

MTILXGARJTCHOIEGSRADTCIT  
SJTRUADFFUSJFKSTDKREZRLI  
AIKYERETS DPODERWVESHJEDL  
KEFEGDWHIEMSYRIAXJUPSNPU  
LSQAJAQMTC AFZSPTILPKNDLR  
EOXUASLUPQTHFKLUOOLTAIJE  
JCBPLOIKLSMNALGJPAIZRRHR  
MIUMJBULMBAIUHRLRNTIOCTX  
IEAUHAMEANI PRMEQETKMVUAS  
EDILOYAGLATUKRIUMIRACESL  
GACCOUNTABILITYXLCIUANRP  
YDBRTMYZDLNLEBFUIOLOITPK  
HCTUHAKE RUATITELRRTRSAST  
MIOAENTUJRRDLYUMARUSLS CD  
OVPGCASHLSEFAEDOHUKOPXLG  
NIEKJUZTOAUISIANIPYNDUTD  
SLNQATRAQOKPYCOOLCIAIVA U  
TGPTKEAXIJEZOSLREILROTL C  
UARUIYTLODSOPCRBSOEYHSKR  
YDTRANSPARENCIAGRNC SBZUZ  
FHBIVSRPNIUGBATIOVUXDKEI  
JEDAXHWEPLPHS IHEKYIEPORL  
AOYISOEGCOVTIEUXAWFONTRA

MTILXGARJTCHOIEGSRADTCIT  
SJTRUADFFUSJFKSTDKREZRLI  
AIKYERETS DPODERWVESHJEDL  
KEFEGDWHIEMSYRIAXJUPS NPU  
LSQAJAQMTCAFZSPTILPKNDLR  
EOXUASLUPQTHFKLUOOLTAIJE  
JCBPLOIKLSMNALGJPAIZRRHR  
MIUMJBULMBAIUHRLRNTIOCTX  
IEAUHAMEANI PRMEQETKMVUAS  
EDILOYAGLATUKRIUMIRACESL  
GACCOUNTABILITYXLCIUANRP  
YDBRTMYZDLNLEBFUIOLOITPK  
HCTUHAKERUATITELRRTRSAST  
MIOAENTUJRRDLYUMARUSLS CD  
OVPGCASHLSEFAEDOHUKOPXLG  
NIEKJUZTOAUISIANIPYNDUTD  
SLNQATRAQOKPYCOOLCIAIVA U  
TGPTKEAXIJEZOSLREILROTL C  
UARUIYTLODSOPCRBSOEYHSKR  
YDTRANSPARENCIAGRNC SBZUZ  
FHBIVSRPNIUGBATIOVUXDKEI  
JEDAXHWEPLPHS IHEKYIEPORL  
AOYISOEGCOV T' EUXAWFONTRA

# EL PODER DE LA TRANSPARENCIA

FONTRA: un programa de la sociedad civil del Cono Sur



- © Banco Interamericano de Desarrollo (BID)
- © Instituto de Comunicación y Desarrollo (ICD)  
Avda. 18 de Julio 1431, oficina 601  
11200 Montevideo, Uruguay  
Tel / Fax: (598) 2901 1646 / 2902 4423  
Email: [info@lasociedadcivil.org](mailto:info@lasociedadcivil.org)  
Página web: [www.lasociedadcivil.org](http://www.lasociedadcivil.org)

ISBN

Primera edición: 2012

Diseño gráfico: Diego Tocco

Todos los derechos reservados.  
Queda hecho el depósito que marca la ley.

Impreso en IMPRIMEX, Uruguay  
Depósito Legal

Las opiniones vertidas en esta publicación son de exclusiva responsabilidad de los autores y no comprometen la opinión del Banco Interamericano de Desarrollo y de su Fondo Multilateral de Inversiones, sus directores ejecutivos o sus países miembros.

# Índice

<b>Prefacio</b> / ANABEL CRUZ - STEVE ETTINGER	<b>9</b>
<b>América Latina ante el desafío de la corrupción: La transparencia del poder y el poder de la rendición de cuentas</b> / INÉS POUSADELA	<b>15</b>
Introducción	15
El concepto de corrupción	20
- Causas y azares	25
- ¿Beneficios privados, costos públicos?	28
La medición de la corrupción	35
- La situación de los países latinoamericanos	38
Los potenciales escenarios para la corrupción	42
- Estado y empresas	42
- El sector privado	47
- Los organismos multilaterales y la asistencia para el desarrollo	49
- Los organizaciones de la sociedad civil	53
Contra la corrupción: transparencia y rendición de cuentas	55
- Consensos y disensos en torno de la <i>accountability</i>	57
- Ver a través	61
Estrategias y actores en la lucha anticorrupción	68
- El nuevo marco jurídico internacional	68
- El Estado liberal-democrático	74
- La sociedad civil organizada	81
- Los medios de comunicación	87
- Las empresas	88
- Los organismos multilaterales	94
Algunas lecciones aprendidas, a modo de conclusión	100
Bibliografía	110
<b>Entrevista a José Zalaquett</b> / ANABEL CRUZ	<b>121</b>

**FONTRA: un programa, múltiples desafíos / GUILLERMO CORREA** **133**

Introducción	133
Enfoques y estrategias en la lucha anticorrupción: el caso del FONTRA	135
La constitución de un laboratorio de aprendizaje para la sociedad civil	136
Una meta, múltiples escenarios	145
Aprendizajes colectivos: efectos y lecciones del FONTRA	150
Algunas conclusiones acerca de la experiencia y sus desafíos	154

**FONTRA: Treinta iniciativas de la sociedad civil** **157**

Proyectos en el área de acceso a la información	157
Proyectos en el área de control ciudadano a nivel municipal	158
Proyectos en el área de políticas públicas	158
Proyectos en el área de compras públicas	159
Proyectos en el área de ética empresarial	160

# Prefacio

En el curso de las últimas décadas, los temas de la lucha contra la corrupción y la promoción de la transparencia y la rendición de cuentas se han ido instalando en las agendas públicas de organismos internacionales, gobiernos, actores privados y organizaciones de la sociedad civil. La transparencia y la rendición de cuentas son una necesidad ineludible si lo que ha de preservarse es el carácter público del poder y su orientación en las direcciones determinadas por la voluntad mayoritaria y el bienestar general. Se trata, evidentemente, de una cuestión demasiado importante como para dejarla en unas pocas manos, y así lo han entendido los actores de la sociedad civil que se han atrevido a demandar la transparencia del poder, al tiempo que han promovido el someterse a idénticos controles y fortalecer su propia legitimidad e institucionalidad.

El Instituto de Comunicación y Desarrollo (ICD) y Partnership for Transparency Fund (PTF) presentan esta publicación, que se constituye en el resultado de una fructífera experiencia conjunta, que con apoyo del Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN) del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), permitió el desarrollo del programa “Inclusión de la sociedad civil para incrementar la transparencia y la rendición de cuentas”, cuyo núcleo central fue el Fondo Regional de Promoción de la Transparencia (FONTRA).

FONTRA pudo desplegar variadas actividades, aportar a la generación de conocimientos y trabajar en alianza con muchos actores de la sociedad civil, de gobiernos locales y nacionales y del sector empresarial y académico. En particular, FONTRA pudo concretar el apoyo a treinta proyectos en cinco países de América del Sur (Argentina, Bolivia, Chile, Paraguay y Uruguay) llevados adelante por más de veinte organizaciones de la sociedad civil. La premisa fundamental fue la convicción de que la

participación de la sociedad civil en la lucha contra la corrupción y en pos de la transparencia y la rendición de cuentas, cuya importancia nunca deja de ser señalada a modo de hipótesis, debía ser puesta en escena para dejar de ser una mera enunciación y pasar a convertirse en una realidad concreta. El Fondo Regional de Promoción de la Transparencia (FONTRA) operó mediante la creación de un fondo regional concursable para apoyar financieramente iniciativas de organizaciones de la sociedad civil destinadas a poner en la agenda pública los temas de la corrupción, la transparencia y la rendición de cuentas, y a combatir a aquella —en particular, en el campo menos explorado del sector privado, y en alianza con él— utilizando a estas como instrumentos privilegiados.

En esta publicación, el programa FONTRA es minuciosamente descrito por Guillermo Correa en el último capítulo, el cual informa sobre su enfoque y sus objetivos, sus estrategias y modalidades de intervención, los términos de sus convocatorias y sus mecanismos de selección de propuestas. Lo que es aún más importante, Correa describe todos y cada uno de los proyectos seleccionados e implementados y los clasifica según una serie de criterios altamente relevantes. Asimismo, evalúa el cumplimiento de los objetivos del programa en lo que se refiere, por ejemplo, a su capacidad para instalar líneas temáticas y abordajes variados y novedosos, crear condiciones propicias para el fortalecimiento de las organizaciones involucradas, y generar y difundir productos tangibles cuya utilidad rebasa los marcos en que fueron incubados. Por último, el autor destaca los impactos del programa, las dificultades encontradas y las lecciones aprendidas, base potencial de futuras replicaciones de la experiencia.

Del mismo modo en que el objetivo último del programa FONTRA ha consistido en generar impactos que eventualmente trascendieran los marcos estrechos en que fueron engendrados, también el objetivo de este libro consiste en situar dicho programa, las acciones desarrolladas y sus resultados e impactos en un marco más amplio de modo de estar en condiciones de visualizar en negro sobre blanco —pero sin ignorar todas las gamas de grises— las características de los problemas enfrentados y los desafíos por encarar, la variedad de los actores involucrados y la consiguiente complejidad de las potenciales redes y alianzas, las buenas prácticas a imitar y las tentaciones a combatir, así como los caminos recorridos, los senderos clausurados y las rutas aún inexploradas.

El capítulo de Inés Pousadela que encabeza este libro constituye, pues, un primer intento de confección de un marco ordenador de lo que ya sabemos, así como una brújula que señala en dirección de lo que necesitamos con urgencia saber acerca de la lucha contra la corrupción y la promo-



ción de la transparencia y la rendición de cuentas. El texto comienza por desarrollar el concepto de corrupción para luego explorar sus causas, costos y consecuencias, sus intrincados vínculos con la desigualdad y la pobreza, sus dimensiones y las dificultades que enfrenta su cuantificación, así como los instrumentos utilizados para medirla y la situación de los países latinoamericanos tal como surge de la aplicación de dichos instrumentos. A continuación son descriptos los diversos escenarios de la lucha contra la corrupción —el Estado y la relación entre Estado y empresas, el sector privado, los organismos multilaterales y la cooperación para el desarrollo, las organizaciones de la sociedad civil—; acto seguido, son enunciadas las razones por las cuales las soluciones al problema residen, precisamente, en la activación de mecanismos de transparencia y rendición de cuentas. Tras una serie de elaboraciones conceptuales sobre la *accountability* y la transparencia, Pousadela se refiere, en orden de aparición, a los actores que se han ido sumando a la promoción de aquellas y a la lucha anticorrupción, así como a los escenarios en que ella ha tenido lugar —que son en gran medida, y como era de esperar, los mismos actores y escenarios en que tiene lugar la corrupción. El capítulo introductorio concluye con un compendio de lecciones aprendidas desde que la corrupción se ha convertido en un tema de agenda.

Por último, el libro contiene en su lugar central, a modo de bisagra entre el estudio introductorio y el capítulo de evaluación del programa FONTRA, la transcripción de una conversación mantenida con el profesor José Zalaquett, un reconocido estudioso de los temas que nos ocupan. Fiel a su trayectoria en el campo de los derechos humanos y la reflexión acerca de la educación y la ética democrática, Zalaquett proporciona una visión esclarecedora de los vínculos tanto conceptuales como empíricos entre corrupción, democracia y derechos humanos; describe los formatos emergentes de la corrupción y los hitos y avances —institucionales, legislativos, académicos, de las redes de activistas— producidos en las últimas décadas en la lucha anticorrupción; y cuestiona las interpretaciones puramente “culturalistas” de la corrupción al tiempo que destaca la importancia de la prevención y la educación en la lucha contra ella. En un lenguaje sin rodeos, el entrevistado logra destacar con claridad una serie de cuestiones fundamentales que, en caso contrario, acabarían perdidas entre la multitud de conceptos y datos presentados en esta publicación.

ICD y PTF desean agradecer profundamente a todas aquellas organizaciones y personas que hicieron posible la implementación exitosa del programa FONTRA. En primer lugar a quienes proporcionaron los principales recursos para el programa, el Banco Interamericano de Desarrollo (IDB) y su Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN). También merecen

un reconocimiento especial empresas de varios países que apoyaron en distintos momentos el desarrollo del programa (Odebrecht de Brasil, IRSA de Argentina, Zonamerica y Artech de Uruguay) y la Embajada de Finlandia en Argentina, así como el Banco Mundial, que aportó fondos canalizados a través de PTF. Las veintidós organizaciones que recibieron apoyo de FONTRA aportaron a su vez recursos propios y un invaluable caudal de ideas, energía y compromiso, que se transformó en los importantes resultados que hoy se pueden presentar. Finalmente, las alianzas que pudimos amalgamar con agencias gubernamentales a nivel nacional, subnacional y local, con otras organizaciones de la sociedad civil, con universidades y centros académicos, enriquecieron el programa y aseguraron su relevancia en el contexto latinoamericano.

**Anabel Cruz**  
**Directora**  
**Instituto de Comunicación y Desarrollo (ICD)**

**Steve Ettinger**  
**Coordinador para América Latina**  
**Partnership for Transparency Fund (PTF)**

**#1**



América Latina ante el desafío de la corrupción:

# La transparencia del poder y el poder de la rendición de cuentas

*La corrupción es un comportamiento antiguo, desde hace mucho tiempo ilegal, pero tolerado en los altos niveles —incluidos los políticos y los directivos de empresas— y por la opinión pública. Actualmente estamos en un período en el cual esta ilegalidad ya no es tolerada. Eso es lo esencial —*  
Pierre Truche<sup>1</sup>.

## Introducción

América Latina atraviesa actualmente la fase democrática más amplia y prolongada de su historia. En casi todos sus países los procesos de transición desde regímenes autoritarios van quedando en el pasado; más que la regresión autoritaria, los problemas que están en el orden del día son hoy los de la calidad —en muchos casos deficiente— de las democracias realmente existentes. Es precisamente en la agenda de la calidad de la democracia donde se localiza la cuestión de la corrupción.

Las últimas décadas nos han enseñado que las democracias no son inmunes a la corrupción ni califican siempre mejor que los regímenes autoritarios en relación con este problema, pese a que estos últimos están en principio más expuestos a sus riesgos porque han abandonado, por definición, los reaseguros, frenos y contrapesos en aras del poder arbitrario<sup>2</sup>.

1 Pierre Truche devino primer presidente de la Corte de Casación de Francia en 1996 y, desde 1999, es su primer presidente honorario. Entrevista publicada en *L'Express*, 1/12/1994, cf. [http://www.lexpress.fr/informations/les-solutions-radicales-du-plus-haut-magistrat-de-france\\_600973.html](http://www.lexpress.fr/informations/les-solutions-radicales-du-plus-haut-magistrat-de-france_600973.html). En este y en todos los casos de textos originales en inglés o francés, la traducción es nuestra.

2 Este es, precisamente, el argumento de Carbonell y Vázquez (2003: 9) para el caso de México: "Durante la etapa *fuerte* del autoritarismo la corrupción fue increíblemente mayor que la que ha habido en los últimos tiempos. La razón es muy sencilla: el poder gubernamental, en ese entonces, no tenía contrapeso alguno, no había nadie que pudiera llamar a cuentas a los funcionarios públicos, no existía un poder judicial independiente y el ordenamiento jurídico ni siquiera contemplaba los mecanismos y las instituciones necesarios para hacer efectivas las responsabilidades de los funcionarios. La corrupción era el régimen. Lo que sucedía, sin embargo, es que la corrupción no era pública: no se denunciaba, no había juicios contra funcionarios corruptos, los medios no informaban sobre ella y los particulares no la entendían como un proceso ilegal y dañino".

Del mismo modo, no es posible establecer correlaciones entre grados de democracia y niveles de corrupción. “Los intentos de vincular mediciones actuales de la democracia con mediciones contemporáneas de la corrupción política” —afirma Thacker (2009: 27)— “revelan patrones inconsistentes”. Así pues, democracia y corrupción no son incompatibles: una democracia con un alto grado de corrupción no por ello deja de ser una democracia. Sin embargo, la corrupción sí está correlacionada —concluye el Latinobarómetro— “con el grado de democracia *percibido*. [...] De esta manera se transforma en un indicador de desempeño de la democracia” (Latinobarómetro, 2009: 39; el énfasis es nuestro).

Evidentemente, la opción por la democracia no pasa por su carácter virtuoso e inmune a la corrupción —aunque ciertamente una elevada incidencia de la corrupción puede redundar en peligrosas caídas en el apoyo de la ciudadanía al régimen democrático. En otras palabras, la vara de la corrupción no constituye la única medida del valor de las democracias por comparación con sus alternativas autoritarias, las cuales no solo no garantizan el buen uso de los recursos públicos sino que, por definición, cancelan la vigencia de derechos y libertades al transformarlos —en el mejor de los casos— en privilegios concedidos por voluntad y arbitrio del poder, pasibles de ser ganados o perdidos pero ya no más exigibles por su vocación universal.

Por lo demás, la comparación es ociosa en la medida en que la corrupción es una actividad que se desarrolla en la oscuridad, y solo las democracias cuentan (ciertamente, algunas más que otras) con el conjunto de dispositivos —controles institucionales, libertad de expresión, prensa independiente, poder judicial autónomo, sociedad civil organizada e informada— capaz de echar luz sobre ella y operar en consecuencia, de modo que bien podría ser el caso de que la observación de mayores niveles de corrupción en las democracias no fuera sino un artefacto resultante de la existencia en ellas de mejores condiciones de visibilidad.

En todo caso, el hecho es que las democracias no solamente son vulnerables a la corrupción sino que además presentan ciertas formas de corrupción que les son propias<sup>3</sup>. Al mismo tiempo, a diferencia de los sistemas no democráticos, aquellas están potencialmente equipadas con dispositivos y pobladas de actores capaces de ponerle freno. A la inversa, si bien la corrupción claramente no pertenece en exclusiva a los regímenes autoritarios, su ecuación básica —monopolio más discrecionalidad menos *accountability*— coincide con la definición del poder autoritario.

.....  
3           Asimismo, bien podría ser que la multiplicación de los lugares de ejercicio del poder que separa a la democracia del autoritarismo multiplicara también las oportunidades de corrupción: como veremos, esta puede tener lugar, en una democracia, en torno de las decisiones de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial, en sus múltiples dependencias y niveles.

Independientemente de su incidencia relativa, la corrupción es particularmente nociva para la democracia porque atenta contra lo que constituye su espíritu: el carácter universal de la ciudadanía, la igualdad de los derechos y las obligaciones. Donde reina la corrupción, garantías y derechos ciudadanos devienen favores y privilegios sujetos a retribución e intercambio, propiedad de unos pocos inaccesible para la mayoría. De ahí que la corrupción dañe no solamente el componente liberal de las democracias contemporáneas, sino también —algo que es menos evidente a primera vista— su componente central democrático. Así, en el terreno de los principios democracia y corrupción sí se colocan en posiciones antitéticas, pese a que en la práctica una y otra no se excluyan en lo más mínimo y la corrupción sea, de todas las patologías de la política, la más común en las democracias (cf. Warren, 2004).

Escalonados o superpuestos con las transiciones a la democracia, durante los años ochenta y noventa tuvieron lugar en América Latina y en el Este de Europa amplios procesos de liberalización económica. Así, en ambas geografías existió durante cierto tiempo la expectativa de que la democracia, según algunos, o las reformas económicas, según otros, redujeran drásticamente la corrupción<sup>4</sup>. La mayor apertura y visibilidad del proceso de toma de decisiones públicamente vinculantes, por un lado, y la disminución de las regulaciones estatales sobre la economía, por el otro, habrían de cambiar el sistema de incentivos conducentes a la corrupción. Sin embargo, esta parece haber aumentado sideralmente durante las últimas décadas, y esa impresión parece ser algo más que una ilusión óptica resultante de la elevación de los estándares y la mayor disponibilidad de información:

Muy probablemente, la existencia de estándares más elevados de conducta política aceptable y la ávida cobertura periodística de los escándalos de corrupción han contribuido a la noción popular de que la corrupción en América Latina ha ido en escalada. Pero también hay evidencia considerable de que el soborno mismo se ha vuelto más extendido. Las sumas de dinero extraídas mediante sobornos en años recientes suman decenas —a veces cientos— de millones de dólares, múltiplos de lo que estaba en jugo en escándalos de corrupción de épocas anteriores. De hecho, las propias “tarifas vigentes” para los sobornos parecen haber aumentado (Weyland, 1998: 109).

En suma, ni las transiciones a la democracia ni las reformas económicas redujeron el impacto de la corrupción en América Latina, que

.....  
4 Cabe señalar que aquí se aplica un razonamiento similar al desarrollado en los párrafos anteriores: la corrupción tampoco constituye el criterio supremo para optar entre sistemas económicos. Así como no cabe resignar la democracia en favor de un sistema autoritario aún en el caso de que ella presentara mayores probabilidades de corrupción y fuera posible hallar un sistema autoritario con una menor propensión a corromperse, del mismo modo no sería razonable optar por un sistema de mayor apertura al mercado y menor participación del Estado por la sola razón de que la existencia de mayores regulaciones estatales podría alentar la corrupción: la equidad y la integración social también constituyen criterios de elección perfectamente atendibles.

constituye hoy un obstáculo formidable para el desarrollo<sup>5</sup>. En efecto, ella se vincula negativamente con la posibilidad de resolución de los mayores desafíos que enfrenta la región y, en particular, con la implementación de políticas efectivas en las áreas de mayor prioridad para el desarrollo con equidad: la fiscalidad, la integración social y la seguridad pública (cf. PNUD/OEA, 2010).

Dadas sus dimensiones y sus impactos, es sorprendente que hasta hace menos de dos décadas el problema no estuviera presente en las agendas de debate público de los países de la región. De hecho, en el mundo entero se trata de un tema más nuevo de lo que cabe imaginar: recién en los años noventa se hicieron presentes las primeras organizaciones dedicadas de lleno a la lucha anticorrupción y a la promoción de la transparencia y la rendición de cuentas, y solo a mediados de esa década comenzó a establecerse, en rápido movimiento de cascada, un marco normativo internacional que pronto empezó a traducirse en cambios en las legislaciones nacionales, en un proceso de retroalimentación positiva que aún continúa. En los años precedentes, en cambio, el de la corrupción no había sido más que un tema que de tanto en tanto aparecía caprichosamente de la escena política de los países, para luego desvanecerse sin dejar una huella profunda. En efecto, desde que existen elecciones, libres o no tanto, ha habido quienes obtuvieron el poder mediante actos de corrupción diversos, quienes los cometieron desde la cima y fueron descubiertos, generando sonados escándalos, y (con menor frecuencia) quienes lo perdieron por su causa. La actual presencia del tema es, sin embargo, más permanente: no tiene ya la fluidez propia de las agendas electorales y los humores ciudadanos —aunque estos colaboren, y mucho, a mantenerlo en las primeras planas— sino que ha alcanzado otro plano de realidad a partir de la constitución, en torno de él, de una densa estructura de normativas, instituciones y redes organizacionales.

Como bien lo sostiene Pierre Truche en la entrevista citada en el encabezado de este texto, estamos presenciando un cambio de época: el proceso que vivimos no se explica simplemente por el supuesto encarnizamiento de los medios de comunicación contra tales o cuales actores o por el temperamento arrojado de unos pocos jueces, sino que se mueve montado sobre las corrientes más profundas que están transformando a nuestras sociedades:

Como las personas toleran lo que ven menos que en el pasado, ellas hablan, en todos los niveles, y los casos emergen. La mayor parte de los casos actuales comenzaron con denuncias dirigidas a los jueces o a

.....  
5 Como veremos, la mayoría de los países más desarrollados tienen niveles relativamente bajos de corrupción, y si bien algunos países en desarrollo tienen niveles de corrupción bajos, la mayoría de los menos desarrollados tienen niveles muy altos. Sin embargo, no existe una correlación precisa entre corrupción y desarrollo: tal como se observa en América Latina, pares de países con similar grado de desarrollo pueden tener niveles muy disímiles de corrupción (y de percepción de la corrupción).



la prensa. No hay que olvidar, en ese sentido, el factor técnico esencial que ha constituido el desarrollo de la fotocopia y la informática: hoy es más difícil que en el pasado mantener la confidencialidad de esas prácticas. Es preciso ver la influencia del proceso técnico sobre la prueba. Tal como es la contabilidad de las empresas, en cuanto el juez encuentra una pequeña punta de hilo de dónde tirar, tira. ¡Y encuentra!

Ahora bien, ¿cómo es que el creciente interés por el problema y su colocación en un lugar destacado de la agenda pública, la avalancha de convenciones, acuerdos, tratados y regulaciones, el surgimiento de más y más organizaciones dedicadas al tema, los cambios en las políticas de los donantes bilaterales y las instituciones multilaterales, y las reformas en las legislaciones nacionales no se han traducido en reducciones perceptibles de la incidencia de la corrupción? ¿Acaso es posible afirmar convincentemente que la situación sería hoy mucho peor de lo que es si todos esos cambios no hubieran ocurrido? Imposible saberlo. Solo una cosa es clara: nada se gana con considerar a este proceso como retórica hueca, pura hipocresía destinada a perpetuar, bajo el manto de la respetabilidad pública, precisamente aquello que se dice combatir. La resolución del problema de la distancia inquietante entre el ser y el deber ser mediante la denuncia de la “falsedad” del discurso y la normativa por comparación con la “realidad” del mal experimentado es políticamente estéril. La aprehensión de los discursos y las normas como herramientas de trabajo, armas de lucha y campos de batalla está, en cambio, preñada de posibilidades. Una vez más, parece aplicarse aquí la máxima de Mencken que sostiene que la cura para los males de la democracia es nada más ni nada menos que más democracia. Pues si la democracia padece la enfermedad, ella contiene también los anticuerpos —la discusión, el desacuerdo, los controles recíprocos entre una pluralidad abierta de actores— para luchar contra ella.

En política es tarea indeclinable y urgente una reforma con modificaciones en la legislación para hacer avanzar a nuestra joven democracia, fortalecer el sentido programático de los partidos y perfeccionar las instituciones, restaurando valores y dando más transparencia al conjunto de la actividad pública. [...] Seré rígida en la defensa del interés público. No habrá compromiso con el desvío y lo mal hecho. La corrupción será combatida permanentemente, y los órganos de control e investigación tendrán todo mi respaldo para actuar con firmeza y autonomía.

**Dilma Roussef**, presidenta del Brasil<sup>6</sup>

6 .....  
Discurso de toma de posesión (1/01/11), en <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/discursos-artigos-entrevistas-e-outras-comunicacoes/presidente-da-republica-federativa-do-brasil/discurso-inaugural-de-la-presidente-de-la-republica-dilma-vana-rousseff-en-ceremonia-en-el-congreso>

Hoy la lucha contra la corrupción es, sin lugar a dudas, una tarea prioritaria para fortalecer nuestras democracias. [...] En la actualidad no basta con ser elegido democráticamente, sino que además hay que gobernar democráticamente. Nuestros ciudadanos no se conforman con ser tenidos únicamente en cuenta para que voten en las elecciones de sus gobernantes. Aspiran a que éstos representen realmente sus intereses y a que las esperanzas que depositaron en ellos cuando los eligieron se concreten en una mejoría de sus condiciones de vida. [...] Para cumplir esa importante tarea, nuestros gobiernos deben satisfacer algunos requisitos y desarrollar algunas capacidades que hacen posible la gobernabilidad democrática. Uno de esos requisitos, quizá el principal, es el de la transparencia y la probidad en el ejercicio de la función pública. [...] La corrupción afecta a toda la sociedad: le arrebató su legitimidad a los gobiernos; despoja a las instituciones de los recursos necesarios para prestar servicios esenciales como salud, educación o infraestructura básica; y nos arrebató también la posibilidad de mantener un entorno económico y social que estimule la inversión y el crecimiento económico.

**José Miguel Insulza**, secretario general de la OEA<sup>7</sup>

## El concepto de corrupción

En la *Política*, escrita más de tres siglos antes del inicio de la era cristiana, Aristóteles delimitaba la diferencia entre las formas de gobierno puras y las impuras, o rectas y corrompidas, a partir del interés que ellas persiguieran: el interés general de la comunidad o el interés particular de los gobernantes, fueran estos uno solo, unos cuantos, o una multitud. Es decir, en el terreno de los asuntos públicos la corrupción era ya entonces pensada como la puesta de lo que es público al servicio de un interés privado, particular o parcial. Consistentemente con la intuición fundamental aristotélica, la corrupción es actualmente definida como “el abuso de la administración pública en beneficio propio” (PNUD/Global Integrity, 2008: 13) o, más generalmente, “el abuso del poder encomendado en aras del beneficio privado” (cf. [http://www.transparency.org/about\\_us](http://www.transparency.org/about_us)).

Nuestra forma de entender la corrupción es, sin embargo, propia de la modernidad política en un sentido fundamental. Antes de la modernidad, la corrupción era entendida en términos más morales que políticos, y sus resortes eran aprehendidos en vinculación más con el carácter individual

que con la ingeniería institucional. Nuestra forma de entender la corrupción presupone la distinción entre las esferas pública y privada —que, tal como la identifica Weber, es fundante de la modernidad— y el desarrollo del sistema normativo del Estado liberal —o, en los términos de los Federalistas estadounidenses, de unas instituciones cuyo carácter no depende del de los individuos autointeresados que las componen; instituciones que se controlan y limitan recíprocamente y que encauzan las acciones de unos individuos racionalmente motivados. Es en ese marco que se inscribe la concepción moderna de la corrupción: como desviación individual de las normas establecidas con el objeto de obtener una ventaja privada (Warren, 2004).

Así pues, la corrupción es tal en relación con un determinado sistema normativo<sup>8</sup>, es decir —en los términos del neoinstitucionalismo— en relación con las exigencias de un rol determinado. Por consiguiente, puede tener lugar tanto en el Estado como en cualquier otra organización. Involucra, por definición, a alguien en condiciones de tomar decisiones y a alguien más que tiene algo que ganar o perder por efecto de dichas decisiones<sup>9</sup>, y es fuente de beneficios particulares (no solamente de naturaleza económica) para ambos participantes. Es, en la definición de Pasquino (1995: 378), “una transacción o un intercambio entre quien corrompe y quien se deja corromper. Normalmente se trata de la promesa de una recompensa a cambio de un comportamiento que favorezca los intereses del corruptor; raramente se amenaza con castigos en caso de comportamiento que perjudique los intereses del corruptor. Este intercambio negativo es mejor definido como coerción”.

Según la Convención Interamericana contra la Corrupción, constituyen corrupción el requerimiento o aceptación; el ofrecimiento u otorgamiento, directos o indirectos, por o a un funcionario público o persona que ejerza funciones públicas, de cualquier objeto de valor pecuniario u otros beneficios como dádivas, favores, promesas o ventajas 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; 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; el aprovechamiento doloso u ocultación de bienes provenientes de cualesquiera de los actos mencionados;

8 En consecuencia, el hecho de que la falta implicada por el acto de corrupción sea éticamente reprochable depende de la calidad ética del sistema normativo en cuestión: así, por ejemplo, difícilmente pueda cuestionarse con argumentos morales el acto de corrupción consistente en sobornar a un guardia de un campo de concentración para que mire hacia otro lado cuando se escapan los prisioneros.

9 Cabe señalar que un agente en posición de tomar decisiones puede ser corrompido tanto para que incumpla como para que cumpla con las obligaciones que se derivan de su rol. El bien obtenido por el corruptor, por su parte, puede ser tanto legal como ilegal.

y la participación como autor, coautor, instigador, cómplice, encubridor o en cualquier otra forma en la comisión, tentativa de comisión, asociación o confabulación para la comisión de cualquiera de los actos mencionados.

Las prácticas que caen dentro del terreno demarcado por estas definiciones componen un largo listado. Sobre el carácter corrupto de algunas de ellas existe consenso unánime; la inclusión de otras, en cambio, es más debatida. Entre las primeras se encuentran unas cuantas —como la malversación, la defraudación y el enriquecimiento ilícito— que suponen la lisa y llana apropiación de fondos públicos, y que se hallan entre las que más frecuentemente resuenan en los medios de comunicación cuando estallan escándalos de corrupción.

También cuentan como corrupción prácticas —como el soborno o cohecho— que, aunque supongan intercambio de dinero, no necesariamente implican el robo al Estado de fondos pecuniarios sino de bienes de otra naturaleza: decisiones públicas vinculantes<sup>10</sup>. La corrupción es, en efecto, mucho más que un “problema de dinero”. Aquello que es público y que, corrupción mediante, resulta apropiado por manos privadas, puede ser algo bien diferente de un recurso monetario: puede tratarse de algo tan elemental como la ley que regula la vida en común; al fin y al cabo, si hay algo en la gestión de los asuntos públicos que ha de ser general, es la ley. Así, el bien público que es la ley resulta apropiado en forma privada toda vez que, en vez de ser aplicada a todos por igual, ella es desviada de sus fines y puesta —excepciones y privilegios mediante— al servicio de unos pocos en perjuicio del resto de la comunidad. De ahí que diversas formas de manipulación de las reglas (el tráfico de influencias, el nepotismo, el abuso de poder) configuren modalidades de corrupción aún cuando no haya dineros que cambien de manos.

En la “zona gris”, finalmente, se encuentran prácticas tales como el clientelismo —definido como “un sistema desigual de intercambio de recursos y favores basado en una relación de explotación entre un ‘patrón’ más rico y/o más poderoso y un ‘cliente’ menos rico y más débil” (TI, 2009)—, que algunos consideran como corruptas o asociadas con la corrupción; otros, en cambio, las sitúan en un marco más amplio, dada su importancia para la consolidación de redes y relaciones de pertenencia en los sectores populares (Auyero, 2001).

