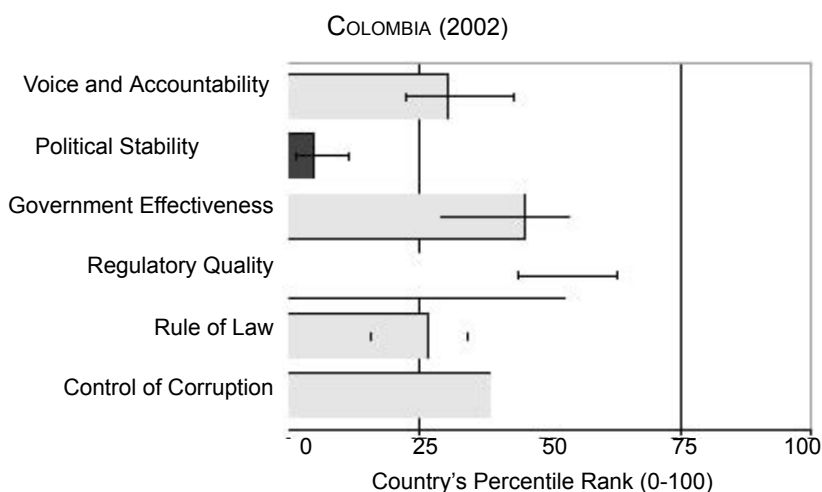
2.3. Estrategias metodológicas.

Una primera estrategia que implementamos (lo que ayuda a entender los datos que se verán más adelante), fue la de usar una combinación de fuentes. Es decir, ya que esas fuentes individualmente tienen muchas limitaciones, decidimos que si amplificábamos y combinábamos algunas de ellas con la participación

2 Partir de la base de que la corrupción, no sólo desde una interpretación y enfoque normativo, sino también desde otros puntos de vista, es un delito, es una conducta que normalmente se activa y se pone en funcionamiento en circunstancias que se pueden denominar de “oscuridad”, de “ocultamiento”, y por lo tanto, la dificultad de poder construir parámetros reales que sirvan para precisar más el problema de la corrupción en el país.

de los mismos funcionarios de las organizaciones de control, de investigación y de sanción, la rama judicial, y sobre todo, las veedurías ciudadanas que están dedicadas fundamentalmente a hacer seguimiento, monitoreo, observación a las administraciones públicas y la administración de los recursos, podríamos tener una idea más aproximada de lo que es este problema en Colombia.

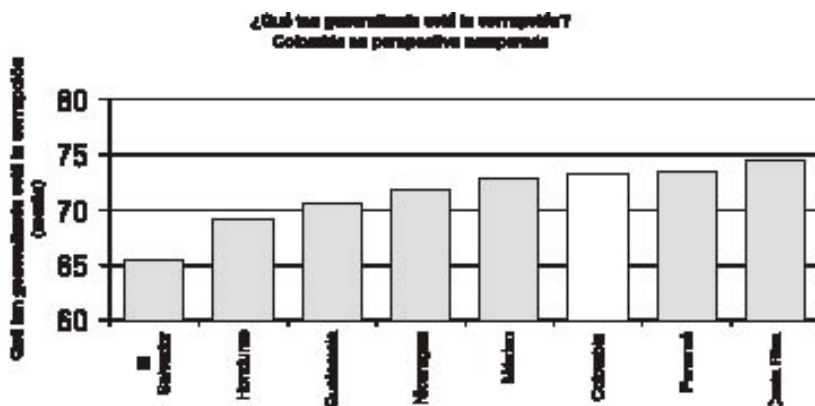
Adicionalmente, utilizamos encuestas de percepción como las de Confecámaras, la encuesta de Probidad y las encuestas de desempeño institucional, tanto de Transparencia Colombia como otras efectuadas por entidades como las Naciones Unidas.



Source. D. Kaufmann, A. Kraay and M. Mastruzzi, 2003: Governance Matters III: Governance Indicators for 1996-2002 (<http://www.worldbank.org/wbi/governance/pubs/goummatters3.html>)

Hay seis indicadores que cuentan mucho a nivel internacional. En la aplicación de distintas encuestas frente a gobernabilidad y desarrollo en diversos países a la ciudadanía en general, funcionarios, empresarios, uno de los elementos es el control de la corrupción. “*Accountability*” es un término que no tiene una traducción muy precisa al español pero que nosotros lo solemos traducir como “rendición de cuentas”, aunque no es exactamente eso.

La siguiente (Gráfica 2) es una encuesta aplicada por la Universidad de Pittsburg, USAID y el Centro Nacional de Consultoría, en una perspectiva comparada. La percepción, en una primera parte, que compara la situación dentro y fuera del país, arroja que Colombia está en un tercer lugar, luego de Costa Rica y Panamá, respecto a la percepción acerca de la corrupción. La encuesta indica una percepción de una elevada corrupción en el país.



Retomando la encuesta de Confecámaras, en relación con los aspectos que tienen que ver con percepción de aumento o disminución de la corrupción en el país, hay algo importante que hemos encontrado y que se repite en otras encuestas, y es una sensación de disminución de la corrupción en los últimos dos años. La encuesta es a nivel nacional y municipal.

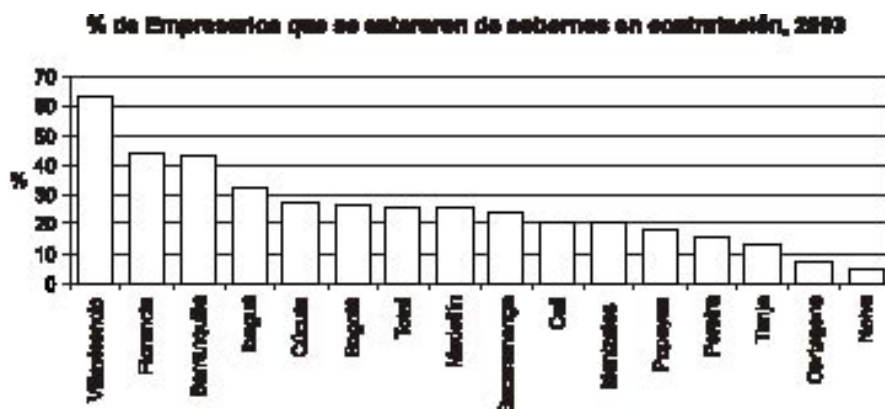
La encuesta de la Universidad de Pittsburch en la parte que está dividida por territorios nacionales (Gráfica 3), parece ser la proporción más baja de percepción en cuanto a que tan extendida está la corrupción: Bogotá tiene la valoración más alta (Gráfica 4). Bogotá, como se piensa en las regiones, se percibe como la ciudad más corrupta.

A continuación está la encuesta a nivel municipal (Gráfica 5): hay una caída bastante grande en la encuesta de Probidad en relación con la percepción de corrupción. En trámites y servicios (Gráfica 6), hemos descubierto (con la combinación de fuentes de las que les he hablado) que en aspectos donde hace una década, o hace unos años, estaba muy concentrado el tema de la corrupción en las formas de soborno, “mordida”, tráfico de influencias para acceder a..., en esos aspectos, da la impresión de que Colombia ha mejorado. Y precisamente, esos son los tipos de análisis que tenemos que hacer, porque a veces es difícil ceder a la tentación de aplicar acciones sobre aspectos que no son los más importantes, ni que constituyen el problema más importante. Es decir, da la impresión que ese tipo de trámites, de relaciones ciudadano – Estado, que era donde se concentraba de una manera importante el tema de corrupción, de la pequeña corrupción, parece que hemos ido superándolo en la medida en que tenemos mayores niveles de urbanización, de tecnología y una modernización complementaria que ha ido disminuyendo este fenómeno.

Se corrobora también la combinación de ese par de encuestas (la de Probidad y la de la Universidad de Pittsburg), que las “mordidas” para servicios de salud

(Gráfica 7) son las más altas, asunto que sabemos que es así por otros datos, incluso de tipo judicial, que es el tema de injerencia de un sector privado corrupto en alianza con el sector público, e inclusive, en algunas regiones, con actores armados.

Por su parte, la contratación es el eje más importante de malversación de recursos y delitos contra la administración pública; es la forma más habitualmente usada, entre otras cosas porque es mediante la contratación como se ejecutan la mayor parte de los recursos. En la Gráfica 8 se ve la proporción de empresarios que se enteraron de sobornos en contratación, año 2003 -encuesta de Confecámaras-. Villavicencio es la ciudad con percepción más alta, Neiva la más baja.

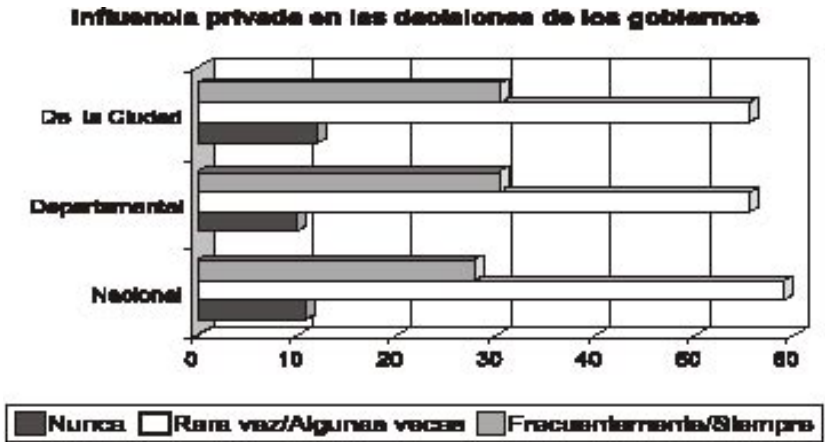


De otra parte, asumiendo el tema de ciudades, que por datos que mostraré más adelante, a pesar de que son ciudades con un problema muy fuerte de corrupción en las encuestas de percepción no se expresa ese problema. Hay una especie de invisibilización o negación social de que tienen un problema de corrupción, o puede ser, que hay una cierta institucionalización de una subcultura corrupta que termina siendo más o menos aprobada por la sociedad.

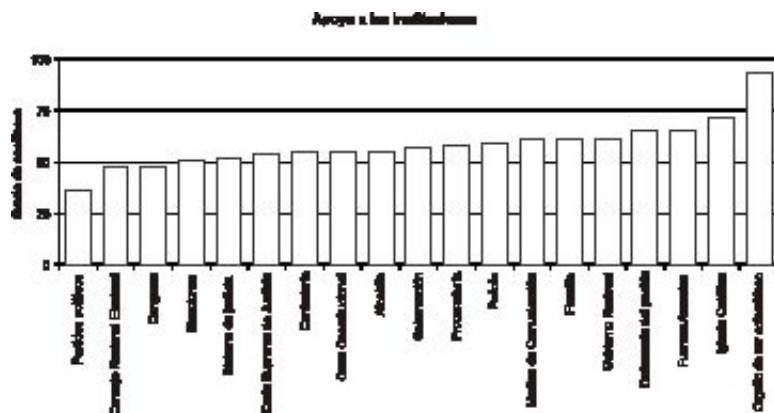
Como lo muestra la Gráfica 9, las prácticas más frecuentes en contratación en Colombia, según los empresarios, son: el fraccionamiento técnico, modificación de términos, ofertas de relleno, ajuste interesado de pliegos y monopolio de contratistas. Si los competidores utilizan contactos políticos para obtener una licitación aquí estamos observando el tema de los que algunos analistas asimilan a la noción de captura del Estado, y que desde mi punto de vista configura el problema de influencias y nuevos clientelismos en el tema de contratación.

En la gráfica 17 se puede observar la distribución por ciudades, la influencia política y la relación pública-privada en todo el tema de la ejecución del presupuesto

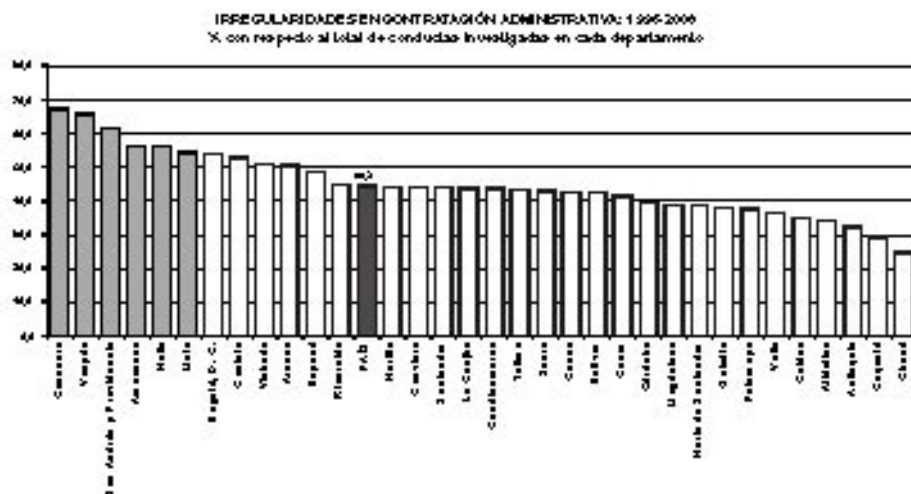
público. La influencia privada en las decisiones es altísima; es un aspecto muy crítico en el tema de corrupción en todas sus modalidades, porque sumadas esta encuesta de percepción y las categorías, con frecuencia da más del 80 %, es decir, hay una percepción muy arraigada en la población, en los empresarios, de creer que hay una fuerte influencia privada en las decisiones públicas como se aprecia en la Gráfica 11.



En la Gráfica 12 se muestra la percepción de las instituciones. Lo que hemos querido hacer para caracterizar el fenómeno de la corrupción en Colombia es, no sólo establecer la relación con otros aspectos de estabilidad política, de calidad regulatoria, etc., sino también mirar las implicaciones que tiene desde el punto de vista de la democracia. En el apoyo a las instituciones, se nota que es muy acentuada la peor percepción: la comparten partidos políticos, el Consejo Nacional Electoral, el Congreso, elecciones. Es muy preocupante desde el punto de vista político que toda esta parte esté concentrada en lo que tiene que ver con el sistema político, y que se de un problema de percepción y de mala imagen de la vida política, y lo que es más grave, que refleje un bajo nivel de confianza en el sistema de justicia y control: Corte Suprema de Justicia, Contraloría, Corte constitucional. Ambos son ejes fundamentales de una vía social democrática, es decir, el sistema político, por un lado, en términos de transparencia, libre competencia, etc., y por el otro, la justicia que se refiere a la resolución de los conflictos. Aquí se quiere notar es el riesgo en el que estamos, ya que dos ejes o pilares del sistema político tienen serios problemas de percepción.



En lo referente a la resolución de conflictos hay una calificación también muy negativa. Es un procesamiento que hicimos de las bases de información de la Procuraduría General de la Nación. Se quiso caracterizar el problema un poco mejor, combinar fuentes, así que se recurrió a las bases de datos de la Procuraduría y pudimos establecer para el período 1996 – 2003 el comportamiento de irregularidades en contratación administrativa, confirmando luego la situación con los datos, por ejemplo, de regalías y de otros aspectos afines. Se nota la mayor incidencia de delitos notificados como irregularidades en contrataciones (Gráfico 14) en los departamentos de Casanare, Vaupés, San Andrés, Huila, Amazonas, Meta, en la ciudad de Bogotá, y así sucesivamente. La media estadística del país es del 44.3%, que de todas maneras es muy alta.



Las irregularidades en el manejo del presupuesto en el mismo período de estudio tienen una media del 21.2%. Se puede apreciar la ubicación de cada departamento en relación con este tema, encabezado por Norte de Santander, Caquetá, Caldas y Sucre. Esto es lo que luego intentamos cotejar con otras fuentes para ampliar o confirmar, o no los datos.³

En las irregularidades en el manejo presupuestario (Gráfica 15), las percepciones más bajas están en Antioquia, Quindío, Chocó y Cauca.

Al mirar la Gráfica 25, *Corrupción por nivel o cargo administrativo*, la intuición de quienes trabajan el tema de corrupción queda ratificada: a nivel municipal es el 50.7%; distrital el 4.8%; nacional el 25%; y departamental el 19%. Con esto se confirma la importancia que tiene el tema de delitos contra la administración pública, corroborado con los datos de control fiscal o procesos fiscales. Existe una concentración muy importante a nivel municipal de esos delitos; los cargos con alto nivel de corrupción son ocupados por directivos en un 75.7%, seguidos, en un 11%, más bien de lejos, del nivel ejecutivo (Gráfica 19).



En el diagrama de barras de la Gráfica 21, los datos provienen de la Fiscalía General de la Nación para el año 2003. El delito del peculado es el campeón de las conductas irregulares que investigan la Procuraduría General de la Nación; le sigue el cohecho y luego el contrato sin cumplimiento de requisitos legales.

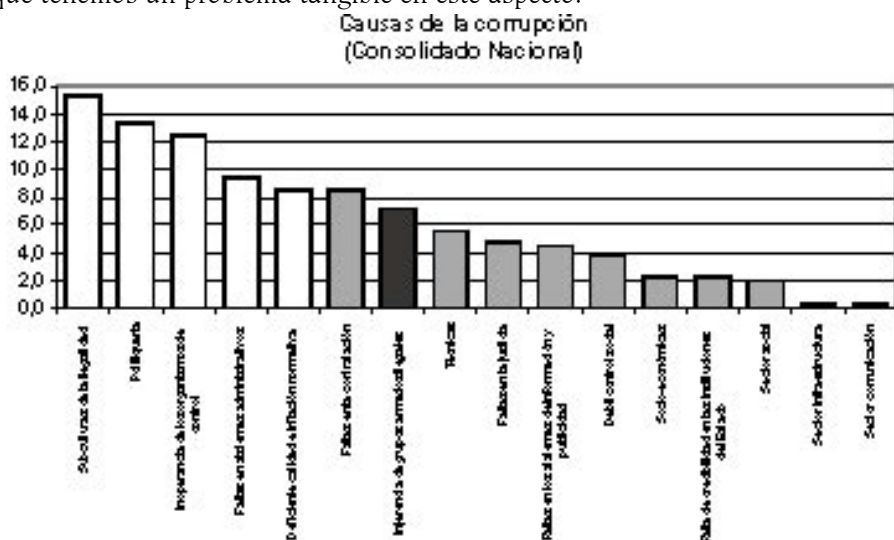
Para terminar esta parte de diagnóstico, hay que analizar los resultados arrojados en unos talleres regionales en los 32 departamentos del país (nueve ciudades) Se trabajó con funcionarios, comisiones de moralización y comités de seguimiento de nueve ciudades y comités de moralización de todos los departamentos para profundizar en otros aspectos que no muestran las encuestas de percepción ni los

3 Esto es lo que se denomina en el lenguaje internacional en corrupción, datos indisputables, es decir, pueden ser discutibles pero son indisputables en el sentido de que son los registros estadísticos de las conductas.

estudios de desempeño institucional y tampoco los indicadores internacionales, que ofrecen mucha información pero que son insuficientes cuando se necesita información robusta acerca de toda la caracterización de un problema, de sus causas y la relación de ella con sus expresiones. Este trabajo entonces, muy participativo, de la formulación de la política, en un consolidado nacional, arrojó que el principal problema de corrupción está concentrado en la contratación (Gráfico 24); segundo, el problema está también en la falta de credibilidad, en la lentitud de los procesos, desinformación, desconfianza de la ciudadanía y en la falta, sobre todo, de acciones contundentes en el tema por parte de los organismos de control.

En tercer lugar, el sistema de política regional y local, en cuanto a cómo funciona la actividad política, las alianzas de la política con el sector privado, la financiación de las campañas, la relación entre esa financiación de campañas y la contratación como la devolución de los favores y de los aportes económicos; los grupos armados ilegales en las regiones; la impunidad, la salud, etc. Estos son los principales problemas de corrupción que se identificaron y que coinciden con la encuesta que también realizó el Banco Mundial.

En la Gráfica 35, *Causas de la corrupción*, lo que se desprende es que la cultura juega un papel muy importante; se relaciona con toda la preocupación acerca de los valores que estamos manejando del tema de enriquecimiento fácil y rápido, de hacer cualquier cosa por conseguir lo que se desea, de violar todos los procedimientos. Este es un tema que preocupa pero que también ilusiona, es decir: es gratificante que este país piense que tiene un problema de valores, porque si así no lo percibiera estaríamos peor, no habría un reconocimiento de que tenemos un problema tangible en este aspecto.

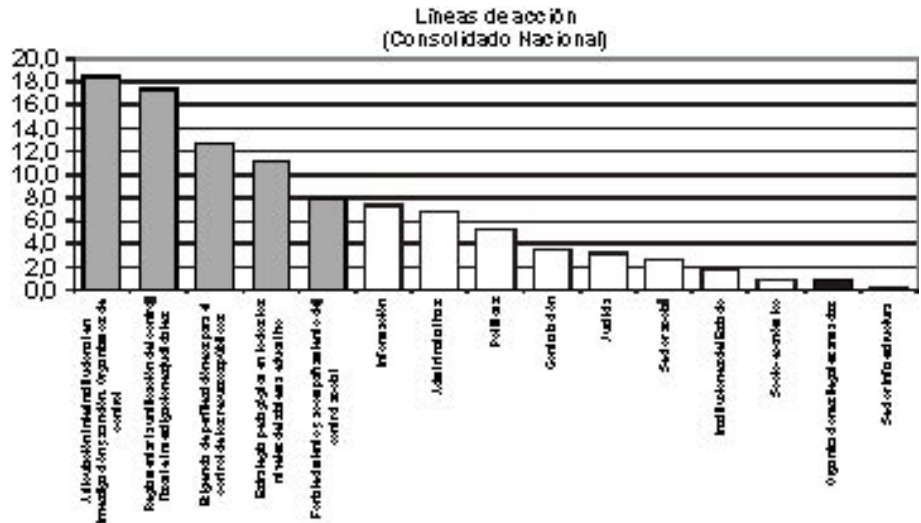


Lo *político* es la segunda causa que se asocia con corrupción: todo el esquema regional y local de alianzas perversas, de articulaciones, de juegos internos de la política, sectores políticos, organismos de control. En tercer lugar, están las causas de tipo *administrativo y de gestión de los recursos* que incluye también conocimiento de las autoridades sobre como manejar recursos. Por su parte, las *organizaciones armadas* aparecen aquí como uno de los actores más importantes relacionados con la corrupción.

Paradójicamente esto también es esperanzador: la gente identifica que la corrupción tiene un efecto directo en la situación socio-económica, en el aumento de la pobreza, de la desigualdad, la injusticia, el analfabetismo (es de anotar que cada una de estas categorías contiene una serie de aspectos que están sistematizados en el trabajo). Así entonces, los efectos administrativos en las instituciones del Estado como la desconfianza, la falta de credibilidad, la ilegitimidad de las instituciones del Estado que se ven implicadas son efectos de la corrupción que la gente percibe.

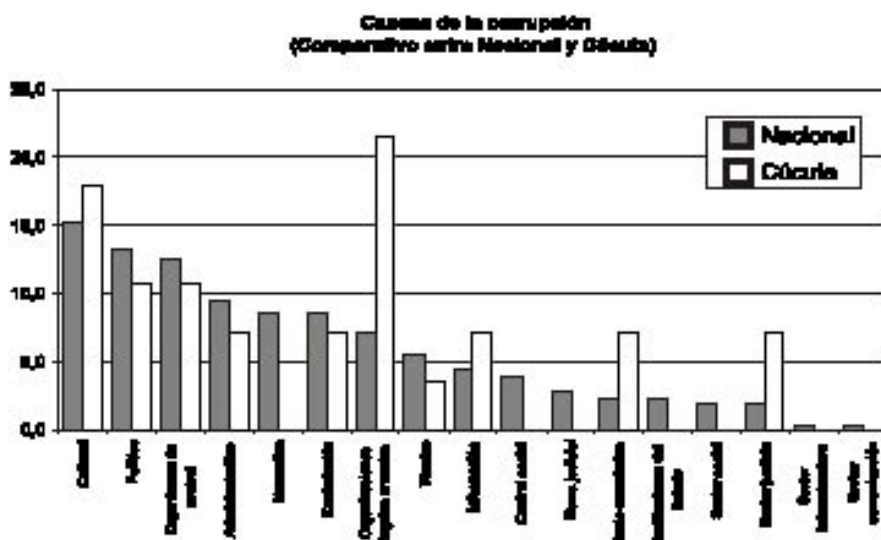
3. A MANERA DE CONCLUSIONES

Cierro esta presentación con el tema de *Líneas de acción* (Gráfica 26). Lo más difícil de una política pública, en ésta o en cualquier otra materia, es poder entender lo mejor posible el problema y poder diseñar las acciones más adecuadas, más exitosas, más efectivas. Realmente las respuestas de las personas no ayudaron mucho. Es quizás la parte más difícil, pero se concentró mucho el tema en la labor de los organismos de control y la justicia con respecto a la corrupción, eso es lo más importante.

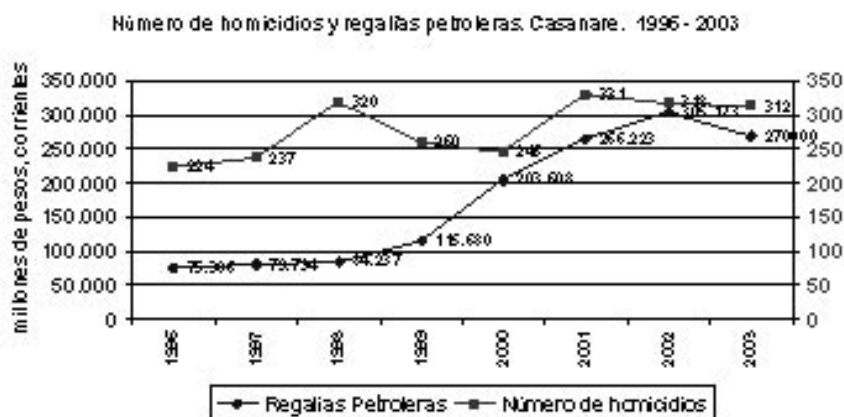


Con respecto a la ciudad de Medellín la situación es muy similar al consolidado nacional. Las organizaciones ilegales armadas aparecen como el segundo efecto de la corrupción en Medellín y Antioquia. Es una de las ciudades donde más alto resulta este índice temático de la preocupación por el rol de las organizaciones armadas.

El otro comparado es Cúcuta (Gráfica 27) que es todavía más preocupante observando el porcentaje en la variable de *organizaciones ilegales armadas* con respecto al promedio nacional, al *aspecto cultural* y al *aspecto político*.



Aquí hicimos también un ejercicio para algunas regiones, que tiene que ver con el tema de las *regalías* (Tabla 4), siendo las más importantes las petroleras, relacionadas con la *malversación de los recursos*. Es el caso por ejemplo de los departamentos de Casanare y el Meta (Gráfica 28). Allí están los más altos índices en procesos de judicialización, en procesos disciplinarios e irregularidades en la contratación. Luego, ello se refleja en las inversiones que han hecho el 70 y 80% por debajo de lo que la ley les obliga, es decir, es evidente la desviación de los recursos por esa vía. Además, está la situación de necesidades básicas y los servicios sociales básicos que no se compadecen con los recursos que han recibido esos departamentos. Así mismo, hay una gran correlación entre el incremento de homicidios y la incursión de algún sector, organización o grupo alzado en armas en esos departamentos.



También como conclusión, se puede afirmar que hemos podido establecer con esta combinación de fuentes y de información una lección importante: como dice Daniel Kaufmann, del Banco Mundial, tenemos que tomar distancia de lo convencional, es decir, hay que tomar distancia para afrontar el problema de corrupción de una manera política y acertada; hay que tomar distancia de los lugares comunes, de las definiciones aplicadas por moda; de las acciones que han sido exitosas tal vez en otras partes pero en contextos muy distintos.

Nosotros preferimos como resultado de este ejercicio llegar a una definición, a un concepto. No queremos empezar por el concepto mismo porque significaría como enmarcar la realidad, coloquialmente, en un traje que no necesariamente le va a ir bien. Un enfoque sí tenemos: un enfoque de ángulo, de mirada sobre la corrupción; pensamos que fundamentalmente es un problema que hay que abordar desde el punto de vista político, desde la distribución del poder, del fortalecimiento de las instituciones políticas y de la democracia. En lo que tiene que ver con

administración de justicia, deben ser los dos ejes de trabajo más importantes de lo que sería una política pública básicamente reformista, una política en estricto sentido redistributiva del poder político regional y local.

Lo que podemos hacer en general, y debido a que hay varios factores determinantes en Colombia de lo que es el problema de corrupción, es trabajar con ellos.

Un primer factor, son las profundas desigualdades económicas y sociales en todas las regiones del país. Lo que importa de este dato es que hay una concentración marcadamente urbana de infraestructuras y condiciones relacionadas con la modernización. Hacemos este señalamiento de esta parte de la caracterización del problema por dos razones: una, para llamar la atención de que las políticas de eficiencia, eficacia, resultados, etc., que se hace de las políticas para todo el país, para toda la administración pública, nacional, regional y local, debe considerar que hay unos elementos de modernización muy diferentes entre los grandes centros urbanos y las regiones; que no están dotados de la misma manera, que no tienen las mismas capacidades ni las mismas infraestructuras para el efecto. Por ejemplo, en lo que tiene que ver con el tema de información en relación con transparencia en licitaciones, en compras, etc. Hay que tener en cuenta que por lo menos la mitad del país está en condiciones disímiles por razones del fluido eléctrico, de equipamiento de computadores, de capacitación de los funcionarios etc., incluso, hasta por razones, a veces, de mala fe, en donde disponer de la información bajo esas condiciones es casi imposible. Son estas pues, unas consideraciones que son muy importantes desde una perspectiva mirada regional.

Un segundo factor tiene que ver la debilidad de la institucionalidad democrática formal, con cierto nivel de particularidad regional y local y el predominio de prácticas relativamente institucionalizadas informales o de hecho. En muchas regiones del país la informalidad pesa mucho más, es dominante frente a la formalidad o la ley; hay un entorno político precario que facilita la conculcación violenta de los derechos fundamentales, civiles y políticos. Aquí es donde hacemos una articulación importante entre corrupción y derechos civiles y políticos. Opinamos que el tema de la imposición de candidatos a gobernaciones, alcaldías, concejos, etc., la intimidación, la amenaza a la participación electoral, la obligación -vía amenaza y coacción- para votar por determinados candidatos es un típico quebrantamiento de derechos fundamentales. Además, está el desmantelamiento del tejido social, de las organizaciones sociales, ¿qué es lo que pasa cuando hay incursión y dominio de una de las organizaciones armadas ilegales? El tema de esa debilidad institucional política se expresa también como

financiación de sectores económicos privados y de las organizaciones al margen de la ley de las campañas políticas, y por lo tanto, una hipoteca del administrador público frente a esos sectores.