La corrupción, evidentemente, no es patrimonio exclusivo de los países en desarrollo o en transición. “Es verdad que en Venezuela el diccionario local de la corrupción ha sido publicado en dos volúmenes”, afirma Klitgaard (1998: 3). “Pero también es cierto que un autor francés compiló

10 Por añadidura, puesto que en todos estos casos la decisión tomada resulta de razones extrínsecas y no pertinentes al tema de que se trate, es altamente probable que acabe resultando costosa para el Estado también en términos monetarios, aunque el punto central aquí es que lo que está siendo apropiado en forma directa no son los fondos del Estado sino su poder para imponer a la ciudadanía reglas generales vinculantes.

algo similar para su país. Probablemente cualquier país podría publicar un trabajo similar”. En el mismo sentido argumentaba Enrique Iglesias, desde la presidencia del BID, en referencia a casos paradigmáticos de corrupción en Europa y los Estados Unidos, tales como los fraudes financieros de Enron en 2001 y Parmalat en 2003<sup>11</sup>.

De más está decir, asimismo, que de buena parte de la corrupción que ocurre en los países en desarrollo participan diversos actores del mundo desarrollado. En efecto, la corrupción no solamente se encuentra en todas partes; está presente, además, en las relaciones económicas globales. El ejemplo más brutal de este problema fue la vigencia, hasta fines de los años noventa, de leyes fiscales alemanas que permitían clasificar los sobornos pagados en el extranjero como “gastos útiles” deducibles de impuestos. Como veremos, recién desde mediados de la década del noventa los países desarrollados comenzaron a exhibir su voluntad de asumir responsabilidad por su rol de exportadores de la corrupción.

Si alguien es corrupto, debe haber sido corrompido por alguien. Y como ustedes saben, en muchos de los países desarrollados del mundo, aunque hemos hablado contra la corrupción, los pagos de sobornos han sido deducibles de impuestos. Esto no es algo que pueda continuar, y muy afortunadamente nuestros líderes del G7, junto con las representaciones de la OCDE y la Cámara Internacional de Comercio, han afirmado públicamente que debemos terminar con este proceso de corrupción.

**James D. Wolfensohn**, presidente del Banco Mundial 1995-2005<sup>12</sup>

En lo que refiere a la corrupción en el marco de las relaciones económicas internacionales, de hecho, virtualmente por definición, el Norte es el corruptor y el Sur y el Este son los corrompidos.

**Dieter Frisch**, director general para el Desarrollo de la Comisión Europea 1982-1993<sup>13</sup>

.....  
11 Cf. ABC digital, 28/01/04, en <http://archivo.abc.com.py/2004-01-28/articulos/91403/corrupcion-es-el-primer-mal-de-latinoamerica-segun-iglesias>.

12 8ª Conferencia Internacional Anticorrupción (1997), en <http://www.8iacc.org/papers/wolfensohn.html>.

13 Cf. Frisch (1997: 1).

Con todo, la corrupción no tiene en todas partes las mismas dimensiones, extensión y ramificaciones: puede ser grande o pequeña, política o burocrática, esporádica o endémica, o —según algunas clasificaciones en boga— “normal”, “extendida” o “sistémica”. Mientras que la corrupción “normal” —es decir, restringida a casos específicos que pueden ser individualizados y castigados—, y aún la corrupción extendida, pueden ser contenidas penalmente, la corrupción sistémica (focalizada en ciertos sistemas o generalizada en la mayoría de, si no todas, las instituciones y subsistemas sociales) presenta un desafío de vastas dimensiones institucionales, sociales y culturales.

En suma, la corrupción no adopta en todas partes las mismas formas ni genera los mismos daños: como veremos enseguida, estos son mucho mayores en los países menos desarrollados. Pese a ello, la aplicación de dobles estándares a los países desarrollados y en desarrollo ha llevado a algunas corrientes de las ciencias sociales —y de la economía en particular— a considerar a ciertas formas de corrupción como benéficas para los segundos —pero no, claro está, para los primeros. No obstante, la visión del “soborno virtuoso” —el argumento de la utilidad de la corrupción para eliminar excesos de burocracia, “aceitar” el funcionamiento del Estado y liberar al mercado de trabas innecesarias— ha sido refutada tantas veces como formulada:

El argumento es que en un país repleto de regulaciones excesivas, la posibilidad de sobornar, para esquivar el control de un mal gobierno, equivaldría a la desregulación y podría tener efectos positivos. Pero esta visión es equivocada. El soborno dificulta las transacciones. Por ejemplo, los funcionarios ejercen una gran discrecionalidad al personalizar el tipo y cantidad de acoso ejercido sobre las compañías individuales. Los inspectores tributarios pueden exagerar el número de revisiones de la renta y los inspectores de seguridad contra incendios pueden decidir con cuánta frecuencia necesitan controlar una empresa en un año determinado (Kaufmann, 2000: 373-4).

Por otra parte, sostiene Cremer (2008), aún cuando el soborno efectivamente permita el funcionamiento de mecanismos que caso contrario permanecerían inmóviles, se trata claramente de una solución subóptima. Antes de interpretar la corrupción como un mecanismo para sortear obstáculos burocráticos es preciso, en cambio, considerar sus efectos inmovilizadores en el largo plazo:

Una burocracia cuyos funcionarios se benefician de forma sustancial de sobornos se resiste a las reducciones de las regulaciones estatales. Tales regulaciones podrían ser eliminadas en forma legal, pero dada la conexión con el ingreso ilícito adicional, existe un fuerte interés por mantener los obstáculos impuestos por el Estado (Cremer, 2008: 18).

## - Causas y azares

En términos generales, las condiciones en que emerge la corrupción pueden resumirse en la fórmula enunciada por Klitgaard:  $C=M+D-A$ .

Corrupción equivale a monopolio más discrecionalidad menos *accountability*. Trátese de una actividad pública, privada o sin fines de lucro, se desarrolle en Ouagadougou o Washington, se encontrará corrupción cuando una organización o persona tenga poder de monopolio sobre un bien o servicio, tenga la discrecionalidad para decidir quién lo recibirá y cuánto le tocará, y no esté sujeta a rendición de cuentas (Klitgaard, 1998: 4).

Más allá de la opción individual por la corrupción, esta tiene múltiples causas. Diferentes enfoques hacen hincapié ya sea en las de naturaleza social y económica —el bajo desarrollo, los niveles de desigualdad social, el grado de apertura comercial, los salarios relativos de los empleados públicos, la dotación de recursos naturales—, política —el grado de democratización y el tiempo de vida democrática, la extensión y la naturaleza de la intervención estatal en la economía, el carácter centralizado o descentralizado del gobierno— o cultural —los efectos de la religión en general o de ciertas religiones en particular, la herencia colonial y las tradiciones legales, el predominio de ciertos valores. Sin embargo, los estudios disponibles suelen arrojar resultados contradictorios en lo que se refiere a los efectos específicos de cada una de esas variables sobre el grado de corrupción.

Asimismo, los factores presentados como causas de la corrupción tienen diverso alcance. Algunos son genéricos: refieren, por ejemplo, a circunstancias sociales y económicas generales tales como la modernización y el rápido crecimiento económico que la acompañan, la expansión de la administración pública, o cambios drásticos en el marco en que se desarrolla la actividad económica (por ejemplo, procesos de liberalización comercial o privatización). Otros son más específicos: el bajo nivel de los salarios públicos, la ausencia, debilidad o escasa probabilidad de recibir sanciones, el exceso de regulaciones administrativas y la ineficiencia de la gestión, la gran magnitud económica de las consecuencias de la decisión a adoptar, la doble lealtad del agente público (hacia el público y hacia el responsable de su nombramiento o promoción) o la ausencia de controles internos a la burocracia.

Para el caso particular de América Latina, la región más desigual del mundo, es importante destacar un argumento que hasta ahora no ha recibido suficiente atención: el que postula a la desigualdad como factor conducente a mayores niveles de corrupción. En efecto, mediante un aná-

lisis comparativo de 129 países, You y Khagram (2004: 7) muestran que “mayores niveles de desigualdad social son estructuralmente conducentes a mayores niveles de corrupción a través de mecanismos materiales y normativos”:

Mientras que los ricos están más motivados y tienen más posibilidades de comportarse en forma corrupta cuanto mayores son los niveles de desigualdad, los no ricos tienen más que ganar del combate contra la corrupción. La clase media y los pobres generalmente tienen motivo para monitorear, exponer y detener la corrupción de los ricos y poderosos. Sin embargo, los pobres carecen de recursos materiales para organizarse, y una delgada capa media probablemente ejerza menos influencia en sociedades con elevada desigualdad. Controlando por otros factores, mayores niveles de desigualdad (y la pobreza que se le asocia) posiblemente inhiban las capacidades de los grupos pobres y de clase media para monitorear las actividades de los ricos y poderosos. [...] Además, en sociedades con elevada desigualdad es más probable que grandes cantidades de pobres carezcan de servicios públicos básicos tales como educación y cuidado de la salud. Por consiguiente, es más probable que estos descansen en la pequeña corrupción o que sean el blanco de la extorsión burocrática para asegurarse el disfrute de esos servicios básicos. Aunque las sumas de sus pagos de sobornos pueden ser pequeñas debido a su capacidad de pago limitada, los pobres percibirán niveles de corrupción muy elevados y acabarán viendo a la corrupción como la forma de conducta apropiada (Ibíd.: 8-9).

Entre los factores políticos que alientan la corrupción, por su parte, se destacan las características del formato de representación que se ha ido constituyendo en las últimas décadas, designado por Bernard Manin (1998) como “democracia de audiencia”. En efecto, en una época en que las adhesiones políticas de la ciudadanía han declinado a la par del ascenso de los medios de comunicación, y en que la comunicación entre líderes y ciudadanos tiene lugar en forma creciente a través de un medio especialmente costoso, la televisión, el problema de la corrupción se presenta a menudo asociado al del financiamiento de las campañas electorales y los partidos políticos<sup>14</sup>. El espacio para el despliegue de la corrupción en el campo del financiamiento de la política es vastísimo: entre sus principales manifestaciones se cuentan el uso de dinero procedente de actividades ilegales o de

14 Weyland (1998) desarrolla un argumento similar en relación con una forma específica de liderazgo, a la que designa como “neopopulista”. Según el autor, “el surgimiento de liderazgos neopopulistas ha contribuido al aumento de la corrupción en América Latina de dos maneras significativas. En primer lugar, la baja *accountability* de los políticos personalistas les ha permitido obtener sobornos. En segundo lugar, para mantener unidas sus precarias y desorganizadas bases de apoyo y para prepararse para futuras campañas políticas, los líderes neopopulistas necesitan vastas sumas de dinero. Su fuerte dependencia de formas costosas de llegar a sus seguidores, en particular la televisión, intensifica su necesidad de recursos. Estas necesidades son a menudo satisfechas por medios corruptos” (Weyland, 1998: 113).



fuentes dudosas, el uso indebido de recursos estatales, el cohecho (pagos a funcionarios por parte de contratistas del Estado como contrapartida de favores recibidos) y el cohecho anticipado (entrega de dinero a cambio de promesas de futuros favores, en algunos casos vinculados a negocios ilícitos), y el empleo de dinero con fines prohibidos, tales como la “compra de votos”. La magnitud de los recursos requeridos para y volcados en los procesos electorales puede acabar distorsionando el sentido mismo de las elecciones: ello sucede, por ejemplo, cuando se enfrentan candidatos que cuentan con un acceso muy dispar a dichos recursos; cuando entre los candidatos en competencia se encuentran ocupantes de cargos públicos de los cuales extraen ventajas injustificadas; o cuando los aportes volcados en la contienda otorgan voz y voto a las empresas u otros actores corporativos, cuando en rigor solo los votos de los ciudadanos individuales cuentan en una democracia<sup>15</sup>.

[El problema de la corrupción] se une al escaso tratamiento que aún tiene, en todas partes del hemisferio, la relación entre dinero y política, que incluso ha sufrido retrocesos en tiempos recientes. La participación directa de empresas en la política, no solo para hacer “lobby” sino también para financiar campañas y actividades políticas, es contraria al concepto de la política como actividad de las personas en condiciones de igualdad.

**José Miguel Insulza**, secretario general de la OEA<sup>16</sup>

Por su parte, la teoría económica hace hincapié en el exceso de regulaciones estatales sobre la economía y, consecuentemente, en el tamaño de la burocracia como factor causal de la corrupción. Sin embargo, como bien lo sostiene Rose-Ackerman, menos gobierno no equivale necesariamente a menos corrupción:

Aunque un gobierno más pequeño puede realmente ser un gobierno más limpio, este resultado no es inevitable. Los esfuerzos cooperativos de funcionarios y actores externos corruptos para obtener ganancias a expensas del bien público continuarán siendo un problema, aún en un gobierno contraído, a menos que se introduzcan reformas legales

15 Para un estudio de las formas y alternativas de financiamiento político en América Latina, véase Griner y Zovatto (2004).

16 Conferencia pronunciada en la sede de la CEPAL, 30/03/10.

e institucionales que limiten las oportunidades para la corrupción. De otro modo, seguirá habiendo incentivos para dividir los beneficios existentes o crear otros nuevos. Si los recortes presupuestarios del gobierno simplemente producen escasez sin un cambio concomitante en los estatutos sustantivos subyacentes, un gobierno en plan de austeridad puede generar más oportunidades para la corrupción que uno sujeto a menos restricciones. La combinación de funcionarios públicos mal pagos y la escasez de beneficios públicos puede aumentar tanto la oferta como la demanda de sobornos. Además, el proceso de achicar el gobierno mediante la venta de empresas estatales crea sus propias oportunidades de corrupción aún si el resultado final es la reducción de esas oportunidades (Rose-Ackerman, 2000: 99).

En efecto, tal como nos lo enseña la historia latinoamericana reciente, los procesos de “reducción del Estado” (reformas estructurales y privatizaciones) proveen innumerables oportunidades de corrupción, cuyo aprovechamiento por parte de altos funcionarios de varios gobiernos de la región —los de Carlos Menem en Argentina, Fernando Collor de Mello en Brasil, Carlos Salinas de Gortari en México y Alberto Fujimori en Perú, por mencionar solo algunos— desencadenó la mayor sucesión de escándalos de que se tenga memoria.

### - ¿Beneficios privados, costos públicos?

Es difícil saber con exactitud si lo que ha aumentado en tiempos recientes es la corrupción o la publicidad que la ha hecho más visible; de hecho, la mayor parte de los instrumentos de medición de los cuales surgen los datos de que hoy disponemos solo comenzaron a ser utilizados a partir de mediados de los años noventa. Por lo demás, por tratarse de una actividad ilegal y realizada bajo el amparo del secreto, solo contamos con estimaciones gruesas de su impacto cuantitativo. La punta del iceberg, sin embargo, se torna visible toda vez que estalla un escándalo —como el que reveló que, solamente entre 1998 y 2004, la empresa Siemens había pagado a las autoridades argentinas cuarenta millones de dólares en sobornos para obtener un contrato público de mil millones. Las cifras involucradas en cientos de casos como este permiten entrever el alcance alarmante de la corrupción en la región.

Ahora bien, si los costos de la corrupción en dólares contantes y sonantes son imposibles de cuantificar con exactitud, son en cambio evidentes los efectos devastadores que ella tiene sobre los sistemas políticos, las burocracias estatales, las sociedades y las economías de los países que más la padecen. Así pues, si bien por definición la corrupción produce un beneficio privado para un individuo o un grupo a expensas de un bien público

más amplio, no existe esfera de actividades —ni pública ni privada— que no se vea afectada negativamente cuando ella pasa de ser un mero “incidente aislado” para colonizar más y más espacios hasta convertirse, en el extremo, en un rasgo sistémico<sup>17</sup>.

En efecto, disponemos hoy de innumerables estudios que constatan los impactos negativos de la corrupción en todos los terrenos: económico, político, social e incluso cultural, desde el momento en que ella se integra a las expectativas y las costumbres para generar lo que usualmente se designa como “cultura de la corrupción”. La corrupción —subraya Transparencia Internacional— “afecta a todos aquellos cuyas vidas, medios de vida o felicidad dependen de la integridad de las personas que se encuentran en posiciones de autoridad”. Dados los costos que impone al Estado, al mercado, a la ciudadanía y, en última instancia, al desarrollo, ella puede ser pensada como una suerte de “impuesto a toda la sociedad”, como bien lo señaló ya en 1994 el entonces presidente del BID, Enrique Iglesias, en la primera Cumbre de las Américas.

Aún hay obstáculos que limitan la estrategia de desarrollo por su potencial para impedir la consolidación de un entorno político, institucional y normativo que promueva el ahorro, la inversión y el crecimiento económico [...] La corrupción ya constituye uno de los más grandes obstáculos para el éxito de una estrategia de desarrollo.

**Enrique Iglesias**, presidente del BID 1988-2005<sup>18</sup>

La corrupción genera, en primer lugar, cuantiosas pérdidas al Estado —pérdidas que la sociedad entera financia por medio de los impuestos. De hecho, la corrupción en el área de las contrataciones públicas es reconocida como el factor principal de desperdicio e ineficiencia en el manejo de los recursos en América Latina: se estima que, en promedio, el 10% de ese gasto se desperdicia en corrupción. Es importante destacar, asimismo, que la corrupción genera transferencias no solo de las arcas públicas a manos de particulares sino también desde dentro hacia fuera de las fronteras nacionales: de ahí la importancia de los dos proyectos financiados sucesivamente por el Fondo Regional para la Promoción de la Transparencia

.....  
17 En el extremo, la corrupción sistémica puede constituir un equilibrio estable (pero perverso) en la medida en que todos los actores —políticos, funcionarios, empresarios y ciudadanos— se adaptan a ella y juegan según sus reglas.

18 Discurso del 6/11/95, citado en Moreno Ocampo, 1998: 9.

(FONTRA) y ejecutados por la Universidad de San Andrés (Argentina) con el objeto de diseñar e implementar una estrategia para la recuperación de activos de la corrupción en el exterior<sup>19</sup>.

La corrupción administrativa, además, impone costos elevados a los individuos que se ven obligados a pagar cotidianamente para obtener bienes y servicios —de salud y educación, entre otros— que según la letra de la ley el Estado otorga gratuitamente a todos sus ciudadanos. Es en ese sentido que, como veremos enseguida, la corrupción afecta desproporcionadamente a los más pobres.

Desde la perspectiva de las empresas, por su parte, la corrupción distorsiona los incentivos económicos, desde el momento en que la obtención de negocios pasa a depender más de la capacidad de influencia sobre los poderes políticos que de la competitividad. Asimismo, incrementa los costos de hacer negocios, involucra a las empresas en prolongadas e improductivas interacciones con el sector público, genera competencia desleal —tal era, por ejemplo, el reclamo de las empresas estadounidenses que corrían el riesgo de enfrentar cargos penales si recurrían al soborno, mientras sus pares alemanas contaban con una legislación que les permitía promover la exportación de sus productos por esa vía— y limita la competitividad del entorno:

El contrato de corrupción implica un voto de secreto. El riesgo de que ese voto sea quebrado es menor si los funcionarios públicos se limitan a cerrar contratos de corrupción con uno o a lo sumo unos pocos socios. Los cálculos de riesgo de los funcionarios corruptos crean de ese modo obstáculos casi insuperables para los recién llegados que quisieran entrar en el mercado, lo cual claramente contradice el punto de vista de que el soborno alienta procesos competitivos (Cremer, 2008: 20).

De más está decir, finalmente, que la corrupción afecta también los procesos internos de las empresas y daña la gobernanza corporativa.

Desde una perspectiva más amplia, la corrupción aumenta los costos de bienes y servicios y resulta en una asignación ineficiente de los recursos nacionales. Señala en ese sentido Dieter Frisch, director general para el Desarrollo de la Comisión Europea entre 1982 y 1993:

.....  
19 El primero de dichos proyectos trabajó con varias agencias gubernamentales para diseñar la estrategia; el segundo apuntó a fortalecer —por medio de materiales y protocolos de capacitación— al Ministerio Público para ponerlo en condiciones de ejecutarla. La dimensión internacional de la corrupción también fue encarada mediante un tercer proyecto implementado por la misma institución, que impulsó, mediante recomendaciones políticas y legislativas (y, más concretamente, mediante la promoción de una nueva Oficina de Cooperación Internacional y Asistencia Judicial en el marco del Poder Judicial), la adopción por parte de Argentina de un mecanismo estricto de extradición para fortalecer la cooperación internacional en crímenes económicos.

Mientras que una reducción del 5% en el margen de ganancias podría, en última instancia, ser absorbida por el proveedor, niveles de corrupción de 10% a 20%, como los que se han vuelto moneda corriente, inevitablemente se reflejarán en el precio y serán, en consecuencia, pagados con los recursos nacionales (o, en el caso de la ayuda externa, extranjeros) del país. Es, por lo tanto, la economía nacional la que acaba sufriendo las consecuencias de un recargo injustificado sobre los bienes o servicios [...] Dado que tales operaciones son generalmente financiadas con préstamos bancarios o, en el caso de la ayuda externa, con préstamos en condiciones favorables, estas sobrecargas inevitablemente provocarán un incremento proporcional en las deudas de ese país. De hecho, es sabido que el valor de las sumas pagadas en sobornos constituye una proporción considerable de las deudas externas de los países en desarrollo (Frisch, 1997: 2).

La corrupción está negativamente asociada con la inversión interna y, sobre todo, externa. Según Shepherd (1998), por ejemplo, “se ha estimado que la relación entre inversión y PBI es 16% inferior en países con niveles de corrupción elevados e impredecibles que en aquellos con niveles reducidos”. Por añadidura, allí donde prevalece la corrupción una masa enorme de talento social es desviado de las actividades productivas y canalizado, en cambio, a la tarea de idear nuevas y mejores maneras de aprovecharse de ella. Asimismo, la corrupción aumenta la evasión fiscal y estimula los mercados negros y la economía informal. En consecuencia, afecta decisivamente tanto el crecimiento como —sobre todo— el desarrollo. Según estudios citados por Kaufmann (2000: 371), por ejemplo, “si Bangladesh hubiera sido capaz de reducir su corrupción al nivel de Singapur, su tasa de crecimiento anual per cápita del PIB entre 1960 y 1985 habría sido 1,8 puntos porcentuales más alta. En otras palabras, en 1985 la corrupción le había costado a Bangladesh alrededor del 50% de su ingreso per cápita”. Así, la introducción de mejoras en la gobernanza y el control de la corrupción generarían un palpable “dividendo de desarrollo”:

En promedio, una mejora en gobernabilidad desde los niveles muy bajos de Rusia a los medianos de la República Checa, o de los de Indonesia a los de Corea del Sur, aproximadamente triplicaría el ingreso per cápita y produciría avances similares en la reducción de la mortalidad infantil, además de una mejora significativa en la tasa de alfabetismo (Ibíd.: 368).

Los costos políticos de la corrupción no son menos pronunciados que sus efectos económicos: ella daña la integridad y, con ello, la legitimidad de las instituciones y socava el imperio de la ley, en la medida en que esta deja de ser universal para ser apropiada privadamente. En el extremo, la indignación por la corrupción puede —en particular cuando produce víc-

timas directas<sup>20</sup>— superar la deslegitimación pasiva que se expresa típicamente en las encuestas para escalar hacia manifestaciones activas de descontento. Por lo demás, se exprese o no ese rechazo de modos más o menos desestabilizadores, la corrupción acaba socavando la propia cultura de la democracia:

Cuando las personas pierden la confianza en que las decisiones públicas son tomadas por razones que están expuestas y son públicamente justificables, a menudo se tornan cínicas en relación con la deliberación y el discurso públicos. Comienzan a esperar duplicidad en el discurso público, y esta expectativa ensucia a todos los funcionarios públicos, sean o no corruptos. Y cuando las personas desconfían del gobierno, también se vuelven cínicas acerca de sus propias capacidades para actuar en pos de bienes y propósitos públicos y preferirán ocuparse de los estrechos territorios del autointerés que pueden controlar (Warren, 2004: 328-29)<sup>21</sup>.

Más concretamente, la corrupción degrada la calidad de las políticas públicas y de los bienes y servicios que el Estado provee a la ciudadanía; y perpetúa y reproduce una capa burocrática parasitaria y, por lo general, de baja profesionalización. Al alentar la asignación presupuestaria más por el beneficio que pueda reportar a quienes la aprueban que por las ventajas que suponga para el público, redundando en la implementación de proyectos (y, dentro de cada proyecto, en asignaciones presupuestarias a diversas categorías de gastos) inefectivos, dispendiosos y no ajustados a las prioridades sociales; más específicamente, sesga el gasto público en favor de áreas y proyectos con mayor potencial de malversación a expensas de, por ejemplo, los servicios de salud y educación. En todos los casos, la corrupción reduce la calidad de los productos finales y acaba poniendo en peligro la seguridad y la salud de la población, en gran medida —pero no solamente— por efecto del esfuerzo de los proveedores por compensar el gasto insumido por los “pagos laterales” a las autoridades. Del mismo modo, en la medida en que la oferta de sobornos permite sortear las salvaguardas ambientales, la corrupción pone en riesgo la sustentabilidad de los recursos naturales.

Bien mirados, buena parte de los costos políticos y económicos de la corrupción pueden ser considerados como costos sociales. Dados sus efectos

.....  
20 En ese sentido argumenta Morales Quiroga (2009) que mientras que los datos de percepción de la corrupción no explican sustantivamente el apoyo a la democracia, las experiencias personales de corrupción medidas por los índices de victimización constituyen un factor determinante. En cambio, los primeros resultan más significativos para evaluar la satisfacción con la democracia y la confianza institucional.

21 Un efecto similar, pero en este caso sobre la cultura económica, es señalado por Frisch (1997: 4): “La corrupción también mata el espíritu del desarrollo. Nada es más destructivo para una sociedad que la búsqueda de ‘dinero rápido y fácil’ que hace que la gente honesta que trabaja duro sea vista como ingenua o estúpida”.

tos diferenciados y regresivos sobre la topografía social, en efecto, bien puede afirmarse que la corrupción constituye nada menos que un descarnado impuesto a la pobreza. En primer lugar, al igual que el resto de los ciudadanos, los pobres sufren las consecuencias de la ineficiencia y el mal desempeño del Estado y se ven afectados, en calidad de usuarios, por la reducción en la calidad de los productos o servicios que se deriva de las irregularidades en los procesos de contrataciones y los incumplimientos contractuales en que incurrir, con la anuencia del Estado, las empresas privadas proveedoras de servicios públicos. Se ven, asimismo, afectados — por lo general desproporcionadamente<sup>22</sup>— por las consecuencias de la complicidad del Estado con una amplia variedad de prácticas empresariales corruptas, cuyos efectos pueden llegar a ser notorios e inmediatos —como en los casos, señalados por Transparencia Internacional (2009: 5) de “la escasez de agua en España, las condiciones laborales indignas en China, la deforestación ilegal en Indonesia, los medicamentos poco seguros en Nigeria o el colapso de construcciones deficientes en Turquía”.

Adicionalmente, la corrupción tiene consecuencias negativas sobre la prioridad, la efectividad y la calidad de las políticas sociales:

Al desviar los escasos recursos disponibles hacia áreas no prioritarias o de baja prioridad la corrupción contribuye en gran medida a asegurar que necesidades básicas tales como alimentación, salud y educación no sean cubiertas. Es, por lo tanto, una de las causas del subdesarrollo y de la pobreza en general (Frisch, 1997: 3).

En otras palabras: los más pobres, amén de las desventajas que comparten con el resto de sus conciudadanos, se ven afectados por las consecuencias específicas de la corrupción sobre el desempeño de ciertas áreas del Estado de las cuales, por carecer de otras opciones, son los usuarios mayoritarios (Educación y Salud) o exclusivos (Asistencia Social). En este último terreno la corrupción es, lisa y llanamente, un robo a los pobres.

En tercer lugar, los sectores más desfavorecidos resienten el impacto de la corrupción, una vez más, por efecto de lo que TI (2010b) designa como “regresividad del soborno administrativo”. En efecto, los usuarios pertenecientes al quintil de menores ingresos declaran en dicha encuesta haberse visto obligados a pagar sobornos a la policía, los servicios de registros y licencias, la Aduana, los servicios públicos, los servicios médicos, el sistema educativo, los servicios catastrales y las autoridades tributarias en proporciones que exceden —en algunos casos largamente— a las de los entrevistados del quintil de mayores ingresos que manifiestan haber

.....  
22 En efecto, los pobres son quienes tienen menos alternativas de movilidad allí donde la corrupción de los funcionarios públicos y los empresarios redundará en peores condiciones ambientales o laborales.

incurrido en las mismas conductas. Dicho sin eufemismos, los más pobres son quienes resultan más afectados por el soborno, que les insume además proporciones mucho mayores de sus magros ingresos.

Por añadidura, la corrupción que tiene lugar en la justicia también afecta primariamente a los pobres. Resulta extremadamente revelador el hecho de que el sistema judicial es el único terreno en la cual la proporción de entrevistados de mayores ingresos que declara haber recurrido al soborno en la última edición del Barómetro Global de la Corrupción supera a la de los de menores ingresos. En un contexto donde legalmente puede ya pagar prestigiosos abogados y defensas inexpugnables que no están al alcance de todos, el dinero puede intervenir también ilegalmente con el objeto de comprar una de dos cosas: justicia (allí donde para que sean seguidos los procedimientos correctos es necesario “incentivar” monetariamente a los encargados de ponerlos en marcha) e impunidad (allí donde el flujo de dinero opera de modo de “cajonear” expedientes hasta la prescripción de las causas, ocultar pruebas e incluso comprar veredictos). En otras palabras, los pobres padecen desventajas adicionales en el marco de sistemas judiciales corrompidos, y ven negados sus derechos humanos básicos en la medida en que no cuentan siquiera con la garantía de que recibirán un juicio justo.

La corrupción y la impunidad son formas profundas de violencia política.

**Alicia Bárcena**, secretaria ejecutiva de la CEPAL<sup>23</sup>

Es preciso enfrentar con determinación y derrotar la verdadera cultura de la impunidad que prevalece en ciertos sectores de la vida pública. No permitiremos que la corrupción, malversación y el desperdicio continúen privando a la población de recursos que le pertenecen y que tanto podrían ayudarles en su dura lucha por la supervivencia. Ser honesto es mucho más que simplemente no robar y no dejar robar. Es también aplicar con eficiencia y transparencia, sin desperdicio, los recursos públicos y enfocarlos en resultados sociales concretos.

**Lula Da Silva**, presidente del Brasil 2003-2004<sup>24</sup>

.....  
23 Quinto Coloquio Internacional para la Prevención del Delito, Santiago de Chile, 27/10/10.

24 Discurso de toma de posesión, 1/01/03.



En suma, la corrupción aumenta las desigualdades desde el momento en que, por definición, permite que el dinero compre (y, en ese mismo acto, desvirtúe) ciertas cosas —derechos, justicia— que por su propia lógica jamás deberían estar a la venta. Como consecuencia de ello, abre una brecha insalvable entre los “ciudadanos comunes” —sujetos (en el mejor de los casos) a todos los rigores de la ley— y los privilegiados en condiciones de ejercer influencias indebidas y exigir trato preferencial, excepciones e impunidad.

En el caso de América Latina, la región más desigual del planeta, la corrupción presenta un desafío singular por el modo en que se entrelaza en un círculo vicioso con la desigualdad. Por un lado, como hemos visto, la corrupción aumenta la desigualdad: de hecho, se estima que el incremento en un punto del índice de corrupción está asociado con un aumento de 5,4 puntos en el coeficiente de Gini (Kliksberg, 2009). Por el otro, como lo han recalcado You y Khagram (2004: 2), la desigualdad “aumenta el nivel de corrupción a través de mecanismos materiales y normativos. En la medida en que la desigualdad aumenta los ricos cuentan con más motivación y oportunidades para involucrarse en la corrupción, mientras que los pobres resultan más vulnerables a la extorsión y menos capaces de controlar y obligar a los ricos y poderosos a rendir cuentas. La desigualdad también afecta negativamente las normas sociales sobre la corrupción y la creencia en la legitimidad de las reglas e instituciones, lo cual torna más fácil tolerar la corrupción en tanto que conducta aceptable”.

En otras palabras, a mayor amplitud de las desigualdades sociales, mayores son el poder concentrado en manos de las élites, su tentación de proceder ilegalmente y sus perspectivas de impunidad, y menor es la disponibilidad de recursos —monetarios, informacionales, intelectuales, organizativos— en manos de las mayorías pobres. Por el contrario, cuanto mayor es el acceso de estas a los recursos —educación, salud, información, organización, participación—, más probable es que puedan hacer valer sus demandas e imponer controles y límites al poder de las élites, reduciendo las oportunidades para la corrupción.

## **La medición de la corrupción**

Si bien se trata de un fenómeno clandestino cuya magnitud, por desarrollarse en la oscuridad, no puede cuantificarse con exactitud, la incidencia de la corrupción puede, cuanto menos, calcularse en trazos gruesos. Los esfuerzos en esa dirección son tan recientes como el interés por la cuestión y su transformación en tema de agenda; como resultado de ellos, contamos actualmente con una masa no desdeñable de datos inexistentes dos décadas atrás. Transparencia Internacional, fundada en 1993, fue

pionera en estas artes, con el lanzamiento de su índice más conocido —el Índice de Percepciones de la Corrupción (IPC)— en 1995, seguido del Índice de Fuentes de Soborno (IFS) en 1999, y el Barómetro Global de la Corrupción (BGC) en 2003. Si bien estas mediciones —y en particular, como su nombre lo indica, el IPC— registran mayormente las percepciones de los entrevistados (en el caso del IPC, expertos y líderes empresariales; en el del IPS, líderes del sector privado; en el del BGC, el público en general) acerca de la incidencia de la corrupción, algunas de ellas abarcan también sus experiencias con la corrupción —por ejemplo, la medida en que se han visto obligados a pagar sobornos para obtener determinados bienes o servicios. Hoy contamos, además, con encuestas de diagnóstico de variado alcance —local, regional, sectorial— realizadas en muchos países por diversas organizaciones —en muchos casos, capítulos nacionales de Transparencia Internacional— y por organismos multilaterales como el Banco Mundial (cf. OCDE, 2003: 20).

Estas mediciones, y las de TI en particular, han tenido un rol destacado en los esfuerzos de las últimas décadas por llevar a la corrupción a la agenda de las preocupaciones públicas. Deben, sin embargo, ser empleadas con precaución, y ello por varias razones. En primer lugar, porque —como acabamos de subrayar— se basan en gran medida en percepciones más que en experiencias. En segundo lugar, porque si bien tienen un valor indicativo de la situación en relación con el problema, es cuanto menos discutible su capacidad tanto para dar cuenta de los cambios que ocurren a lo largo del tiempo como para asignar significación estadística a los lugares relativos que ocupan los países en los rankings que resultan de ellas —que, por otra parte, varían según el índice utilizado. Kaufman (2000: 369) ilustra este problema con datos del IPC de 1999:

Por ejemplo Tanzania, país catalogado como uno de los peores (en el puesto 93°, con un índice de 1,9 dentro de un máximo de 10 para un país “honesto”), es estadísticamente indistinguible de Zambia, clasificado en el puesto 56° con un índice de 3,5. Es decir, a pesar de la diferencia de 37 puestos, no es posible saber a ciencia cierta si la diferencia entre ambos se debe a que Zambia es menos corrupto o a que el índice es impreciso. [...] Botswana (que en el índice de TI ocupa el respetable puesto 24°), no puede presentarse como estadísticamente peor que países que ocupan puestos más altos, como Estados Unidos (18°), Austria (17°), Hong Kong (15°) o aun Islandia (6°).

El ordenamiento es, pues, impreciso, y las posiciones relativas de los países suelen cambiar, dentro de ciertos márgenes, de un año al siguiente. Sin embargo, señala el mismo autor, las mediciones sí permiten operar una clasificación gruesa de los países en tres categorías útiles para el abordaje del problema: situación de emergencia, situación vulnerable o de alto riesgo, y situación fuera de riesgo.

Otras debilidades de los datos disponibles son señaladas con frecuencia. Entre ellas cabe mencionar el hecho de que el índice más utilizado —el IPC— solo mide las percepciones de la corrupción en el sector público: la existencia de sobornos a funcionarios, pagos ilegales en las contrataciones públicas y malversación de fondos públicos, y la efectividad de los esfuerzos anticorrupción en el ámbito gubernamental.

Son enfatizados, finalmente, el carácter unidimensional de los índices empleados, que no diferencian suficientemente entre variedades de corrupción, y la ausencia de teoría e investigación empírica de nivel intermedio:

Tenemos estudios transversales que dan cuenta de la corrupción en variados índices de corrupción unidimensionales y ricos estudios de casos centrados en la historia, la cultura y el contexto social [...] pero muy poco en el medio. Aún carecemos de teoría e investigaciones de nivel medio. Sigue faltando también investigación interdisciplinaria, debido a problemas de “definición, alcance, comparabilidad, significado e importancia a través de las disciplinas”. Los economistas tienden a centrarse en la corrupción burocrática, con el supuesto subyacente de una distinción tajante entre lo público y lo privado, mientras que los estudios antropológicos señalan la dificultad de trazar tales divisiones. Los politólogos tienden a centrarse en la explicación de la corrupción en las altas esferas, pero a menudo omiten incorporar factores culturales en la misma medida en que examinan los factores políticos y económicos. Los economistas ignoran aún con mayor frecuencia los sistemas de valores (Blake y Morris, 2009: 17).

Adicionalmente, contamos con mediciones —como la que realiza la World Values Survey— ya no de la penetración de la corrupción en sí sino de la tolerancia social hacia ella. Sin embargo, la significación de los datos procedentes de estos relevamientos no está del todo clara, en la medida en que pueden entrar en contradicción con los datos sobre la prevalencia percibida de la corrupción. Por ejemplo, Argentina, que según los índices de percepción de la corrupción presenta una situación bastante problemática, ofrece —pese a las visiones tan difundidas entre los propios argentinos acerca de la supuesta existencia de una “cultura de la corrupción”— un panorama sorprendente en el terreno de las actitudes: según la World Values Survey (1999-2002), el 92% de los consultados declara que aceptar un soborno nunca está justificado (frente a un promedio de 77% para el conjunto de los países incluidos en el sondeo).

## - La situación de los países latinoamericanos

Como región, América Latina se encuentra apenas por encima de África, el continente peor situado según el Índice de Percepción de la Corrupción. Sin embargo, presenta enormes variaciones intrarregionales: en la edición 2010 de dicho índice, Chile, en el puesto 21 y con un puntaje de 7,2, queda colocado entre Gran Bretaña (7,6) y Bélgica y Estados Unidos (7,1), mientras que Venezuela, en el puesto 164, tiene el mismo puntaje que la República Democrática del Congo, Guinea y Krgyztan (2,0), y Paraguay y Haití, en el lugar número 146, reciben la misma puntuación que Camerún, Costa de Marfil, Irán, Libia, Nepal y Yemen.

El IPC de 2010 arrojó una calificación de 9,3 (sobre un máximo de 10) para Dinamarca, el país que encabeza la lista, y una de 1,1 para Somalia, que la cierra. A Chile, el primer país latinoamericano de la lista, le siguen Uruguay, en el puesto 24 (6,9 puntos) y Costa Rica, en el puesto número 41 (5,3). Mucho más atrás, en el puesto 69, se coloca Brasil (3,7). Los siguientes países del programa FONTRA —Argentina (2,9) y Bolivia (2,8)— aparecen en los puestos 105 y 110, respectivamente. Paraguay ocupa uno de los últimos sitios entre los países de la región, solo uno de los cuales —Venezuela— tiene una puntuación menor.

En otras palabras, la corrupción es un enorme problema para la mayor parte de los países de la región, y así es reconocido por la ciudadanía, que la coloca invariablemente en un lugar destacado del temario de las preocupaciones públicas. La corrupción suele figurar en las encuestas como uno de los problemas serios que los países deben enfrentar; si no es considerada como *el* problema más importante en ninguno de ellos, se debe solamente a la existencia de muchos otros —en particular, el desempleo y la inseguridad— que son percibidos como más graves o más urgentes. Por añadidura, la corrupción es puesta en relación explícita con las dificultades experimentadas para resolver el segundo de dichos problemas. En efecto, según el Latinobarómetro 2010 la corrupción es percibida en la región como el principal obstáculo que enfrenta la policía para combatir la delincuencia: así lo considera el 31% de los latinoamericanos (y el 41% de los paraguayos, el 40% de los argentinos, el 26% de los bolivianos, el 18% de los uruguayos, el 17% de los chilenos y el 15% de los brasileños).

Las dimensiones del problema se ponen de relieve allí donde la ciudadanía es interrogada específicamente acerca de la incidencia de la corrupción: según la percepción de los consultados en el año 2005, el porcentaje de funcionarios públicos corruptos era, en promedio, 67% para el conjunto de la región (82% en Ecuador, 77% en México, 76% en Guatemala y Nicaragua, 74% en Argentina y Perú, 73% en República Dominicana, 72% en Bolivia, 69% en El Salvador 68% en Paraguay, 67% en Honduras

y Panamá, 65% en Venezuela, 64% en Colombia, 63% en Costa Rica, 62% en Brasil, 48% en Chile y 41% en Uruguay; cf. *Latinobarómetro*, 2005)<sup>25</sup>. Por su parte, según datos de la *World Values Survey Association*, quienes consideran que casi todos los funcionarios públicos están involucrados en actos de corrupción suman 14,4% en Uruguay, 17,2% en Chile, 37,3% en Argentina y 57,9% en Brasil (en comparación con 5,5% en Suecia, 5,8% en Alemania, 8,6% en Suiza, 15,5% en Estados Unidos y 26,2% en España<sup>26</sup>). De acuerdo con datos del *Barómetro Global de la Corrupción 2010*, finalmente, los sectores considerados más corruptos en América Latina son (según una escala que va de 1 a 5, donde 1 significa “no corrupto” y 5 significa “muy corrupto”) los partidos políticos (4,0), el sistema judicial (3,8), el Congreso y los funcionarios públicos (3,7), y la policía (3,5).

En cuanto a los progresos en la lucha contra la corrupción, la última edición del *Latinobarómetro* (2010) informa que para 56% de los entrevistados en Uruguay, 43% en Chile, 40% en Brasil, 37% en Bolivia y Paraguay, y 21% en Argentina se ha avanzado “mucho” o “algo” en la reducción de la corrupción en las instituciones del Estado en los últimos dos años. El promedio para toda la región ascendió a 37%, frente a 30% en 2005 y 26% en 2004<sup>27</sup>. Esto significa que —con la excepción de Argentina— una proporción sustancial de la ciudadanía de los países incluidos en las convocatorias de FONTRA observa progresos sustanciales. Pero también significa que —con la excepción de Uruguay— más de la mitad de la población de los países examinados percibe escasos o nulos progresos en ese sentido<sup>28</sup>.

Es evidente que algunos países tienen más corrupción que otros. No solamente algunas regiones se ven afectadas por ella desproporcionadamente, sino que además dentro de cada región específica —América Latina, por caso— los niveles de corrupción y los grados de permisividad social o tolerancia hacia ella varían ampliamente de país en país. Por otra parte, incluso allí donde dichos niveles son más elevados se mantiene la restricción del secreto: en todos los casos el poder necesita de la opacidad para

25 Estas cifras son reveladoras aun cuando sea necesario manejarlas con precaución, ya que porcentajes más elevados pueden indicar no solamente mayores niveles de corrupción sino también mayor sensibilidad de la ciudadanía interrogada hacia las conductas corruptas de los funcionarios o el empleo de criterios de juicio más exigentes en relación con lo que constituye una conducta “aceptable”.

26 Los datos son de 1995 para Argentina, España y Estados Unidos, 1997 para Brasil, 1996 para Chile, Suecia, Suiza y Uruguay, 1997 para Alemania. No se cuenta con datos para Bolivia y Paraguay (cf. [www.worldvaluessurvey.org](http://www.worldvaluessurvey.org)).

27 Los porcentajes oscilan entre 37 y 39% desde 2006.

28 Se observa, al igual que respecto del delito, una incongruencia entre las percepciones y los índices de victimización: solo 26% de los entrevistados brasileños, 16% de los paraguayos, 11% de los argentinos, 8% de los uruguayos y bolivianos, y 7% de los chilenos contestan afirmativamente a la pregunta de si ellos mismos o algún pariente han sido víctimas de algún acto de corrupción en los últimos doce meses. El promedio es de 11% para toda la región; las cifras siguen una tendencia descendente en el tiempo, y alcanzaban 27% en 2001 y 2002.

protegerse del rechazo que sus acciones corruptas generarían en caso de ser vistas y oídas. Y si la amenaza de tal rechazo funciona, aún en versiones relativamente débiles, ello se debe a que, pese a todo, persisten en esas sociedades actores capaces de identificar y denunciar la corrupción<sup>29</sup>.

Así pues, la corrupción no es una maldición inescapable. Todo ser humano, cualquiera sea su sociedad de origen, es corrompible; sin embargo, todas las sociedades humanas cuentan con el acervo de inteligencia necesario para diseñar mecanismos para evitar, acotar y, eventualmente, limitar los efectos disruptivos de la corrupción. Con todo, no caben dudas de que algunas han tenido en esta tarea más éxito que otras.

El hecho de que algunas sociedades se vean más afectadas que otras por la corrupción desafía la visión naturalista; el hecho de que muchas hayan logrado introducir mejoras a lo largo del tiempo desafía el determinismo; y el éxito relativo de algunas sociedades latinoamericanas en este terreno desafía la explicación culturalista de la corrupción, de larga tradición y fuerte arraigo en la región.

Evidentemente, solo hay corrupción allí donde los comportamientos definidos como corruptos contradicen las normas de la sociedad de que se trate. Tales normas varían; de ahí que la línea que separa la corrupción del comportamiento aceptado se trace de formas diferentes en distintos sitios —en particular en lo que se refiere a aspectos tales como el intercambio de regalos o la primacía de los lazos familiares—. Sin embargo, ello no significa que el concepto de corrupción en sí mismo sea una imposición occidental sobre las sociedades no occidentales: no es cierto que los comportamientos que aquellas definen como corruptos sean en estas normales y moralmente aceptables. En ese sentido escribe Frisch (1997: 2):

¡No conozco un solo lugar sobre la tierra donde enriquecerse por medio de la aceptación de sobornos sea considerado legal o moralmente aceptable! Quisiera citar sobre este punto a Olusegun Obasanjo, presidente de Nigeria entre 1999 y 2007: “En el concepto africano del agradecimiento y la hospitalidad, un regalo es un símbolo. No es una exigencia. El valor está en el espíritu de dar, no en el valor material. El regalo se hace abiertamente para que todos puedan verlo, nunca en secreto. Cuando es excesivo, el regalo se torna bochornoso y es regresado. La corrupción no ha hecho sino pervertir los aspectos positivos de esta antigua tradición”.

En la mayoría de los países latinoamericanos el argumento culturalista adopta formas propias, vinculadas no tanto a la especificidad de una supuesta “cultura nativa” refractaria a los estándares occidentales en la

.....  
29 Es cierto que a menudo los actos denunciados quedan impunes; sin embargo, también los niveles de impunidad varían ampliamente entre los países de la región.

cual el concepto mismo de corrupción sería inaplicable como al determinismo histórico de una supuesta “cultura de la corrupción” que ha conducido a sus sociedades a la naturalización de comportamientos antiéticos. Sin embargo, es posible constatar que la tolerancia a la corrupción no es mayoritaria en (casi) ninguna parte. Por otra parte, ¿qué cosa es la cultura sino la decantación de hábitos y costumbres, prácticas repetidas una y otra vez y traducidas en códigos y normas que acaban convirtiéndose en una segunda naturaleza? Esta decantación no ocurrió de una vez y para siempre en un pasado mítico: las culturas no son productos acabados sino procesos permanentes e inconclusos, y los aprendizajes colectivos son posibles. Los marcos institucionales y los sistemas de incentivos pueden ser modificados de modo tal de provocar cambios en los comportamientos, y sostenerlos y reproducirlos durante el tiempo suficiente para que acaben convirtiéndose en segunda naturaleza, es decir, en cultura. Esta convicción se traduce, concretamente, en varias propuestas instrumentadas con el apoyo de FONTRA por organizaciones de la sociedad civil en diferentes países para romper con la “cultura del secreto” y echar luz sobre el funcionamiento de las instituciones y los comportamientos; modificar los marcos legales de modo de desestimular al máximo los hechos de corrupción; introducir mecanismos de control posterior para que, allí donde tienen lugar, las prácticas indeseables sean denunciadas y castigadas; y formar el juicio y la capacidad de acción de los ciudadanos para erigirlos en auditores implacables y eficaces fiscalizadores.

El Banco no tiene conocimiento de ningún país que no tenga reglas contra la corrupción, aunque no todos los países tienen todas las reglas que pueden ser necesarias. Estas abarcan desde leyes que criminalizan el soborno de funcionarios públicos hasta regulaciones del funcionariado que incluyen la conducta esperada de los funcionarios públicos, los conflictos de interés, la aceptación de regalos, y la obligación de denunciar el fraude. Las agencias gubernamentales —la policía y el ejército, los departamentos de impuestos y aduanas, los gobiernos locales, y las empresas públicas— pueden tener sus propias regulaciones y códigos de conducta. Las leyes orgánicas, a menudo incorporadas en las constituciones, cubren cuestiones presupuestarias, contables y de auditoría, apoyadas por leyes y regulaciones sobre contrataciones públicas y la salvaguardia de los activos públicos. Además, hay leyes sobre la conducción de las elecciones y el nombramiento de los jueces, y códigos que gobiernan el comportamiento de los legisladores. Algunas de estas leyes son herencia colonial, algunas han sido adaptadas de países con una tradición legal similar, y algunas son adiciones a leyes existentes (por ejemplo, la introducción de comisiones especiales anticorrupción y otros organismos de control). Donde la corrupción es sistémica, las reglas formales permanecen en pie, pero son sustituidas por reglas informales.

**Banco Mundial (1997:13)**

## Los potenciales escenarios para la corrupción

### - Estado y empresas

Es usual que los análisis de la corrupción pongan el foco sobre el Estado, y sobre la administración pública en particular: no son ajenos a esta tendencia los proyectos presentados al programa FONTRA (cf. Pousadela, 2009b). Dicho de otro modo: suele prestarse más atención al “funcionario corrupto” que traiciona su rol a cambio de un beneficio personal que al otro partícipe necesario de la relación: quien le ofrece dicho beneficio —usualmente dinero— para que lo haga. Oferente que bien puede ser otro actor político —como en el caso del llamado “escándalo del Senado” en Argentina<sup>30</sup>—, pero que en la mayoría de los casos es un actor privado. Y los casos en que dicho “actor privado” es un ciudadano común que soborna a un funcionario solo dan cuenta de una fracción ínfima de los montos de la corrupción<sup>31</sup>. Como bien lo señala Kliksberg (2009), “la coima en los países de Suramérica, la mordida en México y otras similares son claras expresiones de corrupción que deben ser combatidas y erradicadas. Sin embargo, los costos mayores los paga la sociedad en las grandes operaciones de colusión económica, entre empresas y funcionarios, como los que se han dado, entre otros, en el mercado de armas y en otras formas de corrupción más silenciosas. Entre ellas, las connivencias entre el crimen organizado y miembros de la policía, la influencia sobre el sistema judicial, los crímenes medioambientales”.

En otras palabras: las ideas de que la corrupción ocurre esencialmente dentro del sector público y de que, en todo caso, se expresa en la figura paradigmática del ciudadano que ofrece dinero al policía de tránsito para que no le cobre la multa por una infracción, no son más que mitos. Por definición, la corrupción puede existir en cualquier entidad que se rija por reglas y puede encarnarse en cualquier sujeto con la capacidad de tomar decisiones o realizar acciones en nombre de un grupo: organismos de la administración pública, partidos políticos, organizaciones no gubernamentales, empresas, corporaciones, organismos internacionales. Pero el problema de la corrupción en la actualidad no se comprende si se ignora el fenómeno de la corrupción que vincula a funcionarios públicos y ejecutivos de empresas privadas. “Por los casos que llevamos en la Oficina Anticorrupción” —explica Abel Fleitas, titular de dicho organismo de Argentina

.....  
30 Dicho escándalo estalló a mediados del año 2000, a raíz de una denuncia periodística de presuntos sobornos recibidos por senadores nacionales de mano de funcionarios del Ejecutivo a cambio de la aprobación de una ley clave para el gobierno.

31 Es posible, sin embargo, que los costos que esta ocasiona al tejido social sean proporcionalmente mayores.



entre 2004 y 2008— “se ve claramente que hay directivos muy importantes de empresas nacionales y extranjeras comprometidos en la corrupción” (cf. *Página/12*, 02/12/05).

Así pues, la corrupción —aún la llamada “corrupción política”— no se da solamente dentro del Estado, sino también —y sobre todo— en el espacio de la intersección entre el Estado y el sector privado<sup>32</sup>. Ella se produce, en efecto, allí donde interactúan actores portadores de capitales de distinta naturaleza —poder o capacidad para tomar decisiones, por un lado; dinero (en grandes cantidades), por el otro— y un medio de cambio (en este caso el dinero), de circulación perfectamente legítima en una determinada esfera (la del mercado), cruza la frontera para penetrar en otra esfera (digamos, la de la política) y obtener en ella bienes cuyo sentido intrínseco supone el empleo de medios de intercambio completamente otros<sup>33</sup>.

El sector privado es parte del problema y tiene que ser parte de la solución. Tenemos que unir esfuerzos para que se tomen todas las medidas para impedir que las empresas sobornen a funcionarios públicos nacionales o extranjeros. Sin perjuicio de que los Estados tomen las medidas que les corresponden, tales como la tipificación penal del soborno nacional y transnacional, las empresas deberían fortalecer o establecer por iniciativa propia mecanismos de control interno que permitan detectar y erradicar esta práctica como un medio para acceder a concesiones del Estado o para que se les adjudique la ejecución de obras públicas o la provisión de bienes y servicios a las entidades estatales. Las empresas deben entender que la probidad y la transparencia en la contratación estatal, además de ser un imperativo legal y un deber social para con la ciudadanía de sus propios países y para con la comunidad internacional, también los beneficia al brindarles la oportunidad de competir en condiciones objetivas y de igualdad.

**José Miguel Insulza**, secretario general de la OEA<sup>34</sup>

32 De ahí que, aunque escaseen en el programa FONTRA los proyectos que se ocupan del problema de la corrupción en el seno de las organizaciones de la sociedad civil o la empresa privada, abundan los que sitúan el origen de la corrupción de la administración pública en el espacio de las relaciones entre el Estado y los actores privados (cf. Pousadela, 2009b).

33 Sobre la idea de las “esferas de justicia” y la tendencia del dinero a filtrarse a través de sus fronteras, véase Walzer (1993).

34 Segunda Conferencia sobre avances y desafíos en la cooperación hemisférica contra la corrupción. Santiago de Cali, Colombia, 21/06/11.

la del segundo. Si para el sector público las empresas, con sus tentadoras ofertas monetarias, operan como corruptoras de sus funcionarios, también para el sector privado el Estado es una máquina de corromper. En efecto, las autoridades aduaneras y tributarias, los jueces y empleados de los tribunales, la policía y la burocracia encargada de mantener registros y emitir permisos y licencias —incluso los legisladores y los altos funcionarios del poder ejecutivo— son señalados por empresarios y gerentes de empresas como fuentes de pedidos de sobornos.

Según un relevamiento de Transparencia Brasil (Weber Abramo, 2004) que incluyó a setenta y ocho empresas, en su mayoría del estado de San Pablo, el 96% de los entrevistados ve a la corrupción como un obstáculo importante o incluso muy importante para el desarrollo empresarial en ese país. La cobranza de sobornos y el nepotismo ocurren con alta frecuencia en las licitaciones públicas según la percepción del 87%, y en la fiscalización tributaria para el 83%. En el terreno de la experiencia, casi 70% de las empresas afirman gastar hasta 3% de su facturación en el pago de sobornos; para el 25% de las empresas, ese costo se sitúa entre 5% y 10%. Entre las empresas que participaron o intentaron participar en licitaciones públicas, el 62% dice haber recibido pedidos de sobornos para cuestiones relacionadas con la licitación. La cuarta parte de las empresas recibió esos pedidos en relación con la concesión de licencias, y más de la mitad en relación con cuestiones fiscales y tributarias: el principal “favor” ofrecido es el relajamiento de fiscalizaciones e inspecciones. Más de la cuarta parte de las empresas dicen haber sido presionadas para contribuir con aportes a las campañas electorales, y la mitad de estas afirma que el aporte es realizado contra promesa de intercambio de favores. Para el 86% de las empresas el ofrecimiento de regalos y otras “gentilezas” a funcionarios públicos es el principal método utilizado para obtener un trato diferencial; es colocado en segundo lugar, con el 77%, la contribución a las campañas electorales; y tercero, con el 74%, el nepotismo.

Si bien los estereotipos simplificadores usualmente refieren a la figura del burócrata corrupto, las relaciones entre los sectores público y privado sujetas al riesgo de la corrupción tienen lugar en tres momentos claramente diferenciados, e involucran a una variedad de actores mucho mayor (Pasquino, 1995). El primer momento abarca el proceso de elaboración de las decisiones públicas, que tiene lugar ante todo en los cuerpos legislativos y (dadas las características del presidencialismo en muchos países de la región) también en las oficinas de los poderes ejecutivos<sup>35</sup>. En esta instancia —donde el dinero tiene la capacidad de torcer voluntades y obtener regulaciones a medida de los interesados— se sitúan dos de los proyectos

.....  
35

En el caso de los países federales, esta situación se replica en los restantes niveles de gobierno.

financiados por FONTRA, ambos desarrollados en Argentina por el CIP-PEC (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento)<sup>36</sup>. Estos proyectos parten de la base de que en Argentina, al igual que en el resto de la región y en buena parte del mundo, la actividad de lobby —que puede consistir en acciones tanto legales como ilegales, o en el borde de la legalidad— no está regulada, o no lo está suficiente o adecuadamente. El *lobbying* es definido por Transparencia Internacional (TI, 2009b: 25) como “cualquier actividad llevada a cabo con el fin de influir en las políticas y decisiones de un gobierno o institución para favorecer una determinada causa o resultado”; es destacado, además, el hecho de que, “aún cuando estén permitidos por la ley, estos actos pueden tener consecuencias desequilibrantes si el grado de influencia por parte de empresas, asociaciones, organizaciones y personas resulta desproporcionado”.

El lobby corporativo, por su parte, presenta desafíos adicionales en la medida en que ha ido sofisticando sus métodos para, en lo sucesivo, no solamente influir sobre la elaboración de políticas sino también contribuir a la definición de los temas y los enfoques dominantes del debate público, mediante el patrocinio de investigaciones científicas —por lo general de calidad dudosa— que objetan descubrimientos científicos adversos a la actividad de la empresa (tales como los efectos del tabaco o el calentamiento global), la manipulación de la cobertura mediática, la difusión de información sesgada mediante el uso de expertos en relaciones públicas (“lobby periodístico”), o la creación de organizaciones artificiales que impulsan sus intereses haciéndolos pasar por los de los “ciudadanos comunes” (grupos de pacientes o de consumidores, por ejemplo) (cf. Miller, 2008: 44-47).

Las instituciones públicas y los actores privados vuelven a cruzarse en un segundo momento, cuando las decisiones adoptadas, de carácter más bien general, son aplicadas a situaciones concretas por las entidades de la administración pública. En esta fase la corrupción apunta a eludir o manipular las normas y facilitar resultados. Es en este marco donde se colocan ocho proyectos apoyados por FONTRA —cinco en Argentina, dos en Bolivia y uno en Paraguay— que tratan, desde ángulos diversos, sobre compras, contrataciones y licitaciones públicas<sup>37</sup>. Básicamente, estos pro-

---

36 El primero de ellos puso el foco en el Congreso Nacional y redundó en una serie de recomendaciones que pasaron a ser discutidas en una comisión parlamentaria; el segundo, situado en dos ciudades -Buenos Aires y Rosario- que aceptaron participar en una experiencia piloto, logró colocar el tema en las agendas legislativas y de debate público de ambos distritos, y al menos un tercer municipio (el de Morón, en la provincia de Buenos Aires) manifestó interés en replicar la iniciativa.

37 No por casualidad, es en este rubro donde se concentra el grueso de los casos que, según el extitular de la Oficina Anticorrupción argentina, llegan a dicho organismo: el contrato del Banco Nación con IBM, los contratos de los DNI de Siemens, el contrato de Hidrovía por la concesión por el peaje del dragado y balizamiento del Río de la Plata, etc. (cf. Abel Fleitas en *Página/12*, 02/12/05).

yectos buscaron mejorar sistemas y procesos mediante análisis y estudios, provisión de información (sobre todo, información accesible por Internet), producción de manuales, capacitación de personal y promoción de acuerdos con el sector privado para evitar la corrupción<sup>38</sup>. Cabe señalar que, al igual que en el marco del proceso de elaboración de las leyes, también en esta etapa está bien presente el problema de la cobranza de los “favores” brindados a los gobernantes cuando todavía batallaban por llegar a serlo: de ahí la importancia de la regulación del financiamiento privado de las campañas electorales y los partidos políticos —presente, junto a otros elementos, en el ya mencionado proyecto uruguayo desarrollado por el Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH)—.

El tercer momento de la relación entre las instituciones públicas y los actores privados tiene lugar en el ámbito del poder judicial, encargado de castigar a los transgresores y rectificar las ofensas cometidas. La impunidad de los ricos y poderosos —definida por las organizaciones anticorrupción como el reverso exacto de la *accountability*— es aquí el problema central. Así pues, varios proyectos presentados a las convocatorias del programa FONTRA apuntaron a aumentar la transparencia de los procedimientos y a implementar mecanismos de monitoreo de la administración de justicia, ya sea en términos generales, ya en relación con categorías específicas de delitos que involucran a las empresas y/o a los actores políticos. Por ejemplo, el proyecto ejecutado por el Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales (INECIP) en la ciudad de Córdoba, Argentina, evaluó el sistema de procesamiento de casos de evasión impositiva en el Fuero Penal federal tributario y relevó la disponibilidad pública de información, para concluir que el sistema era excesivamente

.....

38 Dos de los cinco proyectos de Argentina fueron desarrollados por el Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales (INECIP). El primero de ellos, orientado a detectar incompatibilidades y conflictos de intereses en el Ministerio de Defensa, desarrolló y puso a prueba un mapa de riesgo y un sistema online de alerta temprana y capacitó en su uso al personal del ministerio. De los casos examinados, la mayoría involucraba conflictos de interés en el proceso de compras y adquisiciones. El segundo proyecto, localizado en Rosario, provincia de Santa Fe, utilizó datos sobre compras de productos médicos y farmacéuticos de dos hospitales públicos para desarrollar un mapa de riesgo, capacitar personal y producir un manual para la reducción de la corrupción en las compras públicas. El tercer proyecto argentino, presentado por la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ), produjo un manual orientado a asegurar la transparencia de las compras públicas; por efecto de su difusión, el Ministerio de Defensa y Aerolíneas Argentinas aceptaron constituirse en casos piloto. También en Argentina, Poder Ciudadano examinó buenas prácticas en el país y la región para preparar y promover recomendaciones para explorar un sistema de compras públicas online. Finalmente, el Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC) procedió mediante entrevistas con actores del sector privado para diagnosticar el problema de la corrupción en las compras públicas, y produjo un estudio de caso y recomendaciones para que las empresas y agencias gubernamentales trabajaran juntas en pos de la reducción de la corrupción. Los dos proyectos bolivianos —implementados ambos por la Cámara Boliviana de la Construcción (CABOCO)—establecieron, sobre una plataforma web, un Sistema de Información y Monitoreo de las Obras Públicas (SIMOP) en el rubro de la construcción. El primer proyecto fue implementado en La Paz, mientras que el segundo extendió el SIMOP a otras ciudades bolivianas. En Paraguay, finalmente, el proyecto ejecutado por el Centro de Estudios Judiciales (CEJ) desarrolló una matriz de indicadores de la corrupción en el ámbito de la compra de tierras con el fin de detectar casos “dudosos”, y estableció una serie de recomendaciones que suscitaban la atención del Contralor General de la República.

lento e ineficaz, con lo cual proveía de impunidad de facto a los acusados; y que era muy difícil obtener datos completos y consistentes.

Aunque los estudios disponibles tienden a centrar la mirada en la administración pública dependiente de los poderes ejecutivos, todas las agencias gubernamentales en todas las ramas de gobierno, en todos los niveles y en cada una de las etapas de la elaboración y la aplicación de las políticas públicas están sujetas al riesgo de la corrupción en sus relaciones con el sector privado; de ahí la importancia de mediciones como las que proporciona el Índice de Fuentes de Soborno (IFS), que complementa los datos del IPC (que mide la *demanda*) con datos acerca de la *oferta* de sobornos. En el extremo, la influencia —ejercida por medios tanto legales como ilegales— de ciertas empresas sobre los procesos de formulación y aplicación de leyes y políticas públicas puede desembocar en el fenómeno de la captura del Estado, al cual —según datos de la Encuesta de Fuentes de Soborno— es especialmente propenso el sector financiero.

## - El sector privado

Así como existen fenómenos de corrupción internos al sistema político y las burocracias públicas en los que no intervienen actores del mercado, del mismo modo se observan fenómenos de corrupción -de importancia creciente- que involucran al sector privado independientemente de sus relaciones con el Estado y a lo largo de “toda la cadena de valor comercial, desde las relaciones con los proveedores y los contratistas, hasta las transacciones con prestadores de servicios, distribuidores y clientes” (TI, 2009: 26).

La corrupción en el sector privado incluye dos clases de fenómenos —la corrupción entre particulares y la corrupción dentro de la empresa— y puede adoptar formas variadas, no necesariamente asimilables a las de la corrupción que tiene lugar en el Estado<sup>39</sup>. Entre ellas se cuentan el fraude corporativo, el soborno comercial<sup>40</sup>, la manipulación contable, el abuso de información privilegiada, el conflicto de intereses, la elusión de reglas y

---

39 Como bien lo señala Pasquino (1995: 377), no todos los comportamientos pueden ser evaluados con la misma vara en los sectores público y privado: “por ejemplo, el director de una empresa privada que llame a su hijo para un puesto de responsabilidad no comete un acto de nepotismo, aunque ese hijo no posea los requisitos necesarios, acto de nepotismo que es cometido en cambio por el director de una empresa pública”.

40 Entre los numerosos casos conocidos se cuenta el de los gerentes de Honda en Estados Unidos que durante más de dos décadas adjudicaron contratos a los concesionarios de automóviles que accedieron a pagar sobornos en vez de a los que produjeran mejores resultados para la compañía. Como resultado de una millonaria demanda colectiva, mil ochocientos concesionarios así relegados recibieron indemnizaciones por parte de la empresa (cf. TI, 2009: 22). Otra forma común de soborno entre particulares es la que involucra a empleados de los bancos encargados de aprobar préstamos.

controles, el pacto ilícito con competidores y la formación de cárteles, la colusión entre ejecutivos y representantes de los trabajadores<sup>41</sup>, y la autoasignación de remuneraciones desmedidas por parte de los ejecutivos —que, en el extremo, constituye un desvío significativo de recursos de la empresa. En todos los casos, la corrupción redundará en un beneficio privado para algún individuo, grupo o sector en desmedro de un bien más amplio:

Los gerentes tienen que administrar las operaciones diarias de la empresa, pero pueden adoptar una postura oportunista centrada en obtener ganancias a corto plazo que incidan en sus bonificaciones más que en la rentabilidad a largo plazo. Los accionistas mayoritarios pueden intentar aprovechar su influencia en la elaboración de la estrategia corporativa con el fin de excluir a los accionistas minoritarios. Los representantes sindicales pueden verse tentados a actuar en colusión con la dirección a cambio de dietas generosas para gastos, en lugar de representar los intereses de los empleados (TI, 2009: 15).