Un tercer elemento de caracterizaciones lo recoge el problema de los organismos de control, investigación y justicia. Sigue siendo un grave problema la impunidad así las cifras mejoren en otros aspectos. La percepción de las organizaciones de veeduría y los funcionarios es que la impunidad es muy grande; que hay una alta dependencia de los organismos de control y de justicia de las prácticas políticas regionales; hay subordinación a los presupuestos departamentales o municipales, subordinación a los nominadores, a los jefes políticos, relaciones inadecuadas de tipo político y familiar. Por todo ello, no está garantizada la independencia de los organismos de control y de investigación, además que la misma presencia de las organizaciones ilegales armadas están mas o menos entronizadas en el aparato administrativo público y en los organismos de control y justicia. La administración pública descentralizada requiere una serie de fortalecimientos en su capacidad de gestión, los organismos de control y la justicia, fortalecer su independencia y autonomía.

El régimen de administración de recursos, el tema de la contratación está muy bien establecido en el problema con estas fuentes, y al parecer hay que hacer un trabajo importante en la parte normativa del estatuto de la contratación; hay dificultades prácticas para el ejercicio independiente y calificado del control social y ciudadano. Esto es un llamado de atención a que tengamos cuidado en todo el tema de promoción de la movilización social, las veedurías, el control social, el seguimiento, porque en muchos casos, hay riesgos para la vida y entonces hay que ir con cuidado en el tratamiento del tema, o por lo menos, cambiar de estrategia.

ANTICORRUPCIÓN Y DEFENSA DE LOS DERECHOS HUMANOS

JAIME LÓPEZ*

1. INTRODUCCIÓN

Este artículo contiene algunas ideas sobre la relación existente entre la lucha contra la corrupción y la promoción y defensa de los Derechos Humanos. Probidad considera que los esfuerzos nacionales de lucha contra la corrupción deben basarse en al menos tres ejes fundamentales: una efectiva política de transparencia, la resolución integral de los casos de corrupción y la promoción y defensa de los derechos de las personas. Las ideas contenidas en este texto buscan ser un aporte en éste último aspecto, en el cual Probidad está trabajando como una de sus prioridades.

El propósito del artículo es estimular un mayor debate y acercamiento entre las instituciones y personas que trabajan en actividades anticorrupción y quienes lo hacen en el campo de los Derechos Humanos. Los apuntes acá recogidos fueron presentados en el Seminario Internacional “Corrupción y derechos humanos” organizado en noviembre de 2004 por el Instituto Popular de Capacitación, en la ciudad de Medellín (Colombia), institución a la que se le agradece el estímulo, los aportes y las experiencias compartidas.

* Director Ejecutivo de la institución cívica Probidad, con sede en ciudad de San Salvador (El Salvador). Dirige proyectos de gestión de conocimiento, investigación y desarrollo destinados a apoyar y fortalecer iniciativas anticorrupción en América Latina. Por más de una década se ha dedicado al estudio y la investigación sobre las causas, manifestaciones e impactos de la corrupción en la región y al diseño e implementación de respuestas para enfrentarla. Email: jalopez@probidad.org

2. CONTEXTO

La lucha contra la corrupción, que en sus inicios se caracterizaba principalmente por reformas de tipo administrativo en los gobiernos, con el tiempo ha ido acercándose más y más al campo de los Derechos Humanos. Desde el momento en que se reconoció la participación ciudadana como un aspecto clave en los programas de prevención y control de la corrupción, la preocupación por mejorar la vigencia de los derechos o por tomar acciones de reparación cuando estos ya han sido afectados, ha venido creciendo.

Los primeros programas de lucha contra la corrupción en América Latina, impulsados principalmente por organismos internacionales, consideraban la corrupción como un problema de carácter administrativo. El énfasis estaba puesto en funcionarios o empleados que se alejaban de su deber, facilitando trámites o tomando resoluciones impropias a cambio de sobornos y prebendas. De ahí surgieron reformas orientadas a mejorar el nivel profesional de los servidores públicos, los procedimientos financieros, las declaraciones de patrimonio y los sistemas de auditoría, entre otras.

La lucha contra la corrupción también tuvo en sus inicios un fuerte enfoque en aspectos económicos, principalmente relacionados con los negocios con el Estado. Varios estudios demostraron que la corrupción aumentaba los costos de transacción, haciendo más onerosas las obras públicas y las compras de bienes y servicios. Se le dio mucho énfasis al hecho de que los costos asociados a la corrupción desalentaban las inversiones y desfavorecían el crecimiento de las economías. Producto de estos enfoques surgieron las reformas a los sistemas de compras y contrataciones, la simplificación de requerimientos y trámites para la instalación de inversiones, así como las concesiones y privatizaciones.

Con la consolidación de los sistemas electorales en la región también surgió la preocupación por los compromisos asumidos por los candidatos y sus partidos políticos a cambio de contribuciones económicas para cubrir los costos de las campañas. En la actualidad hay un debate abierto sobre la necesidad de establecer regulaciones sobre el financiamiento de las campañas, con el fin de reducir los riesgos de corrupción y evitar la entrada a la política de dineros obtenidos del narcotráfico y otras formas del crimen organizado.

Más recientemente, a medida que el entendimiento sobre el fenómeno de la corrupción ha aumentado, viene cobrando fuerza un enfoque más social. Este considera a la corrupción como un problema vinculado al diseño y funcionamiento de las instituciones de una sociedad sin importar el sector al que éstas pertenezcan. Rompe con los esquemas que concentran la atención únicamente en los gobiernos. Vuelve la mirada a otro tipo de instituciones como los gremios, partidos, sindicatos

y las empresas privadas que igualmente sufren de problemas de corrupción en su interior y los propician en otras instituciones.

Un mirada más social del problema de la corrupción permite poner también en el centro del mismo a las personas que sufren sus efectos. Por un lado, se aprecia que hay sectores de la población que resultan afectados en sus derechos. Y a la vez, visto como oportunidad, al mejorar el ejercicio y respeto de los derechos, pueden reducirse los espacios o riesgos de corrupción.

3. LA CORRUPCIÓN Y LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS

Para comprender la relación que existe entre corrupción y Derechos Humanos, deben tenerse en cuenta, entre otras consideraciones, que la corrupción es propiciada por grupos de poder que buscan obtener, mantener o expandir una posición dominante en la explotación de los espacios o recursos públicos.

En un contexto nacional, la referencia a los grupos de poder puede corresponder a los sectores que concentran los mayores niveles de riqueza en un país o a las agrupaciones políticas preponderantes. Esto no excluye a otros grupos que por cuestiones estratégicas o coyunturales adquieran un significativo poder de influencia en las políticas de un país, como ocurrió durante el siglo XX con los militares en la mayor parte de América Latina o como sucede en la actualidad con los inversionistas transnacionales.

Es importante dimensionar la capacidad y medios de influencia que tengan dichos grupos de poder sobre las autoridades, incluyendo entre otros, a los presidentes del ejecutivo, a los parlamentarios y a los magistrados de las cortes supremas. A la vez, debe considerarse el carácter y nivel representativo de los gobiernos o su legitimidad. Como ejemplo, puede citarse el hecho de que en América Latina persista el uso de «listas sábanas» para la elección de parlamentarios. En éstas, los votantes no pueden elegir a sus representantes en forma individual, sino que únicamente tienen la posibilidad de optar entre el grupo de candidatos propuesto por un partido o el grupo propuesto por otro. En un sistema así, obviamente se cuelean parlamentarios designados por las cúpulas partidarias que ni siquiera son conocidos por los votantes.

Para que las prácticas de corrupción se den, necesariamente deben ocurrir transgresiones que cometen las autoridades al mandato asignado por los votantes. De acá se deriva la afectación de derechos, en la medida en que los representantes dejan de responder a su mandato y se ponen al servicio de los grupos de poder. Como consecuencia se propician situaciones de exclusión en las quedan otros grupos y la población en general con respecto al beneficio que pueden obtener

de los espacios y recursos públicos. Ello, debido a que los grupos dominantes se han apropiado indebidamente de ellos.

Las transgresiones al mandato permiten que los representantes públicos desvíen beneficios que deberían estar destinados a la población en general o a los sectores marginados. Estos desvíos no necesariamente son ocasionales y ocultos. Pueden ser permanentes y legales como ocurre con las políticas fiscales regresivas que benefician principalmente a los grupos que concentran la mayor proporción de la riqueza de un país, o a determinados sectores económicos (como por ejemplo, los sectores financieros y de servicios) en detrimento de otros (industria, agricultura, etc.)

Finalmente, para comprender adecuadamente el problema de la corrupción hay que tener presente que a ésta se asocian entornos y mecanismos de encubrimiento, que impiden a la población visualizar o comprender la configuración de las prácticas transgresoras y los efectos que éstas producen. El encubrimiento no es únicamente propiciado por las autoridades y los grupos de poder que se benefician de la corrupción. Se puede constatar que en varios escenarios los medios masivos de comunicación, cuando están estrechamente vinculados al gobierno o a las élites económicas, propician o son responsables directos del encubrimiento.

Estas consideraciones dan pie para formular cuestiones y obtener respuestas útiles al analizar prácticas específicas de corrupción: ¿qué derechos y quiénes se ven afectados por las prácticas de corrupción?, ¿cómo la promoción y defensa de los derechos puede contribuir a erradicar las prácticas de corrupción? y ¿cómo la lucha contra la corrupción puede contribuir a fortalecer el respeto a los derechos de las personas?, entre otras posibles preguntas generadoras.

4. LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN EN AMÉRICA LATINA

En concordancia con lo anterior, otra forma posible de visualizar la relación entre corrupción y Derechos Humanos es a partir de las iniciativas que han buscado la reducción o control del flagelo. Al revisar diferentes experiencias que se han dado en la región en relación con la lucha contra la corrupción, pueden identificarse en primer término los programas o las políticas de transparencia. Estos han tenido como finalidad mejorar los mecanismos de rendición de cuentas, simplificar los procedimientos o trámites, facilitar información al público sobre el quehacer de las instituciones y abrir espacios para la participación de la ciudadanía.

Los programas o políticas de transparencia que han logrado una adecuada implementación han resultado en mejores condiciones para el ejercicio de los derechos. Tal es el caso de las leyes de acceso a la información pública. En la

actualidad los parlamentos de países como México, Perú, Ecuador, Panamá y otros han dictado normas que establecen un conjunto de información básica que debe ser difundida por las instituciones de gobierno sin mediar solicitud, junto a procedimientos, plazos e instancias de petición para otros tipos de informaciones. Como se sabe, el derecho de acceso a la información pública habilita el ejercicio de otros derechos frente a las instituciones gubernamentales.

El procesamiento de casos de corrupción también tiene un componente relacionado a los derechos de las personas, aunque su desarrollo aún es precario. En la actualidad se considera que la resolución de un caso de corrupción no se reduce a la imposición de una sanción en contra de los responsables. Pasa por adoptar medidas de reparación, tanto en el plano material como humano. Lo material se refiere a la recuperación de activos o la reversión de las licencias o concesiones irregulares. El componente de Derechos Humanos en la resolución de un caso de corrupción implica un reconocimiento a los afectados directos por las irregularidades. Por ejemplo, si se trata de proyectos de acción social, como servicios médicos o educativos, es posible establecer con precisión las poblaciones o comunidades que sufrieron perjuicios por los atrasos, sobrecostos, incumplimiento de especificaciones u otras irregularidades derivadas de los actos de corrupción.

Aún hay mucho por hacer para avanzar en materia de reestablecimiento de los derechos violados en casos de corrupción, indemnizaciones por daños sufridos y protección para evitar nuevas violaciones. Al respecto, es importante citar que la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, ya suscrita por todos los países de América Latina a excepción de Cuba, establece en su artículo 35 que:

...cada Estado Parte adoptará las medidas que sean necesarias, de conformidad con los principios de su derecho interno, para garantizar que las entidades o personas perjudicadas como consecuencia de un acto de corrupción tengan derecho a iniciar una acción legal contra los responsables de esos daños y perjuicios a fin de obtener una indemnización.

Es importante no dejar de lado que el procesamiento de casos de corrupción debe terminar o tener una derivación hacia la adopción de medidas preventivas con la finalidad de que éstos no vuelvan a repetirse. Una parte de tales medidas deberán de consistir en garantías para que los derechos que resulten violados por determinadas prácticas de corrupción no sean nuevamente vulnerados, o al menos, en una reducción de las oportunidades de afectación.

La exposición sobre las políticas de transparencia y la resolución de casos de corrupción permiten apreciar que cuando se defienden derechos que pueden ser, o han sido afectados, por representantes públicos, en general se están adoptando

acciones contra corrupción potencial o efectiva. Esto permite reposicionar muchas acciones que han llevado adelante diferentes grupos e instituciones en América Latina, cuando han actuado frente al papel de instituciones o autoridades gubernamentales lesivo a los Derechos Humanos. Se puede sostener que las acciones o medidas que tienden a controlar la conducta de los funcionarios o la operación de las instituciones, con el fin de que se eviten o no se cometan abusos contra los Derechos Humanos, equivale a una reducción de las oportunidades de que se cometan transgresiones desde el Estado, y como consecuencia, a una disminución de los nichos de corrupción.

Por otro lado, en cuanto a la lucha contra la corrupción en América Latina deben mencionarse aquellas estrategias que buscan incidir en las valoraciones éticas de las personas, particularmente de los funcionarios públicos. A través de códigos, campañas educativas y otras formas de sensibilización se han promovido principios o criterios de comportamiento frente a la corrupción, trátase de riesgos, o bien, de hechos consumados. Esto también tiene una fuerte vinculación con los Derechos Humanos. Dos variables que pueden ser utilizadas para evaluar aspectos éticos en las instituciones son el respeto a los derechos de las partes y la confianza mutua. Ello tiene en su base la pauta de que un funcionario debe actuar en pro del interés público, y de los mecanismos y garantías que existan para detectar y resolver conflictos de intereses. Esto es acompañado con derechos propios de los funcionarios, como lo son el de excusarse u objetar decisiones que le provoquen conflictos éticos y el de denunciar actos irregulares cometidos por sus colegas.

La corrupción es inversamente proporcional al grado de democracia que exista en un país o al interior de una institución. La corrupción se asocia con patrones autoritarios, en los que la colectividad, sean estos votantes, afiliados, usuarios, beneficiarios, etc., han perdido el control de sus representantes. Esto significa que los representantes han asumido una conducta alejada del interés público, están sujetos a influencias de los grupos de poder y caen frecuentemente en transgresiones en contra de los usuarios de las instituciones que dirigen. A mayor afectación de derechos, la democracia es pobre, y como consecuencia, las oportunidades de corrupción aumentan. Por el contrario, mientras más se respetan los derechos de las personas, las sociedades o sus instituciones son más democráticas, y por tanto, los riesgos de corrupción tienden a reducirse.

5. LA TRANSPARENCIA: CONDICIONES Y GARANTÍAS

5.1 Para el ejercicio de los derechos

La transparencia puede ser entendida como las propiedades o características de una institución o proceso que permiten una relación limpia y fluida entre representados y representantes. Son los hilos vinculantes entre la facultad para ejercer el poder y la legitimidad y sostenibilidad democrática de éste.

La falta de transparencia da vía libre para que los grupos de poder puedan hacer uso libremente de sus influencias sin tener que poner en riesgo sus posiciones de privilegio. Así mismo, los funcionarios quedan en la libertad de incumplir sus deberes, de abusar de sus funciones o de actuar arbitrariamente sin temor a sufrir reparos. La falta de transparencia le impide a la ciudadanía visualizar y comprender la naturaleza y dimensiones de las afectaciones que sufren contra sus derechos y las causas que las originan. Tampoco permite visualizar como los beneficios que deberían ser colectivos son desviados a pocas manos. Y lo que es peor, la falta de transparencia limita las posibilidades de enfrentar y resolver estos problemas.

Las afectaciones de derechos se dan en condiciones de poca transparencia, es decir, cuando no existe obligación de responder, cuando falta información pública o cuando los espacios de participación están cerrados. Esto induce a razonar que el aumento en las condiciones de transparencia dentro de una institución o proceso colectivo tiende a establecer una mejor situación con relación al respecto y garantías para el ejercicio de los derechos.

Una de las primeras condiciones de la transparencia es el derecho a elegir libremente a los representantes, independientemente del sector en que esto se desarrolle. Perfectamente pueden ser del gobierno, como el caso de los presidentes, parlamentarios y alcaldes. Pero igual, puede tratarse de representantes ante la junta directiva de una empresa o gremio, de los líderes sindicales o de la coordinación de un partido político. Si el público o los representados enfrentan restricciones para elegir a las autoridades, la sociedad, institución o proceso en cuestión es menos transparente. Es de notar que el elegir no se limita a designar: implica también la posibilidad de quitar o revocar los mandatos o de impugnar los nombramientos.

El derecho a participar en la formulación de las políticas, lo que incluye normas y presupuestos, entre otros instrumentos, también es fundamental para la transparencia. Los parlamentos ejemplifican esto en la medida que publican los proyectos de ley y que permiten que diferentes sectores puedan participar en las discusiones sobre el mismo. En algunos países, si un grupo de ciudadanos logra

reunir determinado número de firmas, pueden entonces convertir una propuesta en una iniciativa formal de ley, obligándose los diputados a discutirla y darle el trámite correspondiente. Otro ejemplo interesante también lo constituyen los ejercicios de presupuestos participativos que se dan en muchos gobiernos locales, mediante los cuales la ciudadanía puede establecer la selección y prioridades de inversión en proyectos. A medida que existe mayor participación en el diseño de las políticas públicas se reducen las posibilidades de que estas respondan o estén al servicio del interés de pequeños grupos de poder.

La base para el seguimiento de las decisiones y actuación de los funcionarios públicos y de la gestión de las instituciones es el libre acceso a la información que éstas generan o mantiene bajo su custodia. Planes, presupuestos, informes, estados financieros, resoluciones y otros documentos deben estar permanentemente a disposición del público como condición de transparencia. Además, deben existir procedimientos y garantías para acceder a otro tipo de información. Las excepciones deben estar claramente delimitadas en referencia a información personal de terceros, información sobre procesos en marcha cuando su difusión pueda ponerlos en riesgo o información sobre asuntos de seguridad colectiva. Estas son algunas condiciones y garantías que deben existir para el debido ejercicio del derecho de acceso a la información pública. Varios de estos aspectos han sido retomados en leyes nacionales o en ordenanzas de carácter municipal en varios lugares de América Latina. También, las aplicaciones de gobierno electrónico cuentan con componentes que tienen entre sus objetivos precisamente poner a disposición del público información clave sobre las decisiones y acciones adoptadas por las instituciones.

La ciudadanía o los miembros de una comunidad tienen derecho a que sus representantes les rindan cuentas. Ello significa que estos últimos deben exponer, razonar y justificar las decisiones que han tomado, sus actividades en el ejercicio del cargo para el que han sido nombrados y el uso dado a los recursos que les han sido asignados. Esto, algunas veces se hace a través de memorias de labores o informes periódicos presentados en audiencias públicas, donde la ciudadanía tiene la oportunidad de hacer sus valoraciones, y lo más importante, tomar decisiones a futuro según vaya o haya resultado la gestión de sus representantes.

Asociado al derecho a recibir cuentas, está el de vigilar la actuación de los representantes y la gestión de las instituciones. En efecto, la ciudadanía, cuando se trata de las sociedades en general, o los miembros de una institución en particular, tienen derecho de preguntar, revisar o dar seguimiento a determinadas cuestiones que sean de su interés. El derecho a investigar o vigilar lo que está sucediendo es parte sustancial de la transparencia. Es de las garantías más acuciosas y efectivas

cuando los mecanismos de encubrimiento llevan una tendencia creciente. El derecho a vigilar incluye el requerimiento para que instancias especializadas, como ocurre con los organismos de fiscalización, lleven adelante investigaciones de mayor alcance o complejidad.

Si las decisiones en una institución o las actividades que se están llevando a cabo dejan lugar a dudas o presentan irregularidades, es también derecho de las personas presentar objeciones o solicitar una impugnación. Normalmente, mecanismos para hacer valer estos derechos existen tanto en la vía administrativa como en la judicial, aunque en la primera, por lo general, están limitados a un criterio de interés demostrado. Por ejemplo, en las licitaciones públicas, en la vía administrativa, por lo general, quienes pueden presentar recursos de revisión o anulación son las empresas participantes, no así los particulares. Lo mismo puede ocurrir con el nombramiento de funcionarios por medio de elecciones de segundo grado o designaciones administrativas, ante lo cual, en los procedimientos se deben dejar espacios para la presentación de recursos de revisión si acaso existieran indicios de que las personas nombradas no reúnen los requisitos o que hubo fraude en los concursos de mérito.

Si todo lo anterior falla, y las transgresiones se comenten, la ciudadanía tiene el derecho a demandar sanciones contra los responsables. Este es un aspecto crucial que no siempre logran resolver los sistemas sancionatorios en los países. La ciudadanía normalmente se enfrenta a la paradoja de que hay irregularidades comprobadas, activos desaparecidos y proyectos abortados o estancados, sin que las autoridades tengan la capacidad o la voluntad de establecer quienes fueron los responsables. Se puede plantear como un principio que en todo caso de corrupción, necesariamente, tienen que haber sujetos de sanción. En la medida en que los entes de investigación o los tribunales no logran cumplir con dicho principio, afectan los derechos del público al favorecer la impunidad y el encubrimiento. Es importante advertir que la sanción no equivale únicamente a un castigo de tipo penal. Dada la complejidad de los delitos de corrupción no siempre es posible establecer y demostrar la ocurrencia de estos. Pero no exige que puedan aplicarse otras medidas sancionatorias como los llamados de atención, las suspensiones o destituciones, las inhabilitaciones para ejercer cargos, las multas o reparos económicos o las prohibiciones para realizar contratos con el Estado o recibir concesiones, entre otras.

Estos son algunos de los derechos básicos de la transparencia. En el fondo lo que éstos buscan es que existan condiciones y oportunidades equitativas para acceder y beneficiarse de los servicios y recursos públicos. Como fin último procuran contrarrestar la desigualdad y la exclusión en las sociedades latinoamericanas.

5.2 Respuestas frente a afectaciones de derechos

Para el ejercicio de los Derechos Humanos en general, y en particular, para los relacionados con la transparencia, es necesario que existan un conjunto de condiciones como parte del diseño institucional de un país y de las políticas que dicten los gobiernos. Es importante el reconocimiento explícito de los derechos en las normas de las instituciones, el diseño de procedimientos sencillos para su ejercicio, la existencia de instancias especiales dedicadas específicamente a promoverlos y tutelarlos, la aplicación de sanciones ante violaciones y la posibilidad de recurrir a medidas de reparación si las violaciones llegan a darse.

De ahí surge la necesidad, tanto para las iniciativas anticorrupción como para las de defensa de los Derechos Humanos, de poner la mirada necesariamente en el problema, pero con énfasis en la respuesta de las instituciones. No sirve de mucho estar año a año preparando informes sobre violaciones a derechos, si éstos no logran propiciar cambios en la capacidad y voluntad de las instituciones encargadas de brindar protección o reparación.

Es importante dedicar recursos y atención a los procesos de promoción y defensa de derechos, verificando sus formas de diseño, implementación y evaluación. Valorar el rol, la capacidad y la cooperación de las instituciones que tienen bajo su responsabilidad el llevar adelante tales procesos y verificar la misma transparencia en dichas instituciones. De poca utilidad le son a la ciudadanía las contralorías, oficinas de Derechos Humanos, fiscalías o tribunales que actúan a espaldas de ellos, que no rinden cuentas por sus actuaciones y resoluciones y que no abren espacios para que el público participe, entre otros aspectos de la transparencia.

La lucha contra la corrupción finalmente se está uniendo a la defensa de los Derechos Humanos. Luego de trascender las concepciones administrativas y económicas, la anticorrupción está dejando de ser un asunto meramente tecnocrático y está adquiriendo dimensión política y una razón de ser dentro del cambio social. Su instrumental técnico puede ser puesto ahora al servicio de la lucha en favor de la equidad social y del reconocimiento de la persona como el origen y fin de la actividad social.

CORRUPCIÓN Y AUTORITARISMO EN ARGENTINA

POR: FELIPE YAPUR¹

1. ANTECEDENTES Y CONTEXTO.

Al momento de abordar la reflexión sobre Derechos Humanos y Corrupción en el contexto argentino, nos encontramos con un tema que es bastante amplio y que en Argentina se vivió y se sufrió bastante. Para delimitar la reflexión tomaremos como punto de partida la fecha del 24 de marzo de 1976, época a la que se remonta la última dictadura en Argentina, entendiendo que la dictadura no solo había llevado adelante una terrible tarea de desaparecer, torturar y asesinar a 30.000 argentinos, sino que también tenía un correlato con un proyecto político y económico que después se plasmó con mucha dureza en la década del 90 con la llegada del entonces presidente democrático, Carlos Saúl Menem.

En 1976, cuando se produjo el golpe militar, este era un hecho anunciado y previsto: no conocíamos la fecha exacta pero todo el mundo sabía que iba a ocurrir, pero lo peor era que tampoco nadie sabía la magnitud que iba a alcanzar.

Al preguntarnos por los argumentos que tenían las juntas militares de entonces para producir la interrupción del sistema democrático, la razón más conocida era la de combatir a la guerrilla. En esa época existían dos o tres organizaciones guerrilleras en la Argentina, pero para 1976 ya estaban bastante reducidas en su capacidad operativa, habían sufrido fuertes golpes y estaban prácticamente disminuidas, por lo que no significaban un peligro para la continuidad del sistema democrático.

1 Miembro de la Agencia Nacional de Noticias de la República de Argentina - Télam. www.telam.com.ar

Pero otro de los argumentos que utilizaron para justificar el gobierno de facto fue la lucha contra la corrupción, problema que le adjudicaban al gobierno constitucional de Isabel Perón. Este era uno de los argumentos centrales.² Paradójicamente, la dictadura militar entonces no solo significó la destrucción de una generación, del tejido social y de la institucionalidad, sino que también significó el robo y la rapiña.

Los militares llegaron para cambiar las bases de un modelo económico y político que venía viviendo la Argentina, en donde todavía se podía vivir de un Estado de Bienestar, donde aún había una cierta industrialización. Sin embargo, todo lo que llegaron a hacer en su momento, además de la destrucción de esa generación, fue implantar un nuevo modelo que se terminó de consolidar y que recayó sobre la sociedad argentina con mucha dureza a partir del año 1989. Podríamos decir que hay una especie de intermedio entre el 83 y el 89, etapa cuando retorna el sistema democrático al país y se da una recuperación de las instituciones, aunque no lo suficiente como para dismantelar el proceso que se venía implantando en el país.

Toda esta crisis vivida, pensando como puramente argentino, me parecía que era solo un problema de nosotros los argentinos. Pero la realidad latinoamericana nos muestra entonces como todos nuestros países han vivido etapas de corrupción y violaciones de los Derechos Humanos muy difíciles de afrontar.

2. EL ROL DE LOS ORGANISMOS DE DERECHOS HUMANOS

Durante la dictadura fue tan fuerte la destrucción del tejido social que los únicos actores sociales que empezaron a actuar, y con mucha fuerza, fueron los organismos de Derechos Humanos a partir de la presencia de familiares, en general, de las víctimas de detenidos, lo que se conoce luego como “Las madres y abuelas de la Plaza de Mayo”. Estas organizaciones realizaron durante los años posteriores a la dictadura un trabajo de denuncia y el exigir justicia frente a lo que había sucedido respecto a la violación de Derechos Humanos, pero solamente frente a los derechos individuales, dejando de costado, por una cuestión de estrategia, todos aquellos otros derechos relacionados con la destrucción del Estado Nacional y todo lo que ello implicaba en perjuicio de la sociedad.

En este trabajo gestionado por organismos de Derechos Humanos se presentó, en mi concepto, tuvo luego una gran falencia llegado el proceso democrático. Estas organizaciones consideraban que lo más importante, y tal vez lo único, era buscar

2 Incluso se llegó a encarcelar a la Presidenta por dos cheques que había librado por unas cifras irrisorias, si se les compara con los recursos que maneja el gobierno central.

la verdad y la justicia; que se juzgara a todos los culpables por las muertes y desapariciones, dejando de lado y sin hacer eco de otros reclamos que empezaron a aparecer una vez que el sistema democrático se reinstala y la sociedad empieza a visionar otros aspectos.

Las organizaciones de Derechos Humanos no pudieron responder entonces adecuadamente a estos nuevos reclamos y peticiones; pensaban que tales quejas deberían haber sido recogidas por los partidos políticos, pero tampoco en estos tuvieron eco las diversas peticiones hechas por la sociedad en general.

La falencia que tuvo el sistema democrático, sobre todo en el primer gobierno que hubo a partir de 1983 bajo el mandato de Raúl Alfonsín, provocó una caída, una especie de desconfianza por parte de la sociedad frente a las instituciones democráticas, por ejemplo, respecto a la prestación de los servicios del Estado (salud, electricidad, el gas, el agua, ferrocarriles, etc.). Todas las debilidades en la prestación de los servicios públicos y de las instituciones democráticas en general, sirvieron para que a partir de 1989, cuando asume Carlos Menem, se produzca un cambio y la incursión de un neoliberalismo salvaje que generó el que la sociedad aceptara, por ejemplo, la privatización de todos y cada uno de los servicios que el Estado prestaba hasta entonces.

3. LA PRIVATIZACIÓN, UN RETROCESO DEL ESTADO

Las privatizaciones de los servicios públicos en Argentina significaron un retroceso del Estado hasta llegar a lo que vivimos hoy, donde se carece por completo del control en áreas estratégicas como son el sector energético, el petróleo y el transporte público, entre otros. Por ejemplo, los trenes que antes trasladaban a toda la población argentina a través de buena parte del territorio del país, quedaron en manos privadas, y obviamente, aquellas rutas que no eran rentables terminaron siendo cerradas.

Lo más grave: ¿cómo se produjo este proceso de privatización con la aceptación por parte de la sociedad? En mi concepto, la razón principal es que se presentó una especie de gran confabulación: intereses políticos, económicos y de empresas periodísticas alentaron todas y cada una de estas privatizaciones para poder llevar adelante sus propios negocios.

3.1. El lado oscuro.

El montaje de todos estos negocios tuvo algún tipo de lado oscuro, no todo fue transparente. Se podría afirmar que en Argentina aún no hemos encontrado ningún proceso de privatización transparente. Así por ejemplo, hubo casos que fueron paradigmáticos como el caso de la privatización del gas estatal que surtía a gran parte del país. Esta entidad fue privatizada en una votación histórica en

la que participaron cuatro ciudadanos que no eran legisladores, conocidos luego, como los cuatro “diputruchos”, que votaron una ley para poder darle al partido justicialista la posibilidad de privatizar el gas del Estado.