Del mismo modo en que la concentración de poder en el seno del Estado aumenta los márgenes de discrecionalidad donde germina la corrupción, dentro de la empresa el exceso de poder y la falta de controles sobre ciertos actores —los directivos, los accionistas mayoritarios, etc.— aumentan los riesgos de que las operaciones de la empresa sean ejecutadas en función del beneficio estrecho de ciertos individuos o grupos a expensas de otros actores menos poderosos, de la empresa en su conjunto y de la estrategia empresarial y, en muchos casos —como los de colusión entre competidores que perjudica a los consumidores, o elusión de normas ambientales que perjudica a los habitantes de las zonas donde funcionan las fábricas— de la sociedad en general.

Un fenómeno de incidencia aparentemente creciente es el fraude corporativo interno, espoleado por el actual proceso de cambio en la cultura corporativa. Esta forma de corrupción es considerada “un indicador y un catalizador de las deficiencias y fallos en el gobierno y el control de las empresas”; “un primer síntoma, que allana el camino para que la corrupción se manifieste en otros ámbitos” (TI, 2009: 21).

Según la 11ª Encuesta Global sobre Fraude (Ernst & Young, 2011), que incluye más de mil cuatrocientas entrevistas a directores financieros y auditores internos de empresas en treinta y seis países, el 16% de los entrevistados (en comparación con el 13% en 2008) informó que sus com-

41 Un ejemplo de ello es el de Klaus Volkert, dirigente sindical de Volkswagen condenado a prisión en 2008 por recibir sobornos equivalentes a dos millones de euros por parte de ejecutivos de la empresa a cambio de apoyar decisiones de la dirección (cf. TI, 2009: 19).

pañías experimentaron una instancia significativa de fraude en los dos años precedentes; la cifra aumentó de 10% a 21% en Europa Occidental, y también fue de 21% para América Latina. Sin embargo, las respuestas de las empresas a las denuncias de fraude siguieron siendo por lo general improvisadas e inconsistentes: más de la mitad de los entrevistados fuera de América del Norte no cuenta con ningún plan de respuesta documentado que involucre a sectores de la empresa con capacidad de investigación. Asimismo, en numerosos casos no se contemplan medidas proactivas para manejar el riesgo de fraude: uno de cada siete entrevistados nunca condujo una evaluación formal del riesgo de fraude y, pese a las condiciones creadas por la crisis financiera, más de la cuarta parte de los entrevistados admitió no haber actualizado sus evaluaciones de riesgo de fraude durante el año precedente. En suma, las medidas para mitigar el riesgo de corrupción no son aún práctica corriente entre las empresas, incluidas aquellas que apuntan a crecer expandiéndose a regiones que presentan desafíos éticos concretos.

Ahora bien, si la corrupción es un tema relativamente nuevo en la agenda de las políticas públicas, la corrupción entre privados y dentro de la empresa lo es mucho más. De hecho, esta ni siquiera es contemplada por algunas de las convenciones internacionales. Por ejemplo, la Convención de la OCDE contra el Soborno Transnacional, en vigor desde 1999, solo se aplica al soborno de funcionarios públicos<sup>42</sup>. De igual modo, son escasos los proyectos apoyados por FONTRA —y, en general, los presentados a las convocatorias— que exploran y buscan contrarrestar el peligro de la corrupción en el seno de la empresa privada: solo dos proyectos —uno en Bolivia (presentado por la organización Por Bolivia) y uno en Argentina (del Centro de Empleados de Comercio, filial Formosa)— se ocuparon del tema, y lo hicieron mediante estrategias de concientización y capacitación empresarial y/o el desarrollo de códigos de ética o de programas de responsabilidad social empresarial.

## - Los organismos multilaterales y la asistencia para el desarrollo

No resulta sorprendente que el dinero que circula bajo la forma de asistencia para el desarrollo sea especialmente propenso a entrar en el circuito de la corrupción, en la medida en que, como hemos visto, existe cierta correlación entre corrupción y grado de desarrollo. En efecto, muchos de los países que más necesitan —y reciben— ayuda para el desarrollo se encuentran también entre los más corruptos. Y, puesto que en muchos

.....  
42 En cambio, aunque se centra mayormente en la corrupción que resulta de la interacción entre los sectores público y privado, la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (2003) sí tipifica como delito al soborno comercial. Con todo, la Convención de Derecho Penal sobre la Corrupción del Consejo de Europa (1999) parece ser el único documento que exige perentoriamente a los países signatarios prohibir la corrupción en el sector privado. Cf. [http://noticias.juridicas.com/base\\_datos/Penal/ir210710-je.html](http://noticias.juridicas.com/base_datos/Penal/ir210710-je.html).

casos se trata de países con magros ingresos propios, es evidente que la corrupción es allí financiada en gran medida con dinero de esa procedencia. Por un lado, ello determina que porciones desdeñables de ese dinero nunca lleguen a su destino final, y que los productos entregados arriben con retraso y, en muchos casos, con una calidad menor a la esperada; por otro lado, ha contribuido de modo no desdeñable al aumento de la carga de las deudas externas de esos países.

Dado que el rol de nuestra institución es ayudar en la lucha contra la pobreza en el mundo, es bastante obvio que si los recursos son desviados de los propósitos para los cuales están destinados, los pobres sufren.

James D. Wolfensohn, presidente del Banco Mundial 1995-2005<sup>43</sup>

Si bien los organismos multilaterales y las agencias bilaterales de los países desarrollados contribuyen con asistencia para el desarrollo desde fines de los años cuarenta, solo desde finales de los noventa han comenzado a reconocer públicamente el problema de la corrupción que tiene lugar en el marco de sus operaciones y con el dinero provisto por ellas, y a subrayar concomitantemente la importancia de la calidad de la gobernanza en los países receptores para la eficacia de la asistencia. Señala en ese sentido Georg Cremer (2008: 1-2):

Durante largo tiempo la corrupción ha sido un tema tabú entre las instituciones de cooperación para el desarrollo, en particular la corrupción dentro de su propio trabajo. En línea con el punto de vista oficial, el trabajo para el desarrollo se mantiene extrañamente libre de los efectos de un problema que afecta profundamente a la mayor parte de los países en que dicha ayuda es provista [...] La perspectiva oficial es peculiar porque la ayuda para el desarrollo es asignada a gobiernos y organizaciones no gubernamentales (ONG) en países donde todo el mundo experimenta la corrupción cotidianamente.

De hecho, las entidades de asistencia para el desarrollo —trátese de organismos internacionales, organizaciones de la sociedad civil, o agencias de ayuda externa dependientes de gobiernos nacionales— enfrentan el hecho de la corrupción como un problema tanto externo como interno a la implementación de sus proyectos. Por un lado, suelen operar en entornos en los cuales muchos de sus proyectos no podrían implementarse sin la

43

8ª Conferencia Internacional Anticorrupción (1997), en <http://www.8iacc.org/papers/wolfensohn.html>.



concreción de “pagos extralegales” y, cuando las amenazas no funcionan, enfrentan la disyuntiva de funcionar aceptando esas reglas de juego o retirarse librando a su suerte a los destinatarios de la ayuda. Puesto que esa ayuda es considerada vital, sin embargo, durante largo tiempo predominó la tendencia a “mirar para otro lado”:

Como ocurrió con todos los otros bancos multilaterales de desarrollo, y prácticamente con todas las otras instituciones trasnacionales, los problemas de fraude y corrupción recibieron, durante muchos años, muy poca atención de parte de los encargados de los procesos correspondientes a las operaciones cotidianas del BID. Quienes se ocupaban de estos procesos no desconocían los indicios de fraude y corrupción en proyectos específicos, así como de la posibilidad de que se diera este tipo de infracciones en muchos otros proyectos en los cuales tales indicios todavía no habían surgido, pero el énfasis primordial de las operaciones del Banco recaía en llevar el financiamiento al terreno y no en intentar asegurar el carácter inmaculado y transparente de sus operaciones en los países. Para el Banco, toda pérdida era nimia en comparación con los beneficios que traerían los proyectos para los países beneficiarios (Thornburgh, Noriega, Gainer y Walker, 2008: 3).

Por otro lado, como toda organización integrada por personas de carne y hueso, los organismos multilaterales enfrentan el riesgo de que sus propios funcionarios y empleados extraigan ventajas indebidas de sus posiciones. Las oportunidades para ello están presentes en todas las fases de vida de los proyectos, desde la decisión acerca de cómo distribuir los fondos entre países, organismos receptores y proyectos y programas, hasta la implementación en contextos hostiles, donde la corrupción puede presentarse bajo la forma de, por ejemplo, contrataciones con sobrepagos, recepción de sobornos, desvío de fondos, encubrimiento de malversaciones, reventa de bienes distribuidos por el programa, y manejos financieros para aprovechar diferencias en las tasas de cambio.

La corrupción es un riesgo que amenaza prácticamente todas nuestras áreas de trabajo y puede impedir que cumplamos con nuestra misión principal. [...] En sus operaciones el Banco está expuesto a los mismos riesgos que sus países miembros. No somos inmunes a este problema, y no pretendemos tener el monopolio de la virtud.

**Luis Alberto Moreno**, presidente del BID<sup>44</sup>

Las razones por las cuales la cuestión fue durante tanto tiempo eludida son variadas, y abarcan desde la invocación del principio de no intervención en los asuntos internos de los países receptores y el temor a ofender la sensibilidad de esos países, hasta la incertidumbre de los donantes respecto de cómo abordarla y la existencia de dobles estándares para analizar los efectos de la corrupción en los países desarrollados y en desarrollo.

Igualmente variadas son las razones por las cuales la situación comenzó a cambiar en los años noventa: el fin de la Guerra Fría y, con ella, de la estrategia de sostener gobiernos ideológicamente afines o de importancia estratégica ignorando toda clase de desmanejos; el reconocimiento del hecho de que los organismos multilaterales de crédito de hecho han intervenido en los asuntos internos de los países, en particular en relación con los programas de ajuste estructural, de modo que bien podrían hacerlo por razones vinculadas con la gobernanza; la difusión del proceso de democratización, que en muchos países llevó el tema de la corrupción a la escena del debate público. El cambio de perspectiva se tradujo, en los años subsiguientes, en una serie de iniciativas destinadas a regular tanto las operaciones internas de los organismos internacionales (y de las organizaciones proveedoras de asistencia en general) como sus relaciones con los países receptores y, en términos más generales, a contribuir a modificar el sistema de incentivos vigente en los segundos y conducente a la corrupción. Notablemente, sin embargo, todavía en 2003 un documento de la OCDE afirmaba que “muchos donantes se resisten a la tendencia dominante anticorrupción por una variedad de razones”:

ausencia de liderazgo (político y/o gerencial); restricciones organizacionales (para los donantes que tienen dos o incluso más agencias involucradas en programas de asistencia al desarrollo la implementación de políticas anticorrupción es más complicada); la dificultad e intratabilidad de los problemas; la percepción de que estas políticas requieren enfoques más “frontales”, confrontativos o directos acerca de los cuales se tienen dudas; la existencia de temas transversales; la fatiga y la preocupación de que la anticorrupción es tan solo una moda más que habrá de desaparecer (y de ser reemplazada por alguna otra); falta de recursos y capacidad organizacional; falta de conocimiento o herramientas (¿por dónde comenzar? ¿cómo hacerlo?); la percepción de la dificultad de lograr que los ministerios de asuntos exteriores, comercio, justicia y otras agencias gubernamentales nacionales apoyen la agenda; el problema de si y cómo separar la anticorrupción de cuestiones más amplias de gobernanza; y los posibles efectos del incremento de la apertura y la posibilidad de un contragolpe público en caso de que la amplitud del problema de la corrupción sea conocida (OCDE, 2003: 31).

Los costos de no haber enfrentado el problema durante tanto tiempo han sido altísimos. Según un informe del presidente de la Comisión de Relaciones Exteriores del Senado estadounidense, a una tasa estimada de mal uso de entre 5 y 25%, entre 26.000 y 130.000 millones de los 525.000 que el Banco Mundial prestó desde 1946 fueron desperdiciados (Cremer, 2008: 2). No hay razones para suponer que la situación de los restantes donantes y prestamistas sea muy diferente. Tal fue la certeza subyacente al Consenso de Monterrey, resultado de la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo realizada en Monterrey, México, en marzo de 2002. En esa oportunidad, con la participación de gobiernos, organismos multilaterales y representantes de organizaciones sociales y el sector privado, el tema del financiamiento para el desarrollo fue por primera vez discutido en el marco de las Naciones Unidas. El documento final destacó la prioridad de lucha contra la corrupción, reconocida como “un grave obstáculo que entorpece la movilización y asignación eficientes de recursos que deberían destinarse a actividades indispensables para erradicar la pobreza y promover un desarrollo económico sostenible” (ONU, 2002: 4)<sup>45</sup>.

En este marco cabe mencionar la Iniciativa Internacional para la Transparencia de la Ayuda (IATI, por sus siglas en inglés), un esfuerzo voluntario intersectorial para aumentar la transparencia de los recursos de la cooperación para el desarrollo que incluye a organismos de cooperación bilateral de quince países donantes, a organismos multilaterales (el BID, el Banco Mundial, el Banco Asiático de Desarrollo), a países en desarrollo y a organizaciones de la sociedad civil. Lanzada en el año 2008 en ocasión del Tercer Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda, realizado en Accra, Ghana, la IATI ha desarrollado un estándar común internacional que establece directrices para la publicación de información sobre los gastos en ayuda al desarrollo.

## - Las organizaciones de la sociedad civil

Como todas las organizaciones integradas por seres humanos, las organizaciones de la sociedad civil son potencialmente vulnerables a la corrupción. Si bien han sido de carácter aislado, algunos hechos de malversación de fondos o de corrupción han involucrado puntualmente a organizaciones de la sociedad civil. Cuando hechos semejantes colocan a una organización de la sociedad civil en las primeras planas de la prensa, ello resulta especialmente dañino para el sector en su conjunto, precisa-

.....  
45 Además de referir explícitamente a la importancia de la lucha anticorrupción en el sector privado, la declaración establecía el compromiso de las Naciones Unidas de finalizar cuanto antes una convención anticorrupción que incluyera, entre otros aspectos, los temas del lavado de dinero y la repatriación de activos de la corrupción.

mente por el hecho de que a lo largo de los años se ha destacado por su rol de lucha contra la corrupción y en pos de la transparencia y la rendición de cuentas.

Con independencia del tamaño y el dinamismo relativos del sector, que varían ampliamente entre países, es posible constatar que en las últimas décadas se ha producido en América Latina —en consonancia con el *boom* organizativo global y en superposición con los procesos de apertura y transición democráticas— una tendencia notable al aumento del número de organizaciones de la sociedad civil<sup>46</sup>. Lejos de ser solamente cuantitativo, este crecimiento ha conllevado cambios fundamentales en el rol de las organizaciones. En efecto, las organizaciones de la sociedad civil en América Latina y el Caribe han adquirido en los últimos años mayor visibilidad, en la medida en que han acumulado mayores responsabilidades y sus actividades han logrado impactos en nuevas esferas de lo social. Esas responsabilidades han traído consigo nuevas demandas, que han incluido el examen más detallado de su accionar y escrutinios más minuciosos por parte de otros actores.

Asimismo, el proceso de democratización de los regímenes autoritarios, el ingreso de las nuevas democracias a la era de la democracia de audiencia, y el avance del proceso de globalización, han traído aparejados nuevos y más estrictos estándares para la evaluación de la gobernanza, incluso a nivel de las organizaciones sociales. En rigor, está cada vez más presente entre los actores de la sociedad civil la idea de que no basta con que las organizaciones solamente se sometan a las mismas reglas de responsabilidad social que proponen para otros actores, sino que deberían ser mejores y ajustarse a las exigencias de la *accountability* incluso allí donde los demás actores no lo hacen (o, tal vez, especialmente en esos casos), consistentemente con su rol pionero de promoción de la transparencia y en el proceso toma de conciencia de la importancia de la *accountability* y de las consecuencias de su ausencia (cf. Cruz y Pousadela, 2008).

Como consecuencia de todos los procesos mencionados, no resulta en absoluto sorprendente que la pregunta “¿quién controla a los controladores?” se haya comenzado a escuchar cada vez con más frecuencia en los últimos años<sup>47</sup>. Por sus múltiples quehaceres, las organizaciones de la

---

46 En algunos casos este aumento fue verdaderamente vertiginoso. En Argentina, por ejemplo, el número de entidades sin fines de lucro se duplicó entre 1995 y 2004, mientras que en Brasil aumentó 157% entre 1996 y 2002 (cf. Cruz y Pousadela, 2008).

47 En algunos casos este aumento fue verdaderamente vertiginoso. En Argentina, por ejemplo, el número de entidades sin fines de lucro se duplicó entre 1995 y 2004, mientras que en Brasil aumentó 157% entre 1996 y 2002 (cf. Cruz y Pousadela, 2008).

sociedad civil se ubican en el centro de un complejo sistema de relaciones. Se vinculan con el Estado (tanto en calidad de donante como de fuente del marco regulatorio que rige sus actividades, cuya aprobación es requerida para su existencia y funcionamiento regular); con los proveedores de bienes y servicios relacionados a sus actividades, con organizaciones donantes de carácter bilateral o multilateral, y con los propios destinatarios y beneficiarios de su trabajo. Esa heterogénea red de relaciones, que se desarrolla en paralelo a la creciente influencia de las organizaciones de la sociedad civil sobre los asuntos públicos, implica riesgos genéricos, cierto nivel de vulnerabilidad y un mayor escrutinio y demanda de rendición de cuentas desde la sociedad.

La rendición de cuentas de las organizaciones de la sociedad civil ha estado tradicionalmente fijada por las demandas de las organizaciones donantes y que aportan recursos para el trabajo de las organizaciones, y a las que solicitan informes contables y narrativos periódicos, evaluaciones, procedimientos de monitoreo y seguimiento de los proyectos. Pese a su importancia, estos mecanismos muchas veces no reflejan la calidad de los procesos y ofrecen oportunidades limitadas para el fortalecimiento institucional de las OSC o para la mejora de su desempeño. Adicionalmente, por lo general no prestan atención a la necesaria rendición de cuentas hacia los beneficiarios finales de los proyectos y servicios. Los donantes internacionales —señala Cremer (2008: 82)— tienen una buena cuota de responsabilidad en la situación subóptima de la *accountability* del sector, pues en los inicios del proceso de cooperación con la sociedad civil “exigir acuerdos claros sobre controles financieros era considerado una expresión de desconfianza incompatible con el espíritu de la asociación”. Aún hoy los donantes siguen contribuyendo a esta situación cuando privilegian los apoyos puntuales y discontinuos por sobre la cooperación de largo plazo que autoriza el escrutinio interno y permite introducir mejoras tendientes a la profesionalización y la adquisición de capacidades técnicas para la rendición de cuentas por parte de las organizaciones.

## **Contra la corrupción: transparencia y rendición de cuentas**

La corrupción se desarrolla en la oscuridad. Sus factores genéricos son el secreto, la opacidad, la falta de información y la ausencia de controles. Ahora bien, ¿para qué escudarse en el secreto sino porque se desea hacer algo que, de recibir publicidad, sería repudiado y probablemente impedido? De ahí la conocida sentencia kantiana que afirma que son injustas

todas las acciones referentes al derecho de otros hombres cuyas máximas no toleren la posibilidad de ser hechas públicas<sup>48</sup>.

Ya sea porque son ilegales o porque son inmorales o injustas (o por todo ello), las acciones que constituyen corrupción son refractarias a la publicidad. De ahí el problema de que, aún en las democracias liberales consolidadas, existan espacios de la gestión pública inmunes al escrutinio público<sup>49</sup>. El poder se mueve a sus anchas en las penumbras: difícilmente someta voluntariamente sus acciones al escrutinio público si no está sujeto a fuertes presiones que lo empujen en esa dirección.

Así pues, la corrupción se coloca en relación inversa con la transparencia y el acceso a la información. La raíz del argumento es por lo menos tan antigua como la filosofía política moderna: el poder tienta y corrompe; el común de los hombres, dominado por su propia naturaleza, abusará del poder que tenga en sus manos toda vez que se le presente la ocasión. De hecho, fue sobre esta línea de argumentación que el liberalismo inauguró la moderna tradición de desconfianza hacia el poder y acabó construyendo sofisticados edificios institucionales destinados a compartimentarlo, circunscribirlo y contenerlo. El problema es que las democracias latinoamericanas aún carecen de ellos en gran medida. O, lo que es más frecuente, que los tienen inscritos en sus códigos legales y sus constituciones, pero no los han incorporado en sus sentidos comunes, sus culturas políticas y sus prácticas cotidianas.

Son necesarios, pues, al menos dos elementos para desbaratar la corrupción que desvía al gobierno de sus fines y, en cambio, ponerlo al servicio de los gobernados: información y publicidad, por un lado; control y rendición de cuentas; por el otro. Dicho de otro modo: si la corrupción es el problema, la transparencia, la rendición de cuentas y el acceso a la información pueden ser —independientemente del valor intrínseco que puedan tener en tanto que motores de la condición ciudadana— la solución.

.....  
48 Para Immanuel Kant, filósofo alemán del siglo XVIII, la mejor manera de saber si las reglas, normas, decisiones o intenciones son justas o injustas es sustraerlas del secreto y someterlas al escrutinio de un público capaz de evaluarlas, discutir las, criticar las y, en última instancia, movilizarse contra ellas. En otras palabras, la publicidad constituye el criterio último de justicia (y la salvaguardia del bien público): cuando un gobernante mantiene ocultas las razones de sus decisiones, no solamente trata a los ciudadanos como súbditos o menores de edad, sino que implícitamente reconoce la injusticia de una decisión cuyos fundamentos, de ser conocidos públicamente, generarían un rechazo que haría imposible su aplicación.

49 Pese al rechazo de los *arcana imperii* que es propio de la tradición liberal, incluso las democracias más consolidadas tienden a conservar al menos dos áreas sujetas a restricciones informativas: la seguridad (interna y externa) y los sistemas bancario y financiero. A ello se suman, en muchos casos, restricciones (incluso aberraciones legales) adicionales, tales como la que constituyen las llamadas "leyes secretas".

## - Consensos y disensos en torno de la *accountability*<sup>50</sup>

Más aún que la corrupción, que como problema se ha hecho (fugazmente) presente en la arena política una y otra vez desde el principio de los tiempos, la *accountability* es una novedad propia de la agenda de la calidad de la democracia. Cuando tuvo lugar la tercera ola de transiciones democráticas, en efecto, la *accountability* no integraba la agenda de investigación de las ciencias sociales, ni siquiera en el mundo desarrollado, ni mucho menos el léxico de la política latinoamericana. La cuestión se hizo presente recién cuando, habiendo ingresado las nuevas democracias en una etapa de relativa estabilidad de sus procesos políticos, la preocupación por su calidad —dudosa, en la mayoría de los casos— quedó colocada en primer plano. Fue entonces cuando varios autores, precedidos por las reflexiones pioneras de Guillermo O'Donnell (1992) acerca de la “democracia delegativa”, comenzaron a volcar su atención hacia los problemas de la *accountability* en sus diversas variantes: vertical/electoral, horizontal/interinstitucional, societal.

Abundan en torno del concepto de *accountability* los desacuerdos y malentendidos. El idioma castellano carece de una palabra única que lo traduzca con exactitud; sin embargo, es posible asimilarlo a las ideas de responsabilidad y rendición de cuentas. Así pues, la *accountability* no es otra cosa que la responsabilidad de quienes tienen poder (es decir, de aquellos cuyas decisiones, acciones y omisiones tienen efectos relevantes sobre las vidas y el disfrute de los derechos de otros) por las consecuencias del ejercicio de dicho poder<sup>51</sup>. Esta responsabilidad tiene varias facetas: supone, en primer lugar, el sometimiento a controles y límites; en segundo lugar, la voluntad de comparecer a dar explicaciones; y, en tercer lugar, la imposición de sanciones en caso de transgresiones (e incluso, eventualmente, de consecuencias negativas no intencionadas resultantes del ejercicio del poder).

Como se ha dicho y repetido, las democracias no son inmunes a la corrupción, y muchas de ellas no cuentan con el complejo dispositivo de *accountability* necesario para contenerla y evitarla en pleno funcionamiento. El elemento definitorio de la democracia es la celebración periódica de elecciones, y estas son precarias en tanto que mecanismos de *accountability*.

50 Para una exposición más completa del concepto de *accountability* y ejemplos del modo de funcionamiento de sus mecanismos en dos países de la región, véase Pousadela (2009a; 2010).

51 En la enunciación de Transparencia Internacional, por ejemplo, el concepto remite a la idea de que “los individuos, agencias y organizaciones (públicas, privadas y de la sociedad civil) son considerados responsables por el adecuado ejercicio de sus poderes” (TI 2009b).

En su obra *Democracy, Accountability, and Representation* (1999: 2), Adam Przeworski, Bernard Manin y Susan Stokes resumen el problema de la representación democrática en un gran interrogante: “porqué habrían los gobernantes, equipados con tales poderes, actuar en el mejor interés de otros, los ciudadanos, o al menos de alguna mayoría de ellos” —o, como lo especifican más adelante, “porqué habrían los políticos, sujetos a sanción electoral, facilitar a los votantes el conocimiento de su conducta” (Ibíd: 17). ¿Alcanza con los mecanismos electorales para inducir a los representantes a representar —es decir, a actuar según el interés de sus representados? (cf. Pitkin, 1967) Si bien las elecciones son el único mecanismo legítimo para autorizar gobiernos, no son ni el único ni el más efectivo de los mecanismos para garantizar la sensibilidad de aquellos a las demandas de la ciudadanía, y mucho menos la legalidad de sus acciones. Las elecciones son intermitentes y tienen lugar en un contexto de información asimétrica. El voto, señal de apoyo o rechazo, es un instrumento demasiado tosco para la cantidad y diversidad de las decisiones políticas que han de ser evaluadas. Así pues, si bien cabe suponer que las elecciones producen *accountability* con mayor probabilidad que cualquier otra forma alternativa de selección de gobiernos, ellas distan de ser una solución óptima para el problema y necesitan ser complementadas por otros mecanismos.

Diferentes mecanismos producen diferentes tipos de *accountability*. Esa es la idea detrás de la conocida distinción de O’Donnell entre *accountability* “vertical” y “horizontal”, la primera de las cuales suele ser entendida como “política” y la segunda como “legal”. Mientras aquella opera mediante elecciones periódicas, limpias y competitivas y otras formas de participación ciudadana, esta lo hace mediante las acciones de control de ciertas agencias estatales sobre otras<sup>52</sup>. De ese modo, la idea genérica de “controlar al gobierno” adopta dos sentidos distintivos: por un lado, significa mantenerlo a tono con las preferencias de la ciudadanía, tomada esta ya sea como opinión pública, como mayoría electoral o como sociedad civil organizada; por el otro, supone mantenerlo sujeto a la ley, es decir, garantizar su respeto de las reglas y procedimientos así como de los derechos y libertades de los ciudadanos<sup>53</sup>.

Desde que O’Donnell reviviera el interés por la *accountability*, el debate acerca de lo que esta es o no es no ha cesado. La primera fuente de confusiones fue el carácter espacial de la metáfora de O’Donnell, casi tan criticada como utilizada. ¿Corresponde acaso la distinción entre *accountability* vertical y horizontal a la diferencia entre relaciones jerárquicas y no jerárquicas? Hay quienes consideran que toda relación de *accountability*

.....  
52 Según O’Donnell, la *accountability* horizontal deriva no solo de la tradición liberal sino también de la republicana, cosa que niegan autores como Plattner (1999).

53 Ambos sentidos, hay que decirlo, no siempre son compatibles.



es vertical (pues la autoridad de una de las partes para sancionar a la otra implicaría que la primera es superior a la segunda), y por consiguiente rechazan la expresión “*accountability* horizontal” como un oxímoron (Moreno, Crisp y Shugart, 2003). En general, quienes asimilan “vertical” a “jerárquico” concluyen que la expresión “*accountability* vertical” solo se aplica a relaciones principal-agente. Sin embargo, en los regímenes presidencialistas los poderes Legislativo y Ejecutivo solo están vinculados como principal y agente en situaciones muy específicas, como cuando el primero delega en el segundo autoridad para legislar sobre ciertos asuntos. Desde esta perspectiva, la mayor parte de sus relaciones recíprocas (a diferencia de sus relaciones con la ciudadanía) no serían de *accountability* sino de “intercambio horizontal” (Ibíd.).

Otros autores, sin embargo, sostienen que si bien solo la *accountability* vertical (o, más precisamente, su subtipo electoral) supone una relación principal-agente, ello no invalida a la *accountability* horizontal en tanto que relación de *accountability*. Cuando el Congreso destituye al presidente mediante juicio político, por ejemplo, lo hace rendir cuentas aunque no sea su principal (Kenney, 2003). Así pues, solo algunas relaciones de *accountability* serían relaciones entre un principal y un agente que aquel ha designado y al que puede sancionar o despedir; muchas otras no encajan en ese molde (cf. Mainwaring, 2003).

Otras definiciones enfatizan, en cambio, la posibilidad de la *accountability* recíproca. Aunque por definición cada *situación* específica de *accountability* sea desigual —ya que una de las partes puede imponer obligaciones sobre la otra—, ello no supone que la primera sea “superior” a la segunda en ningún otro aspecto (Mulgan, 2003). Descartada la cuestión de las jerarquías, las expresiones “vertical” y “horizontal” son empleadas con el solo propósito de distinguir entre relaciones intraestatales y relaciones entre sociedad y Estado.

Un segundo conjunto de desacuerdos gira en torno de la naturaleza de la autoridad y de las sanciones que supone la relación de *accountability*. En primer lugar, ¿es necesario que el derecho de pedir explicaciones y la obligación de brindarlas estén inscriptos en la ley? Si la *accountability* supone autoridad *formal* de un actor para controlar y sancionar a otro, entonces la prensa y las organizaciones de la sociedad civil quedan excluidas como agentes de *accountability*<sup>54</sup>. Contra este requisito “tecnocrático”, sin embargo, algunos autores optan por subrayar las estrategias *informa-*

.....  
54 Desde esta perspectiva, solo habría dos formas de *accountability*: electoral e intraestatal. El subtipo de relaciones de *accountability* vertical que Peruzzotti y Smulovitz (2006) designan como “*accountability* social” es referido entonces como “control societal”; aunque se reconoce su capacidad para interactuar significativamente con los mecanismos de *accountability*, no se lo considera como una forma de *accountability* (Mainwaring, 2003).

les de la ciudadanía para promover, demandar y obtener *accountability* (Newell y Wheeler, 2006; Gaventa, 2006)<sup>55</sup>.

Por otra parte, ¿de qué modo debe ser entendida la capacidad sancionatoria en tanto que componente de la *accountability*? La forma en que el requisito es entendido incide sobre la caracterización de diversos actores como agentes de *accountability*. Hay quienes excluyen a los actores que, a pesar de cumplir roles claves de control y provisión de información, carecen de la capacidad directa de imponer sanciones; otros, en cambio, afirman que ellos operan *indirectamente* al proporcionar los elementos sobre cuya base otros pueden imponer sanciones. Con todo, incluso quienes que más enfatizan la sanción directa son reacios a descalificar de plano a los mecanismos que carecen de la capacidad de imponerlas, y los describen en cambio como formas de *accountability* poco efectivas, disminuidas o incompletas (Newell y Wheeler, 2006; Kenney, 2003; Mulgan, 2003). Puesto que la comprensión demasiado estrecha del requisito sancionatorio dejaría fuera del campo de la *accountability* a numerosas relaciones que intuitivamente incluirían dentro de él, numerosos autores amplían sus definiciones para abarcar no solo las sanciones indirectas —resultantes del redireccionamiento de los casos— sino también sanciones “blandas”, es decir, no basadas en la coerción sino en “apelaciones morales, expectativas, exposición y avergonzamiento, y apelaciones al orgullo y la responsabilidad” (Newell, 2006: 46). Por último, ¿es acaso necesario que sus diferentes componentes —la obligación de informar y explicar públicamente decisiones y acciones, la investigación de acusaciones y la asignación de responsabilidades— estén contenidos, por así decirlo, en el mismo envase, para que haya *accountability*?

Buena parte de estos interrogantes se disuelve si se aprehende la *accountability* como una dinámica más que como un procedimiento prefijado; como un proceso que abarca diferentes clases de relaciones —algunas jerárquicas, otras no; algunas entre principal y agente, otras no— y diversas categorías de actores que emplean una enorme variedad de herramientas, no todas las cuales incluyen la capacidad formalmente reconocida de imponer sanciones “duras” y “directas”. La *accountability* raramente es producida por agencias aisladas, ni siquiera en su variedad horizontal; requiere, en cambio, de la cooperación de una cantidad de actores. Agentes y actores sin poder directo de sanción integran la “red de *accountability*” junto con otros que sí lo tienen (cf. Pousadela, 2009a; 2010). Los meca-

55 Diferentes mecanismos y estrategias apuntan, asimismo, a diferentes contenidos. Mientras que los mecanismos horizontales refieren en gran medida a faltas sancionables penalmente y privilegian ampliamente el aspecto financiero de la rendición de cuentas, los mecanismos verticales abarcan también una serie de aspectos políticamente reprobables, en la medida en que suponen una noción más amplia de la responsabilidad: se ha de rendir cuentas, por ejemplo, del cumplimiento de los objetivos de las intervenciones públicas y de la capacidad de los poderes públicos para responder a las expectativas depositadas en ellos y satisfacer las demandas de la ciudadanía.

nismos verticales ganan en poder sancionatorio cuando se entrelazan con mecanismos horizontales efectivos. Cuando existen los incentivos correctos —es decir, cuando no son extremadamente dependientes de decisiones políticas y sus prioridades e imperativos estructurales lo permiten— los medios de comunicación proveen información y alientan el debate. Sin ellos otras herramientas de *accountability* perderían su filo; el hecho de que dejen la rectificación en otras manos no menoscaba su importancia. Existe, en suma, una multiplicidad de interacciones de refuerzo entre mecanismos de *accountability*. Por un lado, la efectividad de la *accountability* horizontal depende en gran medida de la existencia de variadas formas de *accountability* vertical, tanto electoral como no electoral; por el otro, la *accountability* vertical descansa sobre la información provista no solo por la prensa sino también por numerosas agencias de *accountability* horizontal, y depende de la capacidad sancionatoria de estas últimas. Lo que cuenta es, pues, la existencia de una densa red de *accountability* en movimiento.

#### - Ver a través

El problema de la *accountability* nació vinculado al de la transparencia —o, en la expresión de Norberto Bobbio, a una de las grandes “falsas promesas” de la democracia: la eliminación del poder invisible. En efecto, señala Bobbio (1993: 23), “una de las razones de la superioridad de la democracia con respecto a los Estados absolutos que habían reivindicado los *arcana imperii*<sup>56</sup>, y defendían con argumentos históricos y políticos la necesidad de que las grandes decisiones políticas fuesen tomadas en los gabinetes secretos, lejanos de las miradas indiscretas del público, está basada en la convicción de que el gobierno democrático pudiese finalmente dar vida a la transparencia del poder, al “poder sin máscaras”. A la democracia, en efecto, le cabe la definición de “gobierno del poder público en público” (Ibíd.: 65). Se la ha definido también como el gobierno directo del pueblo o controlado por este —¿y cómo podría ser el poder ser controlado si se ejerciese en la oscuridad?

A diferencia de los conceptos examinados en los apartados precedentes, el de transparencia es relativamente poco elaborado, casi literal: transparencia es, efectivamente, la propiedad de un objeto que hace posible ver a través de él. Según Transparencia Internacional, se trata de “la cualidad de un gobierno, empresa, organización o persona de ser abierta en la divulgación de información, normas, planes, procesos y acciones. Como regla general, los funcionarios públicos, empleados públicos, gerentes y directores de empresas y organizaciones, y las juntas directivas tienen la

56 La teoría de los *arcana imperii*, explica Bobbio, “corre paralela a las teorías de la razón de Estado, es decir, a las teorías para las cuales le está permitido al Estado lo que no le está permitido a los ciudadanos privado y por tanto el Estado está obligado a actuar en secreto para no hacer escándalo” (Ibíd.)

obligación de actuar de manera visible, predecible y comprensible en la promoción de la participación y la rendición de cuentas” (TI, 2009b: 44). En la página web del Centro de Recursos Anticorrupción U4 se lee, además que la transparencia supone que haya “suficiente información disponible de modo que otras agencias y el público en general puedan evaluar si se han seguido los procedimientos relevantes en consonancia con el mandato otorgado. La transparencia es por consiguiente considerada un elemento esencial del gobierno responsable, y produce mejores asignaciones de recursos, mayor eficiencia y mejores perspectivas de crecimiento económico en general” (cf. [www.u4.no/document/glossary.cfm#transparency](http://www.u4.no/document/glossary.cfm#transparency)).

La transparencia de las decisiones públicas se entronca filosóficamente en la tradición del liberalismo político, teoría del gobierno limitado por una serie de derechos naturales inalienables. Desde sus orígenes en el siglo XVIII, esta tradición logró la entronización de las obligaciones y limitaciones de los gobiernos en las primeras constituciones modernas, y alentó el desarrollo de tradiciones periodísticas basadas en la independencia del poder político. La libertad de información, junto con las de opinión y expresión, quedó ya en 1948 consagrada en el artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos: “Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión”. El acceso a la información como derecho<sup>57</sup> —es decir, el derecho de los ciudadanos a exigir información y la consiguiente obligación de los gobiernos a brindarla— es sin embargo una novedad mucho más reciente. En 1966 los Estados Unidos fueron pioneros en su instrumentación por medio de la *Freedom of Information Act*, que acabó convirtiéndose en legislación modelo para muchos otros países.

Debe repararse, sin embargo, en el hecho de que, como es el caso de todos los derechos y libertades, el del acceso a la información no es un don sino una conquista. En efecto, ¿qué actor poderoso en su sano juicio renunciaría voluntariamente a la cobertura de la opacidad, que le permite extraer beneficios extraordinarios del cargo que ocupa? Los derechos no son pues trofeos que puedan darse por obtenidos de una vez y para siempre, sino que forman parte de procesos mucho más parecidos a una lucha de trincheras, donde temporadas de avances son seguidas de retrocesos, reagrupamientos de fuerzas y nuevos combates. Al cabo de cada fase de lucha, sin embargo, la situación parece volver a reproducirse sobre una

.....  
57 En tanto que bien jurídico, la información puede ser interpretada como un derecho individual (es decir, como correlato de la libertad de expresión) o como un bien público y colectivo (como mecanismo de control institucional); puede ser concebida como un bien en sí mismo (casos del hábeas data, del derecho a la verdad, o de la libertad de investigación) o como un instrumento para la concreción de otros derechos (la fiscalización del poder público, la participación, el reclamo, le elección, etc.). Cf. Abramovich y Courtis (2000).

plataforma más elevada: ya no hay vuelta atrás hacia la época previa a la formulación primera de esos derechos<sup>58</sup>.

Actualmente se observa en América Latina una fuerte oleada de exigencias de transparencia y acceso a la información pública formuladas en el lenguaje del liberalismo político. Numerosos países cuentan ya con leyes de transparencia y acceso a la información pública: tales son los casos de México, Panamá y Perú (2002); Ecuador y República Dominicana (2004); Honduras (2006); Nicaragua (2007); y Chile, Guatemala y Uruguay (2008)<sup>59</sup>. Asimismo, desde abril de 2010 la región cuenta con una Ley Modelo de Acceso a la Información Pública, producida por la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos de la OEA (con la participación de un amplio conjunto de expertos procedentes de, entre otros sectores, las organizaciones de la sociedad civil de los países de la región), y una guía para su aplicación que reflejan las actuales normas internacionales y las buenas prácticas disponibles en la materia.

Quando hay transparencia se fortalece la confianza pública; se reduce el espacio para la discrecionalidad y la arbitrariedad; se refuerza el respeto a las instituciones y se afianza la cultura democrática. Quando hay transparencia, el Estado se acerca a los ciudadanos. [...] [La Ley de Transparencia] permitirá que contemos con un Estado a la altura de las exigencias de este siglo, porque la transparencia disminuye el espacio de irregularidades, arbitrariedades y hechos de corrupción. A la larga, lo hace más eficiente.

**Michelle Bachelet**, presidenta de Chile 2006-2010<sup>60</sup>

58 Así, por ejemplo, en Estados Unidos, tras el escándalo Watergate la *Freedom of Information Act* (FOIA) de 1966 fue, pese al veto presidencial, enmendada y dotada de mayor alcance, incluyendo la revisión judicial de las invocaciones de secreto del Ejecutivo. En 1976 se especificaron una serie de excepciones a la ley, y desde 1982 un decreto del presidente Reagan permitió a las agencias federales retener grandes cantidades de información por razones de seguridad nacional; este criterio fue modificado por Bill Clinton en 1995, quien desclasificó una masa de documentos considerados de seguridad nacional de más de veinticinco años de antigüedad. En 1996, las enmiendas conocidas como *Electronic Freedom of Information Act* establecieron que todas las agencias gubernamentales debían proporcionar en formato electrónico los registros creados desde esa fecha en adelante, así como proveer salas de lectura electrónica a los ciudadanos interesados en acceder a dichos registros. Desde 2001, sin embargo, un decreto del presidente George W. Bush restringió el acceso público a informaciones sobre expresidentes; esta decisión fue revocada por Barack Obama a comienzos de 2009. A fines del mismo año un nuevo decreto presidencial autorizó la clasificación retroactiva de documentos relevantes para la seguridad nacional, lo cual significa que un pedido de información que cumple con los criterios especificados por la FOIA puede, sin embargo, ser denegado si el gobierno considera que esa información debería haber sido clasificada. En 2010 una nueva ley incluyó provisiones que protegen a la Securities and Exchange Commission (SEC) de pedidos de información realizados bajo la FOIA; dos meses más tarde esas provisiones fueron rechazadas por el Congreso.

59 En los casos de Guatemala y Honduras se trató de decretos.

60 Discurso de promulgación de la Ley de Transparencia, 11/08/2009.

La cuestión del acceso a la información es a menudo vinculada con las innovaciones que componen el llamado “gobierno electrónico”, es decir, el uso por parte de las agencias gubernamentales de las modernas tecnologías de la información para vincularse con la ciudadanía. Estas permiten al gobierno dar publicidad a sus procesos y proveer servicios en forma más eficiente; y habilitan a la ciudadanía para seguir los procesos gubernamentales, realizar trámites sin horarios, desplazamientos físicos o mediaciones innecesarias y, desde ya, acceder a toda clase de informaciones. De hecho, muchas regulaciones del derecho de acceso a la información pública incluyen la obligación de las agencias gubernamentales de digitalizar y publicar ciertas informaciones en sus páginas web. Sin embargo, la medida en que el gobierno electrónico es conducente a un mayor acceso real a la información pública es contingente: depende, en primer lugar, de la clase de informaciones que estén efectivamente disponibles para el público. Por lo demás, no debe perderse de vista el hecho de que el elemento clave del derecho al acceso a la información pública es el derecho a reclamar y obtener precisamente aquellas informaciones que con frecuencia los gobiernos se resisten a ceder por su propia voluntad, es decir, aquellas que no es posible hallar en sus portales electrónicos.

El gobierno electrónico no es un lujo exótico, tampoco es un fin en sí mismo, es un instrumento accesible para atender una necesidad real del Estado y una demanda también real de la sociedad. [...] Es una posibilidad para democratizar la democracia que ya estamos instrumentando.

Tabaré Vázquez, presidente de Uruguay 2005-2010<sup>61</sup>

Así pues, la existencia de leyes de transparencia y acceso a la información pública es una condición necesaria pero no suficiente para que haya un control efectivo, porque este requiere de la presencia de otros dos elementos: por un lado, un público interesado por reclamar dicha información, en condiciones de apropiársela, y capaz de intercambiar argumentos racionales en el marco de una discusión reglada<sup>62</sup> y, tras ella, de expresar su aprobación o rechazo de acciones y decisiones; por el otro, mecanismos

61 Discurso de presentación del proyecto Uruguay Productivo, Salto, 31/03/06.

62 De ahí la centralidad que tiene en la teoría política contemporánea la construcción de la escena y las condiciones para el debate público: sobre la huella de Kant, la teoría de la acción comunicativa de Jürgen Habermas (1981) da cuenta de las condiciones de diálogo y la naturaleza de los argumentos que enhebran el debate público en el cual se funda la democracia; de modo similar, John Rawls (1995) [1979] encuentra los principios de base para una sociedad justa en el intercambio razonable de argumentos racionales no constreñidos por la fuerza del interés.

y espacios institucionalizados a los cuales la ciudadanía organizada pueda llamar a sus representantes a rendir cuentas y desde donde pueda, eventualmente, redirigir los casos a órganos con autoridad para aplicar sanciones.

Dada la magnitud del problema de la arbitrariedad resultante de la opacidad, no es casual que casi la mitad de los proyectos apoyados por FONTRA se centraran en la promoción del acceso a la información, en tres momentos claramente diferenciados: la promoción de leyes, regulaciones y/o mejoras que lo transformen en derecho ciudadano y obligación estatal efectivos; la capacitación de la ciudadanía para acceder a y emplear la información así dispuesta; y la innovación institucional y la introducción de mecanismos participativos de rendición de cuentas, tales como dispositivos de auditoría social o contraloría ciudadana<sup>63</sup>.

Si bien los tres elementos se encuentran a menudo combinados, los proyectos pueden ser clasificados por su énfasis diferencial en uno u otro. Así, pues, siete de ellos se centraron en la evaluación de los sistemas de transparencia vigentes y en la propuesta de mejoras. En particular, los desarrollados por CDC (Capacitación y Derechos Ciudadanos, Bolivia) y por el CLAEH (Centro Latinoamericano de Economía Humana, Uruguay) apuntaron, respectivamente y con diversos grados de éxito, a la promoción de una ley de transparencia y acceso a la información; y a la producción de recomendaciones legislativas tendientes a la aprobación de leyes sobre acceso a la información pública, compras públicas y financiamiento de los partidos políticos. En el segundo de esos países, Uruguay Transparente se dedicó al análisis del sistema de integridad nacional mediante el uso de cuestionarios diferenciados para el público en general, líderes empresariales y decisores públicos, y produjo una serie de recomendaciones legislativas e institucionales, mejoras en los mecanismos de control, educación pública y acciones a nivel local. En otros casos, las actividades de diagnóstico y promoción de la transparencia tendieron a centrarse en sitios más acotados de las burocracias públicas. Así, por ejemplo, el proyecto de CIPPEC (Argentina) evaluó los sistemas de respuesta a solicitudes de información de las empresas estatales proveedoras de agua y energía de Santa Fe; el de INECIP, también de Argentina, examinó el sistema de procesamiento de casos de evasión impositiva en la ciudad de Córdoba; el de la Corporación Participa (Chile) evaluó los sitios web de los programas de subsidios

.....  
63 La mayoría de los proyectos enfatiza no solamente el problema de la ausencia o insuficiencia de información, sino también el de sus deficiencias cualitativas, entre las cuales son citadas la falta de estructuración y sistematización; la restricción de sus formatos; su excesiva dispersión o, por el contrario, la extrema centralización en sitios inaccesibles para el usuario; su desactualización; la presencia en ella de contradicciones y opacidades; su carácter incompleto y desordenado; y su presentación en un lenguaje leguleyo, enrevesado y de difícil comprensión para —o, en el caso de algunas minorías étnicas, completamente ajeno a— sus potenciales usuarios (cf. Pousadela, 2009b).

de cuatro agencias públicas; y el de CAInfo (Centro de Archivos y Acceso a la Información Pública, de Uruguay) realizó monitoreos de los sitios web de algunas agencias gubernamentales para crear un índice basado en la nueva ley de transparencia e identificar buenas y malas prácticas.

Seis proyectos pueden ser colocados en el segundo grupo. El primero, de la Fundación Ciudadanos C365, buscó mejorar e incrementar el uso del derecho de acceso a la información pública en Córdoba mediante el envío de solicitudes de información a los gobiernos provincial y municipal, promoviendo la concientización de la sociedad civil y el sector empresarial sobre sus derechos contenidos en la legislación. El segundo, de la ACIJ (Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia) buscó aumentar la rendición de cuentas de fiscales y jueces asignados a casos de corrupción mediante el mayor acceso a información sobre los casos por parte de la sociedad civil. El tercero, de la Fundación Ejercicio Ciudadano, promovió la concientización de empleados públicos y de líderes de la sociedad civil de la provincia de Santa Fe en la aplicación de la nueva Ley de libertad de información, para lo cual produjo un manual. El cuarto proyecto, de la Fundación Centro de Estudios Patagónicos —de origen argentino al igual que los tres anteriores— recurrió al uso de talleres, publicaciones, capacitaciones y solicitudes de información para posibilitar el aprendizaje de funcionarios locales, líderes de la sociedad civil y representantes de medios de la Patagonia sobre la nueva Ley de transparencia. Finalmente, los proyectos de la Corporación de Libertades Ciudadanas y la Corporación Genera, ambos de Chile, se centraron en la capacitación de “líderes de la sociedad civil” y “ciudadanos y ciudadanas” en el uso de la nueva Ley de Transparencia. En el primer caso, el aprendizaje fue puesto a prueba mediante la presentación de solicitudes de información ante la Municipalidad de San Joaquín; en el segundo, la capacitación abarcó también la participación en mecanismos de toma de decisiones, con reuniones con funcionarios y trabajo coordinado con la administración municipal.

Por último, un solo proyecto —ejecutado por Tierra Nueva, de Paraguay— incluyó en un lugar central a las audiencias públicas como dispositivo de promoción de la transparencia y la rendición de cuentas. En este caso, la organización trabajó con el Ministerio de Hacienda para ampliar el acceso a información en su sitio web, presentar solicitudes de información online y realizar audiencias públicas.



La transparencia es un pasaporte de presentación ante el mundo. Ya no es un requisito más o una especie de virtud gubernamental, es una necesidad. No ejercerla acarrea una serie de consecuencias. El problema es que se parte de una noción equivocada de lo que es el control. El control tiene una función de resguardo del propio administrador, que necesita que se haga un balance para saber dónde están las desviaciones, para poder establecer correcciones. Si no lo hace, corre el serio riesgo de comprometer su propio desempeño. El control está pensado, esencialmente, en función de quien tiene una responsabilidad y, sobre todo, de quien tiene el manejo de los fondos públicos.

**Leandro Despouy**, presidente de la Auditoría General de la Nación (Argentina)<sup>64</sup>

Al hablar de corrupción debemos necesariamente hablar de transparencia. La corrupción es un flagelo grave en muchos de nuestros países. [...] Pero creo que el tema de la falta de transparencia es mucho más grave y nocivo y crea la sensación de que la corrupción es mayor de lo que en realidad es. Si como ministro de Estado estoy sometido a rendición de cuentas, si existe para ello un procedimiento transparente de manejo de recursos, que cualquier ciudadano puede verificar, si las compras públicas que apruebo u ordeno están en Internet y cualquier ciudadano puede ver quién ofreció, quién ganó, quién perdió y por qué, ciertamente ayudará mucho no solamente a que no haya corrupción sino también evitar una sensación de corrupción donde no la hay.

**José Miguel Insulza**, secretario general de la OEA<sup>65</sup>

64 .....  
Entrevista publicada en *La Nación*, 14/08/11.

65 Tercera Reunión de la Conferencia de los Estados Parte del MESICIC, Brasilia, 9/12/10.

## Estrategias y actores de la lucha anticorrupción

El primer terreno en que se libró la batalla contra la corrupción y en pos de la transparencia y la rendición de cuentas fue —evidentemente— el de las instituciones públicas, residencia del poder político y fuente de decisiones públicamente vinculantes. El debate sobre la transparencia y la rendición de cuentas, junto con las acusaciones y críticas relativas a las consecuencias de su ausencia (entre ellas, naturalmente, la corrupción), arribó al terreno de las empresas y las organizaciones de la sociedad civil más tarde, pero siguiendo la misma lógica: sus actores comenzaron a ser llamados a abandonar el secreto, a rendir cuentas y a tomar recaudos frente a la tentación de la corrupción en cuanto se volvió evidente que los lugares que ocupan les otorgan poder y que las decisiones que toman tienen impacto sobre las vidas y el destino de esas mismas personas —clientes, usuarios, consumidores, vecinos, pobladores, beneficiarios— que son ciudadanos ante el Estado, y que no hay ninguna buena razón para que unos —cuyo poder es, en una democracia, el resultado de procesos electorales de delegación— deban someterse al imperativo de la publicidad y rendir cuentas de sus actos mientras otros —cuyo poder, aunque sujeto a ciertas restricciones de legitimidad, es básicamente fáctico— puedan sustraerse alegremente de esas obligaciones.

En su mayoría, como veremos, los actores —reales y potenciales— de la lucha anticorrupción son los mismos que, movidos por incentivos totalmente otros, interactúan en las escenas donde la corrupción tiene lugar: Estados, empresas, organizaciones de la sociedad civil, organismos internacionales. Muchos de los incentivos que hoy los mueven y las obligaciones que los sujetan están contenidos en un marco jurídico internacional que, inexistente dos décadas atrás, fue constituyéndose con notable velocidad desde poco después de mediados de los años noventa. La importancia de este hecho difícilmente pueda exagerarse. En efecto, hasta hace no mucho tiempo la corrupción solo podía ser abordada desde los marcos jurídicos nacionales, y solamente en la medida en que estos la contemplaran. Sin embargo, las leyes nacionales variaban y por lo general no impedían prácticas corruptas que cruzaban las fronteras nacionales; de hecho, algunas incluso las alentaban —cuando tenían lugar del otro lado de las fronteras, claro está. Tanto ha cambiado la situación que lo que hace pocos años era normal —por ejemplo, que las leyes de algunos países permitieran deducir impuestos por el pago de sobornos internacionales— es hoy considerado una aberración que forma parte del pasado.

### - El nuevo marco jurídico internacional

Una de las grandes novedades de los últimos años es la constitución de un cuerpo de instrumentos legales —convenciones, acuerdos, tratados,

protocolos— internacionales, regionales y subregionales orientados a contener la corrupción y a obtener mejores condiciones de transparencia y rendición de cuentas, a partir de las cuales ha comenzado un proceso de armonización de las legislaciones nacionales.

Este proceso no se limita a América Latina: existen en otras partes del mundo instrumentos legales similares de alcance regional y subregional —tales como, para el caso de África, el Protocolo contra la Corrupción de la Comunidad del África Meridional para el Desarrollo (2001) y la Convención de la Unión Africana para prevenir y combatir la Corrupción (2003). Sin embargo, lo que aquí nos interesa son los instrumentos legales regionales y subregionales que rigen en la órbita latinoamericana y, entre los de alcance global, regional e interregional, aquellos que involucran a América Latina, o cuanto menos a algunos de los países de la región, ya como firmantes de los compromisos, ya como partes afectadas por la corrupción que se busca controlar (como en el caso de la Convención de la OCDE sobre el soborno internacional, que apunta a regular acciones de los países desarrollados que afectan sobre todo a los países en desarrollo). Puesto que se trata de un proceso cuyo despliegue en cascada resulta interesante observar, la constitución de este marco legal es presentada cronológicamente más que atendiendo al alcance geográfico o a la significación de sus componentes.

Sobre la base de una serie de precedentes entre los que se cuentan la Cumbre de las Américas de Miami y la Conferencia Internacional sobre Ética Pública realizada en Washington (ambas en 1994), la Organización de Estados Americanos (OEA) fue pionera en la constitución de este marco jurídico con la suscripción, en 1996, de la Convención Interamericana contra la Corrupción (CICC), el primer acuerdo multilateral en la materia<sup>66</sup>. En su artículo séptimo, la CICC establece que “los Estados Partes que aún no lo hayan hecho adoptarán las medidas legislativas o de otro carácter que sean necesarias para tipificar como delitos en su derecho interno los actos de corrupción descritos en el Artículo VI.1” (básicamente, el requerimiento, la aceptación, el ofrecimiento y el otorgamiento de sobornos). La CICC también contiene un artículo sobre el soborno transnacional, que debería en lo sucesivo ser prohibido y sancionado por los Estados.

.....

66 La Convención Interamericana contra la Corrupción fue aprobada —relata el actual secretario general de la OEA, José Miguel Insulza— “en momentos en que todavía algunos discutían si este era un tema internacional. Sin duda, la acción de la OEA facilitó la adopción posterior de tratados contra la corrupción en el ámbito de otros organismos internacionales” (Discurso de apertura de la 3ª Reunión de la Conferencia de los Estados Parte del MESICIC, Brasilia, 9/12/10). Poco después de la aprobación de la CICC, en mayo de 1995, vio la luz en Europa el Informe Nolan, un documento oficial elevado al Parlamento Británico que establece estándares de conducta para la vida pública y que es reconocido como uno de los precedentes de los procesos similares a nivel europeo (cf. <http://www.archive.official-documents.co.uk/document/parment/nolan/nolan.htm>).

Al día de la fecha, la Convención ha sido firmada y ratificada por veintiocho países y ha recibido la adhesión de otros cuatro, sobre el total de treinta y cuatro que integran la OEA. La CICC cuenta con un mecanismo de seguimiento que, por medio de análisis político-técnicos que se traducen en recomendaciones (aunque no en la aplicación de sanciones), determina si los esfuerzos de los países pueden ser mejorados o fortalecidos, y sirve de foro para la cooperación y la difusión de buenas prácticas. Pese a ser de carácter voluntario, actualmente es integrado por treinta y un países de las Américas<sup>67</sup>.

Poco después, en mayo de 1997, un acta de la Comisión Europea recomendó iniciar un programa de lucha anticorrupción que incluyera medidas tales como la penalización de la corrupción de funcionarios europeos y de los países miembros, la eliminación de la deducibilidad impositiva de los sobornos y la reforma de los sistemas de contrataciones públicas. En septiembre de ese mismo año, representantes de noventa y tres países de todos los continentes reunidos en la VIII Conferencia Internacional Anticorrupción realizaron un llamado —conocido como Declaración de Lima— a los gobiernos nacionales y los organismos regionales e internacionales para realizar una serie de acciones contra la corrupción tanto a nivel internacional y regional como a nivel nacional y local. Entre las primeras se contaban la eliminación de la práctica de la deducibilidad de impuestos para los pagos realizados en concepto de sobornos internacionales y la aprobación, por parte de la OCDE, de una convención para penalizar el soborno de funcionarios extranjeros; la inmediata ratificación de la CICC por parte de todos los países de las Américas; la aceleración de la implementación de las nuevas políticas anticorrupción en el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional; la implementación en Europa de las políticas anticorrupción recomendadas por la Comisión Europea y la ratificación de una convención sobre corrupción y soborno tanto en el ámbito europeo como por parte de las Naciones Unidas; la introducción de mejoras en la gestión de los centros bancarios internacionales que permitieran la identificación, el congelamiento y la decomisación de los fondos obtenidos en forma ilícita; y el aumento del apoyo de los organismos financieros al combate contra la corrupción. El documento incluía también un llamado a la cooperación, en los niveles nacional y local, no solamente de los gobiernos —responsables de ratificar todas las convenciones internacionales y realizar todas las reformas por ellas requeridas— sino también de las organizaciones de la

67 Este mecanismo permite a las organizaciones de la sociedad civil de la región participar mediante la presentación de propuestas sobre disposiciones a examinar, sobre la metodología y el cuestionario; el envío de informes independientes sobre la implementación de la Convención en sus respectivos países, en las oportunidades en que estos son examinados; y la entrega y presentación de informes sobre temas específicos (por ejemplo, las contrataciones públicas) que sean convocados por el Comité de Expertos contrataciones públicas. Sobre las ratificaciones y adhesiones a la CICC, véase <http://www.oas.org/juridico/spanish/firmas/b-58.html>; sobre el MESICIC, véase [http://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic\\_intro\\_sp.htm](http://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic_intro_sp.htm).

sociedad civil, las empresas, las asociaciones profesionales, los medios de comunicación y los editores de periódicos<sup>68</sup>.

Solo dos meses más tarde, en noviembre de 1997, los países más ricos del mundo agrupados en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), acompañados por algunos otros que no integraban la organización —entre ellos tres de América Latina: Argentina, Brasil y Chile<sup>69</sup>— acordaron la Convención contra el Soborno Transnacional (*Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions*), obligándose en lo sucesivo a adoptar legislación que criminalizara el soborno transnacional, es decir, la acción de empresas o personas que en sus transacciones comerciales internacionales prometan o paguen recompensas o gratificaciones a funcionarios públicos de otros países. La Convención de la OCDE, en vigor desde 1999, también obliga a los treinta y ocho países signatarios a cooperar unos con otros en la provisión de información y mediante provisiones de extradición, y a establecer mecanismos preventivos, tales como lineamientos contables y de auditoría que prevengan el encubrimiento de gastos prohibidos en los estados contables de las empresas.

El Consejo de Europa, por su parte, adoptó a fines de 1998 una acción común que definía conceptos armonizados para la lucha contra la corrupción en el sector privado y establecía que cada Estado miembro habría de adoptar las medidas necesarias para asegurar que las conductas definidas como corruptas, así como su complicidad en o instigación a dichas conductas, fueran objeto de sanciones penales eficaces, proporcionadas y disuasorias. Cabe destacar, en particular, que según esta acción común los países miembros deberían asegurarse de que también las personas jurídicas pudieran ser consideradas responsables de los actos de corrupción activa cometidos en su provecho por cualquier persona que, actuando o no a título individual, desempeñara en ellas un cargo directivo. Entre las sanciones contempladas se cuentan las multas de carácter penal o administrativo, la exclusión del disfrute de ventajas o ayudas públicas, la prohibición temporal o permanente del desempeño de actividades comerciales, la vigilancia judicial, y eventualmente la medida judicial de disolución. Finalmente, la Unión Europea aprobó, en enero de 1999, la Convención de Derecho Penal sobre la Corrupción y, en noviembre del mismo año, la Convención de Derecho Civil sobre la Corrupción<sup>70</sup>.

68 Cf. <http://www.8iacc.org/lima/sp-limadec1.html>.

69 Chile ingresó a la OCDE en el año 2010. México es el cuarto país latinoamericano que firmó la Convención, aunque en este caso lo hizo en calidad de miembro de la OCDE.

70 Cf. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31998F0742:ES:HTML>; <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/html/173.htm>; <http://conventions.coe.int/treaty/en/Treaties/Html/174.htm>.

Por último, en el año 2003 la Asamblea General de la ONU aprobó la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (UNCAC, por sus siglas en inglés), impulsada por más de un centenar de países y por numerosas organizaciones de la sociedad civil<sup>71</sup>. Se trata del acuerdo más amplio alcanzado a nivel internacional en materia de lucha contra la corrupción, tanto por su alcance geográfico como por la cobertura y el detalle de sus disposiciones. Al igual que la CICC, la UNCAC compromete a los países signatarios a incluir en sus ordenamientos jurídicos y políticas públicas los mecanismos necesarios para prevenir, detectar y sancionar la corrupción, y a cooperar con otros países en temas anticorrupción. La tercera conferencia de la UNCAC, en el año 2009, adoptó un mecanismo de revisión intergubernamental que desde junio de 2010 supervisa su aplicación en cada país<sup>72</sup>.

La UNCAC incorpora medidas dirigidas tanto al sector público como al sector privado, y estimula a los países a promover el involucramiento de las organizaciones no gubernamentales y de base. Requiere que los países criminalicen un largo listado de actos de corrupción (que incluye no solamente el soborno y la malversación sino también el tráfico de influencias, el lavado de activos de la corrupción y la obstrucción de la justicia) en caso de que sus legislaciones aún no lo hagan. De acuerdo con esta Convención, los países miembros deben prestarse asistencia recíproca en la recolección y traspaso de evidencia para su uso en los tribunales y en la extradición de delincuentes, así como tomar medidas que permitan el rastreo, el congelamiento y la confiscación del botín de la corrupción. La recuperación de activos es, de hecho, uno de los pilares de la Convención, que establece mecanismos precisos para ejecutarla.

Evidentemente, tanto las Naciones Unidas como la OEA y la OCDE —e incluso la Unión Europea— carecen de autoridad plena para implementar estos acuerdos e imponer sanciones a los países que incumplan sus disposiciones; su poder se limita al monitoreo, es decir, a la realización de acciones tales como la revisión periódica de las legislaciones nacionales para verificar su adecuación a esas disposiciones y la evaluación de la efectividad con que los cambios han sido implementados. Con todo, el nuevo marco jurídico internacional ha comenzado a reflejarse en la introducción de modificaciones e innovaciones en las leyes y las prácticas —internas e internacionales— de muchos países. Así, por ejemplo, algunos países de

71 Ya a fines del año 2000 las Naciones Unidas habían suscripto, además, la Convención contra la Delincuencia Organizada Transnacional (Convención de Palermo), que incluía disposiciones contra la corrupción y el blanqueo de dinero procedente de las actividades del crimen organizado.

72 El mecanismo consensuado, sin embargo, deja a discreción de los países la participación de las OSC, la aceptación de visitas al país y la publicación de las versiones íntegras de los informes de evaluación (cf. [www.transparency.org](http://www.transparency.org)).

la OCDE han modificado radicalmente sus legislaciones para penalizar el soborno transnacional y otras formas de corrupción<sup>73</sup>. Resalta, asimismo, el compromiso —liderado por los Estados Unidos en el Tercer Foro Global sobre el Combate a la Corrupción y la Salvaguarda de la Integridad (Seúl, 2003) y seguido de cerca por otros países— de no dar acogida a funcionarios corruptos o a quienes los han corrompido, ni a sus bienes malhabidos<sup>74</sup>.

En el caso de la CICC, las evaluaciones realizadas hasta la fecha por el Mecanismo de Seguimiento —señala el secretario general de la OEA, José Miguel Insulza— han revelado que “en algunos casos los países no cuentan con leyes, medidas, políticas o instituciones en los temas examinados; que en un número alto de países, las que existen no son suficientemente adecuadas para los propósitos de la Convención; y que en la generalidad de los países no se puede valorar su efectividad, por no contar con indicadores que permitan conocer los resultados objetivos de ellas”<sup>75</sup>. En consecuencia, todos los países han recibido recomendaciones concretas y, en algunos casos, apoyo para el desarrollo de planes de acción nacionales. En particular —destaca Insulza en el mismo documento— sobresale entre las recomendaciones del MESICIC la protección de denunciantes de actos de corrupción:

Es indispensable que quienes estén dispuestos a colaborar con la justicia denunciando a los corruptos perciban que su tranquilidad, su estabilidad laboral y su integridad física y la de sus familiares no van a estar en peligro por esto. De lo contrario, va a ser muy difícil contar con su colaboración. Las recomendaciones del MESICIC en este campo están orientadas hacia una protección integral que contemple inclusive, si es necesario, la reserva de identidad del denunciante y que garantice, en todo caso, sus derechos laborales y su protección personal y la de su familia. En este campo, hemos elaborado una propuesta de “Ley Modelo”.

Otras dos cuestiones enfatizadas en las recomendaciones del MESICIC han sido la implementación de sistemas efectivos de declaración pa-

73 Cf. [http://www.oecd.org/document/30/0,3746,en\\_2649\\_34859\\_2027102\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/30/0,3746,en_2649_34859_2027102_1_1_1_1,00.html).

74 Este compromiso se repitió ese mismo año en las declaraciones del G-8 en Evian (cf. [http://www.g8.fr/evian/english/navigation/2003\\_g8\\_summit/summit\\_documents/fighting\\_corruption\\_and\\_improving\\_transparency\\_-\\_a\\_g8\\_action\\_plan.html](http://www.g8.fr/evian/english/navigation/2003_g8_summit/summit_documents/fighting_corruption_and_improving_transparency_-_a_g8_action_plan.html)) y en los años subsiguientes en foros diversos, entre ellos los de la OEA.