Empresas como la de gas y muchas otras fueron entregadas a la luz del día y sin necesidad de hacer trabajos ocultos, porque de en el marco de esta confabulación hubo una aceptación, un respaldo de la sociedad a este tipo de decisiones. Se vendió la idea a la población de que privatizar era necesario, porque todo lo que tenía el título de estatal era considerado como lesivo, malo, que iba en contra del sentido común. Bajo estas razones se produjo la liberación de todo lo que se podía liberar, se privatizó todo lo que se podía privatizar.

3.2. A pesar de todo, resistencias desde la prensa.

A pesar de la confabulación también hubo una pequeña presión, un intento de resistencia que terminó solamente en la denuncia. Después de casi 15 años y con todas las denuncias que se presentaron en el pasado, paradójicamente, sobran los dedos de las manos para decir cuántas personas se encuentran en la cárcel.

Frente a la fuerte coincidencia de intereses para respaldar el proceso privatizador y el desarrollo de todos los hechos de corrupción que tal proceso produjo, se puede afirmar que el principal proceso de resistencia y rechazo a todo lo anterior se realizó a través de un medio de prensa: el diario *Página 12*, el cual desde sus inicios se propuso, no solo respaldar todo aquello que fuera en pro de la defensa y la promoción de los Derechos Humanos, sino también en aras de la lucha contra la corrupción. Y aunque es un diario que surge con la idea de solamente tener 12 páginas -de ahí el nombre-, empezó a crecer a través de los trabajos de investigación de su equipo periodístico. Este ejemplo provocó un cambio muy fuerte en la prensa argentina que le llevó a acompañar este tipo de denuncias y convertir a algunos periodistas, y es algo que todavía que todavía estamos padeciendo en la Argentina, en los nuevos fiscales encargados de descubrir las maniobras ocultas que se pueden producir en el Estado (por supuesto, son fiscales sin ningún tipo de preparación, ni límites, ni nada por el estilo). Hoy, podemos encontrar periodistas que hacen de fiscales de lo que pasa en los gobiernos, tanto de la izquierda como de derecha.

Esta situación otorgó una especie de “responsabilidad” a la prensa argentina, que según creo, hoy está empezando a ser discutida. Pero que se da por el hecho de que no existía un Estado como tal responsable de investigar, y por su parte, los partidos tradicionales habían decidido aprovechar el modelo privatizador para hacer sus negocios. Por lo tanto, el periodismo queda como la única trinchera de denuncia y cobra una gran importancia durante los últimos diez años, a tal punto, que incluso las escuelas de periodismo empezaron a quedarse sin capacidad

para recibir estudiantes, porque claro, ser periodista, en esta coyuntura, era más tentador que ser abogado, por dejar un solo ejemplo.

3.3. “La alianza” frustrante.

De todas maneras hubo algún tipo de proceso de índole político que trajo algo de esperanza a la sociedad argentina, y que fue conocida en su momento como “La alianza”, que triunfó con el entonces candidato Eduardo Duhalde, quine reemplazó a Menem. Lastimosamente, hubo una gran frustración con el gobierno de Duhalde, quien lo único que hizo fue profundizar el modelo económico y político que se había asentado desde el gobierno de Menem, y nada de lo que había prometido se cumplió. En todo caso, por ir en contra de sus propias promesas ello derivó en lo que se conoció como la “Revuelta Popular” del 19 y 20 de diciembre de 2001, que tanta difusión tuvo en el mundo.

Esta crisis producida en el gobierno de Duhalde fue realmente la expresión de hartazgo de la sociedad, pero que desafortunadamente todavía no ha logrado ser canalizada por algún movimiento u organización política que pudiera llevar adelante los cambios que la sociedad pide, porque más allá de la revuelta, en realidad en la Argentina no se ha logrado cambios.

3.4. ¿Esperanzas?

Aunque si bien, se puede decir que hubo avances en el tema de derechos humanos con este último gobierno, al anularse las leyes de inmunidad que se habían sancionado durante los primeros años de la democracia, todavía no hay visiones ni señales ni indicios que indiquen que hay un cambio en la política que garantice la prestación de los servicios de responsabilidad estatal, o que los servicios privatizados van a ser más controlados, entre otras cosas, porque la ventaja que tenía el sistema de privatización en la Argentina para quienes se aprovecharon de él, es que los entes contralores de los servicios privatizados se encontraban bajo la dirección de amigos de los nuevos dueños. De hecho todavía eso ocurre.

Sin embargo, en este momento hay ciertas esperanzas, ciertas expectativas y algunas señales, aunque no directamente del nuevo gobierno de Néstor Kirchner. Porque aún está lejos la discusión sobre la posibilidad de cambiar o mejorar los contratos de privatización que se firmaron. Y la falta de avances en dichos temas se debe en parte a una característica de la sociedad argentina, bastante contradictoria, ya que el tema de la corrupción cala muy hondo en la gente y hay resistencia y rechazo al tema, pero no hay acción; nos enfadamos pero nadie hace nada; no nos organizamos, es decir, falta dar el paso entre la queja y la acción.

Desdichadamente, en la Argentina hemos vivido varios casos donde organizaciones de la sociedad civil que toman la bandera de la lucha contra la corrupción terminan inmersas en escándalos. Es el caso por ejemplo de la organización denominada “Poder Ciudadano” que trabaja bastante en la difusión de la lucha contra la corrupción en el interior de las instituciones estatales, sin embargo, hace poco fue denunciado el presidente de dicho organismo por haber cobrado durante diez años “jubilaciones de privilegio”, como se denominan en la Argentina.³

Si bien podríamos decir que hay una situación dramática en la Argentina deberíamos tener algún grado de esperanza, aunque en lo particular yo no la tengo. Espero que en algún momento haya un cambio o un proceso que pueda ir llevando adelante este tipo de lucha, porque reitero, hay una especie de reacción ante la corrupción pero la vez hay una alineación, como también la había durante la dictadura con el tema de la violación de los Derechos Humanos. Queda claro y concreto que lo que impuso la dictadura sirvió para que se pudiera concretar lo que se está viviendo, o lo que yo llamo “la dictablanda” de Carlos Menem, porque tuvimos todas las instituciones funcionando como se debía, pero en función de un modelo económico y político que llevó a que la Argentina hoy tenga el 50% de sus habitantes bajo la línea de pobreza, y buena parte de ellos en la indigencia. Además, esto provocó el mejor caldo de cultivo para nuevas prácticas corruptas.

3.5. En río revuelto... los “punteros políticos” de la corrupción.

El 50% de la gente bajo la línea de pobreza llevó a que el gobierno de Eduardo Duhalde -quien llegó después de que pasaron cinco presidentes en cuestión de una semana- impulsara unos programas sociales que se han conocido como “Planes Jefas y Jefes de Hogar”, que consiste en entregar a cada familia 150 pesos argentinos (al momento de esta ponencia, un dólar son tres pesos), y obviamente, por más cantidad de planes sociales que se realizaban nunca eran suficientes, lo que provocó, por ejemplo, que las familias, en su interior, teóricamente, se dividieran para acceder a dos de esos planes y así tener un ingreso más o menos relativo de 300 pesos argentinos.⁴

3 Son jubilaciones que están muy por encima de la media y generalmente acceden a esas jubilaciones quienes fueron funcionarios públicos. Este señor, que a través de la organización dirigía últimamente una fuerte campaña para la anulación de las jubilaciones de privilegio, gozaba, contradictoriamente, de ese tipo de jubilación, la cual, a la fecha de esta ponencia, la tiene suspendida.

4 Hay muchos de estos casos: las familias decidían dividirse, separarse de común acuerdo, aunque viviendo bajo el mismo techo, por la incapacidad de mudarse.

La necesidad de la gente y la posibilidad de acceder a un programa como el mencionado, fue hábilmente manejada por aquellos denominados “los punteros políticos” o los referentes de los dirigentes políticos. Estas personas asumieron la potestad de decidir a quienes entregaban los beneficios del plan, y cuantos de ellos, siempre y cuando hubiera un previo pago de comisión por la adjudicación del plan. Las denuncias que se fueron presentando por estos hechos y que fueron publicadas a través de la prensa, y por las cuales no hay sanción, demostraban que si una familia cobraba 150 pesos, tenía que pagar 30 pesos de comisión. Además se generó otro problema: este sistema del “Plan Jefas y Jefes” tenía la particularidad de ir renovando la información de cada familia, y si un grupo había mejorado en algo sus condiciones entonces la familia perdía el derecho a acceder este plan, por lo cual, obviamente ninguna familia buscaba que alguno de sus integrantes encontrara empleo, pues ya tenían el beneficio del plan que era mejor que ir a trabajar una jornada de 12 horas solamente por unos pocos pesos de más.

Todo esto ha generado una situación de utilización de la pobreza muy fuerte y que ha cobrado mucha intensidad actualmente, aunque esto no es nuevo. Hay ejemplos muy dicentes, sobre todo con el manejo de los planes sociales que se hacen desde el gobierno: en la Provincia de Tucumán, hace pocos años hubo denuncias por la muerte de niños debido a la desnutrición (en dos meses murieron 14 niños, y estos son apenas los casos denunciados oficialmente). Sin embargo, lo duro del caso es cuando se hace la perspectiva histórica y se encuentra que muchos de los padres de los niños desnutridos que murieron, eran los mismos que se habían censado en 1983, porque en ese año, y 20 años antes también, había ocurrido algo similar: una gran proliferación de niños desnutridos debido a una hambruna que hubo al final de la dictadura⁵.

Lo sucedido en Tucumán entonces, es como un ciclo que se venía produciendo cada 20 años debido a las crisis económicas que se vivían y a las cuales el Estado siempre llegaba tarde, y mal, para cubrir las necesidades. Tarde, porque llegaba ya ante la explosión de la situación, y mal, porque no lo hacía, o trataba de resolver el problema en el momento de la distribución de los planes sociales y sin la capacidad suficiente debido a no haber previstos estas crisis.

Estas son situaciones que, pienso, no deben ser muy extrañas o distintas a lo que pueda pasar en otros países de América Latina, pero que sirven para

5 La historia nos cuenta de una fuerte caída laboral en Tucumán, lo que produjo una gran cantidad de niños desnutridos y que obligó el envío, por parte del gobierno, de gran cantidad de alimentos, muchas veces mal distribuidos, incluso los medicamentos, provocando la aparición de casos de desnutrición infantil, muchos de ellos que llevaban a la muerte a niños y niñas.

comentar e ilustrar el fenómeno de la corrupción, o lo que vivimos y sufrimos los ciudadanos ante situaciones de corrupción. Es decir, no son casos individuales, no es solamente el funcionario que cobra poco dinero y se corrompe o aquel que quiere corromper a alguien para agilizar un trámite, sino que todo esto forma parte de un sistema, de un modelo que se fue implantando, creo que a sangre y fuego, al menos en la Argentina.

Me parece más importante pues, no quedarse pensando específicamente en casos puntuales o preguntándose ¿cuál puede ser la motivación de aquel que se corrompe o que corrompe a alguien? Sería como caer en aquello de que los desaparecidos de la década del 70 eran simplemente un sector de “loquitos” que habían querido hacer la guerra y ellos se buscaron ese destino, y no. No es simplemente eso. La situación de Derechos Humanos y de corrupción tenía detrás, y aún lo tiene, algo de sistemático, un objetivo político que busca implementar un modelo político y económico, y la corrupción es simplemente una forma de violar los Derechos Humanos.

¿ES LA CORRUPCIÓN LA CAUSA DE LA POBREZA?¹

POR: ANA MARÍA ARTEAGA²

Mientras la quinta parte de la población
de nuestro planeta viva en la pobreza absoluta
no puede haber una estabilidad real en el mundo.

KOFI ANNAN

1. LA CORRUPCIÓN COMO FENÓMENO

1.1. Generalidades.

La corrupción es un fenómeno generalizado de todas las sociedades, desde la edad más antigua, y sobre la cual se tienen diversas perspectivas. Es un fenómeno que abarca diversos aspectos del acontecer cotidiano y que involucra facetas inherentes del ser humano, así como conductas dentro de la moral, la ética y los valores de una comunidad, lo que hace de su análisis un punto inconcluso.

Sin embargo, ese carácter inacabado y polisémico del concepto permite amoldar su estudio a la realidad, facilitando la formulación y aplicación de estrategias específicas contra la corrupción en casos determinados.

En Latinoamérica la corrupción se ha ido percibiendo como un fenómeno fuera de control, que si bien no ocupa el primer lugar en las preocupaciones comunales, si es catalogado como uno de los principales responsables de la difícil situación económica de algunos de sus países, la inseguridad, el desempleo, la

1 El artículo parte de un análisis de los Estados Democráticos de Derecho, bajo un modo de producción capitalista.

2 Economista y Abogada- Analista de Investigación –Observatorio de Derechos y Conflicto Urbano del Instituto Popular de Capacitación - IPC

violencia y la deficiencia en la prestación de los servicios públicos domiciliarios. En los últimos años ha venido surgiendo una tolerancia ciudadana frente a la corrupción, en especial en el campo político, que a decir de la opinión pública, es la que está más ligada al fenómeno y a la responsabilidad en la calidad de vida. Pero el panorama que vive la región, especialmente los países de Centroamérica, con casos como los de Arnoldo Alemán, Alfonso Portillo, Enrique Bolaños o Miguel Ángel Rodríguez³, son sólo una muestra de lo que se puede llegar a dar y de lo urgente de unas acciones de lucha contra la corrupción. Aunque también hay que reconocer que se ha avanzado en su neutralización, y más si se toma desde la perspectiva de derechos fundamentales, civiles y políticos, donde observamos que la justicia está actuando para todos, sin limitaciones en sus alcances y donde la corrupción ya comienza a ser un problema controlable.

Algunas conductas como el desorden administrativo, la impunidad internacional, la falta de cooperación judicial, los paraísos bancarios y fiscales, el aprovechamiento indiscriminado del derecho de asilo, la implementación equivocada de los procesos de descentralización administrativa y privatización, la discrecionalidad de los funcionarios públicos, la ausencia de cultura fiscal o pago de impuestos, exceso de reglamentaciones, partidas reservadas, debilidad institucional y democrática, ausencia de transparencia y rendición de cuentas son cada vez más comunes y hacen del fenómeno de la corrupción un problema que hace rato se salió del control estatal y ciudadano y que es complejo en su estudio. Además, en países que vienen en procesos de transición, de un cambio de economías totalmente centralizadas y cerradas hacia economías abiertas o de libre mercado, han creado enormes oportunidades para la apropiación de rentas, acompañado de sistemas de corrupción complejos y bien organizados.

1.2. Definición de “Corrupción”.

Históricamente la corrupción tuvo su origen en la socialización y el surgimiento de estructuras de poder, donde el inicio de la propiedad privada como fuente primordial de acumulación del sistema capitalista le dio un impulso mayor. Manipular para obtener más poder del ya adquirido con el fin de obtener beneficios personales o colectivos (en bienes, distinciones, promociones, apoyo político, etc.), es algo que ha permanecido en el tiempo y en los comportamientos sociales, aunque se tengan cambios de estructuras, modelos económicos, culturales, sociales y políticos, que en opinión de algunos, se heredaron desde la conquista española.

3 Ex – presidentes de algunos países Centroamericanos en la última década.

La corrupción no tiene una unificación conceptual, sin embargo se puede afirmar que es:

...un fenómeno que se reproduce funcionalmente en una estructura económica, política y social caracterizada por serias falencias en el régimen de mercado, representación y participación política en relación con un verdadero sistema democrático... es una práctica funcional en la organización económica, política y social existente que se manifiesta bajo una lógica de interacción de agentes para la satisfacción de intereses de grupos poderosos legales e ilegales al margen del mercado y en veces de la institucionalidad, en detrimento de intereses y propósitos de la colectividad -por ejemplo- con la malversación de recursos públicos y la retribución de favores políticos mediante el aprovechamiento de influencia política sobre la administración pública.⁴

Así, entre sus elementos claves tenemos la violación de un deber posicional, existencia de una norma a violar, bien sea económica, política o ética; expectativa de beneficio extraposicional y discrecionalidad de la conducta.⁵

Sus causas pueden ser, entre otras, las imperfecciones del mercado, intervenciones distorsionantes: presencia indebidamente regulada de condiciones oligopólicas; exceso de normas o regulaciones; presencia injustificada del Estado en el mercado, insuficiencia de rechazo moral con lo que la sociedad juzga y penaliza como acciones ilícitas, ilegales o indebidas; pérdida de confianza en los agentes del mercado; la excesiva contratación directa, la mala planificación, la ausencia de controles, la pobre remuneración de factores de producción, las formas de reclutar los servidores públicos, inexperiencia de funcionarios, cargos públicos inestables e inseguros, falta de control sobre la actividad de los funcionarios y facultad discrecional para afectar derechos de propiedad de ciudadanos.

Así mismo, presenta niveles como el ocasional o “cuello blanco”, endémica, sistemática o institucionalizada. Es lo que algunos estudiosos⁶ han denominado así: “Corrupción de zona negra”: (todos la rechazan, se identifican fácilmente los corruptos y se señalan; es de grandes robos, pero bajo impacto presupuestal). “Corrupción de zona gris”: (la rechaza ciertos sectores de la población, no es fácil de identificar, transacciones de grandes montos, presente en niveles organizacionales

4 GARAY, Luis Jorge. Sobre el papel y la naturaleza de la corrupción en Colombia. En: “Memorias Foro de lucha contra la corrupción, gobernabilidad y desempeño institucional”. Bogotá, marzo 21 de 2002. p. 2.

5 MALEM, Jorge. La corrupción: aspectos éticos, económicos, políticos y jurídicos. Editorial Gedisa. Barcelona, España.

6 MEDELLÍN, Pedro. La Corrupción en Bogotá: elementos para el estudio. En: “Foro económico, regional y urbano”. Febrero 1996. No.2.

de mando medio, con muchas pequeñas pérdidas). “Corrupción de zona blanca”: (es legitimada por todos, se dan pagos de “aceite o engrase” agilizando procesos, presente en altos mandos).

Entre sus tipologías podemos encontrar los sobornos, malversación, tráfico de influencias, abuso de funciones, enriquecimiento ilícito, “lavado” de dinero, encubrimiento, obstrucción de la justicia, corrupción política, entre otros. No obstante, para Colombia, no todos están descritos, solo están tipificados los del Título XV del Código Penal colombiano, sobre delitos contra la administración pública. Desde este punto de vista, se entiende la corrupción como una conducta en la cual el interés privado es puesto en primer lugar en detrimento del interés público, donde media un beneficio para un tercero, que bien puede ser funcionario público o un actor privado. Allí podemos encontrar como tipos penales el peculado por apropiación, por uso, culposo o por aplicación oficial diferente; omisión del agente retenedor o recaudador, destino indebido de recursos, la concusión, el cohecho, el prevaricato, celebración indebida de contratos, tráfico de influencias, enriquecimiento ilícito, abuso de autoridad o usurpación de funciones públicas.

Hay que tener presente que la sociedad colombiana no asocia el fenómeno con problemas de moral y valores actuales. Solo se concientiza de ello cuando implica hurto de grandes sumas de dinero del erario público y tras escándalos denunciados por diferentes medios de comunicación. A pesar de ser la bandera de trabajo de algunas de las últimas alcaldías y gobiernos, no son visibles sus labores en pro de la transparencia, la moralidad y la rendición de cuentas, lo que ha conllevado a la pérdida de legitimidad del Estado, deterioro de instituciones públicas, caída en los ingresos tributarios, baja inversión, estancamiento del crecimiento, impacto negativo sobre la distribución y redistribución del ingreso, erosión del sistema socio-político, etc.

La corrupción es un fenómeno que se reproduce ante la precariedad y fragilidad de lo público y del sentido de pertenencia hacia ello, que no se percibe únicamente en la administración de los recursos públicos, sino también en todos los procesos democráticos y sociales.

Claro está que su carácter inacabado y el complejo mundo que envuelve, lo hace visibilizar, para otros, como un fenómeno positivo que puede contribuir a mejorar la eficiencia, dinamizar el crecimiento económico y promover el bienestar en casos como ajustes a las distorsiones del mercado. Es decir, puede actuar como lubricante ante el lento actuar de las instituciones públicas o individuales, por lo que buscar acabar con ella significa tener paralelamente estrategias que permitan efectivizar al máximo el servicio de la función pública.

La envergadura de la corrupción a nivel mundial es tal, que organismos multilaterales como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional, la Organización de las Naciones Unidas, la Organización para la cooperación y el desarrollo, Transparencia Internacional y la Agencia Internacional para la lucha contra la corrupción han creado diferentes estrategias para atacar este flagelo.

Para el Banco Mundial la corrupción encierra tres variantes esenciales: *captura del Estado*, donde la capacidad de las empresas para darle forma y afectar la formación de reglas básicas del juego (leyes, regulaciones, decretos, etc.) a través de pagos privados a funcionarios públicos y políticos es imprescindible; *influencia administrativa*, que es la misma capacidad anterior pero sin efectuar el pago; y la *corrupción administrativa*, que incluye insignificantes formas de soborno en conexión con la implementación de leyes, reglas y regulaciones existentes.

1.3. Enfoques teóricos para el estudio de la corrupción.⁷

Algunos enfoques académicos de las últimas décadas para estudio de la corrupción:

- Escuela Institucionalista: de Daniel Kauffman, para quien la corrupción es un fenómeno que se presenta dentro de una organización, cuyo funcionamiento e integrantes están regulados por un conjunto de normas que, en algunos casos, puede incentivar a realizar actos corruptos. Así, la ocurrencia de conductas depende de las normas. El nexo entre determinantes políticos y la falta de gobernabilidad que lleva intrínseco el concepto de captura del Estado, influye. Liga el alto grado de intervención estatal en la economía con la corrupción.
- Enfoque racional: de Robert Klittgaard. Enfoca la corrupción desde la relación principal: agente, cliente o gobierno-funcionario-ciudadano. El principal debe actuar en pro del bien público, pero cuando sus beneficios personales netos son mayores a los costos se da entonces la corrupción. Se enmarca dentro de un sistema micro-económico o de mercado parcial donde la oferta es el soborno, la demanda el demandante y el precio el beneficio entregado. En la misma escuela está Rupert Pritzl, bajo la teoría de la elección individual: el individuo decide según las condiciones del medio, los grados de certeza, el riesgo y la incertidumbre.

7 ISAZA, Omar. Corrupción, captura del Estado y privatizaciones: tres formas ilegítimas de apropiación de lo público. En: Ponencia en el Seminario Internacional de Corrupción y Derechos Humanos. Instituto Popular de Capacitación – IPC. Medellín, 18 de noviembre de 2004.

- Susan Rose Ackerman: afirma que el impacto de la corrupción no depende solamente de la magnitud del soborno, sino también de los efectos distorsionantes que tengan en los mercados. Cuando el Estado compra bienes y/o servicios, es proveedor de servicios limitados, reduce cargas impositivas y la corrupción puede aumentar. Así, Ackerman, propone como salida la desregulación, eliminación de subsidios y privatización de las empresas públicas. Sin embargo, en los recortes presupuestales, las desregulaciones, las privatizaciones (que al llegar al mercado se pueden dar reglas más claras) también puede ocurrir el fenómeno, a menos que se den en condiciones de competencia perfecta.
- Enfoques alternativos: tenemos el de Michael Johnston, quien relaciona la vitalidad de la política con la corrupción. Se equipara injusticia con corrupción. Por su parte, Mario Montoya Brand, habla de un dispositivo corruptor que está constituido por un conjunto de discursos y prácticas que permiten hacer de la corrupción un uso político de valor múltiple y de amplia utilización en la guerra, la política, la disertación de nuevos mercados; se usa como mecanismo para implantar una racionalidad económica de libre mercado.

2. LA POBREZA EN EL MUNDO

2.1. Sobre la pobreza como concepto.

De la pobreza mucho se ha hablado, escrito y discutido, y lo único que se ha logrado es que vaya en aumento, tanto en número de personas como en la disminución de la calidad de vida -pobreza extrema-. En forma simple y sencilla, se dice que un hogar se encuentra en situación de pobreza cuando no cuenta con los recursos necesarios para satisfacer las necesidades básicas de sus miembros,⁸ definidas de conformidad con el patrón convencional de comportamiento.⁹ Según Amartya Sen, la pobreza es ante todo la privación de las capacidades y derechos de las personas.

En la comprensión cabal de la pobreza se incluye la conceptualización de quiénes son los pobres, dónde viven y cuáles son sus medios de vida, así como las causas de la pobreza. Es claro que el concepto de pobreza que manejan instituciones como el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y el Fondo Monetario Internacional está netamente ligado a la pobreza material o al PIB per cápita, decidiendo si una persona es pobre o no por la cantidad de dinero

8 Ver en la internet: www.cambiocultural.com.ar/actualidad/pobreza0.htm.

9 SEN, Amartya. Sobre conceptos y medidas de pobreza. En: "Comercio exterior. Vol. 42, núm. 4, México, abril de 1992.

que posee para vivir un día. Desde allí ya se tiene un problema para diseñar las estrategias de reducción de la pobreza, dado que ésta implica algo más que contar con un sustento diario. Ello es más amplio: relaciona desarrollo social a todo nivel, inclusión social o zona geográfica de habitación. Además, en países con serias dificultades en materia de orden público, la pobreza termina ligada a los conflictos armados.

Es importante anotar que el bienestar social y personal depende de seis elementos esenciales: el ingreso corriente, activos no básicos y capacidad de endeudamiento del hogar, patrimonio familiar, acceso a bienes y servicios gratuitos, tiempo libre y disponible para trabajo doméstico, educación y reposo, y los conocimientos de las personas como satisfactor directo de la necesidad humana de entendimiento.¹⁰

2.2. Métodos de medición.

Existen diversos métodos de medición de la pobreza los cuales han generado polémica por su grado de complejidad y poco acercamiento a la realidad de los pobres.

Los más utilizados clasifican la pobreza en métodos de medición normativos, semi-normativos y no normativos. *Los normativos* definen el umbral que separa a los pobres de los no pobres con base en una noción del nivel mínimo de vida aceptable o en una noción de las necesidades básicas que se deben satisfacer; los *normativos* y *semi-normativos*, a su vez, se dividen en directos e indirectos. En los métodos directos se observa directamente de qué bienes y servicios se dispone; y los métodos indirectos miden los recursos del hogar, generalmente sus ingresos o sus gastos.

El método directo más utilizado en América Latina es el de *Necesidades Básicas Insatisfechas*, que se basa en el cruce de indicadores como la calidad de vida, el acceso a servicios sanitarios y educación y ocupación del jefe de hogar. Según esto, es pobre quien al menos reúne una de las siguientes características: hacinamiento, menores no escolarizados y capacidad de subsistencia.

Otros métodos reconocidos son la línea de pobreza y la línea de indigencia, que son indirectos, y determinan si un hogar cuenta o no con ingresos suficientes para cubrir una canasta básica de alimentos. La línea de pobreza incorpora además otros bienes y servicios no alimentarios: vestido, transporte, educación, salud, etc., que conforman una canasta básica total.

10 BOLTVINIK, Julio. Tipología de los métodos de medición de la pobreza. Los métodos combinados. *En*: "Comercio exterior". Vol. 53, # 5, mayo de 2003. p. 454.

Es de tener presente que la canasta básica varía según el departamento de estadística de cada país, siendo determinados los ingresos de los hogares a través de la encuesta permanente de hogares.

Estos métodos, al igual que el ingreso per-cápita, la línea de pobreza total, el índice de desarrollo humano, el índice de calidad de vida, el coeficiente de *gini* o el ingreso por día, hacen parte del cálculo de pobreza por ingreso. El ingreso desde el cual se hace la medición puede provenir de la venta de la fuerza de trabajo, renta, subsidios estatales, transferencias o donaciones; así mismo, se puede calcular por individuo, hogares, regiones o por tipo de estudio: ingreso, consumo o bienestar.

En Colombia se calcula la pobreza por ingresos con base en dos instrumentos: la encuesta continua de hogares y la encuesta de calidad de vida.

Existen otras metodologías complementarias que tratan de corregir la proporción errónea de los resultados. Basados en un modelo de capital humano se ajusta el nivel de los ingresos de las encuestas a nivel de las cuentas nacionales. Claro que en este caso se sobreestima la pobreza por ingresos esperados de personas que no declaran.

Los problemas que presentan casi todos estos métodos de medición es que subvaloran los ingresos por parte de los encuestados; muchos de estos a veces no responden, sesgando los resultados; la canasta básica de bienes que se toma no corresponde a la realidad: los colombianos consumen necesariamente otro tipo de bienes primarios que no se incluyen en la encuesta. El usar una misma metodología en un largo período de tiempo aumenta el error de los resultados, ya que la metodología es estática pero la realidad varía constantemente. Además, dejan de considerar fuentes como el ingreso corriente, los activos no básicos o el tiempo libre, teniendo una visión parcial de la pobreza.

2.3. Causas y repercusiones.

La pobreza es indudablemente un asunto de privación de alimentos, de vestido, de participación en la sociedad, de derechos económicos y sociales, de pertenencia a una sociedad, lo que conlleva a que sus causas sean diversas y difíciles de manejar.

Los factores externos de la pobreza son la división internacional del trabajo en forma desigual, el papel especulativo del capital financiero, adopción por parte de países subdesarrollados de modelos de consumo imperantes en los países desarrollados; uso de tecnologías inadecuadas; deuda externa, inversión extranjera directa -IED; recomendaciones del Banco Mundial, del Banco Interamericano de Desarrollo y el Fondo Monetario Internacional; el esquema asimétrico de

intercambio comercial norte-norte y sur-sur; los flujos migratorios del sur al norte.

Entre los factores internos de pobreza encontramos: problemas estructurales, distribución del ingreso, acceso a servicios públicos, desplazamientos, violencia, inseguridad, políticas macroeconómicas, propiedad de la tierra, educación, discriminación racial y minorías, estrechez del mercado interno, exclusión social, desigualdad en tratos, oportunidades y ejecución de derechos.

Hay que hacer claridad que el hambre no es una causa de la pobreza, es una consecuencia, su aspecto más notorio.

En cuanto a la elección de las intervenciones públicas con mayor repercusión frente a la pobreza, tenemos que son varios los organismos internacionales que se han unido para trabajar en el tema, en cabeza del Banco Mundial. Pero, ¿cómo elegir las mejores intervenciones públicas, si el Banco Mundial sólo propende por un *desarrollo económico sostenible*, el cual deja por fuera varios componentes de un desarrollo social?