75 Cf. Discurso de apertura de la Segunda Conferencia sobre avances y desafíos en la cooperación hemisférica contra la corrupción (Santiago de Cali, Colombia, 21/06/11), en [http://www.oas.org/es/acerca/discurso\\_secretario\\_general.asp?sCodigo=11-0044](http://www.oas.org/es/acerca/discurso_secretario_general.asp?sCodigo=11-0044).

trimonial y de intereses de los funcionarios públicos, orientados a prevenir la ocultación de bienes producto de la corrupción —para lo cual también fue elaborada una propuesta de Ley Modelo— y el establecimiento de marcos jurídicos que aseguren que las empresas —y no solamente las personas naturales involucradas— queden sujetas a responsabilidad penal en casos de sobornos y que puedan ser castigadas con penas tales como la inhabilitación para contratar con el Estado.

## El Estado liberal-democrático

A diferencia de lo que sucede en otras regiones del mundo cuyos países también han firmado y ratificado convenciones contra la corrupción —entre ellas, la de las Naciones Unidas—, la abrumadora mayoría de los latinoamericanos ha vivido, desde la llamada “tercera ola” de transiciones, bajo regímenes de democracias electorales. Pese a las deficiencias que, con más y con menos, las democracias latinoamericanas exhiben en relación con la calidad del ejercicio de los derechos de ciudadanía, este hecho resulta en extremo alentador, entre muchas otras cosas, para el tema que nos ocupa.

En un Estado democrático la autoridad de los gobiernos emana de las elecciones; es decir, los gobiernos están sujetos cuanto menos a un mecanismo de *accountability* vertical: la *accountability* electoral. El andamiaje de los actuales Estados democráticos latinoamericanos no es, sin embargo, solamente democrático: el poder de las mayorías (el demos) encuentra barreras infranqueables en los derechos y garantías de las minorías, así como en una serie de dispositivos de ingeniería institucional conocidos como “división de poderes” y “frenos y contrapesos”. Se trata, en otras palabras, de Estados que, si bien también presentan deficiencias importantes a este respecto, contienen sin lugar a dudas un componente liberal-republicano. Del mismo modo en que el conjunto de derechos y libertades legados por la tradición liberal es indispensable para el ejercicio de los derechos democráticos, el funcionamiento de los dispositivos de la *accountability* horizontal es, como veremos, fundamental para el buen funcionamiento de los mecanismos de la *accountability* vertical, tanto electoral como societal.

Los Estados liberal-democráticos son los actores centrales del proceso descrito en el apartado anterior: ellos son tanto los artífices de los documentos producidos por los organismos internacionales de los cuales forman parte como los destinatarios de sus recomendaciones y, ciertamente, los únicos actores en condiciones de transformar la letra de las convenciones en decisiones públicamente vinculantes, es decir, en leyes vigentes y prácticas corrientes. De hecho, en los últimos años varios países de la región han incorporado la preocupación por el problema de la corrupción



en sus textos constitucionales<sup>76</sup> y han comenzado, más lentamente, a modificar sus legislaciones para adaptarlas a los nuevos requerimientos delineados en las convenciones internacionales, en particular la CICC<sup>77</sup>.

Así pues, por un lado ha sido necesaria la presencia en la región de Estados liberal-democráticos para que pudiera producirse un proceso virtuoso de realimentación entre disposiciones internacionales y legislaciones nacionales; por el otro, es necesario profundizar el carácter liberal-democrático de los Estados latinoamericanos para que la lucha contra la corrupción llegue a buen puerto. Pues de la vitalidad de su componente democrático dependerá el pleno funcionamiento de los dispositivos —electorales y societales— de la *accountability* vertical, y de la vitalidad de su componente liberal-republicano ha de depender el pleno funcionamiento de los mecanismos propios de la *accountability* horizontal.

En el primer terreno —el fortalecimiento del carácter democrático de los Estados latinoamericanos— sobresalen al menos dos cuestiones cuya importancia difícilmente podría exagerarse: la regulación del financiamiento de las campañas electorales y los partidos políticos, por un lado, y la regulación de la actividad del lobby, por el otro.

La regulación (y la efectiva implementación de las regulaciones) de la relación entre la política y el dinero es central para la democracia en la medida en que la inyección de grandes sumas de dinero en las campañas electorales puede proporcionar a sus donantes influencias indebidas sobre los representantes electos, quienes podrían entonces pasar a responder a intereses particulares concentrados más que a las demandas generales de sus electorados. Asimismo, la necesidad de costear campañas electorales

.....  
76 En Argentina, por ejemplo, ya en 1994 la reforma constitucional incluyó un capítulo de Nuevos Derechos y Garantías que obligaba al Congreso a elaborar una Ley de Ética Pública y establecía, entre otras cosas, que “atentará asimismo contra el sistema democrático quien incurriere en grave delito doloso contra el Estado que conlleve enriquecimiento, quedando inhabilitado por el tiempo que las leyes determinen para ocupar cargos o empleos públicos”. La reforma introdujo, asimismo, una serie de nuevos institutos tales como la Defensoría del Pueblo, la Auditoría General de la Nación (organismo de asistencia técnica del Poder Legislativo encargado del control externo del sector público) y el Consejo de la Magistratura, a cargo de la selección de los magistrados y la administración del Poder Judicial. Quince años más tarde, la nueva Constitución de Bolivia (2009) incluyó referencias explícitas a la corrupción entre los deberes de los ciudadanos y ciudadanas (art. 108, inciso 8), que incluyen el de “denunciar y combatir todos los actos de corrupción”; en el cuestionado artículo 123, que coloca a los casos de corrupción entre las excepciones a la no retroactividad de la ley; y en el artículo 231, que establece, entre las funciones de la Procuraduría General del Estado, la de “requerir a la máxima autoridad ejecutiva de las entidades públicas el enjuiciamiento de las servidoras públicas o los servidores públicos que, por negligencia o corrupción, ocasionen daños al patrimonio del Estado”. El principio de transparencia, por su parte, es enunciado en la Constitución boliviana en nada menos que ocho oportunidades: como uno de los principios rectores del Estado (art. 8), como obligación de las universidades (art. 93), y como uno de los principios en que se basan la jurisdicción ordinaria (art. 180), la Contraloría General del Estado (art. 213), la administración pública (art. 232), organización territorial y las entidades territoriales descentralizadas y autónoma (art. 270), el modelo de la economía plural (art. 306) y la política fiscal (art. 323).

77 Sobre este punto, véanse los informes de país de las tres primeras rondas del MESICIC, en [http://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic\\_informes.htm](http://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic_informes.htm).

que, por efecto de la importancia cada vez mayor de la televisión y de las nuevas tecnologías publicitarias, se han vuelto cada vez más caras, pone en desigualdad de condiciones a los contendientes según su capacidad para atraer financiamiento. Financiamiento que, dados los cambios que se han producido en la relación entre la ciudadanía y los partidos en el marco de la democracia de audiencia, proviene cada vez menos de las donaciones de los afiliados y adherentes, y cada vez más del botín procedente de la colonización partidaria del Estado, y de la colaboración interesada de empresas privadas en el mejor de los casos, o del blanqueo de fondos procedentes de actividades ilegales en el peor. De ahí la importancia de regulaciones tales como las que imponen topes al financiamiento privado y al gasto proselitista en general, introducen límites a la duración de las campañas electorales y prohibiciones expresas de utilización con fines proselitistas de los recursos del Estado a que tiene acceso el partido de gobierno, distribuyen entre los partidos y candidatos espacios gratuitos en los medios de comunicación, prohíben las donaciones anónimas y procedentes de empresas contratistas del Estado, regulan el conflicto de intereses, someten a publicidad las finanzas partidarias y electorales, establecen tanto incentivos positivos para el cumplimiento de las normas como sanciones para los casos de incumplimiento, y prevén la existencia, el buen funcionamiento y, en particular, la autonomía de una serie de organismos de control.

El lobby, por su parte, es una actividad que, aunque en principio legítima, resulta problemática en la medida en que también puede resultar en el ejercicio de influencias desmedidas de los intereses del sector privado sobre los gobiernos —tanto mayores cuanto menores son las dimensiones relativas del gobierno de que se trate, y mayores las de la empresa en cuestión. Las cantidades de dinero que se vuelcan al lobby constituyen una señal de alarma, al menos allí donde —como en los Estados Unidos— se cuenta con registros sobre la actividad:

En Estados Unidos, en el ámbito de los estados, los gastos asignados a actividades de lobby promedian los 200.000 dólares por legislador, y por cada legislador hay cinco “lobistas” que compiten por su atención (10 en California y Florida, y 24 en Nueva York). Resulta difícil imaginar que los grupos de intereses con menos recursos y peor organización puedan competir en igualdad de condiciones por la atención de políticos y funcionarios públicos (TI, 2009a: 38)

Ello pone en entredicho la noción básica de la democracia, que se define —como bien lo enunciara Robert Dahl— por su aptitud para responder a las demandas de los ciudadanos sin establecer diferencias arbitrarias entre ellas. Por consiguiente, la regulación del lobby debería apuntar a eliminar toda “influencia indebida”, actuando a la vez sobre los lobistas y las empresas a las cuales representan, por un lado, y sobre los destina-

tarios de sus actividades, por el otro. Además de, evidentemente, regular el financiamiento político y penalizar el soborno y el tráfico de influencias, entre las medidas propuestas se cuentan el establecimiento de requisitos, incompatibilidades y exclusiones para ejercer la actividad; la introducción de regulaciones para el pasaje entre los sectores público y privado (“puerta giratoria”) que incluyan, entre otras cosas, períodos obligatorios de espera; la adhesión a códigos de conducta y la inscripción en registros obligatorios donde figuren la identidad del lobista, sus clientes, temas de especialización, destinatarios de sus actividades, objetivos de sus gestiones y técnicas empleadas y compensaciones percibidas; el requisito de presentar declaraciones juradas e informes periódicos; y la imposición de similares controles y obligaciones de transparencia y publicidad sobre las empresas que los contratan (cf. Pfeiffer, 2006; TI, 2009a).

Por lo demás, si incluso en aras del fortalecimiento del componente democrático de los Estados latinoamericanos intervienen en forma más o menos indirecta diversos mecanismos de *accountability* horizontal, estos quedan involucrados en forma directa cuando de lo que se trata es de fortalecer su componente liberal-republicano.

La *accountability* horizontal no es otra cosa que el control que ciertos actores estatales ejercen sobre la legalidad de las acciones de otros agentes estatales; entre sus mecanismos se cuentan, en regímenes presidencialistas como los latinoamericanos, los frenos y contrapesos entre las ramas del gobierno que apuntan a evitar, cancelar, revertir o sancionar acciones o inacciones de otras agencias estatales que son consideradas ilegales (O’Donnell, 2001). Esta forma de *accountability* —que, a diferencia de la *accountability* electoral, ha de ser continua y permanente— incluye no solamente a los poderes Legislativo y Judicial sino también a un número creciente de instituciones de control, tales como comisiones electorales y de derechos humanos, agencias de auditoría, cuerpos anticorrupción y defensorías del pueblo.

En este terreno, la lucha anticorrupción requiere de una serie de medidas que incluyen (pero que en modo alguno se limitan a) el fortalecimiento de la administración financiera del Estado mediante el establecimiento de sistemas impositivos, presupuestarios, aduaneros y de control financiero más simples, transparentes y eficientes, el diseño de sistemas más transparentes de contrataciones, adquisiciones y administración del gasto público, la simplificación de las regulaciones complejas y excesivas que alientan y perpetúan la corrupción administrativa, la introducción y el fortalecimiento de órganos de contralor en todos los niveles y ramas de gobierno, el fortalecimiento técnico de los órganos legislativos, el desarrollo de un servicio civil profesionalizado, y la reforma del poder judicial para garantizar una justicia accesible, imparcial, autónoma y eficiente.

Para bien y para mal, los Estados latinoamericanos no están solos en el mundo: de ahí la importancia central de que los principios de buen gobierno se apliquen también a las políticas de los demás Estados en sus relaciones con aquellos, tanto en lo que se refiere a las interacciones entre empresas transnacionales y gobiernos extranjeros como en el contexto de la provisión de asistencia para el desarrollo.

En el primer terreno se han producido algunos avances. Mientras que en el pasado —señala Abel Fleitas, titular de la Oficina Anticorrupción argentina hasta 2008— “gobiernos europeos muy prolijos en sus políticas internas [tenían] gran tolerancia cuando compañías de sus países pagaban coimas en los países donde llegaban” (cf. *Página/12*, 02/12/05), existen hoy prohibiciones internacionales del soborno a las cuales varios países de la OCDE han ido ajustando sus propias leyes nacionales. Las diferencias en las legislaciones y prácticas de los países de procedencia de las empresas se han traducido en diferencias relevantes en la propensión de sus empresas a sobornar cuando operan en el extranjero. Así lo muestra la última edición disponible de Encuesta de la Fuentes de Soborno<sup>78</sup>, según la cual las compañías de Bélgica y Canadá son las menos propensas a hacerlo (8,8), seguidas de cerca por las de los Países Bajos y Suiza (8,7), y Alemania, Japón y el Reino Unido (8,6). En el otro extremo se encuentran las empresas procedentes de Rusia (5,9), China (6,5), México (6,6) e India (6,8). Cabe resaltar, sin embargo, que ningún país tiene un puntaje superior a 9, lo cual significa que todas las economías más influyentes del mundo participan en cierta medida en la exportación de la corrupción. El análisis muestra diferencias por región: así, por ejemplo, para los ejecutivos de los cuatro países latinoamericanos incluidos en la encuesta, las empresas chinas son las más (y las alemanas las menos) proclives a sobornar cuando hacen negocios en la región (TI, 2008).

La cuestión de la asistencia bilateral para el desarrollo, por su parte, reviste particular importancia por dos razones. Por un lado, dos tercios del total de la ayuda para el desarrollo son distribuidos en la actualidad por agencias bilaterales; solo la tercera parte es provista a través de canales multilaterales (cf. Schudel, 2008). Por el otro, como hemos visto, los países que más requieren y obtienen dicha asistencia tienden a ser también los que —dado el efecto negativo de la corrupción sobre el desarrollo, y de la ausencia de desarrollo sobre la corrupción— padecen en mayor medida la corrupción. Y esta, a su vez, reduce los efectos de la ayuda. De ahí la importancia de someter las políticas de los donantes bilaterales a criterios

.....  
78 La encuesta consultó a 2742 altos ejecutivos de empresas de veintiséis países y territorios, entre los que se cuentan las mayores potencias económicas (en América Latina, se incluyó a Argentina, Brasil, Chile y México). Las tres formas de soborno contempladas son el soborno a políticos de alto nivel o partidos políticos, el soborno a funcionarios públicos de bajo nivel para “acelerar las cosas”, y el uso de relaciones personales o familiares para obtener contratos públicos.

de transparencia y rendición de cuentas, tanto en lo que se refiere a los procesos mediante los cuales los fondos son manejados y asignados como en lo referente a la corroboración de su destino y la eficiencia y la eficacia de su uso. En ese sentido resulta alentador el hecho de la abrumadora mayoría de las agencias bilaterales de cooperación haya incorporado en años recientes alguna clase de estrategia anticorrupción e introducido criterios de gobernanza para la asignación de la ayuda externa<sup>79</sup>. Especialmente interesante es el ejemplo del Centro de Recursos Anticorrupción U4, que desde el año 2002 colabora con ocho agencias de desarrollo —Norad (Noruega), DFID (Gran Bretaña), CIDA (Canadá), GIZ (Alemania), MinBuZa (Países Bajos), Asdi (Suecia), BTC (Bélgica) y AusAID (Australia)— por medio de su centro de recursos online y la provisión de entrenamiento en medidas y estrategias anticorrupción<sup>80</sup>.

La corrupción y la falta de transparencia, que erosionan el apoyo público, impiden la movilización y asignación efectiva de los recursos y los desvían de actividades que son vitales para la reducción de la pobreza y el desarrollo económico sostenible.

OCDE, Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda

Por añadidura, los países de la OCDE coincidieron en el año 2005 en una serie de indicadores de progreso de la eficacia de la ayuda —sintetizados en la Declaración de París— a ser medidos nacionalmente y monito-

79 En el caso de USAID, la agencia del gobierno federal que gestiona la ayuda externa de los Estados Unidos desde comienzos de los años sesenta y cuya presencia llegó a ser —aunque actualmente rivalizan con ella varios programas europeos e incluso japoneses— de gran importancia para muchos países de la región, particularmente de Centroamérica, dicha estrategia se compone de cuatro principios: el combate simultáneo contra la gran corrupción y la corrupción administrativa resultante del aprendizaje de que, “en los países donde la corrupción es sistémica e impulsada desde los niveles más altos, los esfuerzos para enfrentar la corrupción administrativa deben ser complementados por esfuerzos para enfrentar la gran corrupción o corrupción de alto nivel” (USAID, 2005: 2); el despliegue estratégico de los recursos en la lucha anticorrupción; la incorporación transversal de metas y actividades anticorrupción en todos sus programas y proyectos, y no solamente en aquellos centrados en la democracia y la gobernanza; y la construcción sistemática de conocimiento sobre la lucha anticorrupción —reconocida como un área de acción relativamente nueva— mediante la evaluación de la efectividad de los programas, el establecimiento de una “comunidad de práctica” que abarque a toda la agencia, y la intervención en el diálogo sobre el tema que tiene lugar dentro de la comunidad de donantes.

80 U4 fue inicialmente establecido como resultado de una iniciativa de los ministerios de desarrollo internacional de los Países Bajos, Alemania, Noruega y el Reino Unido para formalizar su cooperación; la corrupción figuraba en un nivel destacado de sus prioridades. Está basado en el Chr. Michelsen Institute (CMI) de Noruega, un centro independiente (privado) de investigación en ciencias sociales fundado en 1930 que trabaja en temas de desarrollo y derechos humanos (cf. <http://www.cmi.no/about/>). Su Help Desk es gestionado por el Secretariado de TI en Berlín.

reados internacionalmente, con metas para 2010. Con el objeto de acelerar su implementación, tres años más tarde ministros de países donantes y de países en desarrollo, junto con líderes de organismos multilaterales y agencias bilaterales de promoción del desarrollo, acordaron en Ghana el Programa de Acción de Accra, el primero de cuyos compromisos fue aumentar la transparencia de la ayuda:

Los países en desarrollo facilitarán la supervisión parlamentaria implementando una mayor transparencia en la gestión de las finanzas públicas, incluida la publicación de ingresos, presupuestos, gastos, adquisiciones y auditorías. Los donantes publicarán información oportuna y detallada con regularidad sobre volumen, asignación y, cuando estén disponible, resultados de los gastos en desarrollo, para permitir que los países en desarrollo mejoren la exactitud de sus presupuestos, su contabilidad y sus auditorías<sup>81</sup>.

En la práctica, sin embargo, la capacidad de los países donantes para adherir a estos criterios y practicarlos en sus políticas de asistencia al desarrollo parece depender de sus propios niveles de corrupción interna. Tal como surge del análisis de Schudel (2008) de las relaciones bilaterales entre veintidós países donantes (pertenecientes a la OCDE) y 147 países receptores de ayuda entre 1990 y 2003 —es decir, durante la época de la posguerra fría en que la corrupción comenzó a figurar como tema de agenda—, aunque los países con mayor corrupción reciben proporcionalmente menos ayuda bilateral, la sensibilidad de los donantes hacia la corrupción —es decir, la medida en que reaccionan a ella en sus decisiones de asignación de recursos— varía en función de sus propios niveles internos de corrupción. Ello explica en gran medida el hecho de que, pese al ostensible cambio en los criterios y condiciones para la asignación de ayuda, muchos países en desarrollo que no han realizado progresos verificables en la lucha contra la corrupción sigan recibiendo montos considerables.

La corrupción reduce la ayuda bilateral. En promedio, los países donantes asignan menos ayuda bilateral a países receptores con altos niveles de corrupción, mientras que asignan más ayuda a receptores menos corruptos. Sin embargo, no todos los países donantes son

81 En segundo lugar, el Programa de Acción propugna el establecimiento de revisiones de evaluación mutua en todos los países que suscribieron la Declaración de París. Dichos exámenes se basarán en “informes de resultados de los países y en sistemas de información complementados con los datos de donantes disponibles y pruebas independientes creíbles” y “gozarán de mayor control parlamentario y la utilización de datos empíricos independientes y la participación ciudadana”. El documento compromete además a los firmantes a examinar y fortalecer los mecanismos internacionales existentes de rendición de cuentas; y, finalmente, en el caso de los países en desarrollo, a mejorar sus propios sistemas de investigación, resarcimiento legal, rendición de cuentas y transparencia en uso de fondos públicos; y en el de los países donantes, a adoptar medidas que permitan localizar, inmovilizar y recuperar los activos obtenidos de manera ilegal.

igualmente sensibles a la corrupción de los receptores. Los países donantes que tienen menos corrupción reaccionan relativamente más a la corrupción de los receptores, y asignan menos ayuda bilateral a receptores corruptos y más a receptores que no son corruptos. Los donantes que son relativamente corruptos no parecen responder negativamente a los niveles de corrupción de los receptores (Schudel, 2008: 53).

## - La sociedad civil organizada

En paralelo con los procesos de redemocratización que tuvieron lugar en la región, parece haberse producido una suerte de “revolución asociativa mundial” (Salamon, 1994). Señala al respecto un informe de Naciones Unidas:

Las organizaciones de la sociedad civil, a través de sus sitios web y otros canales, están informando a los ciudadanos acerca de las opciones de políticas. Redes globales de activistas, parlamentarios, periodistas y líderes de movimientos sociales, entre otros, también están influyendo sobre los debates de políticas, especialmente en cuestiones internacionales. Todo esto es reforzado por el impacto de los medios masivos de comunicación sobre los temas del día, así como por la diversidad de fuentes a las que la mayor parte de la gente puede recurrir en busca de información. Ello está creando un nuevo fenómeno —el de la opinión pública global— que está modelando la agenda política y generando un conjunto de normas y demandas ciudadanas cosmopolitas que trascienden las fronteras nacionales. La sociedad civil y la acción ciudadana han contribuido a la apertura de un espacio de opinión pública para el debate. En este sentido, la sociedad civil es una parte de la gobernanza mundial actual tan importante como son los gobiernos (Panel of Eminent Persons on United Nations-Civil Society Relations, 2004).

La sociedad civil —y en particular la sociedad civil organizada— ha sido desde hace tiempo pionera en llamar la atención sobre ciertos temas que no solían formar parte de la agenda de debate público, y de incorporarlos a ella. Como lo hace notar Jürgen Habermas, si bien en situaciones “normales” los temas suelen ser llevados a la agenda pública por iniciativa de funcionarios y líderes políticos, ya sea con exclusión del espacio de la opinión pública política o sin gran influencia de su parte (*inside access model*), o con dicho espacio movilizado por aquellos en busca de apoyo para que el tema sea tratado o implementado (*mobilization model*), los actores de la sociedad civil “*pueden desempeñar un papel sorprendentemente activo y exitoso en los casos de percepción de una situación de crisis*”:

Pues en esos casos, en los instantes críticos de una historia acelerada, esos actores, pese a su escasa complejidad organizativa, a su débil capacidad de acción y a sus desventajas estructurales, cobran la oportunidad de invertir la dirección de los circuitos de comunicación convencionalmente consolidados en el espacio de la opinión pública y en el sistema político y con ello de cambiar el modo de solucionar problemas que tiene el sistema en conjunto (Habermas, 1998: 462).

En efecto, por su anclaje en el “mundo de la vida”, estos actores tienen, en comparación con los actores políticos institucionales, una mayor sensibilidad para percibir, identificar y enunciar nuevos problemas. Es así como casi ninguno de los grandes temas de las últimas décadas —temas tales como la carrera armamentista y los peligros de la energía nuclear, los riesgos de la experimentación genética y los límites del hábitat natural, la pobreza del mundo subdesarrollado, la desigualdad racial y de género y las migraciones— “empezó siendo puesto sobre la mesa por exponentes del aparato estatal, de las grandes organizaciones, o de los subsistemas funcionales de la sociedad”:

Fueron planteados por intelectuales, por afectados, por *radical professionals*, por quienes se presentaron actuando como “abogados” de los afectados actuales o los afectados posibles. Desde esta periferia más externa los temas penetran en las revistas y en las asociaciones, en los gremios profesionales, en las academias, en los institutos tecnológicos y en las escuelas de ingeniería, etc., que se interesan por ellos, y encuentran foros, iniciativas ciudadanas, y otras plataformas, antes de agavillarse y convertirse eventualmente en núcleo de cristalización de movimientos sociales y de nuevas subculturas. Y estos movimientos sociales y estas subculturas pueden, a su vez, dramatizar sus contribuciones y escenificarlas de forma tan eficaz que los medios de comunicación de masas se den por enterados de la cosa (Ibíd.: 462-63).

Un recorrido similar parece haber seguido la preocupación por la corrupción, la transparencia y la rendición de cuentas, fogueada primero por organizaciones —nacionales e internacionales— tales como Transparencia Internacional, en funcionamiento desde 1992, y recogida luego por los organismos internacionales, con el Banco Mundial a la cabeza, a partir de mediados de los años noventa. Tras lo cual, como lo muestra la aproximación cronológica presentada en los apartados anteriores, el proceso avanzó en un vertiginoso ida y vuelta entre nuevas regulaciones



internacionales, cambios en las legislaciones nacionales y presiones sociales<sup>82</sup>.

En América Latina, numerosas organizaciones de la sociedad civil —muchas de ellas insertas en redes regionales e internacionales— funcionaron como motores de este proceso por medio de una amplia variedad de acciones, entre las que se cuentan la promoción de nuevas ideas y la intervención en el debate público, en particular en el marco de procesos de reforma constitucional; la organización de campañas de concientización ciudadana; la exposición pública de abusos de poder; la producción de indicadores y la difusión de información con la mirada puesta en la elevación de los criterios de juicio de la ciudadanía sobre el desempeño de líderes, funcionarios y otros actores poderosos; y el reclamo ante gobiernos y legislaturas en pos de la promulgación de leyes de transparencia y acceso a la información, la implementación de programas anticorrupción y la introducción de mecanismos de rendición de cuentas<sup>83</sup>. A nivel regional, un gran número de organizaciones ha participado de procesos tales como el de elaboración de la Ley Modelo de Acceso a la Información Pública de la Organización de Estados Americanos y ha pasado a integrar innumerables foros para hacer avanzar sus reclamos, entre ellos el ofrecido por el MESICIC.

82 El caso de Poder Ciudadano, relatado por Saba (2008), constituye una excelente ilustración del rol de las organizaciones de la sociedad civil en el proceso de introducción del tema de la corrupción en la agenda de debate público a lo largo de varias etapas sucesivas: la generación de conciencia no solo de que el problema existe sino de que es posible (y necesario) hacer algo para resolverlo; la comprensión de sus resortes; la búsqueda de soluciones; y la constitución de un acervo de propuestas y buenas prácticas. En primer lugar, la organización —fundada en Argentina en 1990— llevó el debate sobre la corrupción y sus consecuencias a la escuela, la administración pública, las universidades, los medios de comunicación y el sector empresarial. [...] A fin de lograr que la sociedad entrase en la fase de tomar conciencia del problema en un sentido proactivo, se logró introducir el tema en los programas de estudio de la carrera de Ciencia Política de la Universidad de Buenos Aires y de capacitación del personal de la administración pública, lo mismo que en programas de postgrado sobre temáticas relacionadas (Saba, 2008: 19). Dos años más tarde, una encuesta de Gallup Argentina mostraba que la corrupción era uno de los tres temas prioritarios para la opinión pública, y siguió siéndolo en los años subsiguientes. El enorme aumento de la corrupción —y de su percepción por parte de la ciudadanía— durante los años noventa llevó la retórica anticorrupción a la cima del Poder Ejecutivo, que optó por la estrategia judicial, la menos riesgosa para sus intereses en un contexto de gran dependencia política y baja efectividad del poder judicial. Al mismo tiempo, aumentó notablemente el número de organizaciones dedicadas a investigar, promover la conciencia y proponer soluciones para el problema. La demanda societal fue en lo sucesivo redirigida, en consecuencia, al diseño de políticas de instituciones de control y políticas estructurales anticorrupción. En los años siguientes, algunas de las medidas propuestas y en parte implementadas fueron la creación de una Oficina Anticorrupción en la órbita del Poder Ejecutivo; la reforma del Código Penal para imponer mayores penas para delitos como el cohecho, la malversación de caudales públicos y el tráfico de influencias; y la introducción de mecanismos de participación de la ciudadanía (básicamente bajo la forma de audiencias públicas) en los procesos de toma de decisiones, en particular sobre contrataciones del Estado. Menos éxito tuvieron, en cambio, los proyectos de leyes de regulación del lobby y de acceso a la información pública.

83 En el marco del Programa FONTRA cabe destacar —junto a los ya mencionados proyectos de capacitación e involucramiento de la ciudadanía en el empleo de las nuevas herramientas provistas por las recientemente aprobadas leyes de acceso a la información— la presencia de un proyecto centrado en el establecimiento de un mecanismo específico de control ciudadano a nivel municipal —un Consejo Veedor Ciudadano— en la ciudad de Coronel Oviedo (Paraguay). El proyecto, ejecutado por la organización Sumando, realizó además un mapa de riesgo de corrupción en el proceso presupuestario e incluyó actividades de capacitación en presupuesto participativo para funcionarios.

Entre los actores relevantes en la región se cuentan no solamente Transparencia Internacional y sus capítulos nacionales —integrados actualmente en la red TILAC, que incluye a organizaciones de trece países de América Latina<sup>84</sup>— sino también muchas otras organizaciones, no necesariamente con foco en la lucha anticorrupción y en pos de la transparencia y la rendición de cuentas pero que, desde sus respectivos ámbitos de actividades —los derechos humanos, los derechos de usuarios y consumidores, la preservación del medio ambiente, la lucha contra la pobreza— también contribuyeron al establecimiento de un clima más democrático y de mayor reclamo y exigencia hacia las autoridades.

El impacto de las OSC en la región rebalsó los de por sí amplios confines de la *accountability* societal (cuyo repertorio incluye, en el caso de las OSC, acciones tales como manifestaciones y movilizaciones, presentaciones ante los medios de comunicación, asambleas, acciones de monitoreo y convocatorias a audiencias públicas, entre otras) para, por un lado, entrelazarse con el mecanismo por excelencia de la *accountability* vertical —los procesos electorales— por medio de estrategias para introducir la anticorrupción, la transparencia y la rendición de cuentas en los temarios de campaña<sup>85</sup> y, por el otro, provocar la activación de mecanismos de *accountability* horizontal —es decir, de control interinstitucional— mediante, por ejemplo, la presentación demandas o el inicio de acciones legales ante agencias de control (cf. Peruzzotti y Smulovitz, 2006: 10). Pese a su débil capacidad sancionatoria en tanto que vehículos de *accountability* societal, las organizaciones de la sociedad civil han logrado exhibir, al cabo de un par de décadas, resultados concretos que mucho deben a la gran libertad de acción que se deriva de sus débiles vínculos con la “rutina diplomática” (cf. Newell, 2006: 46).

En suma, las organizaciones de la sociedad civil han promovido con considerable efectividad la transparencia y la rendición de cuentas por parte de las instituciones públicas —y, también aunque en menor medida, del sector privado. Su mayor visibilidad y sus debates internos hizo ver a muchas organizaciones la necesidad de no solamente ser consideradas como sujetos sino también como objetos de escrutinio, y estar dispuestas a jugar un rol más activo en el diseño y la implementación de mecanismos de transparencia y rendición de cuentas que pongan sus propias acciones a la altura de los valores pregonados.

84 Se trata de Poder Ciudadano (Argentina), Transparencia Bolivia, Chile Transparente, Transparencia por Colombia, Participación Ciudadana (República Dominicana), la Fundación Nacional para el Desarrollo (El Salvador), Acción Ciudadana (Guatemala), Transparencia Mexicana, Ética y Transparencia (Nicaragua), la Fundación para el Desarrollo de la Libertad Ciudadana (Panamá), Proética (Perú), Uruguay Transparente y Transparencia Venezuela.

85 De lo que se trata, sin embargo, no es de erigir la honestidad de los candidatos como criterio supremo de elección, desviando el debate de la opción por políticas públicas de distinto signo para centrarlo, en cambio, en las supuestas cualidades personales de los políticos, sino de incorporar al debate la preocupación por la corrupción, la transparencia y la rendición de cuentas como los temas de posicionamiento político que en verdad son, dadas sus conexiones íntimas con los principios democráticos, los derechos de ciudadanía, la pobreza, la desigualdad social y el desarrollo.

La rendición de cuentas de las OSC enfrenta obstáculos legales y fiscales, barreras conceptuales, económicas y técnicas, sociales y culturales; dificultades internas a las organizaciones y/o propias de la dinámica que les es inherente; obstáculos resultantes de la competencia y, en algunos casos, de la ausencia de una organización de segundo grado o de redes de organizaciones. La transparencia y la rendición de cuentas presentan costos y conllevan riesgos y vulnerabilidades, tal como la que surge de la tensión entre la necesidad de autoevaluación, crítica y aprendizaje, y la de mostrar que se está haciendo un buen trabajo, merecedor de apoyo y financiamiento. Pero también ofrece beneficios concretos, que las organizaciones consultadas en Cruz y Pousadela (2008) describen en los términos siguientes. En primer lugar, la obtención de “credibilidad”, “legitimidad”, “confianza”, “respeto”, y “buena imagen”, así como de “sentido de pertenencia” e “interiorización” de los principios y valores organizacionales por parte de sus miembros. En segundo lugar, el aumento de capacidades técnicas y organizativas conducentes a una mayor eficiencia en el uso de los recursos disponibles, la sustentabilidad económica de las organizaciones y el incremento de su capacidad de captación de nuevos recursos. Y, en tercer lugar, el establecimiento dentro del campo de la sociedad civil de las distinciones requeridas para que las malas acciones de una organización específica no acarree el descrédito de todas las demás.