Ejemplificando un poco lo anterior, las principales líneas donde actúan los gobiernos con el fin de reducir la pobreza son: creación de oportunidades económicas, promoción del desarrollo humano, mejoramiento de los sistemas de protección social, mejoramiento de la calidad de vida, prevención de conductas negativas derivadas de problemas sociales, creación de sociedades incluyentes y mejoramiento de la responsabilidad y rendición de cuentas de las instituciones del Estado.¹¹ Ello está supeditado lógicamente a las limitaciones presupuestales, a la escasez de recursos, las prioridades sociales, las órdenes de los prestamistas internacionales, entre otros aspectos.

A pesar de las buenas intenciones, los extensos estudios sobre pobreza y las estrategias desarrolladas a nivel mundial para contrarrestar este flagelo, los indicadores sociales no mejoran y cada vez el número de indigentes deambulando por las calles es mayor.

En los países en desarrollo viven 1.300 millones de personas por debajo de la línea de pobreza; más de 100 millones de personas viven en estas condiciones en países industrializados; y 120 millones en Europa oriental y Asia central.

Asia central concentra la mayor cantidad de población que subsiste con un dólar (515 millones de personas); le siguen Asia oriental y suroriental y el Pacífico, donde 446 millones de personas viven en precarias condiciones; por su parte, son 219 millones de personas en África (al sur del Sahara), 11 millones en los Estados árabes; en América Latina y el Caribe 110 millones de personas

11 Ver en la Internet: www.iadb.org/int/DRP/esp/Red3/documentos/Richter12_03eso.pps

sobreviven con dos dólares diarios; en Europa oriental y en los países de Asia central 120 millones de personas viven con cuatro dólares al día.

Los países industrializados, como los europeos, Japón y Canadá, donde generalmente sus economías sufren una inflación anual muy baja, su línea de pobreza está fijada en 14.4 dólares diarios por persona y su porcentaje de pobres no llega ni a los 15 puntos porcentuales.

En los países pobres, 120 millones de personas carecen de agua potable, 842 millones de adultos son analfabetas, 766 millones no tienen servicios de salud, 507 millones tienen una esperanza de vida inferior a los 40 años, 158 millones de niños sufren algún grado de desnutrición y 110 millones de niños en edad escolar no tienen acceso a la escuela.¹²

3. LA POBREZA Y LOS DERECHOS HUMANOS

3.1. Los Derechos Humanos.

En diciembre de 1948 la ONU aprueba la Declaración Universal de los Derechos Humanos, donde se reconoce en el artículo 25:

1. Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial, la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene así mismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.¹³

Los Derechos Humanos son demandas de libertades, facultades o prestaciones, directamente vinculadas con la dignidad o el valor intrínseco de todo ser humano, reconocidas como legítimas por la comunidad internacional -por ser congruentes con principios éticos-jurídicos ampliamente compartidos- y por esto mismo consideradas merecedoras de protección jurídica nacional e internacional. Implican límites y exigencias al poder estatal, cuya legitimidad resulta condicionada por la capacidad de respetar los límites. Es allí donde el reconocimiento de la dignidad humana supone la superioridad axiológica de la persona frente a cualquier otro bien o interés social.

¹² Ver en la Internet: www.rolandocordera.org.mx/esta_inter/pobreza.htm

¹³ Declaración Universal de los Derechos Humanos. Asamblea General de la ONU. 10 de diciembre de 1948.

Los Derechos Humanos son universales, incondicionados, imprescriptibles e inviolables en su núcleo esencial. Entre ellos se encuentran: los derechos de libertad, de participación política, económicos y sociales. A este respecto, la referencia es el hombre como sujeto de necesidades materiales y espirituales y se relaciona de manera estrecha la libertad con la posibilidad real de desarrollo humano integral.

Las carencias en cuanto a la satisfacción de necesidades básicas son percibidas como un serio obstáculo para la libertad concreta o material. La posibilidad para el individuo de vivir su vida sin interferencias externas o de participar periódicamente en procesos electorales, se reduce a bien poca cosa si carece de la posibilidad real de acceder a los medios indispensables para la satisfacción de sus necesidades vitales de alimentación, educación o vivienda...¹⁴

3.2. Normatividad.

Entre la normatividad existente relacionada con el tema de la pobreza y los Derechos Humanos, la más relevante es:

- En la Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos de 1993, se afirmó que la pobreza extrema y la exclusión social constituyen una violación a la dignidad humana.
- La Declaración de Copenhague en la Cumbre Mundial Para el Desarrollo Social (marzo de 1995) se reafirmó el derecho al desarrollo, el cual implica la erradicación de la pobreza que es un derecho fundamental. En la Conferencia 166/9 capítulo I, resolución 1), los gobiernos se comprometieron a actuar para que todos los hombres y mujeres, particularmente los que viven en la pobreza pudieran ejercer sus derechos, utilizar los recursos y compartir las responsabilidades que les permitieran llevar vidas satisfactorias y contribuir al bienestar de sus familias, comunidad y humanidad. Erradicar la pobreza es un imperativo ético, social, político y económico de la humanidad.
- La Declaración de pobreza y su consagración en el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales aprobada por el comité DESC (4 de mayo de 2001), tiene como finalidad promover la integración de los Derechos Humanos en las políticas encaminadas a erradicar la pobreza, al esbozar la manera en que los Derechos Humanos y el Pacto pueden potenciar a los pobres y mejorar las estrategias de lucha contra la pobreza. Se reafirmó que:
 - a) La extrema pobreza y la exclusión social constituyen una violación a la dignidad humana, y exigen la adopción de medidas urgentes para eliminarlas.

14 Red de promotores de derechos humanos. ¿Qué son los Derechos Humanos? Defensoría del Pueblo. En: Serie “Derechos Humanos, para vivir en paz”. Bogotá. 2004.

- b) El derecho a la vida incluye llevar una existencia digna y disponer de elementos esenciales para la vida.
 - c) La generalización de la miseria absoluta obstaculiza el ejercicio pleno y efectivo de los Derechos Humanos y debilita la democracia y participación popular.
 - d) El compromiso político, la justicia social y el acceso a los servicios sociales en condiciones de igualdad son condiciones imprescindibles para la erradicación de la pobreza.
- El 17 de octubre es el Día Internacional de Erradicación de la Pobreza, según resolución 47/197 de la Asamblea de las Naciones Unidas del 22 de diciembre de 1992. Este día fue realmente instaurado el 17 de octubre de 1987 por el sacerdote Joseph Wresinski, fundador del movimiento internacional *ATD - Cuarto mundo*.
 - Siguiendo con la línea anterior, las Naciones Unidas proclamaron la Década Internacional Para la Erradicación de la Pobreza entre 1997 y 2006. En 1998 se escogió como lema “Pobreza, Derechos Humanos y Desarrollo”.
 - De conformidad con la Declaración Universal de los Derechos Humanos, los pactos internacionales de Derechos Humanos reconocen que no puede realizarse el ideal de un ser humano libre y liberado del temor y la miseria, a menos que se creen condiciones que permitan a cada persona disfrutar de sus derechos económicos, sociales y culturales, así como de sus derechos civiles y políticos.
 - Resolución de la Comisión de Derechos Humanos 2002/30 sobre los Derechos Humanos y la extrema pobreza.
 - Resolución de la Asamblea General No. 50/107 del 20 de diciembre de 1995: se proclama por primera vez el *Decenio de las Naciones Unidas para la erradicación de la pobreza* (informe del Secretario General sobre la aplicación del Decenio -A/55/407).
 - Resolución de la Asamblea General sobre Derechos Humanos y la extrema pobreza, en especial la resolución 55/106 del 4 de diciembre de 2000. En ésta se le concede importancia a que se le brinden a las personas que viven en extrema pobreza, los medios para organizarse y participar en todos los aspectos de la vida política, económica y social de sus comunidades.

54 años después de la adopción de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y de ver pasar décadas de normatividad al respecto, la extrema pobreza continúa extendiéndose en todos los países del mundo, sea cual fuere su situación cultural, económica y social. En los países en desarrollo tiene una

magnitud y unas manifestaciones particularmente graves, tales como el hambre, las enfermedades, escasez de vivienda, analfabetismo y la desesperación lógica que todo ello produce.

3.3. La pobreza en el contexto de los Derechos Humanos.

En mayor o menor grado, todas las sociedades están estratificadas. Cuando las divisiones son profundas y sistémicas el acceso a los servicios básicos y oportunidades está determinado, no por características individuales, sino por estructuras sociales y por una cultura de desigualdad que discrimina o excluye grupos sociales enteros.

Los derechos económicos y sociales incluyen, antes que todo, el derecho a la vida, pensado no sólo en garantías frente a la violencia, sino también en el derecho de acceso a los todos aquellos medios que garanticen una vida digna.

Como consecuencia del derecho a la vida en el sentido social aparece también el derecho al trabajo, que le asegura a cada persona la oportunidad de ganarse lo necesario para vivir a través de un trabajo digno y libremente escogido. De ahí que en los derechos sociales, un lugar destacado lo ocupe el *derecho a la educación* que le asegura al individuo el desarrollo de su personalidad y la satisfacción de necesidades de orden superior, ligadas con la cultura, el arte, la ciencia y un empleo digno.

Estar privado de los recursos necesarios hace imposible que cualesquiera pueda costear las necesidades básicas humanas o disfrutar de los derechos fundamentales especificados en la Declaración Universal de los Derechos humanos. A causa de la pobreza, muchas personas no tienen acceso a vacunas ni medicamentos esenciales, consumen agua sin tratamiento debido, no conviven en ambientes higiénicos, muchas mujeres mueren al dar a luz, disminuye la esperanza de vida y aumenta el riesgo de adquirir enfermedades.

La erradicación de la pobreza generalizada, inclusive sus formas más persistentes y el pleno disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales y de los derechos civiles y políticos siguen siendo objetivos relacionados entre sí.

Para personas en grave condición de indigencia, esclavizados por la carencia de medios vitales mínimos y por la lucha diaria por la subsistencia, adquieren escaso valor la ausencia de impedimentos legales que obstaculicen su acceso a determinados bienes, o el goce de sus estatus de ciudadano. El proceso de emancipación incluye también, o sobre todo, la liberación frente a la miseria o el hambre.¹⁵

15 Ibid. p. 37.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA destaca que la pobreza en la que viven cerca de 221 millones de personas (44% de la población) en América Latina tiene un impacto negativo en los derechos civiles y políticos, y aunque la situación ha mejorado un poco, está muy lejos de llegar a un óptimo estado, impidiendo el efectivo disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales de sus pobladores.¹⁶

4. CORRUPCIÓN-POBREZA-DERECHOS HUMANOS

4.1. La pobreza y la incidencia de la corrupción y la violación de los Derechos Humanos.

El empobrecimiento y la exclusión social ,junto con democracias débiles y permeadas por la corrupción, están entre los principales problemas que violan los Derechos Humanos en América Latina.

Es un problema que no sólo involucra a los gobiernos de turno, sino también a toda la ciudadanía y al mismo modelo de Estado Social de Derecho que debe propender por la efectivización de los derechos de todo tipo. El Estado Social y Democrático de Derecho es un Estado que debe intervenir en favor de los más débiles en pro de la igualdad y la justicia material, buscando satisfacer todo tipo de necesidades. En desarrollo del principio de solidaridad es necesario idearse mecanismos que le permitan cubrir el territorio y sus requerimientos.

Y es allí donde radica realmente el problema de la pobreza en el mundo. Si bien es cierto que la corrupción es un problema que afecta en forma directamente proporcional la pobreza, también lo es, que luchando contra la corrupción los pobres no van a dejar de serlo.

Estadísticamente, observamos como los países con mayores índices de percepción de la corrupción son los que poseen mayor número de habitantes pobres, lo que conlleva a reflexionar de entrada que la corrupción es la causa principal de la pobreza. Pero, ¿a qué debemos los altos índices de corrupción? ¿No es acaso en democracias débiles, Estados que no incluyen a las minorías en sus decisiones, donde las personas con mayor poder son las que diseñan las estrategias para el crecimiento económico y desarrollo de todos los habitantes, donde los ingresos siempre van a los bolsillos de los que materialmente más riqueza acumulan?, y ¿no son precisamente esas causas, es decir, la exclusión y la desigualdad social las mismas que han creado y reproducido el modelo de la pobreza?

16 Ver en la Internet: www.elcolombiano.com.co 25/feb/2005/10:40 a.m. "Pobreza, amenaza eficacia de D.H. en América Latina."

Se reconoce que la corrupción ayuda a que la situación por la que atraviesan millones de personas en el mundo de insatisfacción de necesidades básicas se mantenga o incremente, no obstante, se debe precisar que no es la causa primordial, es más, no llega a ser la causa exactamente: ambas son el reflejo de Estados Sociales de Derecho que no propician la participación, la igualdad material ni el cumplimiento de los derechos fundamentales; son sus consecuencias intrínsecamente relacionadas que se retro-alimentan de manera permanente.

La corrupción suele ser inequitativa y desigual impactando de manera considerable en la exclusión social. La corrupción crea obstáculos directos para el acceso a los servicios públicos y el alcance pleno de los Derechos Humanos, afectando más proporcionalmente a los pobres en términos de costo y oportunidad, además de estar motivada por algunos círculos de poder en la sociedad. Y es que los Derechos Humanos son violados en mayor o menor medida por causas de la corrupción, por tres razones básicas: la exclusión social, la ausencia de oposición política y la impunidad.

Entre los graves problemas que impiden mejorar la situación de los más pobres en los países en vía de desarrollo están la corrupción y la ineficiencia administrativa en las entidades del Estado. La corrupción hace que cuantiosos recursos destinados al mejoramiento de la calidad de vida de los sectores más pobres se desvíen hacia el enriquecimiento de funcionarios públicos y empresarios inescrupulosos.¹⁷

La corrupción, el narcotráfico y la violencia como forma de acumulación y despojo de la tierra y de las riquezas y de violación constante a los Derechos Humanos, han contribuido a consolidar entre algunos sectores minoritarios y de gran poder político-económico, una concepción patrimonial del Estado, en la cual éste es puesto al servicio de intereses particulares privilegiados. La corrupción se ha convertido en uno de los factores más destructores junto a la guerra interna y el narcotráfico. A medida que la corrupción se convierte en la vía más segura para acceder a ciertos derechos y servicios, la población más vulnerable se ve obligada a vender sus bienes para conseguir dinero y sobornar a los funcionarios públicos. En consecuencia, la corrupción expone a las familias y a los individuos al despojo constante de sus ingresos o activos, que generalmente, son los mínimos requeridos para la subsistencia.

La frecuencia de la corrupción inhibe la capacidad para impulsar la reconstrucción de economías. La corrupción parece extraer un costo más alto en los países en desarrollo y en las economías de transición, ya que son las que

17 ROMERO, Alberto. Globalización y pobreza. Editorial Unariño. 2002. p.149. Nota: el resaltado es mío y no está incluido en el original de dicho texto.

menos pueden soportar sus consecuencias. Entre otros, en estos Estados, tiende a aumentar la economía informal debido a que las transacciones de negocios de funcionarios corruptos no se pueden llevar ante los jueces y rara vez pagan impuestos.

De todas maneras las hipótesis al respecto son de diversa índole. Para algunos organismos, como el Banco Mundial, El Fondo Monetario Internacional o un país como los Estados Unidos, la causa principal, y casi única, de la pobreza en los países en desarrollo es la corrupción. Según ellos, la corrupción hace más pobres porque quita dinero, porque desalienta la inversión extranjera, porque los empresarios aumentan sus costos de producción al tener que pagar sobornos que terminan siendo una especie de impuestos. La corrupción disminuye la competitividad al elevar el precio de venta.

La agencia de calificación de valores *Standard and Poor's* considera que hay una probabilidad entre el 50% al 100% de que los inversionistas pierdan su inversión en cinco años. La inversión en países corruptos es, según el Banco Mundial, 5% menos que en los países exentos de corrupción.

Para Daniel Kauffman, con el dinero que se utiliza para la corrupción se reduciría en 3/4 partes el índice de mortalidad infantil en el mundo y se elevaría en un 400% el ingreso de los ciudadanos. Otros análisis de regresiones estadística que van en la misma vía, indican que la cantidad de corrupción se liga negativamente al nivel de la inversión y el desarrollo económico, al marginamiento de préstamos bancarios y ayudas internacionales.

La corrupción, la corrupción política particularmente, desvía el proceso de toma de decisiones conectado con proyectos de inversión pública: el grado de distorsión es más alto con instituciones de revisión más débiles. La evidencia de ciertos estudios demuestra que una corrupción más alta está asociada a: baja revenues del gobierno, una inversión pública más alta con menor productividad, baja en los gastos en operaciones y mantenimiento, una calidad más baja en infraestructura pública; la evidencia también demuestra que la corrupción aumenta la inversión pública mientras que reduce su productividad.¹⁸

Esto puede ser causa del impacto negativo de la inversión pública en el crecimiento. Y es que cuando la corrupción desempeña un papel grande en la selección de proyectos y de contratistas para inversión pública, el resultado de este proceso es un presupuesto que se pierde o desvía de su destinación original en grandes proporciones.

18 TANZI, Vito y DAVOODR, Hamid. *Corruption, Public Investment and Growth. International Monetary Fund. October 1997.* En: www.imf.org/external/pubs/ft/wp/wp97139.pdf

Paulo Mauro¹⁹ afirma que la corrupción desacelera el crecimiento económico, según una muestra de 68 países tomados de encuestas de *Business International* para la década del 80.

En Colombia, una parte importante de los recursos públicos que se pierden o desvían no es por corrupción, sino por modificaciones en contratos, que si bien reúnen los requisitos de ley, presentan falencias en sus elementos a nivel técnico que no permiten la defensa de intereses colectivos, favoreciendo la realización de ganancias extraordinarias de ciertos conglomerados privados nacionales o internacionales sin una debida justificación.

Para otras corrientes el problema de la pobreza está más ligado a los procesos económicos provenientes del modelo neoliberal y la globalización mundial.

Y es que la relación entre globalización y pobreza tomada como punto de partida para el análisis de la problemática socioeconómica a escala mundial, permite comprender mejor las contradicciones del modelo de desarrollo económico y social que se sustenta en el mercado. A pesar de los avances científicos y tecnológicos los beneficios son para unos pocos. No en vano la cuarta parte de la humanidad sobrevive en la pobreza o miseria.

Los actuales procesos económicos globales son de naturaleza conflictiva y excluyente, especialmente en los países pobres, parece inevitable que la supervivencia del espacio de actuación de los Estados exija la competencia de construir modelos de equilibrio que -aunque basados en tensión y conflictos- apunten hacia algún crecimiento económico, políticas de empleo y cierta desconcentración de la renta.²⁰

Para Nora Lustig, la macroeconomía de un país tiene un papel preponderante a la hora de reducir la vulnerabilidad de los pobres:

Las crisis macroeconómicas no sólo afectan el nivel de vida actual de los pobres, sino su capacidad para salir de la pobreza. Se muestran las evidencias del impacto de las crisis económicas sobre la pobreza y la desigualdad en América Latina. Las crisis no sólo se traducen en mayores tasa de pobreza, sino que pueden provocar un daño irreversible en el capital humano de los pobres... Se concluye que la prevención de las crisis y una respuesta favorable a los pobres ante las mismas deberían constituir un importante componente de la estrategia de lucha contra la pobreza... el papel de la política cambiaria, los controles de capital y la política anticíclica en la generación o prevención de las crisis es importante... la

19 MAURO, Paulo. *Corruption and Growth*. En: *Quarterly Journal of Economics*. 1995. pp. 681 - 713.

20 DUPAS, Gilberto. *Economía global y exclusión social*. Fundación histórica Tavera. España. Editorial Prisma. p. 95.

principal enseñanza es que una política macroeconómica socialmente responsable puede proteger a los pobres en las épocas de crisis y contribuir al mismo tiempo a reducir la pobreza crónica... las crisis macroeconómicas, con la excepción de las guerras, han sido la causa más importante de los grandes incrementos en la pobreza, tanto en los ingresos como en el consumo.²¹

Sin embargo, se puede apreciar como detrás de estos argumentos políticos y económicos se encuentran preocupaciones por la exclusión y la desigualdad social.

Dentro de los tipos de exclusión existentes el más importante es el de la *exclusión cultural*²², por recoger la problemática existente. Este contiene dos formas básicas de exclusión: la exclusión por el modo de vida (se niega el reconocimiento y la cabida al modo de vida escogido) y la exclusión de la participación. La *exclusión* por el modo de vida con frecuencia se superpone con la exclusión social, económica y política debido a la discriminación y desventaja en cuanto a empleo, vivienda, educación y representación política. Para mitigar la exclusión es necesario trabajar en el área de cinco políticas públicas: participación política, religión, acceso a la justicia, idioma y acceso a oportunidades socioeconómicas.

Siendo acorde con lo anteriormente dilucidado, si la exclusión no disminuye la desigualdad se mantiene. Y si la desigualdad no varía, la tasa de crecimiento requerida para alcanzar, incluso metas relativamente moderadas de reducción de la pobreza, es bastante elevada. Es como trabajar por una utopía con las herramientas equivocadas.

La conclusión más importante que se puede derivar del presente estudio es que el principal obstáculo que se interpone al éxito de los esfuerzos por reducir la pobreza en América Latina y el Caribe radica en que el mejor remedio para tratar la pobreza que aflige a la región -la reducción de la desigualdad- parece ser uno que le resulta muy difícil recetar.²³

Si el mundo desea lograr los objetivos de Desarrollo del Milenio y erradicar definitivamente la pobreza, primero debe enfrentar con éxito el desafío de construir sociedades inclusivas y diversas en términos culturales; eso no sólo es necesario para que los países puedan dedicarse a otras prioridades, tales como el crecimiento económico y la prestación de servicios de salud y educación para todos los ciudadanos, sino porque permitir la expresión cultural plena de toda

21 LUSTIG, Nora. La crisis y la incidencia de la pobreza: macroeconomía socialmente responsable. En: Documentos del Banco Interamericano de Desarrollo. Pp. 6-9. Nota: resaltado propio; no está incluido en el texto original.

22 PNUD. Informe de desarrollo humano 2004: la diversidad cultural en el mundo de hoy.

23 CEPAL. Hacia el objetivo del milenio de reducir la pobreza en América Latina y el Caribe. Chile, Febrero de 2003. p. 49.

la gente es en sí un importante objetivo del desarrollo. El desarrollo humano trata sobre todo de ampliar las opciones de la gente, es decir, permitir que las personas elijan el tipo de vida que quieren llevar, pero también de brindarle tanto las herramientas como las oportunidades para que puedan tomar tal decisión... es un asunto tanto político como económico, pues abarca desde la protección de los Derechos Humanos hasta el fortalecimiento de la democracia.²⁴

Pensar como en el Consenso de Washington que el crecimiento económico sostenido garantiza *per se* el mejoramiento de los pobres, es una falacia. Se requiere inclusión social, calidad de vida, educación, salud, empoderamiento de la población y una reforma total al Estado.

4.2. El papel del empoderamiento.

En un contexto institucional, *empoderamiento* se refiere al cambio de relaciones institucionales desiguales. Es por ello que mediante inclusión, voz y responsabilidad puede llegar a promover la cohesión y la confianza social, cualidades estas que pueden ayudar a reducir la corrupción, reforzar el desempeño gubernamental y proporcionar ambientes para reformas jurídico-sociales, lo que por ende, produce beneficios para la efectividad del desarrollo social y el crecimiento económico.

Con elementos como acceso a la información, inclusión y participación, rendición pública de cuentas o capacidad organizacional local, el empoderamiento es más accesible y realizable.

La corrupción es un adversario del empoderamiento. Contiene elementos profundamente antidemocráticos, ineficientes e inequitativos, lo cual está estrechamente ligado con la naturaleza del sistema político y social. Una sociedad con una democracia poco desarrollada, con graves y profundos problemas de inclusión social como la que presenciamos, y acechada por múltiples formas de violencia que bloquean la participación ciudadana en asuntos públicos y que dejan sin legitimidad la fuerza de la ley, evidentemente se ve asediada por prácticas y formas políticas insuficientemente representativas de los intereses colectivos.

La corrupción es tanto un síntoma como una causa de los malos gobiernos, y su peso recae especialmente sobre los pobres, quienes no cuentan con los recursos suficientes para pagar sobornos, situación que va en contravía de los objetivos básicos de cualquier tipo de empoderamiento. En este contexto, empoderar a las personas mediante mayor apertura y participación sociopolítica puede conducir, tanto a la disponibilidad de mayor información acerca de lo nefasta que es la corrupción, como a ejercer presión para eliminarla.

24 PNUD. Informe desarrollo humano 2004: la diversidad cultural en el mundo de hoy. p.5.

La experiencia demuestra que los pobres no participan en actividades cuando saben que su participación no haría ninguna diferencia para los productos que se estén ofreciendo o las decisiones que se estén tomando, porque no hay mecanismos que obliguen a los gobernantes o proveedores a responder.

En las “Voces de la pobreza”²⁵ se establece que los pobres anhelan ser escuchados y tratados con respeto y dignidad, aun si sus problemas no llegan a ser resueltos. El ser escuchados es ya de por sí un ejercicio de efectivización de los derechos a la igualdad y a la dignidad humana. Los más pobres generalmente son excluidos de la participación en las instituciones del Estado que toman las decisiones y administran los recursos que afectan su modo de vida cotidiano. Incrementar el acceso de los pobres a oportunidades, seguridad y empoderamiento es de vital importancia para el crecimiento económico y la reducción de la pobreza, impactando ante todo en el buen gobierno.

El buen gobierno promueve el empoderamiento y éste a su vez incide en él. Es de tener presente que un buen gobierno no es aquel que actúa eficaz y eficientemente en un territorio, sin contar con la legitimidad y el trabajo mancomunado de sus habitantes. Un buen gobierno es aquel que diseña sus políticas de la mano con la sociedad civil, interactúa con ella durante todo el proceso, sabe de sus necesidades, se retro-alimenta constantemente con ella, le rinde cuentas, es transparente en su labor, no es corrupto, todo en procura del interés general y el bienestar social.

Entre las acciones para empoderar económicamente a los pobres están: conectarlos a una información acerca de los mercados, reducir los costos de transacción para los proveedores de servicios mediante el uso de tecnología de la información, simplificar los procedimientos de registro y expedición de licencias; invertir en organizaciones, redes y agrupaciones empresariales de los pobres.

Trabajar el empoderamiento con los pobres es quizás una de las mejores salidas al problema, claro está, de la mano de políticas públicas que promuevan la inclusión, la disminución de la desigualdad, el trabajo por la transparencia y el buen gobierno y el desarrollo social; así como de la voluntad política, en todos los niveles, de la ciudadanía, los gobernantes, los organismos internacionales, los países industrializados y los mismos países en vías de desarrollo.

5. A MODO DE CONCLUSIÓN

La corrupción como “mal de muchos y consuelo de pocos” es un fenómeno que prolifera tanto en los países industrializados como en los países en vías de

25 NARAYAN, Deepa. Empoderamiento y reducción de la pobreza. Banco Mundial. Editorial Alfaomega. 2002.México.

desarrollo. Sin embargo, su grado de generalización, globalización y adaptación en la esfera mundial y regional, varía. La corrupción no es un problema por sí mismo, es un síntoma inequívoco de problemas circundantes en los sistemas político, económico, social y cultural, que sin duda alguna, reproduce esquemas de desigualdad y exclusión social, incidiendo en mayor o menor grado en las condiciones de vida cotidianas de los pobres.

Sin embargo, y como se enunció en páginas anteriores de este escrito, la corrupción no es una causa de la pobreza: es junto con ella, una de las consecuencias inminentes y más visibles de los frágiles regímenes democráticos de nuestros actuales Estados Sociales de Derecho, que día a día trabajan por la consecución de intereses privados, dejando en un plano secundario el bienestar de la población y el cumplimiento de los Derechos Humanos, propiciando la exclusión social, la desigualdad, la ampliación de la brecha entre ricos y pobres y el dominio de los postulados capitalistas y su modelo neoliberal sobre la satisfacción de las necesidades de cualquier índole de los pueblos. No es sino echarle un vistazo a las estadísticas (aunque en ellas no se puede confiar plenamente) para observar que los países con mayores niveles de corrupción suelen ser los más pobres, y además, los que tienen las más altas tasas de desigualdad social y exclusión, y que históricamente han tenido Estados democráticos débiles y condenados al fracaso.

Sacar a los pobres de su situación precaria y cumplir las metas del milenio, específicamente la erradicación de la pobreza absoluta, es por el momento una total utopía, un sueño por el cual luchar.

Mientras no exista una voluntad política por parte de los Estados, mientras no se les brinde a los pobres voz, y ante todo voto; mientras no se trabaje mancomunadamente y se les proporcione un empoderamiento real; mientras los principios de un buen gobierno no pasen a ser más que palabras; mientras no exista conciencia de la situación en la que se encuentran millones de personas en el mundo; mientras no se trabajen políticas públicas que interrelacionen los problemas sociales, económicos y culturales; mientras no se respeten los derechos de los otros y sus formas de ser y de pensar; y mientras el interés colectivo no esté por encima del individual, cualquier intento por construir otro mundo será en vano y simplemente estaremos asistiendo a un acto donde seguirán predominando la violación de los Derechos Humanos, la lucha constante por el poder y el incremento de número de personas que diariamente mueren sin ver un pedazo de pan en sus manos, a quienes les arrebatan las oportunidades para alcanzar una vida digna, entre otras, por causa de la corrupción y para quienes los derechos consagrados en las constituciones políticas del mundo sólo llegan a ser letras muertas.

BIBLIOGRAFÍA

- ARTEAGA, Ana María. La metodologías en la pobreza por ingreso. Documento de evaluación para el Diplomado en Pobreza, exclusión social y desarrollo de CLACSO. 2004.
- BANCO MUNDIAL. Formulación de Estrategias de reducción de la pobreza en los países en desarrollo. Septiembre de 1999.
- BANCO MUNDIAL. En el umbral del siglo XXI. Informe sobre el desarrollo mundial 1999 – 2000. Madrid, pág: 2 – 28, 107 – 124.
- BOLTVINIK, Julio. Tipologías de los métodos de medición de la pobreza. Los métodos combinados. En: Revista de comercio exterior. Vol 53, num 5, mayo de 2003. Pág: 453 – 465.
- Cambio cultural. ¿ cómo se mide la pobreza?. En: www.cambiocultural.com.ar
- CARBONELL, Miguel y VÁSQUEZ., Rodolfo. Coordinadores. Poder, derecho y corrupción. Siglo XXI, editores. México, primera edición, 2003.
- Comisión Económica de América Latina - CEPAL. Hacia el objetivo del milenio de reducir la pobreza en América Latina y el Caribe. Chile , febrero de 2003.
- DUPAS, Gilberto. Economía global y exclusión social. Fundación histórica Tavera. España. Editorial Prisma. Pág: 55 – 96.
- Embajada de los Estados Unidos de América. Memorias del Foro: Haciéndole frente a la corrupción. Enero de 1999, Bogotá.
- GARAY, Luis Jorge. Sobre el papel y la naturaleza de la corrupción en Colombia. En: “Memorias Foro de lucha contra la corrupción, Gobernabilidad y Desempeño Institucional”. Bogotá. Marzo 21 de 2002.
- GONZÁLEZ, Llaca, Edmundo. Pobreza y corrupción. En: www.funciónpublica.gob.mx/prensasemas/doctos/pobrezaycorrupcion.doc . Enero 22 de 2004.
- ISAZA, Omar. Corrupción, captura del Estado y privatizaciones: tres formas ilegítimas de apropiación de lo público. En: Seminario Internacional de Corrupción y Derechos Humanos. Medellín, 18 de noviembre de 2004.
- LÓPEZ, Jaime. Grupos de poder, corrupción y exclusión. Una propuesta de análisis. En: www.probid.org
- MALEM, Jorge. La Corrupción: Aspectos éticos, económicos, políticos y jurídicos. Editorial Gedisa.
- MEDELLÍN, Pedro. La corrupción en Bogotá, elementos para su estudio. En: “Foro económico, regional y urbano. Febrero 1996, # 2.
- MAURO, Paulo. *Corruption and Growth*. En: “*Quarterly Journal of economics*”. 1995, pág: 681 – 713. En: www.imf.org/external/pubs/ft/issues6/
- NARAYAN, Deepa. Empoderamiento y reducción de la pobreza. Banco Mundial. Ediciones Alfaomega. México. 2002.
- O´DONELL, Guillermo y TOKMAN, Víctor. Compiladores. Pobreza y desigualdad en América Latina. Editorial Piados. Argentina. 1999.
- Organización de Naciones Unidas. Declaración universal de los Derechos Humanos. Asamblea General de la ONU. 10 de diciembre de 1948.
- PNUD. Informe de desarrollo humano 2004. La diversidad cultural en el mundo de hoy. Pobreza, amenaza eficacia de Derechos Humanos en América Latina. En: www.elcolombiano.com.co 25 de febrero de 2005.
- Red de Promotores de Derechos Humanos. ¿Qué son los derechos humanos? En: Serie: “Derechos humanos, para vivir en paz”. Defensoría del Pueblo. Bogotá. 2004.
- ROMERO, Alberto. Globalización y pobreza. Editorial Uninariño. 2002. Pág: 99 – 167.
- SANTANA, Pedro (compilador). Crisis política, impunidad y pobreza en Colombia. Editorial Foro Nacional por Colombia. 1997. Primera Edición.
- SEN, Amartya. Sobre conceptos y medidas de Pobreza. En: “Comercio exterior”. Vol 42, núm. 4, 1992.

Social Watch. Informe anual 2002: El impacto social de la globalización en el mundo. Uruguay. 2002.

Social Watch. Informe anual 2003: Los pobres y el mercado. Uruguay. 2002.

Social Watch. Informe anual 2004: miedos y miserias: obstáculos para la seguridad humana. Uruguay. 2002.

TANZI, Vito and DAVOODR, Hamid. Corruption, Public Investment and Growth. International Monetary Fund. October 1997. En: www.imf.org/external/pubs/ft/wp/wp97139.pdf

UGARTECHE, Oscar. La nueva Corrupción. Tipología y aproximaciones teóricas desde el caso Fujimori. En: Revista Nueva Sociedad. Diciembre de 2004, # 194.

VARGAS, Edmundo. La lucha contra la corrupción en la agenda regional e internacional. Las convenciones de la OEA y de la ONU. En: Nueva Sociedad, # 194, diciembre de 2004.

WEBER, Abramo y RIBEIRO Capobianco, Eduardo. Licitaciones y contratos públicos. El caso de Brasil. En: Nueva Sociedad, # 194, diciembre de 2004.

www.desco.org.pe/publicaciones/QH/qh144/qh144.asp. Pobreza y corrupción.

www.corporacionpp.org.co/index.php?option=can Los servicios públicos son derechos humanos.

www.rolandocordera.org.mx/esta_inter/pobreza.htm Pobreza y corrupción.

www.eumed.net/cursecon/colaboraciones/keckeissen_pobreza_A.htm Falsas causas de la pobreza.

www.serpiente.dgsca.unam.mx/cinu/pobreza/pobreza1.htm Pobreza y Derechos Humanos.

www.iglesiauruguay.com/documento_caracas.htm Pobreza y Drechos Humanos.

[www.unhchr.ch/huridocda/huridoca.nsf/\(symbol\)/E.CN.4.RES.2002.30.Sp?opendocument](http://www.unhchr.ch/huridocda/huridoca.nsf/(symbol)/E.CN.4.RES.2002.30.Sp?opendocument) Los derechos humanos y la extrema pobreza.

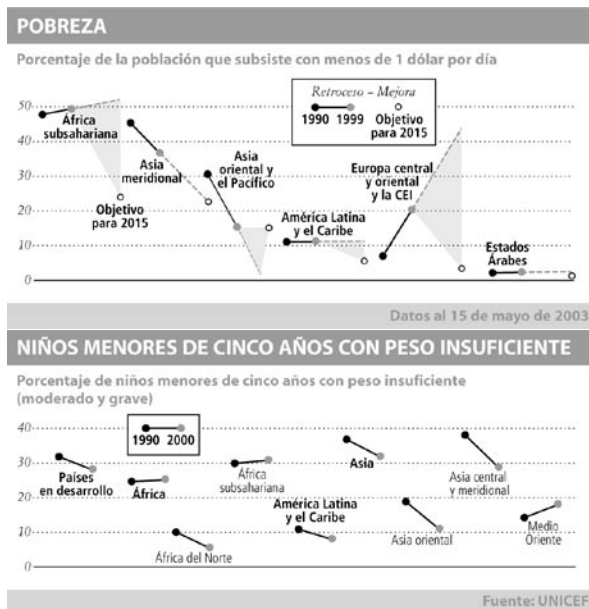
www.bancomundial.org

www.eclac.org

www.imf.org

www.banrep.gov.co

www.clacso.org



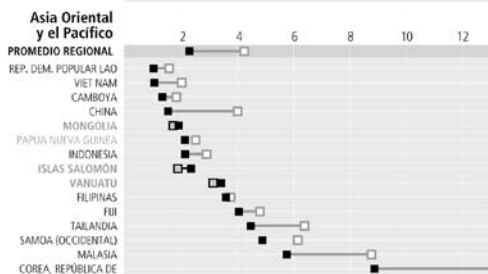
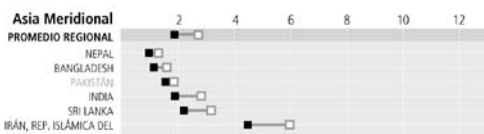
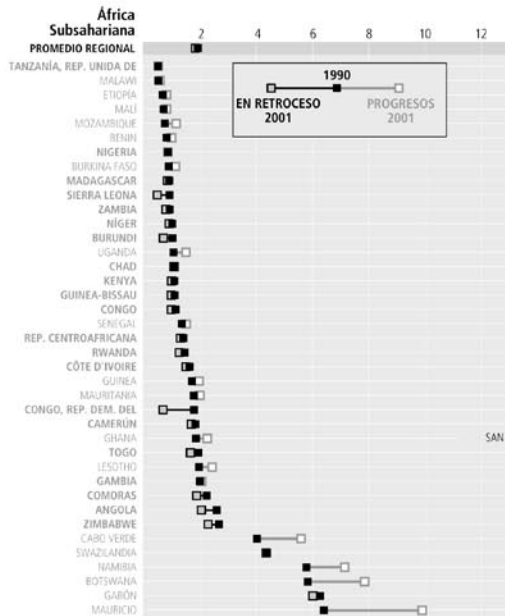
Países con ingreso en 1999 de 10.000 dólares o menos

Distribución regional de personas que sobreviven con menos de \$1 al día (PPA)

Total mundial: 1.241 millones en 1999



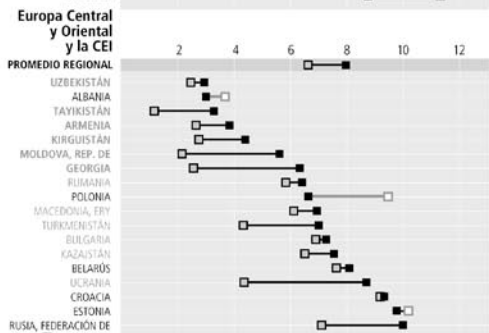
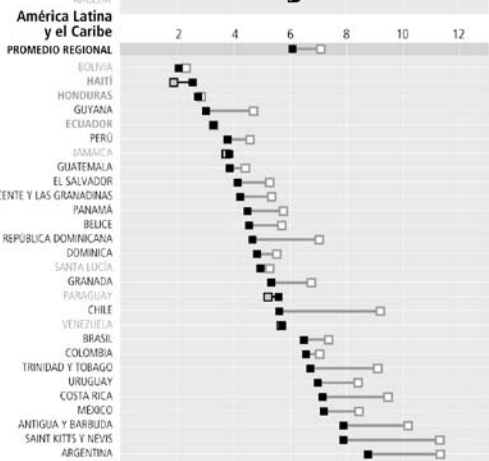
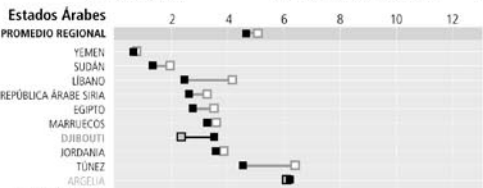
CLASIFICACIÓN DE PAÍSES SEGÚN LOS VALORES DE 1990



Número de personas que sobreviven con menos de \$1 al día, 1999 (millones)

África Subsahariana	315
Asia Meridional	488
Asia Oriental y el Pacífico	279
Estados Árabes	6
América Latina y el Caribe	57
Europa Central y Oriental y la CEI*	9

Máxima prioridad (países en NEGRITA y COLOR)
Alta prioridad (países en COLOR)
No hay datos



* se refiere a la población que sobrevive con menos de \$2 al día.

Datos al 15 de mayo de 2003

Esta planilla de Excel proporciona el Índice de Percepciones de Corrupción 2004, compilado por la
universidad de Passau, para Transparency International. Para mayor información sobre los datos y la metodología, por favor remitirse al
comunicado de prensa y el documento marco en www.transparency.org o www.icgg.org

Fuentes utilizadas (para más detalle, ver Tabla de Fuentes debajo)																						
Rango	País	Puntuación del IPC 2004*	Rango de Confiables (Desviación estándar)**	Encuestas utilizadas***	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18
					BEEPS 2002	CU 2003	EU 2004	FH 2004	II 2003	IMD 2002	IMD 2003	IMD 2004	MDB 2002	MIC 2004	PERC 2002	PERC 2003	PERC 2004	TI/GI 2002	WMRC 2004	WEF 2002	WEF 2003	WEF 2004
1	Finlandia	9.7	9.5 - 9.8	9			#			#	#	#		#					#	#	#	#
2	Nueva Zelanda	9.6	9.4 - 9.6	9			#			#	#	#		#					#	#	#	#
3	Dinamarca	9.5	9.3 - 9.7	10		#				#	#	#		#					#	#	#	#
	Islandia	9.5	9.4 - 9.7	8						#	#	#		#					#	#	#	#
5	Singapur	9.3	9.2 - 9.4	13		#				#	#	#		#	#	#	#	#	#	#	#	#
6	Suecia	9.2	9.1 - 9.3	11		#				#	#	#		#					#	#	#	#
7	Suiza	9.1	8.9 - 9.2	10			#			#	#	#		#					#	#	#	#
8	Noruega	8.9	8.6 - 9.1	9			#			#	#	#		#					#	#	#	#
9	Australia	8.8	8.4 - 9.1	15		#		#		#	#	#		#	#	#	#	#	#	#	#	#
10	Holanda	8.7	8.5 - 8.9	10			#			#	#	#		#					#	#	#	#
11	Reino Unido	8.6	8.4 - 8.8	12		#			#	#	#	#		#					#	#	#	#
12	Canadá	8.5	8.1 - 8.9	12		#	#		#	#	#	#		#					#	#	#	#
13	Austria	8.4	8.1 - 8.8	10			#			#	#	#		#					#	#	#	#
	Luxemburgo	8.4	8.0 - 8.9	7						#	#	#		#					#	#	#	#
15	Alemania	8.2	8.0 - 8.5	11		#	#			#	#	#		#					#	#	#	#
16	Hong Kong	8.0	7.1 - 8.5	13						#	#	#		#	#	#	#	#	#	#	#	#
17	Bélgica	7.5	7.1 - 8.0	10			#			#	#	#		#					#	#	#	#
	Irlanda	7.5	7.2 - 7.9	10		#				#	#	#		#					#	#	#	#
	EE.UU.	7.5	6.9 - 8.0	14			#		#	#	#	#		#	#	#	#	#	#	#	#	#
20	Chile	7.4	7.0 - 7.8	11		#				#	#	#	#	#					#	#	#	#
21	Barbados	7.3	6.6 - 7.6	3			#							#						#	#	#
22	Francia	7.1	6.6 - 7.6	12		#	#		#	#	#	#		#					#	#	#	#
	España	7.1	6.7 - 7.4	11		#	#			#	#	#		#					#	#	#	#
24	Japón	6.9	6.2 - 7.4	15		#	#		#	#	#	#		#	#	#	#	#	#	#	#	#
25	Malta	6.8	5.3 - 8.2	4										#					#	#	#	#
26	Israel	6.4	5.6 - 7.1	10		#	#			#	#	#		#					#	#	#	#
27	Portugal	6.3	5.8 - 6.8	9						#	#	#		#					#	#	#	#
28	Uruguay	6.2	5.9 - 6.7	6			#							#					#	#	#	#
29	Omán	6.1	5.1 - 6.8	5		#	#		#					#					#	#	#	#
	Emiratos Arabes Unidos	6.1	5.1 - 7.1	5			#		#					#					#	#	#	#
31	Botswana	6.0	5.3 - 6.8	7		#	#			#	#	#		#					#	#	#	#
	Estonia	6.0	5.6 - 6.7	12	#	#	#	#		#	#	#		#					#	#	#	#
	Eslovenia	6.0	5.6 - 6.6	12	#	#	#			#	#	#		#					#	#	#	#
34	Bahrain	5.8	5.5 - 6.2	5			#		#					#					#	#	#	#
35	Taiwán	5.6	5.2 - 6.1	15		#	#		#	#	#	#		#	#	#	#	#	#	#	#	#
36	Chipre	5.4	5.0 - 5.8	4		#	#							#					#	#	#	#
37	Jordania	5.3	4.6 - 5.9	9			#		#		#	#		#					#	#	#	#
38	Qatar	5.2	4.6 - 5.6	4		#	#		#					#					#	#	#	#
39	Malasia	5.0	4.5 - 5.6	15		#	#		#	#	#	#		#	#	#	#	#	#	#	#	#
	Túnez	5.0	4.5 - 5.6	7		#	#							#					#	#	#	#
41	Costa Rica	4.9	4.2 - 5.8	8		#	#						#						#	#	#	#
42	Hungría	4.8	4.6 - 5.0	12	#	#	#	#		#	#	#		#					#	#	#	#
	Italia	4.8	4.4 - 5.1	10			#			#	#	#		#					#	#	#	#
44	Kuwait	4.6	3.8 - 5.3	5		#	#		#					#					#	#	#	#
	Lituania	4.6	4.0 - 5.4	9	#	#	#							#					#	#	#	#
	Sudáfrica	4.6	4.2 - 5.0	11		#	#			#	#	#	#	#					#	#	#	#
47	Corea del Sur	4.5	4.0 - 4.9	14						#	#	#	#	#	#	#	#	#	#	#	#	#
48	Seychelles	4.4	3.7 - 5.0	3			#							#					#	#	#	#
49	Grecia	4.3	4.0 - 4.8	9						#	#	#		#					#	#	#	#
	Surinam	4.3	2.1 - 5.8	3			#							#					#	#	#	#
51	República Checa	4.2	3.7 - 4.9	11	#		#	#		#	#	#		#					#	#	#	#
	El Salvador	4.2	3.3 - 5.1	7			#						#	#					#	#	#	#
	Trinidad y Tobago	4.2	3.6 - 5.2	6			#							#					#	#	#	#
54	Bulgaria	4.1	3.7 - 4.6	10	#	#	#						#	#					#	#	#	#
	Mauricio	4.1	3.2 - 4.8	5			#							#					#	#	#	#
	Namibia	4.1	3.5 - 4.6	7	#	#	#							#					#	#	#	#
57	Latvia	4.0	3.8 - 4.3	8	#		#	#						#					#	#	#	#
	Eslovaquia	4.0	3.6 - 4.5	11	#		#	#		#	#	#		#					#	#	#	#
59	Brasil	3.9	3.7 - 4.1	11		#	#			#	#	#	#	#					#	#	#	#
60	Belice	3.8	3.4 - 4.1	3			#							#					#	#	#	#
	Colombia	3.8	3.4 - 4.1	10						#	#	#	#	#					#	#	#	#
62	Cuba	3.7	2.2 - 4.7	4		#	#							#					#	#	#	#
	Panamá	3.7	3.4 - 4.2	7		#	#							#					#	#	#	#
64	Ghana	3.6	3.1 - 4.1	7		#	#						#	#					#	#	#	#
	México	3.6	3.3 - 3.8	11		#	#			#	#	#	#	#					#	#	#	#
	Tailandia	3.6	3.3 - 3.9	14		#	#			#	#	#	#	#	#	#	#	#	#	#	#	#
67	Croacia	3.5	3.3 - 3.8	9	#		#	#					#	#					#	#	#	#
	Perú	3.5	3.3 - 3.7	8		#	#						#	#					#	#	#	#
	Polonia	3.5	3.1 - 3.9	13	#	#	#			#	#	#	#	#					#	#	#	#
	Sri Lanka	3.5	3.1 - 3.9	8		#	#						#	#					#	#	#	#
71	China	3.4	3.0 - 3.8	16		#	#		#	#	#	#	#	#	#	#	#	#	#	#	#	#
	Arabia Saudita	3.4	2.7 - 4.0	5		#	#		#					#					#	#	#	#
	Siria	3.4	2.8 - 4.1	5		#	#		#					#					#	#	#	#
74	Bielorrusia	3.3	1.9 - 4.8	5	#	#	#							#					#	#	#	#
	Gabón	3.3	2.1 - 3.7	3		#								#					#	#	#	#
	Jamaica	3.3	2.8 - 3.7	6		#								#					#	#	#	#

Rango	País	Puntuación del IPC 2004*	Confianza (Desviación estándar)**	Encuestas utilizadas***	Fuentes utilizadas (para más detalle, ver Tabla de Fuentes debajo)																	
					1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18
					BEPS 2002	CU 2003	EU 2004	PH 2004	II 2003	IMD 2002	IMD 2003	IMD 2004	MDR 2002	MIG 2004	PERC 2002	PERC 2003	PERC 2004	TI/GI 2002	WMRC 2004	WEF 2002	WEF 2003	WEF 2004
77	Benin	3.2	2.0 - 4.3	3	#	#								#					#			
	Egipto	3.2	2.7 - 3.8	8		#	#		#				#	#					#		#	#
	Mali	3.2	2.2 - 4.2	5		#								#					#		#	#
	Marruecos	3.2	2.9 - 3.5	7		#	#		#					#					#	#	#	#
	Turquia	3.2	2.8 - 3.7	13	#	#				#	#	#	#	#					#	#	#	#
82	Armenia	3.1	2.4 - 3.7	5				#					#	#					#		#	#
	Bosnia y Herzegovina	3.1	2.7 - 3.5	7	#	#							#	#					#		#	#
	Madagascar	3.1	1.8 - 4.4	4				#						#					#		#	#
85	Mongolia	3.0	2.6 - 3.2	3		#								#					#		#	#
	Senegal	3.0	2.5 - 3.5	6		#	#							#					#		#	#
87	República Dominicana	2.9	2.4 - 3.3	6										#					#	#	#	#
	Irán	2.9	2.2 - 3.4	5		#	#		#					#					#		#	#
	Rumania	2.9	2.5 - 3.4	12	#	#	#			#	#	#	#	#					#	#	#	#
90	Gambia	2.8	2.2 - 3.4	5		#								#					#		#	#
	India	2.8	2.6 - 3.0	15		#	#		#	#	#	#	#	#	#	#	#	#	#	#	#	#
	Malawi	2.8	2.2 - 3.7	5			#							#	#				#		#	#
	Mozambique	2.8	2.4 - 3.1	7		#	#						#	#					#		#	#
	Nepal	2.8	1.6 - 3.4	3										#					#		#	#
	Rusia	2.8	2.5 - 3.1	15	#	#	#	#	#	#	#	#	#	#				#	#	#	#	#
	Tanzania	2.8	2.4 - 3.2	7		#	#						#	#	#	#	#	#	#	#	#	#
97	Algeria	2.7	2.3 - 3.0	6		#								#					#		#	#
	Libano	2.7	2.1 - 3.2	5			#		#				#	#					#		#	#
	Macedonia	2.7	2.3 - 3.2	7	#		#	#						#					#		#	#
	Nicaragua	2.7	2.5 - 3.0	7		#	#							#					#	#	#	#
	Serbia y Montenegro	2.7	2.3 - 3.0	7			#	#					#	#					#		#	#
102	Eritrea	2.6	1.6 - 3.4	3		#								#					#		#	#
	Papua y Nueva Guinea	2.6	1.9 - 3.4	4		#	#							#					#		#	#
	Filipinas	2.6	2.4 - 2.9	14		#	#			#	#	#	#	#	#	#	#	#	#	#	#	#
	Uganda	2.6	2.1 - 3.1	7		#	#						#	#					#		#	#
	Vietnam	2.6	2.3 - 2.9	11		#	#						#	#	#	#	#	#	#	#	#	#
	Zambia	2.6	2.3 - 2.9	6		#	#							#					#		#	#
108	Albania	2.5	2.0 - 3.0	4	#		#						#						#		#	#
	Argentina	2.5	2.2 - 2.8	11		#	#			#	#	#	#	#					#	#	#	#
	Libia	2.5	1.9 - 3.0	4			#		#					#					#		#	#
	Autoridad Palestina	2.5	2.0 - 2.7	3										#					#		#	#
112	Ecuador	2.4	2.3 - 2.5	7			#							#					#	#	#	#
	Yemen	2.4	1.9 - 2.9	5		#	#		#					#					#		#	#
114	República de Congo	2.3	2.0 - 2.7	4		#	#							#					#		#	#
	Etiopía	2.3	1.9 - 2.9	6		#	#		#					#					#		#	#
	Honduras	2.3	2.0 - 2.6	7		#	#							#					#	#	#	#
	Moldova	2.3	2.0 - 2.8	5	#	#	#							#					#		#	#
	Sierra Leona	2.3	2.0 - 2.7	3		#	#												#		#	#
	Uzbekistan	2.3	2.1 - 2.4	6	#	#	#						#	#					#	#	#	#
	Venezuela	2.3	2.2 - 2.5	11		#	#			#	#	#	#	#					#	#	#	#
	Zimbabwe	2.3	1.9 - 2.7	7			#						#	#					#	#	#	#
122	Bolivia	2.2	2.1 - 2.3	6			#							#					#		#	#
	Guatemala	2.2	2.0 - 2.4	7		#	#							#					#	#	#	#
	Kazajstán	2.2	1.8 - 2.7	7	#	#	#						#						#		#	#
	Kyrgyzstan	2.2	2.0 - 2.5	5	#	#	#							#					#		#	#
	Niger	2.2	2.0 - 2.5	3			#							#					#		#	#
	Sudán	2.2	2.0 - 2.3	5		#	#		#					#					#		#	#
	Ukraine	2.2	2.0 - 2.4	10	#	#	#	#					#	#					#	#	#	#
129	Camerún	2.1	1.9 - 2.3	5			#							#	#				#		#	#
	Irak	2.1	1.3 - 2.8	4			#		#					#					#		#	#
	Kenia	2.1	1.9 - 2.4	7		#	#						#	#					#		#	#
	Pakistán	2.1	1.6 - 2.6	7			#		#				#	#					#		#	#
133	Angola	2.0	1.7 - 2.1	5			#							#					#		#	#
	República Democrática de Congo	2.0	1.5 - 2.2	3		#								#					#		#	#
	Cote d'Ivoire	2.0	1.7 - 2.2	5			#						#	#					#		#	#
	Georgia	2.0	1.6 - 2.3	7	#	#	#						#	#					#		#	#
	Indonesia	2.0	1.7 - 2.2	14		#	#			#	#	#	#	#	#	#	#	#	#	#	#	#
	Tajikistan	2.0	1.7 - 2.4	4		#		#					#	#					#		#	#
	Turkmenistan	2.0	1.6 - 2.3	3			#							#					#		#	#
140	Azerbaijan	1.9	1.8 - 2.0	7	#	#	#						#	#					#		#	#
	Paraguay	1.9	1.7 - 2.2	7		#	#							#					#	#	#	#
142	Chad	1.7	1.1 - 2.3	4			#							#					#		#	#
	Myanmar	1.7	1.5 - 2.0	4		#	#							#					#		#	#
144	Nigeria	1.6	1.4 - 1.8	9		#	#		#				#	#					#	#	#	#
145	Bangladesh	1.5	1.1 - 1.9	8		#	#						#	#					#	#	#	#
	Haiti	1.5	1.2 - 1.9	5		#								#					#	#	#	#

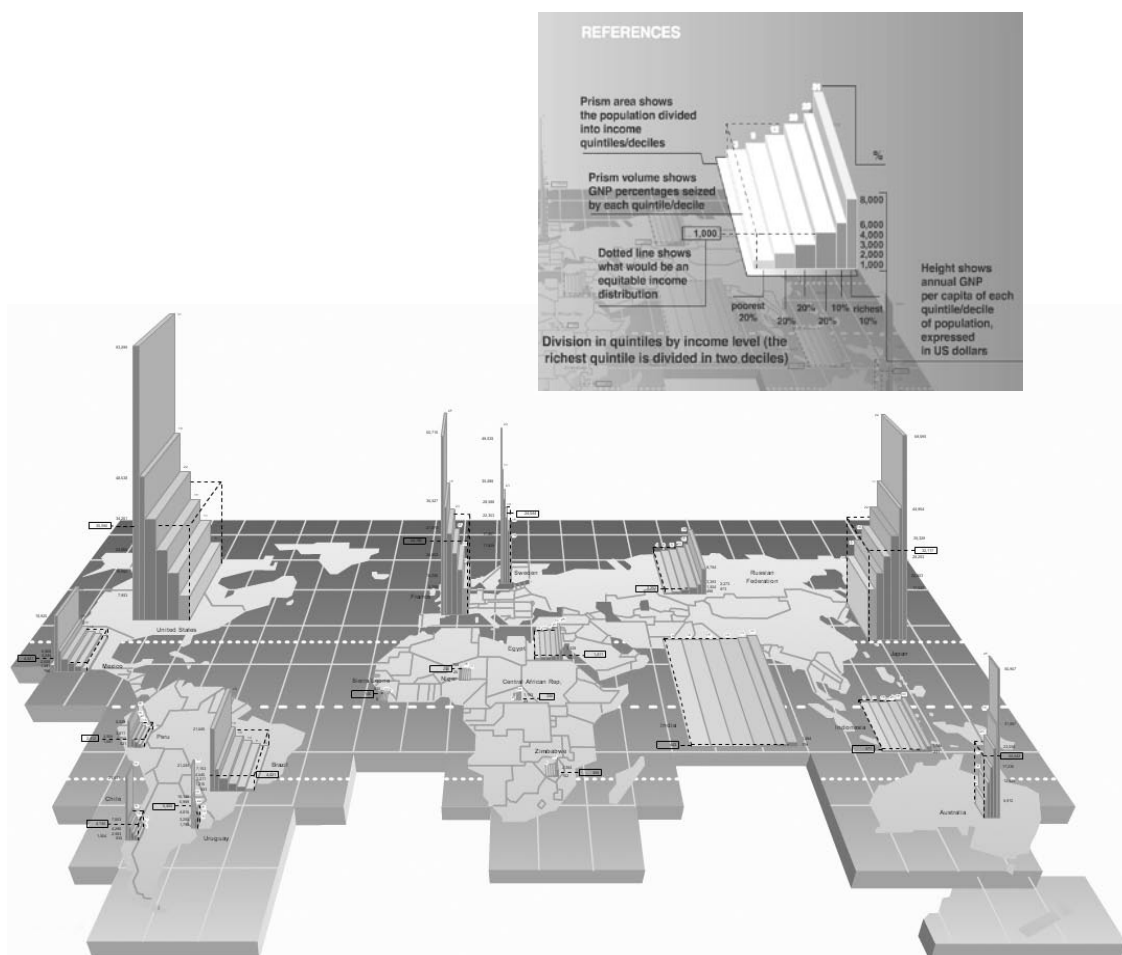
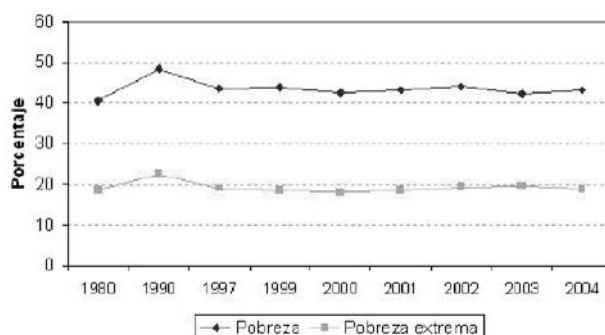
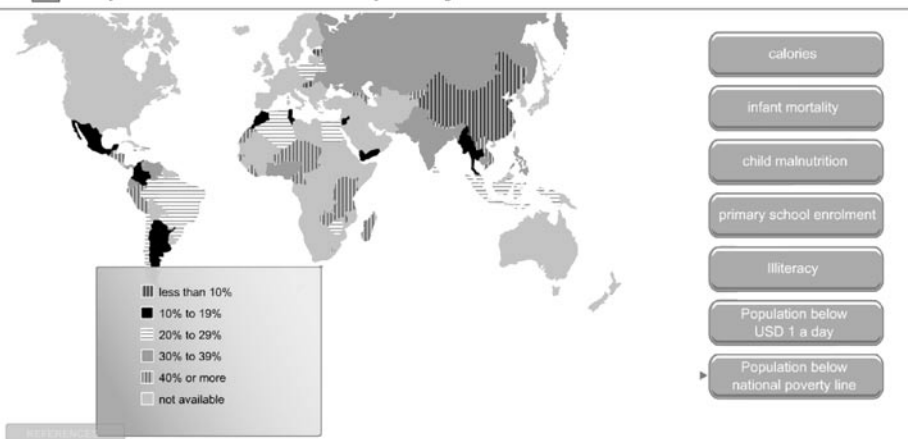


Gráfico 1. Evolución de la pobreza y la pobreza extrema en América Latina y el Caribe 1980-2004 (porcentaje de la población total)

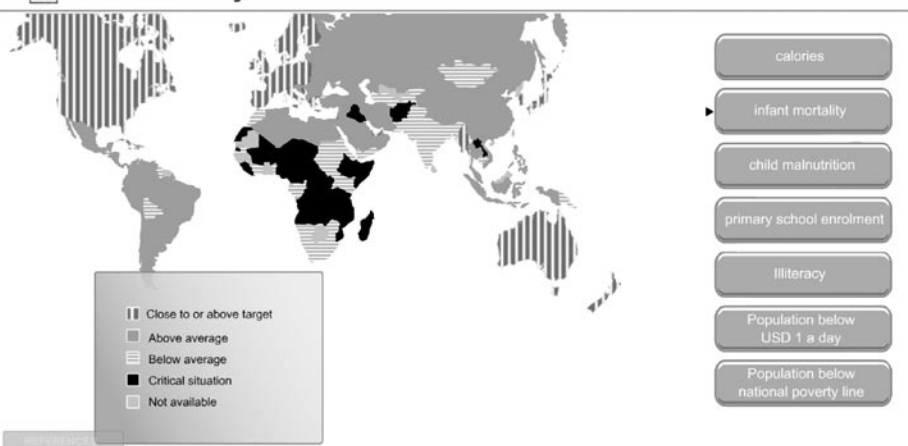


Fuente: CEPAL, Panorama Social de América Latina 2003-2004.