Si bien muchas organizaciones —en particular las dedicadas a la lucha contra la corrupción— han sido pioneras en la exposición pública de sus propios mecanismos internos, lo cierto es que, al igual que sucede con los gobiernos o las empresas, no es razonable depender de la eventualidad de un liderazgo benéfico o de la buena voluntad de todas y cada una de las organizaciones de la sociedad civil para someterse al escrutinio público. La corrupción, como hemos visto, puede germinar y reproducirse en ellas del mismo modo que en cualquier otro entorno organizacional; de ahí la importancia de poner en su sitio los mecanismos, regulaciones e incentivos requeridos para evitarla y contenerla. Ahora bien, ¿qué actores externos a las organizaciones tienen la capacidad de introducirlos? Al menos dos: el Estado, en tanto que autoridad de producción y aplicación del marco legal que regula las actividades, los derechos y las obligaciones de las organizaciones legalmente reconocidas; y los donantes —agencias gubernamentales nacionales o extranjeras, organismos multilaterales, fundaciones privadas—, cuya posición les permite sujetar la continuidad del flujo de fondos al cumplimiento de ciertas obligaciones<sup>86</sup>. Por las limitaciones que padece actualmente la mayoría de los Estados de la región en el terreno de su propia transparencia y la rendición de cuentas, sin embargo, es razona-

86 Como lo hace notar Cremer (2008), los donantes están mejor posicionados para imponer condiciones cuando trabajan con organizaciones no gubernamentales que cuando lo hacen con agencias de gobierno, en la medida en que aquellas, a diferencia de éstas, carecen del monopolio de la decisión en el campo de que se trate; en consecuencia, los donantes pueden explotar la competencia y, eventualmente, buscar socios alternativos en otras organizaciones.

ble que las expectativas de progreso en el mediano plazo estén depositadas sobre todo en las acciones y decisiones de las instituciones donantes

En ese sentido, cabe a los donantes —bilaterales y multilaterales, públicos y privados— una gran responsabilidad en relación con el futuro de la transparencia y la rendición de cuentas de las organizaciones de la sociedad civil. Tal como lo muestran los relevamientos realizados entre OSC hasta la fecha, los formatos y contenidos de sus rendiciones de cuentas, donde las hay, se adaptan a los requisitos impuestos por las instituciones donantes. Si la concepción dominante de la rendición de cuentas es económico-financiera y su destinatario privilegiado es el proveedor de los fondos utilizados, ello se debe básicamente a que tales son las exigencias de los donantes. Por consiguiente, de estos depende también exigir algo más que rendiciones financieras en formatos tradicionales para reclamar, además, evaluaciones tanto de los resultados y el impacto de las acciones y proyectos<sup>87</sup> como de la calidad de los procesos desarrollados (especialmente en lo que concierne a la participación de los afectados y la aplicación de mecanismos horizontales y democráticos de toma de decisiones), medidos y expuestos mediante instrumentos más innovadores. Está también en manos de los donantes incluir requisitos adicionales de transparencia y rendición de cuentas que las extiendan, por ejemplo, a la sociedad en general —mediante la publicación de información en internet— y a los individuos y comunidades que se benefician de sus actividades o se ven de algún modo afectados por ellas, mediante mecanismos de retroalimentación (encuestas, por ejemplo) que les confieran influencia sobre actividades y procesos. Pueden, asimismo, consensuar con otros donantes el establecimiento de criterios comunes para la evaluación del desempeño de todas las organizaciones financiadas, cuestión especialmente sensible para estas dado que operan en un marco de competencia creciente por recursos limitados.

De más está decir que ello supone —tal como lo repiten representantes de las organizaciones de la sociedad civil— una reformulación del sistema actual de financiamiento que lo torne más integral y priorice la construcción de las capacidades y recursos que las organizaciones han de poner en movimiento para responder a las nuevas exigencias. Los acuerdos logrados en el Cuarto Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda realizado en Busan, Corea, del 29 de noviembre al 1º de diciembre de 2011, apuntan precisamente en esa dirección. En la Declaración Final, los donantes, los países socios y la sociedad civil manifiestan que la transparencia es un principio compartido y fundacional para una cooperación al desarrollo verdaderamente efectiva, al tiempo que los donantes se comprometen en plazos específicos a la publicación completa de su propia infor-

.....  
87 De hecho, allí donde los donantes no están en condiciones de auditar en forma directa el uso de los recursos, buenas evaluaciones del impacto y la efectividad de las intervenciones pueden detectar las malversaciones más voluminosas, en la medida en que, en el extremo, éstas son incompatibles con los objetivos mismos de los proyectos.

mación de ayuda mediante el uso del estándar común de la IATI y fortalecen sus compromisos de mejorar la predictibilidad de la cooperación antes de 2013.<sup>88</sup>

## - Los medios de comunicación<sup>89</sup>

Puesto que quienes ocupan posiciones de poder y responsabilidad —tanto en los sectores público y privado como en el llamado “tercer sector”— se ven tanto más tentados a abusar de ellas cuanto mayor es su seguridad de que no serán descubiertos, los medios de comunicación —que constituyen nada menos que el modo central de gestión de la visibilidad en las sociedades contemporáneas— tienen un rol protagónico en la lucha contra la corrupción. Así lo ilustran Carbonell y Vázquez (2003: 11):

Hace un par de decenios el director de un periódico de la capital mexicana afirmaba que ganaba más dinero por lo que “no publicaba” que por lo que “sí publicaba”. El silencio de los medios es el mejor cómplice de los funcionarios corruptos y una vía de enriquecimiento para comunicadores con poca ética profesional.

Si bien los medios pueden caer presas de variadas trampas —no solamente la dependencia del favor del gobierno de turno, sino también el éxito de público y la tentación de mutar la información en entretenimiento, y la dependencia excesiva del apoyo financiero procedente de intereses concentrados— dadas ciertas condiciones ellos pueden también constituir resortes efectivos en el control del poder. Un fenómeno notable que apunta en esa dirección es el del llamado periodismo de investigación, las razones de cuyo ascenso en América Latina durante los años noventa son largamente exploradas por Silvio Waisbord (1996), quien concluye:

El hecho de que las revelaciones de la prensa hayan contribuido a la destitución de dos presidentes en Brasil y Venezuela, al derrumbe del gobierno de Samper en Colombia, a la renuncia de docenas de ministros, jefes policiales y miembros de la plana mayor militar ciertamente no es una hazaña menor en países donde la prensa ha sido tradicionalmente tímida con los gobiernos y controlada de cerca por las autoridades (Waisbord, 1996: 350).

88 “La transparencia de la cooperación en el Documento de Busan”, análisis de la Campaña Internacional por la Transparencia de la Ayuda, Publish What You Fund ([www.rendircuentas.org](http://www.rendircuentas.org)).

89 Si bien en su mayoría se trata de empresas (privadas, pero también estatales, con diversos grados de autonomía económica y política —aunque también los hay en manos de entidades comunitarias y organizaciones de la sociedad civil—, los medios de comunicación son incluidos en una categoría aparte porque, aunque evidentemente sujetos a las restricciones del mercado, son el terreno de actuación de una categoría de actores —los periodistas— que funcionan con una lógica específica en relación con la producción y la difusión de información.

La producción de escándalos relativos a la violación de derechos y a la relación entre política y dinero, de ocurrencia creciente en la región desde la década del noventa, ha constituido un elemento central a la función de contralor de los medios de comunicación. Los escándalos —explica Waisbord (2004: 1076-77)— “se originan en la publicación de información que contradicen lo que es públicamente sabido sobre ciertos individuos e instituciones. Los escándalos sacan a la luz la duplicidad de los comportamientos. [...] Las transgresiones hasta solo conocidas por partícipes y cómplices deben cruzar el umbral de la publicidad para convertirse en escándalo. [...] En épocas en que publicidad es sinónimo de publicidad mediática, los medios tienen un poder sin par para convertir malas acciones secretas en actos escandalosos”.

Sin embargo, no todos los escándalos tienen los mismos efectos: como bien lo destaca el autor, lo que para un periodista es una gran historia puede para la audiencia de los medios tener el efecto de un somnífero. De ahí, nuevamente, la centralidad de la sociedad civil, es decir, de la ciudadanía rasa y de su tejido organizativo. Pues solo si tocan una fibra sensible de la opinión pública y capturan el interés de los televidentes y lectores no solamente en calidad de audiencia mediática ávida de novedad y entretenimiento sino también en calidad de ciudadanía involucrada; solo si, como consecuencia de ello, producen movilizaciones y reclamos que exigen ser atendidos, logran los escándalos tener efectos duraderos sobre los sistemas afectados. En esos casos, las revelaciones mediáticas (a menudo, aunque no exclusivamente, resultantes de la labor del periodismo de investigación) logran disparar episodios de accountability tanto verticales (por la vía de la reacción de la ciudadanía y de las organizaciones de la sociedad civil) como horizontales (alentando el inicio de investigaciones parlamentarias o judiciales) —y, con harta frecuencia, de estos por la vía de aquellos, es decir, de acciones institucionales como resultado de las presiones societales.

## - Las empresas

En su rol de contralor, los medios de comunicación en general, y el periodismo de investigación en particular, han tendido a centrarse hasta ahora mucho más en las fechorías de los ocupantes de posiciones de poder político que en las cuestionables prácticas de numerosos actores del sector privado cuyos poderes —medidos tanto por su capacidad de ejercer influencia sobre los poderes públicos como por su potencial para generar daño— son en muchos casos comparables a los de aquellos. En términos generales, las empresas han logrado sustraerse en mayor medida que otros actores a la aplicación de mecanismos de responsabilización por las consecuencias del ejercicio de su enorme poder. Los episodios de fraude corporativo ocurridos en varios países han redundado —amén de muchos otros damnificados— en enormes daños para las propias empresas e incluso para el conjunto del sistema.

El sector privado, pues, tiene buenas razones para incorporar mecanismos de transparencia y rendición de cuentas y combatir la corrupción, que según los cálculos disponibles incrementa globalmente los costos de los proyectos entre 10% y 25%. Según un reciente informe de Transparencia Internacional dedicado al problema de la corrupción en el sector privado, esas razones no se limitan a la obtención de prestigio, el mejoramiento de las relaciones públicas, la solidificación de las lealtades internas y la motivación de los trabajadores:

El cumplimiento con las normas y el civismo responsable de las empresas también reportan beneficios directos. Una gobernabilidad interna de mayor calidad permite acceder a capital a un menor costo y puede incrementar la valoración de las compañías y conducir a mejores resultados. El civismo corporativo responsable también ofrece oportunidades en términos de diferenciación de marca y comercialización, que pueden redundar en mayores ventas para las industrias sensibles a las percepciones de los consumidores. A diferencia de lo que se cree comúnmente, el compromiso de transparencia de la empresa también parece potenciar, en vez de perjudicar, las perspectivas comerciales inmediatas. Se ha comprobado que las compañías con programas anticorrupción y pautas éticas sufren hasta un 50% menos de incidentes de corrupción, y tienen menores probabilidades de perder negocios que aquellas que no han desarrollado este tipo de programas (TI, 2009a: 6).

Así, pues, las empresas pueden ser algo más que objeto de regulaciones gubernamentales para convertirse en sujetos de la lucha anticorrupción por derecho propio, tanto mediante la adopción de criterios, principios, dispositivos y procesos internos —principios de ética corporativa, códigos de conducta, innovaciones en el gobierno corporativo, controles, mecanismos de protección de denunciantes— como por medio de la adhesión a mecanismos anticorrupción para regular sus interacciones con el sector público y con otros actores privados.

Entre los mecanismos internos, los más difundidos son los códigos de ética y de conducta que fijan pautas de comportamiento para gerentes y empleados de las empresas. Según el citado relevamiento de Transparencia Internacional (2009a: 95), “en 2007, el 86% de las compañías incluidas en el ranking Fortune Global 200 contaban con un código empresarial, un incremento considerable respecto del 51% del año 2000. De estas, la totalidad de las empresas de América del Norte tenían un código empresarial, en comparación con el 52% de las asiáticas y el 80% de las europeas”.

Los códigos en vigor varían inmensamente en extensión, forma, contenido y grado de generalidad. Notablemente, muchos de ellos no abordan todas las cuestiones relevantes: una buena cantidad ni siquiera trata

acerca de la corrupción y el soborno. Los que sí lo hacen —el 63% de los de las compañías incluidas en el ranking que cuentan con dichos códigos— contienen disposiciones sobre temas tales como la aceptación de regalos y sobornos, el conflicto de intereses, los registros financieros, el manejo de los datos y la confidencialidad, el abuso de información privilegiada y la discriminación. Sin embargo, mientras que en algunos casos las disposiciones son precisas y establecen, por ejemplo, montos máximos para los obsequios aceptables, en otros solamente introducen criterios generales, a menudo prudenciales, para evaluar el carácter (in)apropiado o (in)justificable de su aceptación; en muchos casos, finalmente, los códigos existentes no proporcionan a los actores involucrados las herramientas mínimas necesarias para resolver los dilemas éticos que pueden presentárseles.

Evidentemente, no alcanza con redactar un código de ética: es necesario, además, que dicho código tenga ciertos contenidos mínimos y cierto grado de precisión de modo de ser operativo; y que sea al mismo tiempo moralmente justificable, compatible con las leyes nacionales y los estándares internacionalmente aceptados, y adaptable a la identidad de la compañía que lo adopta. Lo que es aún más importante, debe ser apropiado e internalizado por cada empresa, pues caso contrario le espera un destino de museo.

En efecto, si bien los estudios disponibles discrepan respecto del efecto que ha tenido hasta la fecha la notable difusión de este instrumento, en términos generales es posible afirmar que su efectividad depende tanto de la adecuación de sus contenidos como del grado de adhesión de que es objeto. En particular, es clave su capacidad para modificar las prácticas, tal como se desprende de los resultados del relevamiento realizado por Transparencia Brasil entre gerentes de empresas de ese país, el 21% de los cuales, pese a contar sus empresas con códigos de ética, afirmó que la corrupción era tácitamente aceptada por las políticas gerenciales. Asimismo, el 56% de las empresas consultadas contaban con mecanismos para realizar denuncias de corrupción, el 89% de los cuales protegía a los denunciantes internos de eventuales represalias; sin embargo, solo en el 22% de las empresas se produjeron investigaciones de denuncias, y la disponibilidad de un código de ética y de mecanismos de denuncia no supuso una diferencia significativa en la frecuencia de los casos. Por añadidura, solo en el 14% de las empresas se registraron castigos para los funcionarios acusados (Weber Abramo, 2004).

Junto con la adopción de códigos de conducta, sobresale entre los mecanismos anticorrupción internos a las empresas la introducción de innovaciones en materia de gobierno corporativo. Estas incluyen, como lo señala Transparencia Internacional, “una mayor responsabilidad de la dirección en caso de fraude corporativo, mayores requisitos de información y divulgación, un nuevo sistema de contrapesos a través de más comités



de auditoría independientes, y responsabilidades más claras para los contables y auditores para mejorar la exactitud de la información financiera” (TI, 2009: 101). En términos generales, las medidas con mayores perspectivas de éxito son aquellas que logran alinear los incentivos de los empleados y los directivos con los intereses de la empresa; entre otras cosas, ello supone, por un lado, publicitar la política salarial de la empresa y vincular las remuneraciones con el desempeño; por el otro, alentar y proteger a los denunciantes internos, que son a fin de cuentas los más capaces de detectar instancias de fraude corporativo.

En el terreno de las relaciones de la empresa con otros actores externos, públicos y privados, se ha producido en los últimos años una serie de iniciativas orientadas a conferir transparencia a los procesos de contrataciones y adquisiciones públicas y a prevenir el soborno.

En el campo de las contrataciones públicas, desde 2001 Transparencia Internacional desarrolla en América Latina su Programa Regional de Contrataciones Transparentes, que consta de tres elementos: el diagnóstico y la medición del riesgo de corrupción por medio de una herramienta ideada en la región específicamente para ello, el Sistema de Medición de Riesgos de Corrupción en la Contratación Pública<sup>90</sup>; el desarrollo y la implementación de herramientas de control, tales como la constitución de bases de datos electrónicas, la celebración de audiencias públicas y la firma de pactos de integridad<sup>91</sup>; y labores de incidencia para la promoción de agendas regionales y el mejoramiento de las regulaciones internacionales y los marcos de referencia para el funcionamiento de los organismos multilaterales.

Entre las herramientas de control implementadas como resultado de esta iniciativa se destaca particularmente la estrategia del pacto de integridad, consistente en la celebración de un acuerdo puntual entre el gobierno que convoca a una licitación pública o concurso y las compañías participantes:

El gobierno garantiza transparencia al diseñar el pliego de condiciones y en el proceso de adjudicación. También garantiza que ninguno de sus funcionarios solicitará alguna ventaja impropia. Las compañías participantes se comprometen a no ofrecer sobornos y a denun-

.....  
90 Hasta la fecha, ello ha resultado en la producción de estudios del riesgo en los sistemas de las contrataciones públicas en nueve países de la región: Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Panamá, Perú, Paraguay y Venezuela- disponibles en [http://www.transparency.org/regional\\_pages/americas/contrataciones\\_publicas/diagnostico\\_y\\_medicion](http://www.transparency.org/regional_pages/americas/contrataciones_publicas/diagnostico_y_medicion).

91 Para casos exitosos de aplicación de estos instrumentos en Argentina, Colombia, México, Ecuador, Panamá y Paraguay, véase [http://www.transparency.org/regional\\_pages/americas/contrataciones\\_publicas/herramientas\\_ciudadanas](http://www.transparency.org/regional_pages/americas/contrataciones_publicas/herramientas_ciudadanas).

ciar a los empleados que intenten ofrecerlos, o a sus competidores en caso de que ellos lo hagan [...] A través del acuerdo, las partes involucradas se someten a sí mismas a un conjunto de sanciones en caso de incumplirlo. Estas sanciones consistirían en una gama de consecuencias, desde la pérdida del contrato, responsabilidad por daños y perjuicios (tanto al gobierno como a las firmas competidoras), ejecución de la póliza de seguridad, hasta la prohibición para los transgresores de suscribir contratos con el Estado durante algún tiempo” (Moreno Ocampo, 1998: 16-17).

El objetivo del pacto de integridad es evitar el equilibrio subóptimo resultante de la estrategia dominante de estos actores racionales, que ante la perspectiva de perder un negocio ante otro que ofrezca sobornos más jugosos, prefieren lógicamente adelantárseles y ofrecerlos ellos mismos, cuando la situación óptima para todos sería que ninguno de ellos los pagara. Así pues, más que apelar a sus instintos éticos, lo que se busca por medio de esta herramienta es alterar la estructura de incentivos que induce a los actores a ofrecer, solicitar o recibir sobornos, y alentarlos en cambio a controlarse recíprocamente. No obstante ello, su efectividad se vería realizada si se introdujera una instancia externa (por ejemplo, una organización de la sociedad civil con respaldo internacional) para monitorear el cumplimiento de sus cláusulas, sobre todo por parte de los actores estatales. Asimismo, el pacto de integridad sería tanto más efectivo cuantos más países lo adoptaran, ya que ello permitiría generar acuerdos de reciprocidad y extender las sanciones por medio de la inhabilitación de los infractores para realizar negocios con muchos otros gobiernos (Moreno Ocampo, 1998).

En relación con el problema más amplio del soborno, por su parte, cabe mencionar la iniciativa —emprendida por un conjunto de actores del sector privado, organizaciones no gubernamentales y sindicatos— que condujo a la elaboración de los principios empresariales para contrarrestar el soborno (TI, 2002), una herramienta para asistir a las empresas en el combate del soborno tanto en la interacción con la burocracia pública como dentro del propio sector privado. Básicamente, los principios son dos: en primer lugar, la empresa debe prohibir el soborno en cualquiera de sus formas, directas e indirectas; en segundo lugar, debe comprometerse a implementar un programa para combatirlo. Dicho programa debe abarcar una serie de áreas —sobornos, contribuciones políticas, contribuciones caritativas y patrocinios, pagos de facilitación (“aceleradores” o “aceitadores”), y regalos, hospitalidad y gastos— y cumplir con una cantidad de requisitos de implementación, incluyendo capacitación, comunicación, canalización de denuncias, controles internos y auditorías, monitoreo y evaluaciones.

Sobre esta base, algunos capítulos de TILAC, la red de Transparencia Internacional en América Latina y el Caribe, han comenzado a promo-

ver acuerdos sectoriales antisoborno que incluyen una instancia de monitoreo y sanciones en caso de incumplimientos. Su objetivo, al igual que en el caso de los pactos de integridad, consiste en crear certidumbre respecto de la conducta de socios y competidores para que la corrupción no sea vista como la única alternativa, sin recurrir a la cual se corre el riesgo de quedar fuera de carrera<sup>92</sup>.

Otra propuesta repetidamente formulada es la de —en palabras de Rose-Ackerman (2003: 233-34)— “crear un órgano que conozca las demandas de empresas que reclamen haber perdido negocios a manos de sus rivales como resultado de la corrupción” o, alternativamente, un foro internacional para “la revisión de casos en que se sospeche corrupción en los procesos de privatización y contratación, quizás en conexión con el mecanismo del Pacto de Integridad”.

El impacto de estas medidas va más allá del bien intangible del “mejoramiento del entorno ético de los negocios”: de hecho, allí donde se las ha aplicado se han traducido con frecuencia en ahorros tangibles y cuantificables. Así, por ejemplo, según datos de TI, en la licitación llevada a cabo en Colombia para la modernización tecnológica del Banco Agrario en 2002, que incluyó un pacto de integridad, se logró una adjudicación un 30% por debajo de lo previsto, lo cual supuso un ahorro de nueve millones de dólares sin que disminuyera la calidad del servicio contratado.

En el plano del compromiso con la llamada “ciudadanía corporativa”, finalmente, las empresas cuentan actualmente con la opción de adherir al Pacto Global (*Global Compact*) lanzado por la Organización de las Naciones Unidas, una iniciativa de la cual participan actualmente más de seis mil compañías de 135 países, además de dos mil trescientos participantes no corporativos (organizaciones de la sociedad civil, sindicatos, entidades educativas). El Pacto Global abarca diez principios sobre derechos humanos, derechos laborales y medio ambiente; el décimo es el principio anticorrupción, que establece que “las empresas deberán trabajar contra todas las formas de corrupción, incluidas la extorsión y el soborno”<sup>93</sup>. Tal como lo hace notar Rose-Ackerman (2003: 223), es precisamente allí donde más escasea, en el mundo en desarrollo, donde —dada la persistente ausencia de una red lo suficientemente densa de regulaciones y controles— la responsabilidad corporativa es tanto más necesaria:

.....  
92 En Colombia, pionera en el tema, ha habido acuerdos de esta clase entre empresas fabricantes de sistemas de conducción de agua, entre otros sectores. Por añadidura, otros capítulos de TILAC han desarrollado metodologías para generar información sobre la susceptibilidad del sector privado a la corrupción e incentivar la co-responsabilidad del sector privado en la lucha contra el soborno. Son ejemplos de ello el Índice de Reputación Empresarial de Transparencia Mexicana (cf. <http://www.tm.org.mx/imre>) y las Encuestas sobre corrupción en sector privado de Transparencia Brasil (cf. <http://www.transparencia.org.br/docs/perspec-privado-2003.pdf>).

93 Cf. [http://www.unglobalcompact.org/docs/news\\_events/8.1/after\\_the\\_signature.pdf](http://www.unglobalcompact.org/docs/news_events/8.1/after_the_signature.pdf).

En la mayoría de los países de la OCDE, las empresas se enfocan en sus ganancias, confiadas de que existen otras instituciones que se preocupan por el poder monopólico, por las externalidades ambientales y por las prácticas corruptas en los negocios. Una empresa que opera bajo las leyes de los Estados Unidos puede argumentar que las restricciones impuestas por las obligaciones fiscales y regulatorias son suficientes para cumplir con sus deberes. Esta posición es controvertida incluso en el mundo desarrollado, pero es, por lo menos, plausible. Esta perspectiva, de cualquier forma, no valdrá cuando la inversión y el comercio ocurren en ambientes donde las normas, o bien están pobremente especificadas, o son excesivamente restrictivas, y en donde está en duda la responsabilidad de los altos funcionarios públicos en relación con el éxito económico y social de largo plazo de su país.

## - Los organismos multilaterales

Tras el puntapié inicial de la sociedad civil, y al tiempo que la OEA aprobaba la Convención Interamericana contra la Corrupción, el nuevo presidente del Banco Mundial, James Wolfensohn, ponía el problema de la corrupción en el centro de la escena disparando en 1995-1996 un proceso en el cual pronto participarían coordinadamente los mayores bancos multilaterales de desarrollo y al que acabarían sumándose también numerosos donantes bilaterales.

El abuso del poder público a través de la corrupción es hoy un serio obstáculo al proceso de desarrollo económico y social en muchos países. La corrupción debilita la confianza del público en el gobierno, produciendo profundas tensiones políticas y sociales. Distrae los recursos que deberían ir para los grupos menos privilegiados y más pobres hacia los más ricos. Distorsiona el sistema democrático basado en el imperio de la ley, permitiendo que intrincados intereses individuales prevalezcan por sobre el bien común.

**James D. Wolfensohn**, presidente del Banco Mundial 1995-2005<sup>94</sup>

En términos generales, las estrategias adoptadas apuntaron a la doble dimensión del problema: por un lado, la corrupción en el marco de los proyectos financiados por los organismos (derivada ya sea de causas internas, es decir, relativas a sus propias operaciones, ya de causas externas,

vinculadas al contexto de implementación); por el otro, la corrupción que asuela a los países receptores. Básicamente, la idea consistió en introducir la anticorrupción en forma transversal y explícita en todas las operaciones de los organismos.

Para encarar el problema de la corrupción y el fraude con fondos provistos por los organismos y, de ese modo, maximizar el impacto de los recursos, se introdujeron controles más estrictos en todas las fases de vida de los proyectos: entre otros, nuevas regulaciones de contrataciones, mayores exigencias vinculadas con la presentación de informes financieros, y la complementación de estos con auditorías sorpresivas e inspecciones físicas cuyos resultados negativos pueden dar lugar a la cancelación de los contratos. En relación con los riesgos de corrupción tanto internos como externos se reveló fundamental, en este proceso, la introducción de incentivos para que la corrupción detectada fuera denunciada, y para que las denuncias no fueran archivadas sino, en cambio, derivadas por sus receptores hacia instancias con capacidad para adoptar decisiones al respecto.

Los poderosos efectos de la corrupción en los países receptores sobre las operaciones de los organismos multilaterales no pueden ser neutralizados ni siquiera aislando todo el proceso de implementación de los proyectos mediante su colocación en manos de personal extranjero —lo cual, por otra parte, además de generar ineficiencias atenta frontalmente contra la apropiación de las políticas y la asunción de responsabilidades por parte de los receptores—, pues de todas maneras permanece intacto el amplio terreno de las interacciones entre el personal contratado para los proyectos y los actores del entorno. En el largo plazo, tales estrategias equivalen a una admisión de impotencia y a la aceptación de la corrupción existente que, más allá de los proyectos de los organismos multilaterales, generan a esos países incalculables pérdidas en todos los terrenos, todos los días.

De ahí la importancia del apoyo a los países en sus esfuerzos para reducir la corrupción, y de la participación concertada de los organismos multilaterales en iniciativas anticorrupción regionales e internacionales que ataquen las dimensiones transnacionales del problema. La asistencia a los países puede incluir reformas judiciales, reformas impositivas o de los sistemas de aduanas, cambios en los sistemas de contrataciones y en el manejo presupuestario, reformas tendientes a la modernización y profesionalización de la burocracia, creación de organismos de contralor y/o regulaciones del financiamiento de la actividad política. No hay una receta única; sin embargo, todas las estrategias tienen un denominador común: la construcción y el fortalecimiento de instituciones.

En el caso pionero del Banco Mundial, el nuevo enfoque anticorrupción —dirigido a asegurar que los fondos de sus préstamos fueran utilizados para los propósitos establecidos— vio la luz con el informe “Helping

Countries Combat Corruption: The Role of the World Bank” (Banco Mundial, 1997). Desde entonces, el andamiaje regulatorio fue reconstruido de modo que las disposiciones anticorrupción atravesaran la operativa del organismo.

Como parte del proceso de aprobación de préstamos, fueron mejorados los mecanismos de evaluación de los riesgos de corrupción y las capacidades de manejo financiero de los prestatarios. En lo sucesivo, las decisiones de aprobación de préstamos pasaron a tomar en consideración la medida en que la calidad institucional y la magnitud de la corrupción afectaban la economía del país receptor. Las orientaciones de concesión de créditos fueron modificadas para permitir a los prestatarios exigir a los solicitantes que firmasen un compromiso de no soborno. Nuevas provisiones anticorrupción fueron incorporadas en el reglamento de contrataciones: en particular, la corrupción y el fraude fueron introducidos como causales de cancelación de los contratos y de inhabilitación para eventuales contratos futuros. También fueron modificadas las normas que rigen la selección de consultores, de modo de tornar el proceso más transparente y competitivo.

Asimismo, se fortaleció el programa de ética profesional de la institución y se estableció un Comité de Control sobre Fraude y Corrupción, encargado de investigar acusaciones de corrupción que involucraran a personal de la organización. Poco después, la jurisdicción de ese comité fue ampliada a todas las investigaciones de fraude y corrupción tanto dentro del organismo como en conexión con contratos financiados por él, y se introdujo una línea directa internacional para recibir denuncias durante las veinticuatro horas<sup>95</sup>. La supervisión de la implementación de los proyectos fue intensificada mediante la introducción de auditorías ex post; asimismo, el requisito de presentar informes fue complementado por inspecciones físicas y controles presenciales.

Para ayudar a los prestatarios a construir capacidad de manejo financiero de proyectos fue creada la Loan Administration Change Initiative (LACI), y el Banco comenzó a trabajar con sus clientes en la construcción de capacidad nacional de manejo financiero y reforma de sus sistemas de contrataciones. Solo tres años más tarde, eran ya más de noventa y cinco los países que habían solicitado asistencia al Banco Mundial para introducir reformas institucionales en sus sectores públicos, y más de dos docenas de países —entre ellos varios latinoamericanos: incluidos Argentina, Bolivia, Colombia, Ecuador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Paraguay— habían realizado pedidos explícitos de ayuda para combatir la corrupción (Banco Mundial, 2000).

.....  
95 Como resultado de las investigaciones realizadas, numerosas empresas e individuos fueron descalificados para realizar contratos con el Banco, en algunos casos en forma permanente. El listado actualizado puede encontrarse en el sitio web del organismo, bajo el encabezado “World Bank Listing of Ineligible Firms & Individuals”.

A ello se agregaron la labor de difusión realizada a través de un sitio web anticorrupción, las investigaciones sobre el tema desarrolladas por el Grupo de Investigación sobre Desarrollo del Banco, las experiencias de diálogo participativo y los cursos de entrenamiento del Instituto del Banco Mundial en áreas tales como periodismo de investigación y control parlamentario, y los talleres de formación para personal de las oficinas nacionales de auditoría de diversos países organizados por su Departamento de Auditoría Interna.

La lucha contra la corrupción es un problema complejo y de largo plazo, y es importante mantener expectativas realistas. El primer paso es asegurar un alto nivel de apoyo político, sin el cual el esfuerzo anticorrupción difícilmente tenga éxito. Para lograrlo, nuestro trabajo operativo en el país a menudo comienza con un relevamiento empírico en profundidad para ayudar a diagnosticar la extensión y la naturaleza de los problemas y crear conciencia pública. El Banco realiza talleres para diseminar este análisis, juntando a funcionarios públicos (incluyendo a parlamentarios), al sector privado y a la sociedad civil para desarrollar estrategias anticorrupción. Las estrategias pueden luego ser sostenidas por intervenciones apoyadas por el Banco [...] El intercambio de conocimientos es un componente vital de la ayuda del Banco a los países para combatir la corrupción.

Banco Mundial, (2000:4)

Todas las reformas realizadas fueron sujetas a la evaluación externa de la *General Accounting Office* (GAO), la oficina de auditoría del Gobierno de los Estados Unidos, que concluyó que se había producido un “progreso significativo”, aunque también destacó la cantidad de obstáculos que su completa implementación habría de enfrentar (Ibíd.).

A nivel regional, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) siguió una trayectoria similar. Su “marco sistémico contra la corrupción”, vigente desde 2001, busca asegurar la integridad de sus operaciones internas, proteger la ejecución de los proyectos que financia y prestar asistencia a los esfuerzos anticorrupción de los gobiernos nacionales (BID, 2001). En el primer terreno, las iniciativas de reforma incluyeron la revisión y ampliación del Código de Ética; la habilitación de un Comité de Ética para examinar denuncias de conductas violatorias de dicho código; el mejoramiento de las políticas y los documentos de adquisiciones; el aumento de la transparencia en contrataciones y ascensos; y la habilitación de instancias y mecanismos para investigar toda clase de denuncias de fraude y corrupción.

En lo que respecta a sus proyectos en los países, el BID amplió el alcance del documento de país, la principal directriz operativa para las acciones de la institución, para abordar explícitamente los problemas de gobernanza y corrupción; enfatizó los controles preventivos en las etapas iniciales del proceso, mejoró sus medidas de análisis de riesgo y fortaleció su capacidad para el análisis institucional de los entes públicos responsables de la ejecución y las evaluaciones de sus áreas de adquisiciones públicas y gestión financiera; revisó y ajustó sus procesos de seguimiento y mecanismos de supervisión de los proyectos para asegurar la transparencia de las adquisiciones, la adjudicación de contratos y la ejecución mediante la publicación de esta información en su sitio web; mejoró el sistema de evaluación de modo de asegurar que los informes de terminación permitan efectivamente constatar si las operaciones fueron diseñadas y ejecutadas adecuadamente. En el año 2001 se estableció el Comité Supervisor de Investigaciones de Fraude y Corrupción a cargo de examinar todas las denuncias de fraude y corrupción relacionadas con actividades u operaciones del Banco para luego referirlas a la oficina pertinente para su investigación (la Auditoría General, el Comité de Adquisiciones, el Comité de Ética o el Departamento Legal), supervisar el proceso de investigación, y dar seguimiento al cumplimiento de recomendaciones y sanciones, y eventualmente recomendar al presidente del Banco el envío de ciertos casos a las autoridades nacionales pertinentes. El BID cuenta además con normas para la protección de denunciantes y testigos. A raíz de un aumento sostenido del número de denuncias, en el 2003 fue creada la Oficina de Integridad Institucional (OII) para todos los temas relacionados con la integridad de las actividades del Banco (Thornburgh, Noriega, Gainer y Walker, 2008).