Population below national poverty line



Infant mortality



Fuentes de las gráficas y mapas anteriores:

www.transparency.org

www.icgg.org

<http://www.socwatch.org/en/Infos/desigualdadEntrePaises.htm>

http://www.revistafuturos.info/futuros_8/pobreza1.htm

<http://www.socwatch.org/en/Infos/mapasPobreza.htm>

Ideas finales en cápsulas

Del evento del SEMINARIO INTERNACIONAL CORRUPCIÓN Y DERECHOS HUMANOS, realizado el 18 de noviembre de 2004 en Medellín, decir que ante ese gran alud de ideas y conceptos que allí se esgrimieron vamos a dar unas conclusiones precisas, no sería lo exacto. Por ello más bien, en esta síntesis última, expresaré lo que he denominado “unas ideas fuertes del evento”, quizá corriendo el riesgo de que puedan quedarse otras ideas por fuera de este resumen. Sin embargo, el esfuerzo es por recoger al máximo todo lo expuesto en el seminario internacional, en forma de frases o párrafos cortos, o lo que puede denominarse como “ideas en cápsulas”.

- La gran participación de público que dio vida al seminario se puede tomar como algo positivo. Esta participación no significa que tenemos recurso y talento humano para trabajar en relación al tema de la transparencia, la corrupción y los Derechos Humanos.
- La privatización es un camino errado para la lucha contra la corrupción (idea tomada de la exposición de Omar Isaza)
- “Corrupción es lo que daña el interés público y beneficia el interés privado”. Concepto ecléctico traído por el profesor Juan Carlos Palou sobre corrupción y que es buen punto de partida para aproximarnos a otras miradas.
- La corrupción como un hecho cercano y vivencial para cambiar las instituciones con las que nos relacionamos.
- La perseverancia en Argentina por averiguar la verdad y el periodismo como institución y ente de control a la corrupción, son dos ideas que se destacan de la ponencia de Felipe Yapur de Argentina.
- La identificación del gran peso que tiene la informalidad en nuestro país.
- El voto forzado como violación a los derechos civiles y políticos.

- La existencia de una hipoteca en algunos administradores públicos en relación a los violentos («el aporte de los actores armados ilegales en la corrupción»).
- Hay un sistema débil de indicadores que no permite diferenciar la corrupción.
- La impunidad en la corrupción y la debilidad de los órganos de control.
- La poca independencia de los organismos de control.
- La baja capacidad de los organismos de control social.
- La corrupción también es un problema de redistribución del poder político.
- La sustancia de la estrategia anticorrupción de las Naciones Unidas es el fortalecimiento de la justicia.
- La importancia de atacar el “blanqueo” de dineros o lavado de activos en un país donde existe alta presencia del narcotráfico; es importante apuntarle a esas líneas estratégicas.
- La corrupción no se resuelve solo con la sanción del corrupto, hay que ir más

NORMAS Y POLÍTICAS INTERNACIONALES CONTRA LA CORRUPCIÓN

PRIMERA EDICIÓN, NOVIEMBRE DE 2003

AUTOR:

JAIME LÓPEZ

REVISIÓN Y ESTILO:

MARGARITA I. FUNES

SARAH CURLIN

Esta publicación fue posible a través del apoyo proporcionado por CREA Internacional de El Salvador con el financiamiento de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). Las opiniones expresadas son las del autor y no necesariamente reflejan los puntos de vista de CREA Internacional de El Salvador o de USAID El Salvador.

SIGLAS Y ABREVIATURAS

CICC	Convención Interamericana contra la Corrupción
CIES	Consejo Interamericano Económico y Social
CNUCC	Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción
GRIC	Grupo de Revisión e Implementación de Cumbres
INTOSAI	Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (siglas en inglés)
OECD	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (siglas en inglés)
OEA	Organización de Estados Americanos
ONU	Organización de las Naciones Unidas

PRESENTACIÓN

Los países están sujetos a normas y políticas de carácter internacional que tienen el propósito de prevenir, frenar o controlar la corrupción. Éstas están enfocadas principalmente en el sector gubernamental.

Un amplio conjunto de convenciones, tratados, acuerdos y estándares dictados a través de organismos internacionales, proporcionan un marco de referencia que los gobiernos deben observar para minimizar la corrupción entre sus funcionarios y para que sus instituciones funcionen en forma más transparente.

Estas normas y políticas internacionales abordan las medidas que los gobiernos deben dictar, la naturaleza y competencia de instituciones relacionadas con la prevención y persecución de la corrupción, regulaciones para resolver conflictos de interés que enfrentan los funcionarios públicos, transparencia de los presupuestos y compras gubernamentales y control del lavado de dinero y activos, entre otros aspectos.

Este libro ofrece un panorama de las normas y políticas internacionales que existen actualmente contra la corrupción, el rol que desempeñan algunos organismos que velan por su aplicación y, cuando existen, sus mecanismos de seguimiento o evaluación.

El libro se divide en dos partes. La primera se dedica a dos de los principales instrumentos jurídicos que existen a nivel internacional contra el flagelo: la Convención Interamericana contra la Corrupción (CICC) y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (CNUCC).

Como complemento a la primera parte del libro, se presenta un resumen de los acuerdos adoptados por los mandatarios en las Cumbres de las Américas, relacionados con la lucha contra la corrupción y se expone el papel que cumplen algunas instancias en el seguimiento de estos acuerdos y de la CICC.

La segunda parte de libro aborda áreas más específicas de las normas y políticas internacionales contra la corrupción, como por ejemplo la conducta de

funcionarios, la participación de la sociedad civil, mecanismos de control y otros. Por cada tema se hace una exposición de los conceptos básicos y se presenta una selección de normas y políticas relacionadas.

El anexo contiene tablas de referencia rápida sobre temas específicos de lucha contra la corrupción y normas o artículos relacionados contenidos en instrumentos internacionales.

Este trabajo puede servir para diseñadores, ejecutores o evaluadores políticas públicas relacionadas con el fortalecimiento de la transparencia y la probidad en las instituciones de gobierno. Con base en las normas y políticas internacionales existentes se pueden establecer criterios o parámetros para fijar planes y medir los avances que un país está obteniendo en materia de lucha contra la corrupción.

También es útil para los investigadores, estudiosos o periodistas que trabajen en el tema de la corrupción, particularmente con relación a los esfuerzos internacionales para reducirla o controlarla.

En el libro se presta especial atención a los espacios existentes para que grupos cívicos puedan participar en el seguimiento del cumplimiento de las normas y políticas internacionales contra la corrupción.

El libro no pretende ser una referencia exhaustiva de instrumentos normativos o de políticas que existen a nivel internacional en la materia antes referida.

Su propósito es introducir u orientar al lector sobre los instrumentos más destacados y qué instituciones tienen a su cargo velar por su aplicación.

Como complemento, el autor ha preparado una colección de documentos electrónicos que son citados a lo largo del libro y que pueden ser utilizados por el lector para estudiar con mayor detenimiento lo expuesto en los diferentes apartados¹.

Esta edición se preparó para ser distribuida en El Salvador. Por esa razón hay apartados dedicados especialmente a dicho país, los cuales están enmarcados. Al omitir dichos apartados o al complementarlos con información de otros países, el libro resulta igualmente útil para otros lectores interesados en el problema de la corrupción en América Latina.

El autor agradece profundamente a todas las personas e instituciones que le brindaron información y le dieron apoyo para el desarrollo de este trabajo. De manera particular agradece a CREA Internacional que patrocinó, con fondos de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, la investigación y publicación de esta obra.

¹ <http://www.probidad.org/mpi>

1. LAS CONVENCIONES ANTICORRUPCIÓN

La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción y la Convención Interamericana contra la Corrupción son los principales instrumentos jurídicos de carácter internacional referidos a la prevención y represión de actos irregulares cometidos por funcionarios públicos. Estas convenciones son las que se estudian en esta parte del libro.

Sumado a ellas hay normas y políticas que se enfocan en aspectos más específicos, ya sea por su enfoque temático o bien por ser de aplicación para áreas puntuales de las administraciones públicas. Estas son revisadas en la segunda parte del libro. 1.1 La OEA y la Convención Interamericana contra la Corrupción

1.1.1 Antecedentes de la CICC

La Convención Interamericana contra la Corrupción, que en adelante será citada como la CICC, se abrió a firma en marzo de 1996, bajo los auspicios de la Organización de Estados Americanos (OEA). Esto ocurrió en una reunión de dicho organismo hemisférico realizada en la ciudad de Caracas, Venezuela.

El artículo XXV de la CICC señala que ésta entraría en vigencia 30 días después de que se hubiera depositado ante la Secretaría de la OEA el segundo instrumento de ratificación² de dicho tratado, o en otras palabras, cuando dos países la hubieran adoptado. Argentina, Bolivia, Costa Rica, Ecuador, México, Paraguay, Perú y Venezuela ratificaron la CICC y presentaron los respectivos instrumentos o decretos ante la OEA en 1997, con lo cual el tratado entró en vigencia a partir de ese año.

La adopción de la CICC por parte de países miembros de la OEA tiene sus antecedentes en una serie de resoluciones y declaraciones que fueron surgiendo en el seno de dicho organismo. Al revisar estos documentos se observa cómo fue creciendo el interés sobre el tema de la corrupción en la OEA, y la orientación que fue tomando el debate en respuesta a la necesidad de desarrollar mecanismos de cooperación internacional para hacerle frente.

En la asamblea general de la OEA realizada en mayo de 1992, se aprobó una resolución en la que se encomendaba al Consejo Interamericano Económico y Social (CIES) que analizara las prácticas corruptas en el comercio internacional con relación a los desafíos económicos y sociales del continente americano para la década de los 90³. En dicha resolución se expresó que:

² Los instrumentos de ratificación normalmente son decretos legislativos.

³ Organización de Estados Americanos. Prácticas corruptas en el comercio internacional, AG/RES. 1159 (XXII-O/92). 22 de mayo de 1992. <http://www.oas.org/juridico/spanish/ag-res97/Res1159.htm>

«Las prácticas corruptas, junto con otros injustificados condicionalmente al libre comercio tienen efectos perjudiciales sobre las transacciones comerciales internacionales que atraen inversiones, recursos financieros, tecnología, conocimientos especializados y otros importantes recursos del exterior y promueven el desarrollo económico y social en todo el mundo, particularmente en los países de la región que intentan revitalizar o desarrollar sus economías».

En 1994 la Asamblea General de la OEA encomendó a su Consejo Permanente formar un grupo de trabajo para estudiar el tema de la probidad y la ética. En la respectiva resolución se estableció que dicho grupo tendría las funciones de:

«Recopilar y estudiar las legislaciones nacionales vigentes en materia de ética pública; analizar las experiencias de control y fiscalización de las instituciones administrativas existentes; hacer un inventario de los delitos que dicen relación con la ética pública configurados en las normas nacionales, y elaborar recomendaciones sobre mecanismos jurídicos para controlar dicho problema con pleno respeto a la soberanía de los Estados miembros.»⁴

La decisión de convertir a la OEA en uno de los principales foros de cooperación entre estados para combatir la corrupción quedó plasmada en la Declaración de Belém do Pará de 1994. En ella la OEA se impuso la obligación de estudiar medidas *«destinadas a combatir la corrupción, mejorar la eficiencia de la gestión pública y promover la transparencia y la probidad en la administración de los recursos políticos»*.⁵

En junio de 1995 ya estaba listo el proyecto de la «Convención sobre la Corrupción», preparado por el Grupo de Trabajo sobre Probidad y Ética Cívica, designado por el Consejo Permanente de la OEA. En ese mes, la Asamblea General de la OEA encomendó a su Comité Jurídico Interamericano que diera prioridad al estudio de dicho proyecto⁶. La CICC, como ya se mencionó, fue finalmente suscrita en marzo de 1996.

En un discurso el secretario general de la OEA, César Gaviria, expresó que:

«La convención fue el resultado de lo dispuesto en la Cumbre de Miami⁷ en tiempos en que apenas se reconocía que el tema de la corrupción podía ser parte de la Agenda Internacional. Los intentos que se habían realizado para promover iniciativas de esta naturaleza habían fracasado tanto en las

⁴ Organización de Estados Americanos. Probidad y ética pública, AG/RES. 1294 (XXIV-O/94). <http://www.oas.org/juridico/spanish/ag-res97/Res1294.htm>

⁵ Organización de Estados Americanos. Declaración de Belém do Pará, AG/DEC. 6 (XXIV-O/94). 6 de junio de 1994. <http://www.oas.org/juridico/spanish/Belem.htm>

⁶ Organización de Estados Americanos. Informe Anual del Comité Jurídico Interamericano, AG/RES. 1328 (XXV-O/95). 9 de junio de 1995. <http://www.oas.org/juridico/spanish/ag-res97/Res1328.htm>

⁷ Primera Cumbre de las Américas. Miami (Estados Unidos), diciembre de 1994

Naciones Unidas como en la OCDE⁸. De hecho, en la OCDE, los Estados más desarrollados, durante muchos años, se habían negado sistemáticamente a asumir compromisos que los vincularan jurídicamente en el combate contra la corrupción. Era, entonces, bien conocido que la legislación de algunos de esos países no sólo no castigaba a sus nacionales por sobornar a funcionarios de otros Estados, sino que, aún más, les permitía descontar de sus impuestos los sobornos pagados en el extranjero.»⁹

Adopción de la CICC por parte de Colombia

Colombia firmó la Convención Interamericana contra la Corrupción el 29 de marzo de 1996. La ratificación tuvo lugar el 25 de noviembre de 1998. El depósito del instrumento de ratificación ante la Secretaría General de la Organización de Estados Americanos fue el 19 de enero de 1999.

1.1.2 Actos de corrupción según la CICC

La CICC tipifica varios actos como hechos de corrupción. Estos son descritos a continuación utilizando nombres genéricos para facilitar su comprensión. En las legislaciones nacionales estos actos son denominados con diferentes nombres, adoptan diversas tipificaciones y su castigo o sanción se da igualmente en varias modalidades.

Es conveniente señalar que la CICC considera como «*funcionario público*», a los oficiales o servidores que prestan servicios para el Estado. Estas personas pueden haber sido seleccionados o designados por funcionarios de un rango superior o su nombramiento puede provenir de una elección popular o legislativa, sin importar su nivel jerárquico.

a) Aceptación de sobornos

La aceptación de sobornos se refiere al hecho de que una persona que ejerza un cargo público pida o reciba objetos de valor económico u otros beneficios, a cambio de adoptar u omitir acciones o decisiones que estén relacionadas con las funciones que le han sido asignadas.

Al respecto, la CICC en su sección VI.1.a establece que es un acto de corrupción:

«El requerimiento o la aceptación, directa o indirectamente, por un funcionario público o una persona que ejerza funciones públicas, de cualquier objeto de valor pecuniario u otros beneficios como dádivas, favores, promesas o ventajas

⁸ OECD: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (siglas en inglés)

⁹ Intervención del Secretario General de la OEA en la Conferencia de Estados Parte de la Convención Interamericana contra la Corrupción. Buenos Aires, Argentina, 2 de Mayo de 2001. <http://www.jus.gov.ar/minjus/oac/cicc/gaviria.htm>

para sí mismo o para otra persona o entidad a cambio de la realización u omisión de cualquier acto en el ejercicio de sus funciones públicas».

b) Ofrecimiento de sobornos

Este acto es el complemento de la aceptación de sobornos. Consiste en ofrecer o entregar a una persona que ejerza un cargo público objetos de valor económico u otros beneficios, a cambio de éste adopte u omita acciones o decisiones que estén relacionadas con las funciones que le han sido asignadas.

La sección VI.1.b de la CICC describe este acto en la siguiente forma:

«El ofrecimiento o el otorgamiento, directa o indirectamente, a un funcionario público o a una persona que ejerza funciones públicas, de cualquier objeto de valor pecuniario u otros beneficios como dádivas, favores, promesas o ventajas para ese funcionario público o para otra persona o entidad a cambio de la realización u omisión de cualquier acto en el ejercicio de sus funciones públicas».

La introducción de este acto de corrupción en la CICC fue un importante avance, al considerar simultáneamente las figuras de corrupto y corruptor.

La CICC plantea la obligación de los países de castigar no sólo al funcionario que se aprovecha de su cargo, sino también a las personas que lo incitan a cometer tales abusos. Estas personas normalmente son ejecutivos de empresas privadas, agentes del sector financiero, militantes de partidos políticos o miembros de organismos sin fines de lucro.

c) Incumplimiento de funciones

No siempre es posible detectar o encontrar evidencias sobre la aceptación u ofrecimiento de sobornos. Por ello la CICC consigna como acto de corrupción el solo hecho de realizar una acción o adoptar una decisión, u omitirlas, en contradicción a los deberes o funciones que le han sido asignadas a una persona que ejerce un cargo público.

En este caso, debe demostrarse que el acto en cuestión ha sido cometido por los funcionarios con la finalidad de obtener beneficios para sí mismos o para empresas, grupos o terceras personas.

La sección VI.1.c de la CICC señala que es acto de corrupción:

«La realización por parte de un funcionario público o una persona que ejerza funciones públicas de cualquier acto u omisión en el ejercicio de sus funciones, con el fin de obtener ilícitamente beneficios para sí mismo o para un tercero».

Dentro de esta figura de corrupción quedan incluidos el incumplimiento de deberes, los actos arbitrarios y el abuso de funciones.

d) Desvío de bienes públicos

Este acto de corrupción comprende el uso indebido, el robo o el ocultamiento de dinero, maquinaria, equipo o infraestructura propiedad del Estado.

La CICC, en su sección VI.1.d. Lo describe como «*el aprovechamiento doloso u ocultación de bienes*» provenientes de actos de corrupción.

e) Responsables de los actos de corrupción

Con relación a los actos anteriores, la CICC señala que se debe considerar como responsables a los autores directos, a los coautores, a los instigadores o incitadores, a los cómplices y a los encubridores.

f) Soborno transnacional

La CICC también pide a los países prohibir y castigar el soborno transnacional, el cual está definido en los siguientes términos:

«El acto de ofrecer u otorgar a un funcionario público de otro Estado, directa o indirectamente, por parte de sus nacionales, personas que tengan residencia habitual en su territorio y empresas domiciliadas en él, cualquier objeto de valor pecuniario u otros beneficios, como dádivas, favores, promesas o ventajas, a cambio de que dicho funcionario realice u omita cualquier acto, en el ejercicio de sus funciones públicas, relacionado con una transacción de naturaleza económica o comercial.»

1.1.3 Medidas preventivas

La CICC tiene básicamente dos objetivos, los cuales están enunciados en el Artículo II. El primero es que los países que la han ratificado promuevan y fortalezcan sus mecanismos para prevenir y sancionar los actos de corrupción. El segundo objetivo es facilitar la cooperación entre países.

Al analizar la importancia o alcance de la CICC es necesario tener presentes los objetivos anteriores, para no tener expectativas falsas sobre lo que el tratado puede abonar a la lucha contra la corrupción en un país.

La CICC no es un instrumento de carácter coercitivo. No tiene por objetivo sancionar o castigar a los países que no adopten medidas efectivas para castigar a las personas acusadas de corrupción.

El compromiso de los países que han suscrito la CICC es aplicar las medidas del tratado respetando las legislaciones internas, y hacerlo de forma progresiva.

Por ejemplo el Artículo III de la CICC establece que los países suscriptores considerarán crear, mantener y fortalecer medidas preventivas «dentro de sus propios sistemas institucionales».

Las medidas preventivas, habiendo aclarado que no tienen un carácter coercitivo hacia los países, son muy importantes. Marcan pautas u orientaciones

que deben guiar las reformas jurídicas e institucionales para hacerle frente a la corrupción. Estas medidas, como se mencionó en el párrafo anterior, están contenidas en el Artículo III de la CICC.

Es importante aclarar que este tratado deja abierta la posibilidad de que los países adopten otras medidas preventivas no comprendidas entre las que se citan a continuación.

a) Referidas a los funcionarios públicos

Los países deben dictar normas de conducta para prevenir conflictos de intereses, asegurar el buen desempeño de las funciones y garantizar el uso adecuado de los recursos asignados a cada funcionario o servidor del Estado.

Los controles hacia los funcionarios también comprenden la adopción de sistemas para que éstos declaren sus ingresos, propiedades, inversiones y deudas, entre otros valores financieros. Esto con el fin de que los países puedan controlar que sus funcionarios no se están enriqueciendo ilícitamente. La CICC contempla la posibilidad de que las declaraciones de patrimonio sean publicadas.

Los países además deben adoptar medidas específicas para impedir que sus funcionarios pidan o reciban sobornos.

Por otro lado, los funcionarios públicos deben denunciar los actos de corrupción de los que tengan conocimiento. Para ello, los gobiernos deben ofrecerles garantías y protección con el fin de que no sufran represalias por sus denuncias.

b) Referidas a las instituciones públicas

Las instituciones públicas deben contar con sistemas adecuados para la contratación de su personal, así como también para la adquisición de bienes y servicios, y la realización de inversiones y obras de infraestructura. La CICC señala que se debe asegurar que estos sistemas respondan a los criterios de «publicidad, equidad y eficiencia».

La CICC contempla que los países deben crear, mantener o fortalecer órganos de control superior, como las contralorías, auditorías, superintendencias u oficinas similares. Esto con el fin de que dichas instituciones se encarguen de prevenir, detectar y sancionar eficazmente las prácticas de corrupción.

c) Referidas al sector privado

Los gobiernos deben excluir de los beneficios tributarios a las empresas o personas que violen las leyes anticorrupción de cualquiera de los países suscriptores de la CICC.

Los sistemas de recaudación de ingresos deben evitar la evasión de impuestos o el contrabando.

Asimismo, las sociedades mercantiles y otro tipo de asociaciones deben mantener registros que reflejen «con exactitud y razonable detalle la adquisición y enajenación de activos, y que establezcan suficientes controles contables internos que permitan a su personal detectar actos de corrupción».

d) Referidas a los ciudadanos

En esta parte la CICC es bastante general y abierta, dejando a discreción de los países la adopción de mecanismos para estimular la participación de sus ciudadanos en «los esfuerzos destinados a prevenir la corrupción».

La CICC señala que los ciudadanos particulares que denuncien actos de corrupción deben ser protegidos e incluso se deben adoptar medidas para guardar su identidad.

1.1.4 LOS ESTADOS PARTE DE LA CICC

La CICC dispone de los siguientes mecanismos para que los países sean parte de dicho tratado:

- a) En primer lugar, la firma por parte de los mandatarios o autoridades encargadas de las relaciones exteriores de cada país.
- b) La ratificación por parte de los parlamentos o de las instancias que establezcan las leyes nacionales para que el tratado se convierta en ley nacional.
- c) El depósito de los instrumentos de ratificación ante la Secretaría General de la OEA, con lo cual la CICC tiene vigor para el país respectivo.
- d) La adhesión a la CICC por parte de cualquier otro país que no sea miembro de la OEA.

Cada país puede formular reservas al momento de aprobar, firmar, ratificar o adherirse a la CICC. Por ejemplo Panamá ha establecido que:

«No se siente obligada a extender las acciones de confiscación o decomiso de bienes contemplados en el Artículo XV de la presente Convención, en la medida en que tales acciones contravengan lo dispuesto en el Artículo 30 de la Constitución Política de la República, que prohíbe la confiscación de bienes como pena.»

Una vez que un país ha adoptado la CICC se le denomina «Estado parte» y se considera que el tratado regirá para éste por tiempo indefinido. Sin embargo los países pueden renunciar a la CICC cuando lo estimen conveniente. A este acto se le denomina «denuncia». La entrada en vigor de la denuncia será un año después de haber depositado el respectivo instrumento ante la Secretaría de la OEA.

La CICC prevee que cada país pueda designar una autoridad central para «formular y recibir las solicitudes de asistencia y cooperación» entre países. Algunas autoridades centrales se presentan a continuación.

Cuadro
Algunas autoridades centrales para la aplicación de la
Convención Interamericana contra la Corrupción

País	Autoridad central
Argentina	Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto
Ecuador	Comisión de Control Cívico de la Corrupción
Guatemala	Comisionado Nacional por la Transparencia y contra la Corrupción
Honduras	Tribunal Superior de Cuentas
Nicaragua	Oficina de Ética Pública de la Presidencia de la República y el Ministerio de Relaciones Exteriores
Perú	Ministerio de Justicia
Uruguay	Asesoría Autoridad Central de Cooperación Jurídica Internacional dependiente de la Dirección de Cooperación Jurídica Internacional y de Justicia del Ministerio de Educación y Cultura y la Junta Asesora en Materia Económico Financiera del Estado.
Venezuela	Consejo Moral Republicano del Estado Venezolano, integrado por la Contraloría General de la República, Fiscalía General de la República y la Defensoría del Pueblo ¹⁰

Autoridad central de la CICC en Colombia Colombia no aparece en el registro de la OEA sobre autoridades centrales.¹¹ Sin embargo, en el gobierno de Andrés Pastrana se creó el programa presidencial de lucha contra la corrupción, quien es la organización responsable al interior de la Presidencia de la República de coordinar la implementación de las políticas gubernamentales orientadas a disminuir la corrupción en la Administración Pública.¹²

1.1.5 Desarrollo posterior de la CICC

En junio de 1997 la OEA aprobó la creación del Programa Interamericano de Cooperación para Combatir la Corrupción¹³. En la constitución de éste se preveían acciones en el campo jurídico, institucional, internacional y de la sociedad civil. Algunos de los aspectos más relevantes de dicho programa son los siguientes:

¹⁰ El Artículo 275 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela señala que estos órganos tienen a su cargo «prevenir, investigar y sancionar los hechos que atenten contra la ética pública y la moral administrativa; velar por la buena gestión y la legalidad en el uso del patrimonio público, el cumplimiento y la aplicación del principio de la legalidad en toda la actividad administrativa del Estado, e igualmente, promover la educación como proceso creador de la ciudadanía, así como la solidaridad, la libertad, la democracia, la responsabilidad social y el trabajo.»

¹¹ <http://www.oas.org/juridico/spanish/firmas/b-58.html>

¹² http://www.anticorruptcion.gov.co/directiva_02/quienes_somos.htm

¹³ Organización de Estados Americanos. Programa Interamericano de Cooperación para Combatir la Corrupción, AG/RES. 1477 (XXVII-O/97). 5 de junio de 1997. <http://www.oas.org/juridico/spanish/ag-res97/Res1477.htm>

- a) Impulsar la adopción de la CICC y realizar estudios jurídicos para su adecuación en las legislaciones nacionales, incluyendo el desarrollo de leyes modelo.
- b) Realizar estudios comparativos de las normas legales de los Estados miembros a fin de identificar las similitudes, diferencias y vacíos legales que pudieran existir.
- c) Identificar instituciones que desempeñan actividades vinculadas con el combate a la corrupción, promover el intercambio de experiencias con éstas y proveerles asistencia.
- d) Realizar campañas de difusión, estimular el papel de la prensa y formular programas educativos.
- e) Identificar organizaciones de profesionales y de la sociedad civil cuyas actividades estén relacionadas con el combate de la corrupción, para incorporar sus aportes y desarrollar programas de apoyo a éstas.

El Programa le dio un sentido orgánico y funcional a la lucha contra la corrupción dentro de la OEA, instaurando funciones permanentes en ese organismo para dar seguimiento a la CICC.

Luego, en enero de 2001 el Consejo Permanente de la OEA, acogiendo las propuestas del Grupo de Trabajo de Probidad y Ética Cívica, emitió una resolución donde daba recomendaciones para un mecanismo de seguimiento a la CICC¹⁴. A esas alturas, 26 países miembros de la OEA habían suscrito la CICC y 20 de éstos ya la habían ratificado. El referido mecanismo seguimiento tendría el propósito de promover la implementación de la CICC, dar seguimiento a los compromisos de los Estados y facilitar la cooperación técnica y jurídica.

Del 2 al 4 de mayo de 2004 tuvo lugar en Buenos Aires, Argentina, la primera reunión de Estados Parte de la CICC para discutir y adoptar el mecanismo de seguimiento. En esa ocasión, el secretario César Gaviria expresó sobre la CICC:

«Es uno de los instrumentos que ha sido firmado y ratificado en forma más rápida: contamos con 26 Estados signatarios y 22 Estados parte... muchos nos demandan que existan mecanismos adecuados de seguimiento de su implementación y cumplimiento. El tema del seguimiento no es algo nuevo o extraño para los países miembros de la OEA que lo usan en relación con otros instrumentos. Nuestra Asamblea General, dispuso que se analizaran

¹⁴ Organización de Estados Americanos. Recomendación del Consejo Permanente a los Estados Parte sobre el Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción, OEA/Ser.G CP/RES. 783 (1260/01). 18 de enero de 2001. <http://www.jus.gov.ar/minjus/oac/cicc/cpres783es.htm>

los mecanismos existentes y se formulara una recomendación sobre el modelo más apropiado.»¹⁵

Cabe mencionar que antes de la adopción del mecanismo de seguimiento, el Consejo Permanente de la OEA ya había circulado cuestionarios entre los países que ratificaron la CICC para evaluar sus avances en el implementación del tratado.¹⁶

1.1.6 El mecanismo de seguimiento de la CICC

Como se mencionó en el apartado anterior, el Mecanismo de Seguimiento de la CICC fue aprobado en la Primera Reunión de los Estados parte en mayo de 2001.

El mecanismo se caracteriza por no buscar sanciones, sino recomendaciones que ayuden a los Estados en la implementación de la CICC. Se parte de la premisa de que el mecanismo debe funcionar con base en consensos.

El mecanismo cuenta con los siguientes órganos:

- a) La Conferencia de Estados Parte tiene la autoridad y responsabilidad general sobre el mecanismo de seguimiento.

Se previó que se reuniera al menos una vez cada año. Sin embargo hasta la fecha en que se publicó este libro únicamente se habían realizado dos reuniones, como se muestra en la siguiente tabla:

Reunión	Fecha	Lugar
Primera	Del 2 al 4 de mayo de 2001	Buenos Aires, Argentina
Segunda	Del 8 al 9 de julio de 2004	Managua, Nicaragua

- b) El Comité de Expertos está integrado por técnicos designados por cada país¹⁷. Tiene la responsabilidad de analizar los avances en la implementación de la CICC.

El Comité de Expertos tiene entre sus facultades la de seleccionar las disposiciones de la CICC que serán sometidas a evaluación, definir la metodología para analizar los grados de implementación de la convención, fijar el calendario para el análisis de los diferentes países, conformar subgrupos

¹⁵ Intervención del Secretario General de la OEA en la Conferencia de Estados Parte de la Convención Interamericana contra la Corrupción. Buenos Aires, Argentina, 2 de Mayo de 2001. <http://www.jus.gov.ar/minjus/oac/cicc/gaviria.htm>

¹⁶ Organización de Estados Americanos. Punto 7 de la resolución Fortalecimiento de la Probidad en el Hemisferio y Seguimiento del Programa Interamericano de Cooperación para Combatir la Corrupción, AG/RES. 1785 (XXXI-O/01). 5 de junio de 2001. http://www.oas.org/juridico/spanish/ag01/agres_1785.htm

¹⁷ Los nombres de los representantes por cada país se encuentran en: http://www.oas.org/juridico/spanish/mec_com_exp.htm

de estudio para tratar temas más especializados y adoptar informes sobre los resultados de sus análisis.¹⁸

La primera reunión del Comité de Expertos tuvo lugar en enero del año 2002.

El Mecanismo de seguimiento de la CICC tiene su sede en las oficinas de la OEA, en Washington D.C.

El Comité de Expertos cuenta con un presidente y un vicepresidente para coordinar sus actividades.

Las funciones de secretaría del Comité de Expertos y del Mecanismo de Seguimiento en general son realizadas por la Secretaría General de la OEA.

1.1.7 Participación de la sociedad civil

Los grupos u organizaciones de la sociedad civil pueden participar en el Mecanismo de seguimiento de la CICC. Para tales efectos el Comité de Expertos ha dispuesto cinco opciones:

- a) La presentación de documentos referidos a la definición y metodología de los cuestionarios de análisis sobre la implementación de la CICC. Esto sólo puede hacerse al inicio de cada ronda, en el momento que están en discusión los instrumentos de análisis.
- b) La presentación de documentos sobre la implementación la CICC en un determinado país. Esto está delimitado a las disposiciones de la convención que hayan sido seleccionadas por el Comité de Expertos y está sujeto al calendario de análisis que el mismo haya acordado.
- c) La presentación de documentos con propuestas en relación con temas de interés colectivo.

Estos son temas que no están relacionados con un país en particular, sino que tienen un alcance general en la región. Entre los temas de interés colectivo que han sido tratados por el comité se encuentran los sistemas de compras y contrataciones en el sector público y los mecanismos de cooperación técnica en torno a los contenidos de la Convención.

- d) Exposiciones verbales ante el Comité de Expertos sobre los documentos que los grupos u organizaciones de la sociedad civil hayan presentado previamente.
- e) Reuniones informales con organizaciones de la sociedad civil en el marco de las reuniones del Comité.

¹⁸ Comité de Expertos del Mecanismo de Seguimiento de la Convención Interamericana contra la Corrupción. Reglamento y normas de procedimiento. Febrero de 2004. http://www.oas.org/juridico/spanish/segu_reglamento.htm

1.2 La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción

1.2.1 Antecedentes de la CNUCC

La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, que en adelante será citada como la CNUCC, es uno de los más novedosos y amplios acuerdos internacionales contra este flagelo. Reúne un conjunto más amplio e integrado de medidas en relación a otros tratados internacionales, como por ejemplo la CICC. Además es la primera convención en la materia que tiene un alcance global.

El período para que los países puedan firmar esta convención fue abierto el 9 de diciembre de 2003, durante una conferencia de la ONU convocada precisamente con ese propósito. Dicha reunión tuvo lugar en la ciudad de Mérida, México. Hasta el 11 de diciembre, día en que fue clausurada la conferencia, la CNUCC ya había sido firmada por 97 estados.

En el caso de América Latina, únicamente Cuba y Honduras no la suscribieron durante la apertura. Honduras lo hizo en mayo de 2004. La Convención permanecerá abierta a firmas hasta el 9 de diciembre del año 2005.

El Artículo 68 de la CNUCC establece que ésta entrará en vigencia cuando al menos 30 Estados la hayan ratificado. Al momento de concluir este libro, en Latinoamérica ya habían ratificado la Convención El Salvador y México. Ambos países lo hicieron en julio de 2004.

La CNUCC se comenzó a gestar durante una asamblea de la ONU realizada en diciembre de 2000. En ella se reconoció la necesidad de que la organización promoviera la adopción de un instrumento específico para la lucha contra la corrupción. Para ello se aprobó la conformación de una comisión a la que se le encomendó la misión de negociar el tratado contra la corrupción. Dicha comisión quedó adscrita a la Oficina para el Control de Drogas y la Prevención del Crimen de la ONU, con sede en Viena.

La comisión negociadora se reunió en siete ocasiones, entre enero de 2002 y octubre de 2003. Seguidamente la Asamblea General de la ONU conoció el proyecto de convención y procedió a aprobarlo¹⁹, estableciendo que fuera abierta a firmas en diciembre de ese mismo año, tal como se mencionó anteriormente.

1.2.2 Las políticas anticorrupción nacionales

El contenido de la Convención es bastante extenso. Cuenta con 71 artículos. En la segunda parte de este libro algunos de éstos son presentados en detalle.

Los objetivos de la CNUCC son:

¹⁹ Asamblea General de las Naciones Unidas. Resolución 58/4 del 31 de octubre de 2003.

- a) Promover y fortalecer las medidas para prevenir y combatir más eficaz y eficientemente la corrupción;
- b) Promover, facilitar y apoyar la cooperación internacional y la asistencia técnica en la prevención y lucha contra la corrupción, incluida la recuperación de activos;
- c) Promover la integridad, la obligación de rendir cuentas y la debida gestión de los asuntos y los bienes públicos.

La CNUCC hace una importante innovación al considerar la lucha contra la corrupción como una política de estado que debe ser desarrollada por los gobiernos. Su artículo 5 señala que los Estados «formularán, aplicarán y mantendrán en vigor políticas coordinadas y eficaces contra la corrupción».

El artículo antes citado señala que las políticas contra la corrupción deben fundarse en dos criterios:

- a) Promover la participación de la sociedad
- b) Reflejar los principios del «imperio de la ley», la debida gestión de los asuntos públicos y la obligación de rendir cuentas, entre otros aspectos.

Se puede observar que la CNUCC muestra un avance con respecto a la CICC en materia de participación ciudadana. En la CICC la participación ciudadana se considera una medida de carácter preventivo y no se establecen o definen mecanismos concretos para desarrollarla. En cambio, en la CNUCC de entrada se exige que la participación ciudadana sea un criterio básico en la formulación y aplicación de las políticas contra la corrupción que cada país adopte.

En el caso de la CICC se contempla la posibilidad de que los países designen una autoridad central para «formular y recibir las solicitudes de asistencia y cooperación» entre países (ver sección 1.1.4). La CNUCC va más allá. Contempla que haya un órgano o varios que sean los responsables del diseño, coordinación, aplicación y supervisión de las políticas contra la corrupción.

La falta de una autoridad central u órgano encargado de las políticas anticorrupción en los países es un problema que impide la adecuada implementación de los convenios. Por ejemplo, en el caso de la CICC hubo y aún hay países en los que el seguimiento se hace desde el ministerio o secretaría de asuntos exteriores, sin un adecuado soporte técnico institucional en la materia.

1.2.3 Medidas preventivas

La Convención dicta una serie de medidas preventivas, que tienen un doble propósito: evitar que ocurran actos de corrupción y mejorar la transparencia en las instituciones públicas.

a) Referidas a los funcionarios públicos

Los países deben establecer sistemas de administración de personal que se basen en el mérito profesional o en las habilidades de los aspirantes a cargos públicos, que garanticen equidad entre los concursantes y que aseguren que los elegidos tengan aptitud para el cargo al que se les designe.

La CNUCC prevé que dentro del gobierno se identifiquen aquellos cargos que están sujetos a mayores riesgos de corrupción y que, en estos casos, se establezcan mecanismos de selección más rigurosos o sistemas de rotación de personal.

Los requisitos para acceder a los cargos públicos y los criterios de selección deben estar claramente definidos. En los casos de cargos sujetos a procesos de elección - como es el caso de presidentes, alcaldes, diputados y, en algunos países, jueces - los Estados deben adoptar medidas para transparentar el financiamiento de las campañas. Esto implica, entre otros aspectos, que debe quedar claro y abierto a verificación el origen los fondos para cubrir el costo de tales campañas.

En igual forma a como se establece en la CICC, los países también deben adoptar códigos o normas de conducta para prevenir conflictos de intereses entre sus funcionarios, así como controles para evitar que éstos se enriquezcan ilícitamente.

La CNUCC va más allá, porque los funcionarios públicos, además de declarar sobre su patrimonio, deben consignar aquellas actividades ajenas a su cargo en las que participan, como por ejemplo juntas directivas de empresas, posiciones de mando en partidos políticos, servicios de consultoría u otros.

b) Referidas a las instituciones públicas

La CNUCC exige que los procesos de compras y contrataciones con el Estado cuenten con criterios claros para la adopción de decisiones, que se garantice plena competencia en ellos y que cada una de sus fases se dé con la mayor transparencia posible.

Los gobiernos deben difundir ampliamente la información sobre sus ingresos y gastos, contar con procedimientos adecuados de contabilidad y auditoría, asegurar controles internos eficaces y adoptar sistemas de gestión de riesgos, particularmente en las áreas más vulnerables a corrupción.

Como se mencionó antes, los países también deben reorganizar los procesos a través de los cuales se formulan las políticas públicas, para que los ciudadanos puedan tener una mayor participación en dichas decisiones. Para tales efectos, los gobiernos deben adoptar mecanismos que garanticen a cualquier persona obtener información sobre el funcionamiento de las instituciones y los procesos de adopción de decisiones.

Las instituciones públicas deben simplificar los procedimientos o trámites y publicar periódicamente informes sobre los riesgos de corrupción que existen dentro de ellas.

c) Referidas al sector privado

Esta es otra área importante de innovación dentro de la CNUCC, al señalar medidas concretas que deben adoptar los países para identificar y responsabilizar al sector privado de los hechos de corrupción.

La CNUCC considera tanto los hechos de corrupción cometidos en las transacciones comerciales con el gobierno, como los que ocurren dentro de las mismas empresas o en las relaciones entre éstas. Este último fenómeno es más conocido como fraude empresarial.

Entre otras medidas para el sector privado, la CNUCC contempla mejoras en las normas contables y de auditoría. También prevé la adopción de códigos de conducta para los ejecutivos de empresas y profesionales independientes, que prevengan los conflictos de intereses en las decisiones comerciales.

Pone especial atención a la vigilancia y el control que debe existir de parte del gobierno en las concesiones, empresas privatizadas o licencias otorgadas para realizar actividades productivas o comerciales en un país, y dispone la posibilidad de revertir estos beneficios cuando ocurran hechos graves de corrupción.

d) Referidas a los ciudadanos

La CNUCC presta especial consideración a los derechos y libertades con que cuentan los ciudadanos para enfrentar la corrupción.

Ya se ha mencionado la obligación de los países de considerar la participación ciudadana en los procesos de adopción de decisiones y particularmente en el de formulación de las políticas públicas. La CNUCC plantea que esta participación es un requerimiento esencial en el diseño de las políticas referidas a la prevención y lucha contra la corrupción.

Asimismo la CNUCC llevará a los países a garantizar el acceso eficaz de los ciudadanos a la información pública, particularmente la relativa a casos y hechos de corrupción. Al respecto, la sección 13.1.a señala que se adoptarán medidas para «respetar, promover y proteger la libertad de buscar, recibir y difundir información relativa a la corrupción». Esto es muy importante debido a que uno de los principales factores que impiden que las personas se sensibilicen y puedan actuar en contra de los hechos de corrupción es su falta de conocimiento sobre el problema y de las formas que existen para enfrentarlo.

La CNUCC plantea a los países la necesidad de «fomentar la intransigencia con la corrupción» a través de actividades de sensibilización y en los programas de educación pública, incluidos los niveles básicos y universitarios.

1.2.4 Actos de corrupción

En materia de actos de corrupción, la CNUCC hace las siguientes tipificaciones:

- a) Referidas al sector público: recepción de sobornos por parte de funcionarios nacionales, extranjeros o de organismos internacionales; malversación, peculado o apropiación indebida de bienes; tráfico de influencias; abuso de funciones; enriquecimiento ilícito; lavado de activos, y obstrucción de la justicia.
- b) Referidas al sector privado: entrega de sobornos a funcionarios públicos; entrega de sobornos a ejecutivos de empresas privadas para alterar la cadena de producción u obtener otras ventajas en el mercado; lavado de activos provenientes de delitos, y encubrimiento.

En esta convención se presta especial atención al embargo preventivo, la incautación y el decomiso de fondos y bienes provenientes de delitos de corrupción. En la misma dirección se desarrollan varias medidas para favorecer y fortalecer la cooperación entre los países para la extradición de personas acusadas de corrupción y para la repatriación de activos.

Un aspecto novedoso de la CNUCC es la posibilidad de establecer indemnizaciones por daños y perjuicios para reparar económicamente a los afectados por hechos de corrupción.

1.2.5 Aplicación de la CNUCC

Aún pasarán varios años para que la CNUCC cobre vigencia, si se toma en cuenta de deben ser al menos 30 estados los que la deben ratificar. Sin embargo, desde ya esta convención es una fuente invaluable de criterios e indicadores para evaluar la respuesta de los gobiernos frente a la corrupción, por la amplitud de temas que aborda y su grado de progreso con respecto a otros tratados anteriores, como la CICC.

Para su aplicación, la convención establece en su artículo 63 que habrá una «Conferencia de Estados Parte» con la finalidad de mejorar la capacidad de los Estados y la cooperación entre ellos para la aplicación del tratado.

La primera reunión de la Conferencia de Estados Parte será convocada por el Secretario General de la ONU un año después de que entre en vigor la Convención.

La Conferencia de Estados Parte tendrá, una vez entre en funcionamiento, los siguientes mandatos:

- a) Facilitar actividades para prestar capacitación y asistencia técnica a los países suscriptores;
- b) Promover ante los organismos internacionales la realización de programas para reducir los riesgos de corrupción en los países en desarrollo;
- c) Facilitar el intercambio de información sobre las modalidades de la corrupción, prácticas eficaces para enfrentarla y restitución de activos provenientes de delitos de corrupción;
- d) Cooperar con otros mecanismos y organismos internacionales, así como con organizaciones no gubernamentales, y
- e) Examinar el grado de aplicación de la convención por parte de cada uno de los países suscriptores y formular recomendaciones para avanzar en dicho proceso.

La Secretaría General de la ONU funcionará como secretaria de la Conferencia de Estados Parte.

1.3. Las Cumbres de las Américas

1.3.1 El proceso de las Cumbres

Las Cumbres de las Américas son reuniones en las que se dan cita los presidentes y jefes de Estado del hemisferio. El objetivo de estas reuniones es buscar soluciones y una visión compartida acerca del futuro de los países participantes. Sin duda el proceso de Cumbres de las Américas es el principal cónclave y espacio para incidir en la agenda regional.

Para que un país pueda participar en el proceso de las Cumbres, su gobierno debe haber sido designado por medio de elecciones y su economía debe funcionar conforme los principios del libre mercado. Esto deja fuera a Cuba.

Previo al proceso de Cumbres de las Américas hubo dos reuniones de jefes de Estado. La primera fue en julio de 1956 en Panamá. La segunda fue en Punta del Este, Uruguay, en el año 1967. Ambas contaron con la participación de 19 mandatarios.²⁰

El proceso de las Cumbres se inició en Miami en 1994. En esa primera reunión los mandatarios decidieron sostener encuentros periódicos para fijar la agenda del hemisferio.

²⁰ Sistema de Información de las Cumbres de las Américas. El proceso de las Cumbres de las Américas. <http://www.summit-americas.org/esp-2002/proceso-cumbres.htm>

Desde entonces se han realizado tres reuniones más: Santiago de Chile, en abril de 1998; Quebec, Canadá, en abril de 2001, y Monterrey, México, en enero de 2004. La próxima reunión está programada para noviembre de 2005 y tendrá lugar Argentina.

1.3.2 Acuerdos sobre lucha contra la corrupción

La lucha contra la corrupción ha estado presente en la agenda de las cumbres desde la primera reunión en Miami. Los acuerdos concretos asumidos por los mandatarios pueden ser encontrados en las declaraciones y los planes de acción de cada una de estas reuniones.

El siguiente es un resumen para ofrecer un panorama rápido al lector sobre tales acuerdos, los cuales se han venido desarrollando progresivamente de cumbre en cumbre. Debe señalarse que el proceso de cumbres tiene muchos mecanismos e instrumentos de planificación y seguimiento. Su conocimiento requiere de un estudio especializado que excede los objetivos de este trabajo.

a) Fortalecimiento de capacidades institucionales:

Los mandatarios han acordado:

- Impulsar la modernización del Estado
- Fortalecer los mecanismos internos de supervisión de las funciones gubernamentales, incluyendo la capacidad de investigación y el cumplimiento de las leyes
- Estimular el uso de tecnologías de información en los procesos de la gestión pública y adoptar estrategias para el desarrollo del gobierno electrónico
- Fortalecer los procedimientos para las compras gubernamentales
- Fortalecer de las medidas para la recaudación de impuestos
- Mejorar la administración de justicia
- Fortalecer los procesos electorales

b) Legislación y normas

- Establecer normas sobre conflictos de intereses para los empleados públicos
- Establecer medidas contra el enriquecimiento ilícito, incluyendo la imposición de sanciones contra quienes ocupen sus cargos en beneficio de intereses particulares
- Adoptar medidas contra el soborno en las transacciones financieras y comerciales

c) Partidos políticos

- Promover acciones para que los partidos políticos se desarrollen con independencia de los gobiernos
- Alentar la formación política y la preparación de líderes
- Dictar normas para asegurar la transparencia de las finanzas de los partidos políticos

d) Participación de los ciudadanos

- Facilitar el acceso del público a la información necesaria para el escrutinio de las funciones gubernamentales, a través de marcos jurídicos normativos y estructuras
- Estimular la organización, capacitación y vinculación de ciudadanos para trabajar en el contexto de proyectos concretos que promuevan la transparencia en la gestión pública y en la rendición de cuentas públicas
- Consolidar asociaciones que permitan la vinculación entre gobiernos, organizaciones no gubernamentales y organismos internacionales
- Institucionalizar la participación de la sociedad civil en el proceso de Cumbres a través de encuentros con los mandatarios durante cada evento

e) Cooperación internacional

- Establecer vínculos con el Grupo de Trabajo de la OCDE sobre el soborno en las transacciones comerciales internacionales
- Incluir la extradición de acusados de corrupción en los tratados y leyes nacionales
- Dar un adecuado seguimiento a los avances de la Convención Interamericana contra la Corrupción
- Negar acogida a funcionarios acusados de corrupción
- Cooperar en la recuperación o restitución de fondos o activos producto de hechos de corrupción
- Considerar la firma y ratificación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción
- Aumentar la transparencia y la rendición de cuentas de los organismos internacionales
- Elaborar mecanismos de cooperación del sector bancario con el sistema judicial para obtener respuestas rápidas en las investigaciones internacionales de casos de corrupción

1.3.3 Instancias para el seguimiento de las Cumbres

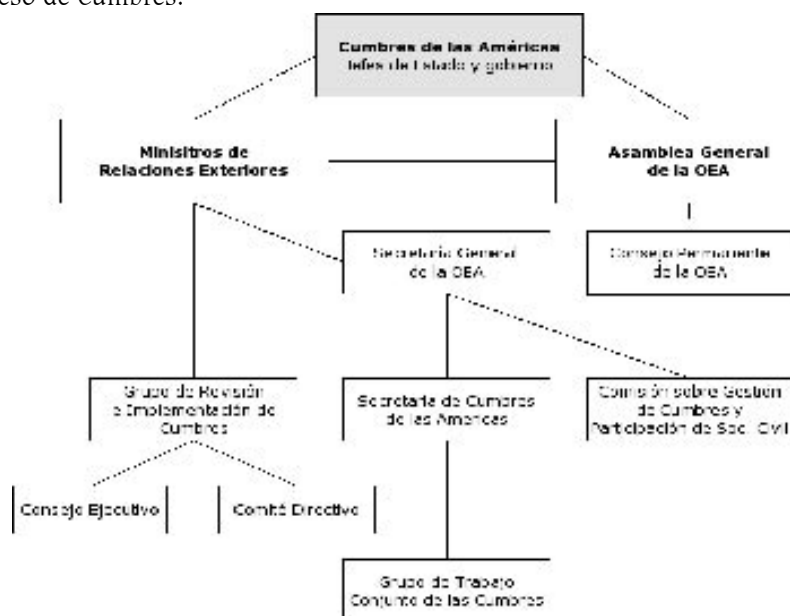
En 1995, luego de la primera Cumbre en Miami, fue creado el Grupo de Revisión e Implementación de Cumbres (GRIC). Tiene el propósito de coordinar y revisar la implementación de los planes de acción producidos en las cumbres. Está conformado por coordinadores designados por cada país. Este grupo se ha venido reuniendo alrededor de tres veces por año desde su creación.

El GRIC cuenta con un Consejo Ejecutivo que tiene la responsabilidad de evaluar, fortalecer y apoyar el seguimiento de las iniciativas de las Cumbres. Este consejo tiene además la responsabilidad de desarrollar las relaciones con los socios institucionales del proceso de Cumbres: la OEA, la Organización Panamericana de la Salud (OPS), el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y el Banco Mundial.

Además, el GRIC cuenta con un Comité Directivo permanente que tiene la función de asistir al Presidente de cada Cumbre en la preparación de las reuniones. Está compuesto por representantes de los anteriores y futuros países anfitriones de las Cumbres.

En forma paralela al GRIC, dentro de la OEA existen y funcionan las siguientes instancias: la Comisión sobre Gestión de Cumbres Interamericanas y Participación de la Sociedad Civil en las Actividades y la Secretaría del Proceso de Cumbres.

El siguiente diagrama muestra las principales instancias involucradas en el proceso de Cumbres.



1.3.4 Participación de la sociedad civil

Varias organizaciones en la región han asumido como parte de su agenda el seguimiento al proceso de Cumbres. Para el último encuentro de los mandatarios, realizado en Monterrey (México), se organizó un foro regional denominado «La Sociedad Civil en los Procesos de Integración Hemisférica en el marco de la Cumbre Extraordinaria de las Américas»²¹, en noviembre de 2003. En esta reunión participaron representantes de 71 organizaciones de la sociedad civil, de 21 países.

En septiembre de 2003 la Fundación Esquel (Estados Unidos) organizó una sesión de trabajo denominada «Actualización del Proceso de Cumbres», con su «Civil Society Task Force». Este encuentro contó con la participación de 25 representantes de sociedad civil y organismos internacionales.

En junio de 2002, la Cooperación Participa (Chile) presentó su «Perfil de Proyecto de la Estrategia de Seguimiento de la Sociedad Civil a la Implementación del Plan de Acción de Quebec», que fue preparado en colaboración con la Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES); el Departamento de Ciencia Política de la Universidad de Los Andes (UNIANDES) de Colombia; FLACSO de Chile; FOCAL de Canadá; y la Fundación Esquel.

En la misma lógica, de cara a la Cumbre de las Américas que se realizará en noviembre de 2005 en Argentina, varios grupos de sociedad civil han puesto en marcha estrategias para preparar informes sobre cómo los países cumplen sus acuerdos y realizarán campañas previas y concurrentes a la realización de ese encuentro para incidir en sus resultados.

2. NORMAS Y POLÍTICAS ESPECÍFICAS CONTRA LA CORRUPCIÓN

En la primera parte de este libro se describió el contenido y mecanismos de seguimiento de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción y la Convención Interamericana contra la Corrupción.

Esta segunda parte se enfoca en áreas anticorrupción más específicas, ya sea por su enfoque temático o bien por ser de aplicación para sectores puntuales de las administraciones públicas.

2.1 Conducta de los funcionarios públicos

La CNUCC considera «funcionario público» a toda persona que ocupe un cargo legislativo, ejecutivo, administrativo o judicial.

²¹ Sistema de Información de la Cumbre de las Américas. Foro regional «La Sociedad Civil en los Procesos de Integración Hemisférica en el marco de la Cumbre Extraordinaria de las Américas». Noviembre de 2003.

El nombramiento de tales personas puede ser por designación de un funcionario superior o a través de una elección. Sus cargos pueden ser permanentes o temporales y pueden estar remunerados o ser de carácter honorario.

Como se observa, el término funcionario público incluye por tanto cargos de primer nivel, como podrían ser los de ministros o legisladores, gerencias, técnicos y personal de servicio, entre otros. El Código Internacional de Conducta para los Titulares de Cargos Públicos advierte en su artículo 1 que éstas son posiciones de confianza, que conllevan a la obligación de «actuar en pro del interés público».

Las funciones y obligaciones de los funcionarios públicos deben estar claramente definidas en las leyes o en manuales administrativos. En base a tales funciones, el desempeño y conducta de los funcionarios deben ser evaluadas periódicamente. La CNUCC señala en su sección 7.1.a que dichas evaluaciones deben fundarse en los criterios de «mérito, equidad y aptitud».

Todo funcionario público está sujeto a enfrentar conflictos de intereses cuando debe adoptar decisiones o realizar acciones que puedan afectar o beneficiar indebidamente a personas o grupos en los que éste tenga un interés particular. Esto incluye empresas, partidos políticos, gremios profesionales, organizaciones sin fines de lucro, parientes, amigos u otros. Por eso, los gobiernos deben aplicar códigos de conducta que ayuden a identificar situaciones de riesgo en las que se produzcan conflictos de intereses, como por ejemplo la adjudicación de contratos, nombramiento de personal o la emisión de leyes.

Los códigos de conducta deben ofrecer alternativas o anticipar medidas para evitar que los conflictos de intereses pongan en duda o desvíen la actuación de los funcionarios. Algunas medidas que ayudan a esto son, por ejemplo, la oportunidad que tienen los funcionarios de excusarse de participar en determinadas decisiones o actividades, cuando consideren que su criterio puede estar parcializado o comprometido en algún grado. Otra medida es la oportunidad y las garantías necesarias para que los funcionarios puedan denunciar actos irregulares cometidos dentro de sus instituciones.

Con relación al derecho y la obligación que tienen los funcionarios públicos de informar sobre actos irregulares cometidos por otros funcionarios, esto podría ser en primera instancia ante su superior jerárquico. Una segunda instancia podría ser el personal de supervisión, auditores u otros con funciones de control de la misma institución donde ocurran tales actos. En casos graves, como cuando se comenten delitos, el aviso debe darse a la Policía o a la Fiscalía.

Cuando se trate de actos de corrupción cometidos por funcionarios de primer nivel, como el presidente, magistrados o ministros, las autoridades competentes podrían ser el parlamento o una sala especial dentro del Órgano Judicial. El punto

central es que deben existir normas y procedimientos que fijen con claridad ante qué instancias los funcionarios públicos pueden presentar sus denuncias.

A la obligación de informar sobre irregularidades deben corresponder garantías adecuadas para que los funcionarios públicos que presentan las denuncias sean protegidos. Las represalias que estos pueden sufrir si no son debidamente protegidos pueden incluir afectaciones a su sueldo, cargo o estabilidad laboral; ser sometidos injustamente ante los tribunales por supuestos daños al honor de las personas denunciadas, o ser víctimas de daños físicos. Las represalias también pueden ser sufridas por sus parientes cercanos. Por ello los gobiernos deben adoptar medidas eficaces para prevenir o reparar represalias en contra de los denunciantes o testigos en casos de corrupción, y sancionar a los responsables intelectuales y materiales de esos hechos.

Para prevenir o facilitar la detección de conflictos de intereses los funcionarios deben declarar las actividades ajenas a su cargo que realizan. Por ejemplo, empleos o consultorías con otras instituciones, inversiones o participaciones en empresas, militancia en partidos políticos u otras fuentes de beneficios que puedan dar lugar a conflictos de intereses.

Asimismo los funcionarios públicos deben declarar la composición de su patrimonio: inversiones, inmuebles, ahorros y deudas, entre otros. En varios países las leyes contemplan que estas declaraciones deben ser presentadas cada año o al menos una vez al tomar posesión de los cargos y otra al dejarlos.

Con base en estas declaraciones se pueden hacer comparaciones sobre el incremento en el patrimonio de los funcionarios y verificar si el mismo corresponde a los salarios que ha recibido por su trabajo con el gobierno o si proviene de otras fuentes debidamente declaradas y legales. Cuando hay inconsistencias, es decir cuando el incremento del patrimonio de los funcionarios presenta valores sin justificación, entonces puede presumirse que estos se han enriquecido ilícitamente y, en consecuencia, ser procesados judicialmente bajo cargos de corrupción.

Los códigos de conducta deben estar acompañados de sistemas de administración de personal en los que se regule adecuadamente la convocatoria, contratación, formación, promoción y retiro de los funcionarios públicos. Estos sistemas deben considerar también remuneraciones adecuadas, escalas de sueldos equitativas según las funciones asignadas y sistemas de rotación en puestos con alto riesgo de corrupción. Los códigos de conducta también deben incluir sanciones contra quienes transgreden sus normas.

Los funcionarios públicos deben velar por que los recursos públicos asignados se utilicen de la forma más eficiente y eficaz posible. Por recursos debe entenderse el personal, instalaciones, mobiliario, equipo, materiales y dinero que los

funcionarios públicos reciben como asignación para cumplir con sus funciones. La obligación de velar por el buen uso de los recursos implica en primera instancia tomar medidas de protección para evitar su pérdida o daño. Luego deben buscar la forma más racional y productiva de sacarles provecho en función del objetivo para el que han sido asignados.

Los funcionarios públicos también están obligados a proteger la información confidencial de la que tengan conocimiento. Información confidencial es aquella cuya difusión puede causar distorsiones indebidas en el mercado, afectar la seguridad de los ciudadanos, echar a perder investigaciones judiciales o exhibir datos que correspondan al ámbito de la intimidad de los particulares.

En este punto vale la pena aclarar que la información en poder del Gobierno se considera pública por regla general. Por tanto la clasificación de cierta información como confidencial es una excepción. La Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos señala en su numeral 4 que las excepciones «deben estar establecidas previamente por la ley».

Selección de normas y políticas

a) Desempeño de funciones

CNUCC - Artículo 7 - Sector público

1. Cada Estado Parte, cuando sea apropiado y de conformidad con los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico, procurará adoptar sistemas de convocatoria, contratación, retención, promoción y jubilación de empleados públicos y, cuando proceda, de otros funcionarios públicos no elegidos, o mantener y fortalecer dichos sistemas. Éstos:

- a) Estarán basados en principios de eficiencia y transparencia y en criterios objetivos como el mérito, la equidad y la aptitud;
- b) Incluirán procedimientos adecuados de selección y formación de los titulares de cargos públicos que se consideren especialmente vulnerables a la corrupción, así como, cuando proceda, la rotación de esas personas a otros cargos;
- c) Fomentarán una remuneración adecuada y escalas de sueldo equitativas, teniendo en cuenta el nivel de desarrollo económico del Estado Parte;
- d) Promoverán programas de formación y capacitación que les permitan cumplir los requisitos de desempeño correcto, honorable y debido de sus funciones y les proporcionen capacitación especializada y apropiada para que sean más conscientes de los riesgos de corrupción inherentes al desempeño de sus funciones. Tales programas podrán hacer referencia a códigos o normas de conducta en las esferas pertinentes.

Código Internacional de Conducta
de los Titulares de Cargos Públicos

1. Un cargo público, tal como se define en el derecho interno, es un cargo de confianza, que conlleva la obligación de actuar en pro del interés público. Por consiguiente, los titulares de cargos públicos serán ante todo leales a los intereses públicos de su país tal como se expresen a través de las instituciones democráticas de gobierno.

b) Conflictos de intereses

CICC - Artículo III - Medidas preventivas

A los fines expuestos en el Artículo II de esta Convención, los Estados Partes convienen en considerar la aplicabilidad de medidas, dentro de sus propios sistemas institucionales, destinadas a crear, mantener y fortalecer:

1. Normas de conducta para el correcto, honorable y adecuado cumplimiento de las funciones públicas. Estas normas deberán estar orientadas a prevenir conflictos de intereses y asegurar la preservación y el uso adecuado de los recursos asignados a los funcionarios públicos en el desempeño de sus funciones. Establecerán también las medidas y sistemas que exijan a los funcionarios públicos informar a las autoridades competentes sobre los actos de corrupción en la función pública de los que tengan conocimiento. Tales medidas ayudarán a preservar la confianza en la integridad de los funcionarios públicos y en la gestión pública.

Código Internacional de Conducta
de los Titulares de Cargos Públicos

3. Los titulares de cargos públicos serán diligentes, justos e imparciales. En ningún momento darán preferencia indebida ni discriminarán impropriamente a ningún grupo o individuo, ni abusarán de otro modo del poder y la autoridad que les han sido conferidos.

4. Los titulares de cargos públicos no utilizarán su autoridad oficial para favorecer indebidamente intereses personales o económicos propios o de sus familias. No intervendrán en ninguna operación, no ocuparán ningún cargo o función ni tendrán ningún interés económico, comercial o semejante que sea incompatible con su cargo, funciones u obligaciones o con el ejercicio de éstas.

c) Deber de informar sobre actos de corrupción

CICC - Artículo III - Medidas preventivas

A los fines expuestos en el Artículo II de esta Convención....:

1. Normas de conducta para el correcto, honorable y adecuado cumplimiento de las funciones públicas. Estas normas ... establecerán también las medidas y sistemas que exijan a los funcionarios públicos informar a las autoridades competentes sobre los actos de corrupción en la función pública de los que tengan conocimiento...

CNUCC - Artículo 8 - Códigos de conducta para funcionarios públicos

4. Cada Estado Parte también considerará, de conformidad con los principios fundamentales de su derecho interno, la posibilidad de establecer medidas y sistemas para facilitar que los funcionarios públicos denuncien todo acto de corrupción a las autoridades competentes cuando tengan conocimiento de ellos en el ejercicio de sus funciones.

d) Buen uso de los recursos públicos

Código Internacional de Conducta

de los Titulares de Cargos Públicos

2. Los titulares de cargos públicos velarán por desempeñar sus obligaciones y funciones de manera eficiente y eficaz, conforme a las leyes o las normas administrativas, y con integridad. Procurarán en todo momento que los recursos públicos de que sean responsables se administren de la manera más eficaz y eficiente.

6. Los titulares de cargos públicos no utilizarán indebidamente en ningún momento dinero, bienes o servicios públicos o información adquirida en el cumplimiento o como resultado de sus funciones públicas para realizar actividades no relacionadas con sus tareas oficiales.

e) Declaración de actividades ajenas al cargo

CNUCC - Artículo 8 - Códigos de conducta para funcionarios públicos

5. Cada Estado Parte procurará, cuando proceda y de conformidad con los principios fundamentales de su derecho interno, establecer medidas y sistemas para exigir a los funcionarios públicos que hagan declaraciones a las autoridades competentes en relación, entre otras cosas, con sus actividades externas y con empleos, inversiones, activos y regalos o beneficios importantes que puedan dar lugar a un conflicto de intereses respecto de sus atribuciones como funcionarios públicos.

Código Internacional de Conducta

de los Titulares de Cargos Públicos

5. Los titulares de cargos públicos, en la medida que lo requiera su cargo y con arreglo a las leyes o a las normas administrativas, declararán sus intereses económicos, comerciales o financieros, o sus actividades con ánimo de lucro que puedan plantear un posible conflicto de intereses. En situaciones de posible o manifiesto conflicto de intereses entre las obligaciones públicas y los intereses privados de los titulares de cargos públicos, éstos acatarán las disposiciones establecidas para reducir o eliminar ese conflicto de intereses.

f) Declaración de bienes

CICC - Artículo III - Medidas preventivas

A los fines expuestos en el Artículo II de esta Convención...

4. Sistemas para la declaración de los ingresos, activos y pasivos por parte de las personas que desempeñan funciones públicas en los cargos que establezca la ley y para la publicación de tales declaraciones cuando corresponda.

Código Internacional de Conducta

de los Titulares de Cargos Públicos

8. Los titulares de cargos públicos deberán, en consonancia con su cargo, y conforme a lo permitido o exigido por la ley y las normas administrativas, cumplir los requisitos de declarar o revelar sus activos y pasivos personales, así como, de ser posible, los de sus cónyuges u otros familiares a cargo.

g) Protección de la información confidencial

Código Internacional de Conducta

de los Titulares de Cargos Públicos

10. Los asuntos de carácter confidencial de que tengan conocimiento los titulares de cargos públicos se mantendrán en secreto a menos que la legislación nacional, el cumplimiento del deber o las necesidades de la justicia exijan estrictamente lo contrario. Tales restricciones seguirán siendo válidas tras el abandono de la función pública.

2.2 Contratación pública

La contratación pública incluye en primer lugar los procesos mediante los cuales las instituciones de gobierno determinan sus necesidades para obtener consultorías, bienes (papelería, combustible y otros), servicios de mantenimiento o, entre otros, la realización de obras de infraestructura o proyectos de inversión.

Los siguientes pasos incluyen la apertura a concurso o licitación para que las personas o empresas que puedan ofrecer los bienes o servicios requeridos presenten sus ofertas, la evaluación de dichas ofertas, la selección de un proveedor, la formalización del contrato y finalmente la entrega/recepción de los bienes o servicios acordados.

La información relativa a los procedimientos de contratación pública, incluyendo los anuncios de licitación y adjudicación, debe ser difundida ampliamente. Las leyes y los procedimientos que cada gobierno adopte deben garantizar que los potenciales participantes reciban la información en forma oportuna, para tener tiempo suficiente para preparar sus propuestas u ofertas.

Todas las condiciones y criterios que se utilizarán en un proceso de contratación deben estar definidos antes del inicio del mismo. Los cambios sólo deben ser permitidos en situaciones excepcionales, claramente delimitadas, y ser comunicados a todos los participantes en el proceso de contratación. De manera

especial, los criterios de selección y las obligaciones de las empresas o personas que ganen una licitación deben ser muy precisos.

Las condiciones y criterios que rijan un proceso de contratación deben permitir la verificación posterior, de tal forma que pueda evaluarse y constatare su correcta aplicación. Para la verificación debe considerarse que ésta puede ser realizada por la misma institución que lleva adelante el proceso de contratación, por los participantes en dicho proceso o por instituciones o personas externas, aun por ciudadanos comunes.

Debe existir una instancia para presentar apelaciones, en caso de que entre las empresas participantes hayan inconformidades sobre la forma en que se haya dado la adjudicación o la contratación.

En los procesos de contratación se dan casos especiales de protección de información confidencial. Por ejemplo, los funcionarios encargados de estos procesos deben mantener las ofertas en sobres cerrados hasta que el período para recibir propuestas concluya o hasta que sean abiertos simultáneamente en presencia de todos los participantes. La fuga de esta información puede permitir que algunos participantes acomoden sus ofertas perjudicando a los demás competidores. En igual forma, los participantes deben tener acceso al mismo tiempo o dentro del mismo período a los anuncios y bases de licitación, para que todos tengan el mismo plazo para preparar y presentar sus propuestas.

Selección de normas y políticas

CICC - Artículo III - Medidas preventivas

A los fines expuestos en el Artículo II de esta Convención, los Estados Partes convienen en considerar la aplicabilidad de medidas, dentro de sus propios sistemas institucionales, destinadas a crear, mantener y fortalecer:

5. Sistemas para la contratación de funcionarios públicos y para la adquisición de bienes y servicios por parte del Estado que aseguren la publicidad, equidad y eficiencia de tales sistemas.

CNUCC - Artículo 9 Contratación pública y gestión de la hacienda pública

1. Cada Estado Parte, de conformidad con los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico, adoptará las medidas necesarias para establecer sistemas apropiados de contratación pública, basados en la transparencia, la competencia y criterios objetivos de adopción de decisiones, que sean eficaces, entre otras cosas, para prevenir la corrupción. Esos sistemas, en cuya aplicación se podrán tener en cuenta valores mínimos apropiados, deberán abordar, entre otras cosas:

a) La difusión pública de información relativa a procedimientos de contratación pública y contratos, incluida información sobre licitaciones e información pertinente u oportuna sobre la adjudicación de contratos, a fin de que los

licitadores potenciales dispongan de tiempo suficiente para preparar y presentar sus ofertas;

- b) La formulación previa de las condiciones de participación, incluidos criterios de selección y adjudicación y reglas de licitación, así como su publicación;*
- c) La aplicación de criterios objetivos y predeterminados para la adopción de decisiones sobre contratación pública a fin de facilitar la ulterior verificación de la aplicación correcta de las reglas o procedimientos;*
- d) Un mecanismo eficaz de examen interno, incluido un sistema eficaz de apelación, para garantizar recursos y soluciones legales en el caso de que no se respeten las reglas o los procedimientos establecidos conforme al presente párrafo;*
- e) Cuando proceda, la adopción de medidas para reglamentar las cuestiones relativas al personal encargado de la contratación pública, en particular declaraciones de interés respecto de determinadas contrataciones públicas, procedimientos de preselección y requisitos de capacitación.*

2.3. Gestión y presupuestos públicos

Las instituciones de gobierno deben aumentar su transparencia en relación a su organización, funcionamiento y procesos para la adopción de decisiones. Esto implica que deben contar con procesos para mejorar sus mecanismos de rendición de cuentas, de información y de participación del público.

Los funcionarios a cargo de las instituciones deben identificar y poner especial atención a las áreas de riesgo, particularmente aquéllas que sean más susceptibles a sufrir problemas de corrupción. Para ello deben adoptarse adecuados sistemas de control interno mediante los cuales se asegure que las actividades se están desarrollando conforme a los procedimientos establecidos y que las decisiones se están adoptando de acuerdo a los criterios legales y técnicos correspondientes.

Los controles pueden incluir verificaciones previas, concurrentes o posteriores al desarrollo de las actividades o a la toma de decisiones. Dichas verificaciones pueden estar a cargo del mismo personal encargado, o bien pueden ser realizadas por supervisores, superintendentes, auditores u otro personal con funciones de control. Una condición fundamental de los controles es que deben ser oportunos, es decir, ser aplicados antes de que se produzcan desviaciones o irregularidades, o si éstas ya se dieron, antes de que se produzcan mayores daños.

Las instituciones gubernamentales deben también contar con procesos de simplificación de sus trámites y procedimientos, a fin de facilitar a sus usuarios el acceso a los servicios y la participación de estos en los procesos de adopción de decisiones.

En materia del presupuesto, deben existir procedimientos claros para la aprobación de los mismos, tanto a nivel de cada una de las instituciones como en el del gobierno en general. Al respecto, el Código de Buenas Prácticas de Transparencia Fiscal del Fondo Monetario Internacional²², en su sección 1.1 establece que deben *«especificarse con claridad las estructura y funciones del gobierno» y establecerse «mecanismos claros de coordinación y gestión de las actividades presupuestarias»*.

Los gobiernos deben contar con sistemas adecuados de contabilidad. La información sobre los ingresos y gastos deben ser presentadas oportunamente. Los documentos de soporte, los registros y los informes financieros y presupuestarios deben estar a disposición del público. La información que los gobiernos divulguen debe llevar comparaciones con datos pasados o proyecciones con presupuestos futuros.

Cada institución de gobierno debe preservar y proteger los comprobantes, los registros contables, los estados financieros y otros documentos relacionados con los ingresos y los gastos públicos.

Selección de normas y políticas

CNUCC - Artículo 9 Contratación pública y gestión de la hacienda pública

2. Cada Estado Parte, de conformidad con los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico, adoptará medidas apropiadas para promover la transparencia y la obligación de rendir cuentas en la gestión de la hacienda pública. Esas medidas abarcarán, entre otras cosas:

- a) Procedimientos para la aprobación del presupuesto nacional;*
- b) La presentación oportuna de información sobre gastos e ingresos;*
- c) Un sistema de normas de contabilidad y auditoría, así como la supervisión correspondiente;*
- d) Sistemas eficaces y eficientes de gestión de riesgos y control interno; y*
- e) Cuando proceda, la adopción de medidas correctivas en caso de incumplimiento de los requisitos establecidos en el presente párrafo.*

2.4 INFORMACIÓN PÚBLICA

La Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos establece en su numeral 4 que *«El acceso a la información en poder del Estado es un derecho fundamental de los individuos. Los Estados están obligados a garantizar el ejercicio de este derecho»*. Esta declaración es la que se utiliza en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos para interpretar el art. 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos, referido a la libertad de expresión.

²² Este código está contenido en el Manual de Transparencia Fiscal

El reconocimiento al derecho que tienen los ciudadanos a acceder libremente la información gubernamental tiene un desarrollo reciente a nivel internacional. Esto puede observarse por ejemplo en el hecho de que la CICC no hace ninguna mención sobre este aspecto, en cambio la CNUCC dedica un apartado especial a ello. En su sección 10.1.a se establece que los gobiernos deben instaurar *«procedimientos o reglamentaciones que permitan al público en general obtener, cuando proceda, información sobre la organización, el funcionamiento y los procesos de adopción de decisiones de su administración pública»*.

A la fecha aún no existen estándares internacionales aceptados por los gobiernos sobre procedimientos, instancias y condiciones que se deben adoptar para garantizar el acceso a la información pública.

La Asamblea General de la OEA, realizada en junio de 2004 en Quito, Ecuador, encomendó a su Consejo Permanente que elabore un documento sobre «las mejores prácticas y el desarrollo de aproximaciones comunes o lineamientos para incrementar el acceso a la información pública»²³.

A pesar de la falta de estándares internacionales aceptados por los gobiernos, en la resolución de la OEA citada en el párrafo anterior se reconocieron expresamente cuatro instrumentos provenientes de sectores no gubernamentales:

- a) La Declaración de Chapultepec de la Sociedad Interamericana de Prensa.
- b) Los Principios de Johannesburgo
- c) La Declaración de Lima
- d) La Declaración de SOCIUS Perú 2003: Acceso a la información pública.

La Declaración de SOCIUS Perú fue formulada en un encuentro entre representantes gubernamentales y grupos cívicos de diversos países en noviembre de 2003. Contiene lineamientos sobre el contenido que deben tener las leyes de acceso a la información pública. Se refiere por ejemplo a la difusión rutinaria de información, los requisitos para calificar cierta información como reservada, el derecho de apelación ante denegatorias y medidas para promover el acceso, entre otros aspectos.

La tendencia apunta a que un futuro próximo habrá instrumentos internacionales aceptados por los gobiernos sobre los estándares que deben adoptar para garantizar a sus ciudadanos el libre acceso a la información pública.

²³ Organización de Estados Americanos. Resolución «Acceso a la información pública: fortalecimiento de la democracia». Junio de 2004. http://www.oas.org/xxxivga/spanish/docs/agdoc4338_04.pdf

Selección de normas y políticas

CNUCC - Artículo 10 - Información pública

Habida cuenta de la necesidad de combatir la corrupción, cada Estado Parte, de conformidad con los principios fundamentales de su derecho interno, adoptará las medidas que sean necesarias para aumentar la transparencia en su administración pública, incluso en lo relativo a su organización, funcionamiento y procesos de adopción de decisiones, cuando proceda. Esas medidas podrán incluir, entre otras cosas:

- a) La instauración de procedimientos o reglamentaciones que permitan al público en general obtener, cuando proceda, información sobre la organización, el funcionamiento y los procesos de adopción de decisiones de su administración pública y, con el debido respeto a la protección de la intimidad y de los datos personales, sobre las decisiones y actos jurídicos que incumban al público;*
- b) La simplificación de los procedimientos administrativos, cuando proceda, a fin de facilitar el acceso del público a las autoridades encargadas de la adopción de decisiones; y*
- c) La publicación de información, lo que podrá incluir informes periódicos sobre los riesgos de corrupción en su administración pública.*

2.5. SECTOR PRIVADO

La principal fuente de regulaciones para el sector privado en materia de lucha contra la corrupción se derivan de la CNUCC, y es precisamente una de sus innovaciones con respecto a otros instrumentos internacionales en la materia.

Dentro de estas medidas se encuentran las mejoras que deben adoptar los países sobre normas de contabilidad y auditoría en el sector privado. Estas medidas deben incluir castigos por mantener cuentas que no estén registradas en libros, realizar transacciones y no registrarlas en los libros o hacerlo de forma incorrecta, cargar a las empresas gastos inexistentes, utilización de documentos falsos o la destrucción deliberada de documentos antes del plazo fijado en las leyes nacionales. Las sanciones en estos casos pueden ser tipo administrativo, civil o penal.

En los países también se debe promover la adopción de códigos de conducta que deben observar los ejecutivos de empresas o las personas que ejercen sus profesiones en forma independiente. Al igual que en el sector público, los códigos de conducta empresariales o profesionales deben ayudar a identificar, prevenir y resolver conflictos de intereses. Estos códigos tienen el objetivo de preservar el interés de los accionistas y de los clientes en las decisiones que tomen los ejecutivos de las empresas.

Los países también deben adoptar medidas para promover la transparencia en las empresas. Esto puede incluir por ejemplo la divulgación de información sobre su situación financiera y las utilidades que perciben, la identidad de las personas involucrada en el negocio o mecanismos internos para garantizar los derechos de los consumidores.

La CNUCC hace un énfasis especial con relación al control que debe existir de parte de los gobierno en las concesiones, empresas privatizadas o licencias otorgadas para realizar actividades productivas o comerciales en un país. Esta convención dispone la posibilidad de revertir tales beneficios cuando ocurran hechos graves de corrupción. Por su parte la CICC establece que a las personas o empresas que incurrir en actos de corrupción se les deben eliminar los beneficios tributarios.

Selección de normas y políticas

CNUCC - Artículo 12 - Sector privado

1. Cada Estado Parte, de conformidad con los principios fundamentales de su derecho interno, adoptará medidas para prevenir la corrupción y mejorar las normas contables y de auditoría en el sector privado, así como, cuando proceda, prever sanciones civiles, administrativas o penales eficaces, proporcionadas y disuasivas en caso de incumplimiento de esas medidas.

2. Las medidas que se adopten para alcanzar esos fines podrán consistir, entre otras cosas, en:

- a) Promover la cooperación entre los organismos encargados de hacer cumplir la ley y las entidades privadas pertinentes;*
- b) Promover la formulación de normas y procedimientos encaminados a salvaguardar la integridad de las entidades privadas pertinentes, incluidos códigos de conducta para el correcto, honorable y debido ejercicio de las actividades comerciales y de todas las profesiones pertinentes y para la prevención de conflictos de intereses, así como para la promoción del uso de buenas prácticas comerciales entre las empresas y en las relaciones contractuales de las empresas con el Estado;*
- c) Promover la transparencia entre entidades privadas, incluidas, cuando proceda, medidas relativas a la identidad de las personas jurídicas y naturales involucradas en el establecimiento y la gestión de empresas;*
- d) Prevenir la utilización indebida de los procedimientos que regulan a las entidades privadas, incluidos los procedimientos relativos a la concesión de subsidios y licencias por las autoridades públicas para actividades comerciales;*
- e) Prevenir los conflictos de intereses imponiendo restricciones apropiadas, durante un período razonable, a las actividades profesionales de ex funcionarios públicos o a la contratación de funcionarios públicos en*

el sector privado tras su renuncia o jubilación cuando esas actividades o esa contratación estén directamente relacionadas con las funciones desempeñadas o supervisadas por esos funcionarios públicos durante su permanencia en el cargo;

f) Velar por que las empresas privadas, teniendo en cuenta su estructura y tamaño, dispongan de suficientes controles contables internos para ayudar a prevenir y detectar los actos de corrupción y por que las cuentas y los estados financieros requeridos de esas empresas privadas estén sujetos a procedimientos apropiados de auditoría y certificación.

3. A fin de prevenir la corrupción, cada Estado Parte adoptará las medidas que sean necesarias, de conformidad con sus leyes y reglamentos internos relativos al mantenimiento de libros y registros, la divulgación de estados financieros y las normas de contabilidad y auditoría, para prohibir los siguientes actos realizados con el fin de cometer cualesquiera de los delitos tipificados con arreglo a la presente Convención:

- a) El establecimiento de cuentas no registradas en libros;*
- b) La realización de operaciones no registradas en libros o mal consignadas;*
- c) El registro de gastos inexistentes;*
- d) El asiento de gastos en los libros de contabilidad con indicación incorrecta de su objeto;*
- e) La utilización de documentos falsos; y*
- f) La destrucción deliberada de documentos de contabilidad antes del plazo previsto en la ley.*

4. Cada Estado Parte denegará la deducción tributaria respecto de gastos que constituyan soborno, que es uno de los elementos constitutivos de los delitos tipificados con arreglo a los artículos 15 y 16 de la presente Convención y, cuando proceda, respecto de otros gastos que hayan tenido por objeto promover un comportamiento corrupto.

2.6. PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL

A nivel internacional ha habido importantes y significativos avances con relación al tema de la participación de la sociedad civil en la lucha contra la corrupción.

En la CICC existe la facultad de los gobiernos para considerar «*mecanismos para estimular la participación de la sociedad civil y de las organizaciones no gubernamentales en los esfuerzos destinados a prevenir la corrupción*».

La CNUCC va más allá. Por ejemplo considera la participación de los ciudadanos como fundamento y requerimiento para la formulación y aplicación de políticas anticorrupción.

El grado actual de desarrollo de las normas y políticas internacionales contra la corrupción permite identificar un conjunto de derechos ciudadanos que están relacionados directamente con la lucha contra la corrupción.

Entre éstos se encuentran:

- a) Participar en los procesos de adopciones de decisiones sobre los asuntos públicos
- b) Recibir o acceder libremente a la información en poder del Estado
- c) Denunciar actos de corrupción y recibir protección para no sufrir represalias

Selección de normas y políticas

CNUCC - Artículo 13 - Participación de la sociedad

1. Cada Estado Parte adoptará medidas adecuadas, dentro de los medios de que disponga y de conformidad con los principios fundamentales de su derecho interno, para fomentar la participación activa de personas y grupos que no pertenezcan al sector público, como la sociedad civil, las organizaciones no gubernamentales y las organizaciones con base en la comunidad, en la prevención y la lucha contra la corrupción, y para sensibilizar a la opinión pública con respecto a la existencia, las causas y la gravedad de la corrupción, así como a la amenaza que ésta representa. Esa participación debería reforzarse con medidas como las siguientes:

- a) Aumentar la transparencia y promover la contribución de la ciudadanía a los procesos de adopción de decisiones;*
- b) Garantizar el acceso eficaz del público a la información;*
- c) Realizar actividades de información pública para fomentar la intransigencia con la corrupción, así como programas de educación pública, incluidos programas escolares y universitarios;*
- d) Respetar, promover y proteger la libertad de buscar, recibir, publicar y difundir información relativa a la corrupción. Esa libertad podrá estar sujeta a ciertas restricciones, que deberán estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para:*
 - i) Garantizar el respeto de los derechos o la reputación de terceros;*
 - ii) Salvaguardar la seguridad nacional, el orden público, o la salud o la moral públicas.*

2. Cada Estado Parte adoptará medidas apropiadas para garantizar que el público tenga conocimiento de los órganos pertinentes de lucha contra la corrupción mencionados en la presente Convención y facilitará el acceso a dichos órganos, cuando proceda, para la denuncia, incluso anónima, de cualesquiera incidentes que puedan considerarse constitutivos de un delito tipificado con arreglo a la presente Convención.

TABLAS DE REFERENCIA

Conducta de los funcionarios públicos

Norma o política	Referencias
Desempeñar sus funciones y obligaciones de manera eficiente eficaz	Artículo 7 numeral 1 de la CNUCC Artículo 1 Código Internacional de Conducta de los Titulares de Cargos Públicos
Prevenir conflicto de intereses y ejercer su cargo en forma imparcial	Artículo III numeral 1 de la CICC. Art. 3 y 4 del Código Internacional de Conducta de los Titulares de Cargos Públicos
Informar a las autoridades competentes sobre actos de corrupción	Artículo III numeral 1 de la CICC. Artículo 8 numeral 4 de la CNUCC
Velar por que los recursos públicos asignados se utilicen de la forma más eficiente y eficaz posible	Artículos 2 y 6 Código Internacional de Conducta de los Titulares de Cargos Públicos
Declarar actividades externas o ajenas al cargo	Artículo 8 numeral 5 de la CNUCC Artículo 5 del Código Internacional de Conducta de los Titulares de Cargos Públicos
Declarar sus bienes y los de sus parientes cercanos	Artículo III numeral 4 de la CICC Artículo 8 del Código Internacional de Conducta de los Titulares de Cargos Públicos

Contratación pública

Norma o política	Referencias
Publicitar la información relativa a las contrataciones	Artículo III numeral 5 de la CICC Artículo 9 numeral 1 de la CNUCC
Garantizar equidad entre los participantes en los procesos de contratación	Artículo III numeral 5 de la CICC Artículo 9 numeral 1 de la CNUCC

Información pública

Norma o política	Referencias
Instaurar procedimientos y reglamentaciones para permitir al público el acceso a los documentos en poder del Estado	Artículo 10 literal a de la CNUCC
Publicar información relativa a los asuntos públicos	Artículo 10 literal c de la CNUCC

Gestión y presupuestos públicos

Norma o política	Referencias
Gestionar eficientemente los riesgos	Artículo 9 numeral 2 de la CNUCC
Establecer mecanismos de control interno	Artículo 9 numeral 2 de la CNUCC
Garantizar una adecuada supervisión y auditoría	Artículo 9 numeral 2 de la CNUCC Declaración de Lima sobre las Líneas Básicas de la Fiscalización de la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI, por sus siglas en inglés)
Aumentar la transparencia en lo relativo a la organización, funcionamiento y proceso de adopción de decisiones.	Artículo 10 de la CNUCC
Simplificar los procedimientos a fin de facilitar el acceso del público a las autoridades encargadas de la adopción de decisiones	Artículo 10 literal b de la CNUCC
Promover la contribución de la ciudadanía a los procesos de adopción de decisiones	Artículo 13 numeral 1 literal a de la CNUCC
Definir procedimientos claros para la aprobación del presupuesto	Artículo 9 numeral 2 de la CNUCC
Presentar oportunamente información sobre los ingresos y los gastos	Sección 1 del Código de Buenas Prácticas de Transparencia Fiscal Artículo 9 numeral 2 de la CNUCC
Aplicar normas adecuadas de contabilidad	Sección 2 del Código de Buenas Prácticas de
Preservar los libros y registros contables, estados financieros y otros documentos	

Sector privado

Norma o política	Referencias
Mejorar las normas contables y de auditoría	Artículo 12 numeral 1 de la CNUCC
Promover la adopción de códigos de conducta para el ejercicio de actividades comerciales y profesionales	Artículo 12 numeral 2 literal b de la CNUCC
Promover la transparencia de las entidades privadas	Artículo 12 numeral 2 literal c de la CNUCC
Prevenir la utilización indebida de concesiones o licencias para realizar actividades comerciales	Artículo 12 numeral 2 literal d de la CNUCC
Prevenir conflictos de intereses en las decisiones empresariales	Artículo 12 numeral 2 literal e de la CNUCC
Castigar los fraudes empresariales	

Participación de la sociedad civil

Norma o política	Referencias
Promover la contribución de la ciudadanía a los procesos de adopción de decisiones	Artículo 13 numeral 1 literal a de la CNUCC
Garantizar el acceso de público a la información	Artículo 13 numeral 1 literal b de la CNUCC
Realizar actividades de sensibilización para fomentar la intolerancia hacia la corrupción	Artículo 13 numeral 1 literal c de la CNUCC
Estimular la denuncia de actos de corrupción	Artículo 13 numeral 2 de la CNUCC

Corrupción y Derechos Humanos

Estrategias comunes por la transparencia y contra la impunidad

Se imprimió en L. Vieco e Hijas Ltda.
en el mes de marzo de 2005

La carátula se imprimió en propalcote 250 gramos,
las páginas interiores en propal beige 70 gramos.

Las fuentes tipográficas empleadas son Caxton Lt BT y Arial