En el campo de la asistencia a los países, finalmente, el BID amplió sus objetivos de modo de apoyar programas de fortalecimiento de los sistemas legislativos y judiciales (incluyendo, en este terreno, la modernización de los ordenamientos legales, la introducción de métodos alternativos de resolución de conflictos, la capacitación de funcionarios y la educación legal de la población), de promoción de la buena gestión financiera en todos los niveles de gobierno, y de mejoramiento de las capacidades de control de las agencias de auditoría; promovió el involucramiento de las organizaciones de la sociedad civil; alentó la responsabilidad empresarial, la adopción de códigos de conducta de las empresas y la firma de pactos de integridad.

En suma, la estrategia adoptada integra elementos de condicionalidad e incentivos positivos en proporciones variables. La certeza de que la corrupción atenta contra el cumplimiento de los objetivos mismos de la asistencia ha conducido al establecimiento de vínculos cada vez más sólidos entre la ayuda (tanto multilateral como bilateral)<sup>96</sup> y el refuerzo de la

.....  
96 Estas reflexiones se aplican también, evidentemente, a las operaciones de las agencias bilaterales de asistencia al desarrollo.



gobernanza y la lucha anticorrupción. Sin embargo, se señala a menudo que la condicionalidad es utilizada inconsistentemente, incluso dentro de una misma región: según Hoffnagle (2011), por ejemplo, dentro de Centroamérica ha sido relativamente fuerte en Nicaragua, intermedia en Honduras, y baja en Guatemala y El Salvador.

En muchos casos, los niveles de ayuda sí estuvieron ligados a la buena gobernanza, hubo sanciones en relación con la asistencia, y los donantes utilizaron programas de condicionalidad política. Sin embargo, los donantes no están aplicando estos métodos para condicionar la ayuda a la gobernanza en forma uniforme. Una variedad de factores intervienen en la relación entre ayuda y gobernanza: el nivel de ayuda destinada a un país, el tipo de ayuda (apoyo presupuestario o asistencia a proyectos), la naturaleza estratégica y económica de la ayuda, y la retórica del país receptor en relación con la gobernanza (Hoffnagle, 2011).

A la ineffectividad resultante del uso inconsistente de la herramienta se suma una serie de problemas adicionales: situaciones de condicionalidad cruzada; diferencias entre las condicionalidades impuestas por diferentes donantes sobre los mismos actores; condiciones cuyo cumplimiento (que puede depender, por ejemplo, de la aprobación de una ley) cae fuera de la jurisdicción de quien firma; limitada apropiación de las políticas resultantes por parte de aquellos que se perciben sometidos a exigentes precedentes de “afuera”. A ello se agrega el hecho de que, para que la política de condicionalidad resulte creíble, quien la impone debe estar dispuesto a retirar la ayuda en caso de incumplimientos graves —lo cual, a fin de cuentas, acabará perjudicando no solamente a la agencia pública incumplidora sino también (en la medida en que se trate, por ejemplo, de proyectos de promoción del desarrollo vinculados con la disminución de la pobreza) a los más pobres de la sociedad. De ahí la importancia de los incentivos positivos:

La mala gobernanza debería ser combatida con zanahorias que fortalezcan a los partidos políticos y a la sociedad civil y mejoren los procesos electorales. [...] Una ayuda bien dirigida y el apoyo de los donantes para desarrollar programas de gobernanza probablemente tengan más efecto que la estricta condicionalidad política o las sanciones que limiten la ayuda frente a la corrupción o la mala gobernanza (Ibíd.).

La experiencia con la reforma económica sugiere que el progreso no puede ser alcanzado mediante la mera condicionalidad impuesta por actores externos como el Banco. Los programas de reforma deben ser impulsados desde adentro, y esto no es menos cierto para los programas anticorrupción. Además, enfrentar la corrupción requiere el involucramiento de otros actores externos al gobierno —parlamentarios, sociedad civil, hogares, el sector privado, y los medios de comunicación.

**Banco Mundial, (1997:25-26)**

En lo que a nuestra institución se refiere, no hay nada más importante que la cuestión de la corrupción [...] En el centro de la incidencia de la pobreza se encuentra la cuestión de la equidad, y en el centro de la cuestión de la equidad está la cuestión de la corrupción [...] El problema debe ser enfrentado por una combinación de fuerzas dentro de un país. Puede recibir asistencia desde el exterior. El Banco y otras organizaciones pueden ayudar, pero el motivo real, el motor real, tienen que provenir desde adentro. [...] Tiene que ser hecho en sociedad; debe haber coaliciones en pos del cambio; y por lo tanto, sentimos que como institución lo mejor que podíamos hacer era tratar de apoyar la construcción de esas coaliciones y el forjamiento de ese interés sobre la cuestión de la corrupción y la inequidad.

**James Wolfensohn, presidente del Banco Mundial 1995-2005<sup>97</sup>**

## **Algunas lecciones aprendidas, a modo de conclusión**

Entonces, ¿está nuestro vaso medio lleno o medio vacío? ¿Han tenido los esfuerzos realizados hasta la fecha algún efecto perceptible? ¿Es correcta la percepción de que las reformas introducidas no han hecho mella en la corrupción, que en cambio ha aumentado y se ha sofisticado? ¿Hay hoy más corrupción que nunca antes, o simplemente somos ahora mucho más conscientes de ella? ¿Qué hemos aprendido en la década y media en que el tema lleva figurando en las agendas públicas de países, organismos y actores domésticos e internacionales?

97 Novena Conferencia Internacional Anticorrupción, Durban, Sudáfrica, octubre de 1999. Cf. Banco Mundial (2000: 5).

Es notable lo mucho que hemos aprendido sobre la corrupción desde los años noventa; más notable aún es la enormidad de lo que hasta entonces no sabíamos —y que ni siquiera sabíamos que no sabíamos, puesto que la corrupción no era siquiera un tema de agenda. Buena parte de nuestras nuevas adquisiciones pueden sonarnos hoy a verdad de Perogrullo: hasta tal punto este corpus de conocimiento ha devenido sentido común al cabo de un lapso sorprendentemente breve. En efecto, sabemos mucho sobre las consecuencias, y bastante sobre las causas de la corrupción. Sabemos, por ejemplo, que las conexiones entre corrupción y subdesarrollo son bidireccionales, por lo cual no podemos esperar a salir del subdesarrollo para recién entonces empezar a preocuparnos por la corrupción. Sabemos también que la desigualdad favorece la corrupción, y que esta a su vez refuerza la desigualdad entre quienes pueden y quienes no pueden pagarla. De hecho, el foco de los Objetivos del Desarrollo del Milenio sobre la reducción de la pobreza y la desigualdad, ha constituido un factor decisivo para el impulso de la agenda anticorrupción. Conocemos, asimismo, bastante más de lo que quisiéramos sobre la morfología de la corrupción: por fuerza, nos hemos visto expuestos a sus diversas formas, viejas y nuevas. Y hemos aprendido algo —aún no lo suficiente— acerca de la ingeniería de los diques que podrían contenerla. La profundización de este conocimiento resulta de particular importancia en la medida en que, allí donde han ascendido líderes con vocación de reforma, ha quedado en evidencia que el problema de la anticorrupción no era solo de voluntad política sino también de *know-how*.

En menos de veinte años, la corrupción —que como fenómeno empírico es tan antiguo como la civilización— pasó de ser un casi invisible “dato de la realidad” (y, en ciertas esferas, un tema tabú) a constituir un tema de agenda. En poco tiempo, a la conciencia de los daños que ella genera y de la importancia de combatirla se sumaron una serie de consensos acerca de las definiciones más adecuadas —sus formas principales, sus causas, sus escenarios y sus actores— y un conjunto de instrumentos de medición y de diagnóstico.

[La corrupción debe ser rechazada] venga de dónde venga y sin dobles discursos, porque la corrupción es un mal social que no tiene bandera política, sino responsables individuales que deben responder ante la justicia por sus delitos.

**Michelle Bachelet**, presidenta de Chile 2006-2010<sup>98</sup>

La corrupción es hoy referencia obligada en cumbres, reuniones y conferencias, ya sea como tema central, ya como derivación lateral de otros problemas. Está presente en múltiples declaraciones, convenciones y acuerdos destinados a combatirla. Sin embargo, con eso no alcanza: es fundamental que esos documentos sean empleados como armas de batalla, es decir, que sean invocados una y otra vez para obtener avances concretos en la lucha anticorrupción. En su forma de uso radica, precisamente, la diferencia entre un texto que es letra muerta y otro que transforma la realidad hasta que la letra comienza a reflejar apropiadamente el mundo. Son, pues, preocupantes las limitaciones de la apropiación y el uso de que han sido objeto hasta ahora las herramientas disponibles. Por ejemplo, según datos del Índice de Fuentes de Soborno 2008 (TI, 2008), tres cuartas partes de los altos ejecutivos de empresas consultados no conocían en absoluto la Convención de la OCDE contra el soborno transnacional<sup>99</sup>.

Es importante subrayar que los instrumentos legales existentes en el entorno internacional no “resuelven” casos de corrupción, sino que apuntan a que los países establezcan los marcos adecuados para prevenirla y castigarla efectivamente. De ahí la importancia de que, con esos documentos en la mano, las organizaciones de la sociedad civil breguen en sus respectivos países por la tipificación de los nuevos delitos en la legislación, así como por la incorporación y la aplicación de los mecanismos prescriptos; que las empresas ajusten en consecuencia sus comportamientos, monitoreen los de sus competidores y los del Estado, y utilicen los canales correspondientes para presentar sus reclamos; y que los países firmantes se soliciten unos a otros la asistencia requerida por las convenciones —extradiciones, información, levantamiento del secreto bancario, recuperación de activos<sup>100</sup>— y avancen en programas comunes para controlar el flujo de fondos ilícitos, reduciendo la disponibilidad de dinero no rastreable.

La corrupción ha dejado hace tiempo de ser considerada como un problema exclusivamente doméstico para ser encarada, cada vez más, como un tema global. Ayudó a ello el hecho de que disminuyera la tolerancia de los países desarrollados hacia la corrupción en los países en desarrollo, aceptada en el pasado por simple conveniencia. Al mismo tiempo, la sentencia exculpatoria que afirmaba que “corrupción ha habido siempre”, tan escuchada en nuestra región durante la década de los noventa, así como

.....  
99           Notablemente, los menos familiarizados con dicho documento eran los de empresas de Europa Occidental y Estados Unidos.

100          Incluso en un tema tan delicado como el de la recuperación de activos, ya se cuenta con el precedente del Gobierno de Suiza de bloquear seis millones de dólares robados por el dictador haitiano Jean Claude Duvalier (1971 a 1986) y depositados en cuentas de ese país. La restitución a Haití de estos fondos depende ahora de un proceso judicial que comenzará cuando el Gobierno suizo lo solicite al amparo de la nueva ley que, desde el 1º de febrero de 2012, permite confiscar fondos ilícitos de personas que tuvieron altos cargos públicos o encabezaron dictaduras, para devolverlos a los gobiernos legítimamente constituidos..

la despreocupación por el tema resultante ya del principio de no intervención, ya del supuesto respeto por la “diversidad cultural” y la consiguiente negativa a exportar “principios occidentales”, han ido poco a poco siendo reemplazadas por la convicción, en ambas partes, de que es posible (y necesario) actuar contra ella.

En verdad, el argumento de la cultura ha sido superado en más de un sentido. En primer lugar, el principio de la diversidad cultural ha dejado de ser utilizado como pretexto para la inacción. Evidentemente, el grueso de la corrupción existente difícilmente podría adjudicarse a la práctica de algunas sociedades de “hacer regalos”; de hecho, incluso en las sociedades donde se supone que existen tales prácticas la población reconoce a la corrupción como un mal, y consecuentemente la rechaza.

En segundo lugar, los argumentos simplistas que adjudican a la corrupción en América Latina unas raíces culturales hundidas en el fondo de los tiempos han sido superados en favor de explicaciones más complejas. No existe, en efecto, una maldición ontológica que condene a la región a la corrupción endémica; hay, en cambio, ciertos rasgos comunes a muchos países latinoamericanos que propician la corrupción, y es preciso reflexionar tanto sobre sus causas como sobre los mecanismos para modificarlos. Entre ellos se cuentan la debilidad de los poderes legislativos y de las agencias de control; la ineficiencia y escasa autonomía de los poderes judiciales: el carácter intrincado de las burocracias públicas y sus procedimientos prolongados, engorrosos y complejos; la elevada discrecionalidad de los funcionarios públicos por efecto del carácter engorroso o confuso de las regulaciones, la superposición de responsabilidades y la duplicación de funciones; la limitada profesionalización de la gestión pública y la baja penetración de la meritocracia; las limitaciones del rol de contralor ejercido por redes de organizaciones de la sociedad civil aún débiles y fragmentadas; las enormes disparidades de poder entre quienes se benefician de la corrupción y quienes acaban siendo sus principales damnificados; y, por último, la escasa voluntad política de quienes, de resultar efectivos los controles, serían a fin de cuentas los principales controlados.

En tercer lugar, la idea de la prevalencia de una supuesta “cultura de la corrupción” en la región ha sido desafiada. Las encuestas de opinión muestran que la ciudadanía de nuestros países rechaza en elevadas proporciones la corrupción, y los episodios de movilización ante revelaciones de corrupción producidos aquí y allá en el curso de las últimas décadas desmienten la visión de que predomina la pasividad hacia el problema. En ese sentido, la frecuente ocurrencia de *escándalos* de corrupción es un auténtico signo de progreso, en la medida en que estos revelan no solamente que la corrupción abunda sino también que ello constituye un hecho repudiable por contradecir las expectativas depositadas en el desempeño de determinados roles. Lo cual solo pudo ocurrir desde el momento en que

la ciudadanía, atenta al comportamiento de sus representantes políticos y otros actores poderosos, comenzó a aplicarles estándares de juicio más exigentes, incompatibles con el viejo “roban pero hacen”.

La fijación de altos estándares de probidad pública contribuye a la lucha frontal y sin contemplaciones contra la corrupción. Pero estoy consciente de que las leyes no producen efecto por el solo hecho de promulgarlas. Necesitamos que se fortalezca la cultura de la corrección de procedimientos y consiguientemente el rechazo social a las prácticas turbias que provengan tanto del sector público como privado.

**Michelle Bachelet**, presidenta de Chile 2006-2010<sup>101</sup>

En la columna de los pasivos, sin embargo, es importante no perder de vista otros datos importantes: primero, que la tolerancia hacia la corrupción —presente en proporciones muy variables en los países de la región— no en todos los casos se ha reducido drásticamente a la par del proceso de democratización y del avance de la anticorrupción como tema de agenda; de hecho, en algunos de ellos junto al rechazo genérico de la corrupción en tanto que patología parece sobrevivir la resignación en relación con sistemas estructuralmente corruptos y, con ella, la noción de la corrupción como un mecanismo de supervivencia que obliga a adherir a las reglas de juego y a sacar de ellas el mayor provecho posible. Asimismo, la historia reciente enseña que la gran corrupción puede ser tolerada por las mayorías en la medida en que los gobiernos que la perpetran logren mantener el crecimiento y la estabilidad, para pasar a primer plano solo cuando esos gobiernos pierden la capacidad de proveer tales bienes sociales y las condiciones de vida de la población se resienten.

Por último, la lucha contra la corrupción ya no es concebida exclusiva ni prioritariamente según el esquema de la campaña de “educación ciudadana”. Como bien lo señala Shepherd (1998), la corrupción tiene lugar en la intersección entre fuerzas individuales y sociales, es decir, entre las motivaciones y las oportunidades. En consecuencia, es posible trabajar tanto sobre las primeras (los sistemas de valores) como sobre las segundas (los sistemas de incentivos, el andamiaje institucional). En su primera época, la lucha anticorrupción tendió a enfatizar desproporcionadamente el primer elemento, como si hiciera falta crear un “hombre nuevo” para

.....  
101

Discurso de promulgación de la Ley de Transparencia, 11/08/09.

poder siquiera comenzar a enfrentar el problema. Hoy hemos aprendido que, afortunadamente, eso no es necesario —ni siquiera, probablemente, deseable. No se necesita hacer buenos a los hombres para que las sociedades funcionen, sino más bien diseñar buenas instituciones en el seno de las cuales prevalezcan los incentivos y las oportunidades para actuar correctamente<sup>102</sup>.

Por otra parte, a diferencia de lo que ocurría en el pasado, cuando lo peor que podía pasarles a los funcionarios sospechados de corrupción era tener que renunciar, tenemos hoy expresidentes, exministros y otros altos funcionarios que fueron acusados y procesados judicialmente, en algunos casos condenados e incluso, en ocasiones, encarcelados por su responsabilidad en casos de corrupción —entre ellos, Carlos Menem en Argentina, Miguel Ángel Rodríguez en Costa Rica, Arnoldo Alemán en Nicaragua, Juan Carlos Wasmosy en Paraguay, y Alberto Fujimori y Vladimiro Montesinos en Perú<sup>103</sup>.

Al igual que las estrategias educativas ingenuas, sin embargo, las soluciones exclusivamente judiciales presentan fuertes limitaciones allí donde el poder judicial es inefectivo o dependiente del poder político, o donde la corrupción es estructural —o sea, cuando no cabe tratar a los casos de corrupción como simples “desviaciones” de las reglas, pues ellos constituyen la situación normal. De ahí la importancia de concentrar los esfuerzos en el rediseño del marco de incentivos, es decir, de aquellas instituciones y procesos que proveen amplias oportunidades de corrupción, escasas posibilidades de detección y limitadas perspectivas de castigo. La clave para ello se halla en los componentes de la ecuación de Klitgaard: monopolio, discrecionalidad y *accountability*.

Los monopolios deben ser reducidos o cuidadosamente regulados. La discrecionalidad oficial debe ser aclarada. Debe aumentarse la transparencia. La probabilidad de ser descubierto, así como las penas para casos de corrupción (tanto para quienes la ofrecen como para quienes la toman) debe aumentar (Klitgaard, 1998: 4).

Todas las organizaciones —burocracias públicas, empresas, organismos internacionales, organizaciones de la sociedad civil— dependen de la ingeniería institucional para garantizar la administración honesta y el comportamiento responsable. Los esquemas que reparten poderes y es-

.....  
102 ¿Cómo nos pondríamos de acuerdo, en un contexto de pluralismo valorativo, acerca de lo que tal “bondad” significaría y requeriría? La peligrosa tentación de la dictadura de la virtud nos espera a la vuelta de la esquina.

103 A ellos se suman otros que, ya a comienzos de los años noventa, habían sido sometidos a juicio político y destituidos por las mismas razones, como Fernando Collor de Mello en Brasil y Carlos Andrés Pérez en Venezuela.

tablecen entre ellos frenos y contrapesos; los mecanismos que garantizan la transparencia de los procesos de toma de decisiones y asignación de recursos; los dispositivos que imponen incentivos, controles y sanciones; en suma, los mecanismos de rendición de cuentas, vienen pues a suplir los efectos potenciales de las debilidades humanas.

El punto de partida del razonamiento es lockeano: los seres humanos no son ángeles ni demonios, pues si fueran ángeles no tendrían necesidad de límites externos, y si fueran demonios sería imposible sujetarlos a ellos. La naturaleza humana es, en cambio, problemática. Existen, ciertamente, algunos individuos “kantianos” —aquellos que hacen lo que se debe simplemente porque es lo correcto, independientemente de las conveniencias y las circunstancias—, pero las instituciones deben ser construidas con otra clase de individuo en mente: el egoísta maximizador, que hará lo correcto solo si los costos de no hacerlo exceden sus beneficios. Así pues, los contextos institucionales deben incluir los incentivos apropiados: visibilidad de las acciones, controles, premios y castigos. Si la corrupción es en nuestros países tan elevada ello se debe a que sus costos son extremadamente bajos para sus perpetradores, y a que esta situación se ha prolongado en el tiempo a tal punto que ha penetrado profundamente en los hábitos y las costumbres. La opacidad de las instituciones y la ausencia de actores con poder de fiscalización efectiva permiten que innumerables actos de corrupción pasen desapercibidos —o, lo que es aún más grave, que con el tiempo distorsionen las propias instituciones, alejándolas de sus fines originales, y junto con ellas las percepciones públicas, que pasan a considerar resignadamente a este estado de cosas como natural y, por consiguiente, aceptable. En ese contexto, para los potenciales corruptos los costos de la corrupción son relativamente bajos no solo porque cuentan con bajas probabilidades de ser descubiertos sino también porque es altamente probable que, en caso de serlo, resulten disculpados porque “todo el mundo lo hace” y sus acciones encubiertas y “perdonadas” por otros tantos que temen caer junto con ellos, dada la densidad de las redes de complicidad que los unen<sup>104</sup>.

El proceso de cambio de perspectivas, expectativas y actitudes que se registró a partir de los años noventa fue motorizado y acelerado por la emergencia de nuevos actores. Pronto quedó claro, sin embargo, que la lucha anticorrupción no era una simple cruzada de virtuosos contra corruptos. Ella, en efecto, carece de un punto arquimédico: no existe un afuera incontaminado desde el cual pueda traerse al mundo la virtud que ha de derrotar al vicio. En otras palabras, es de los mismos escenarios donde la corrupción amenaza

.....  
104 De ahí que sea más importante aumentar la probabilidad de aprehensión (es decir, combatir la impunidad) que incrementar la severidad de la sanción, que en el fondo importa poco allí donde las probabilidades de aprehensión son ínfimas.



con instalarse de donde han emergido los actores que la combaten. Es precisamente la activación de esos sujetos la que ha determinado que, desde una perspectiva global, la situación de América Latina pueda ser calificada de delicada pero no de desesperada. Se lee en ese sentido en el documento anticorrupción fundacional del Banco Mundial (1997: 26-27):

Los países en desarrollo abarcan un amplio espectro, desde aquellos en los cuales hay fuerzas dinámicas trabajando en pos de un gobierno más transparente y sujeto a control hasta aquellos atrapados en un círculo vicioso de corrupción sistémica y falta de crecimiento. En algunos países fuerzas históricas están ayudando a modernizar el Estado, trabajando en gran medida del mismo modo en que lo hicieron en los países industriales un siglo atrás. En América Latina, la sociedad civil está involucrada y los diseñadores de las políticas ven el control de la corrupción como parte integral de la reforma del sector público.

Efectivamente, las revitalizadas sociedades civiles emergentes de las transiciones democráticas en la región fueron protagonistas no solamente del proceso de producción del nuevo marco legal a nivel regional e internacional (liderado en gran medida por organizaciones no gubernamentales internacionales con sedes centrales en el hemisferio norte) sino también —y sobre todo— de las más engorrosas labores requeridas para modificar las prácticas, reformar las legislaciones nacionales e introducir en ella nuevos mecanismos de rendición de cuentas, presionar por su aplicación, vigilar cotidianamente su funcionamiento, detectar sus fallas y abogar por su mejoramiento.

Sin embargo, las organizaciones de la sociedad civil no actuaron solas. En rigor, ninguno de los numerosos actores involucrados en estos procesos hubiera llegado demasiado lejos sin la compañía de los restantes. Contra las redes de la complicidad y la impunidad, las redes de *accountability* y lucha contra la corrupción demostraron ser el único remedio disponible. De hecho, en todos los relatos contenidos en las páginas precedentes se observan innumerables entrecruzamientos y sinergias no solo entre actores pertenecientes a una misma especie (tales como organizaciones de la sociedad civil locales, nacionales e internacionales integradas en redes) sino también entre diversas categorías de actores especializados en diferentes estrategias de *accountability*: sociedad civil y medios de comunicación, Estados nacionales y organismos internacionales, organismos multilaterales y donantes bilaterales, organizaciones de la sociedad civil y agencias gubernamentales, organismos multilaterales y organizaciones no gubernamentales, empresas y agencias de los gobiernos nacionales<sup>105</sup>.

.....  
105 Estas son solo algunas de las conexiones posibles; la realidad, sin embargo, es más compleja en la medida en que las acciones cooperativas involucran a menudo a varias categorías de actores. Es precisamente porque suelen involucrar a diversos actores que las iniciativas relatadas en los apartados precedentes entran con dificultad en los casilleros escogidos para clasificarlas.

La lucha contra la corrupción debe entenderse, primero, como un proceso. No como algo que se decreta o acaba con una sola decisión o solución mágica. Segundo, como una política compuesta por medidas preventivas y represivas, nacionales e internacionales. Y, tercero, como una estrategia con responsabilidades compartidas: de los Estados; el sector privado; la sociedad civil; y la comunidad internacional.

**José Miguel Insulza**, secretario general de la OEA<sup>106</sup>

Sin embargo, pese al consenso internacional en torno de sus efectos y de las razones por las cuales debe ser combatida, no se ha descubierto una fórmula de comprobada eficacia contra la corrupción. Como bien lo subraya un documento de la OCDE (2003), son contadas (y muy peculiares) las experiencias que han arrojado una reducción significativa y sostenida de la corrupción.

Los gobiernos de nuestros países lanzan planes anticorrupción con una periodicidad pasmosa —la más elocuente señal de lo magro de sus efectos. Cataratas de planes ambiciosos y genéricos no parecen haber hecho mella sobre el problema. Ello nos ha enseñado que en la lucha contra la corrupción importan (y mucho) las formas, la penetración, las dimensiones y la extensión que ella tiene en cada caso. Incluso (o precisamente) allí donde la corrupción es sistémica, es necesario establecer prioridades, forjar alianzas y dar pasos concretos dirigidos, en primer lugar, hacia sus expresiones más dañinas. Y aún así, si los éxitos parciales se acumulan y el problema se reduce, no se debe perder de vista el hecho de que el control de la corrupción es un proceso de nunca acabar: pueden mejorarse los mecanismos de control, pero pronto habrán sido inventadas nuevas estrategias para sortearlos, las cuales obligarán a invertir nuevas energías creativas en innovaciones institucionales para contrarrestarlas.

En suma, para combatir la corrupción —pero también para conservar nuestros derechos y libertades— el escrutinio del poder es hoy más necesario que nunca, pues —como lo señalaba Norberto Bobbio ya a comienzos de los años ochenta— los poderosos de la actualidad han logrado, gracias a una serie de innovaciones técnicas, concretar el sueño que sus antecesores apenas habían llegado a entrever: el de observar los gestos y escuchar las palabras de sus súbditos sin ser vistos ni oídos por ellos. En

.....  
106 Segunda Conferencia sobre avances y desafíos en la cooperación hemisférica contra la corrupción. Santiago de Cali, Colombia, 21/06/11.

efecto, “ningún déspota de la Antigüedad, ningún monarca absoluto de la Edad Moderna, aunque estuviese rodeado de mil espías, logró tener toda la información sobre sus súbditos que el más democrático de los gobiernos puede obtener del uso de los cerebros electrónicos” (Bobbio, 1993: 24).

Afortunadamente, las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, sin ser panaceas, constituyen en manos de la ciudadanía verdaderas armas de doble filo que ni siquiera los gobiernos autoritarios han logrado mantener por completo bajo su control<sup>107</sup>. Al igual que bajo los despotismos de la Antigüedad o las modernas monarquías absolutas, también en la actualidad el descontento se expresa y las revueltas estallan sin que desde las cumbres sea posible prevenirlas ni acallarlas. Muchos inocentes acaban pasando sus días en la cárcel por ello —no sin antes haber logrado hacer oír sus voces por entre los resquicios del poder. Y hoy, a diferencia de lo que ocurrió en otras épocas, hay allí afuera una audiencia numerosa y atenta, dispuesta a escucharlas y, eventualmente, a movilizarse con ellas.

---

107 Cabe mencionar, solo a modo de ejemplo, los recientes escándalos provocados por Wikileaks, el rol de los celulares en el conflicto libio y el de las redes sociales en el levantamiento de Egipto, y la constitución de foros virtuales en torno de los *posts* de *bloggers* disidentes como Yoani Sánchez en Cuba o Ran Yunfei en China (Sobre Libia, véase “Special Report: In Libya, the cellphone as weapon”, en <http://www.reuters.com/article/2011/08/23/us-libya-misrata-idUSTRE77M38520110823>; sobre Egipto, “The Face of Egypt’s Social Networking Revolution”, en <http://www.cbsnews.com/stories/2011/02/12/eveningnews/main20031662.shtml>; sobre Yoani Sánchez, [http://www.time.com/time/specials/2007/article/0,28804,1733748\\_1733756\\_1735878,00.html](http://www.time.com/time/specials/2007/article/0,28804,1733748_1733756_1735878,00.html) y <http://www.reuters.com/article/2011/02/08/us-cuba-blogger-idUSTRE7175YG20110208>; sobre Ran Yufei y otros disidentes chinos, <http://www.nytimes.com/2011/08/11/world/asia/11blogger.html>).

## Bibliografía

**Abramovich, Víctor y Christian Courtis** (2000) “El acceso a la información como derecho”, en [http://www.cdh.uchile.cl/media/publicaciones/libros/syllabus/33AbramovichCourtis\\_Accesoinformacion.pdf](http://www.cdh.uchile.cl/media/publicaciones/libros/syllabus/33AbramovichCourtis_Accesoinformacion.pdf)

**Amuchastegui, Jesús González** (2003) “Corrupción, democracia y responsabilidad política”, en Carbonell, Miguel y Rodolfo Vázquez (coords.) *Poder, derecho y corrupción*. México DF: Siglo XXI editores.

**Auyero, Javier** (2001) *Poor people's politics: Peronist survival networks and the legacy of Evita*. Durham, NC: Duke University Press.

**Banco Mundial** (2000) *Helping Countries Combat Corruption. Progress at the World Bank Since 1997*. Washington, DC: Banco Mundial (junio). Disponible en <http://www1.worldbank.org/publicsector/anticorrupt/helpingcountries.pdf>.

**Banco Mundial** (1997) *Helping Countries Combat Corruption. The Role of the World Bank*. Washington, DC: Banco Mundial (septiembre). Disponible en <http://www1.worldbank.org/publicsector/anticorrupt/corruptn/corruptn.pdf>.

**BID** (2001) *Fortalecimiento de un Marco Sistémico contra la Corrupción para el Banco Interamericano de Desarrollo*, en <http://idbdocs.iadb.org/ws-docs/getdocument.aspx?docnum=815065>.

**Blake, Charles H. y Stephen D. Morris (eds.)** (2009) *Corruption & Democracy in Latin America*. Pittsburgh, PA: University of Pittsburgh Press.

**Bobbio, Norberto** (1993) [1984] *El futuro de la democracia*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

**Bonbright, David** (2007) “El rostro cambiante de la rendición de cuentas de las ONG”, conferencia magistral pronunciada en el seminario internacional “Pregonar con el ejemplo. Sociedad civil y rendición de cuentas”, Montevideo, Uruguay, 16 y 17 de abril. Disponible en <http://www.keystoneaccountability.org/node/129>.

**Carbonell, Miguel y Rodolfo Vázquez (coords.)** (2003) *Poder, derecho y corrupción*. México DF: Siglo XXI editores.

**CIVICUS** (2006) *CIVICUS Civil Society Index: Preliminary Findings Phase 2003-2005*, en <http://www.civicus.org>.

**Cremer, Georg** (2008) *Corruption and Development Aid*. Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers.

**Cruz, Anabel e Inés Pousadela (eds.)** (2008) *Ver a Través. Poder, rendición de cuentas y sociedad civil*. Montevideo: Instituto de Comunicación y Desarrollo.

**Diamond, Larry, Marc Plattner y Andreas Schedler** (1999) "Introduction", en Schedler, Andreas, Larry Diamond y Marc Plattner (eds.) *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*. Boulder/Londres: Lynne Rienner Publishers.

**Ernst & Young** (2010) *Driving ethical growth –new markets, new challenges. 11th Global Fraud Survey*, en [http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/EY\\_11th\\_GLOBAL\\_FRAUD\\_Survey/\\$FILE/EY\\_11th\\_GLOBAL\\_FRAUD\\_Survey.pdf](http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/EY_11th_GLOBAL_FRAUD_Survey/$FILE/EY_11th_GLOBAL_FRAUD_Survey.pdf)

**Ettinger, Steve** (s/f) "FONTRA: objetivos, desafíos y logros", mimeo.

**Fox, Jonathan** (2006) "Sociedad civil y políticas de rendición de cuentas", en *Latinoamericanos* (Revista de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede México) N°27: 33-68, enero-junio.

**Frisch, Dieter** (1997) "The Effects of Corruption on Development", en *Legislative Alert* (agosto). Disponible en <http://ieagh.org/getattachment/1cde7745-b72a-4573-9d1d-ec42dadb6a85/0502-Legislative.aspx>

**Gaventa, John** (2006) "Foreword", en Newell, Peter y Joanna Wheeler (eds.) *Rights, Resources and the Politics of Accountability*. Londres/Nueva York: Zed Books.

**Griner, Steven y Daniel Zovatto (eds.)** (2004) *De las normas a las buenas prácticas. El desafío del financiamiento político en América Latina*. San José de Costa Rica: OEA/IDEA.

**Habermas, Jürgen** (1998) *Facticidad y validez. Sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso*. Madrid: Trotta.

**Habermas, Jürgen** (1997) *Historia y crítica de la opinión pública. La transformación estructural de la vida pública*. Barcelona: Editorial Gustavo Gili.

**Habermas, Jürgen** (1981) *Teoría de la acción comunicativa*. Madrid: Taurus.

**Hoffnagle, Elena** (2011) “Does Good Governance Matter to Aid Donors in Central America?” en <http://akilijournal.com/does-good-governance-matter-to-aid-donors-in-central-america/>

**Kant, Immanuel** (2002) [1795] *Sobre la paz perpetua*. Madrid: Alianza.

**Kaufmann, Daniel** (2000) “Corrupción y reforma institucional: el poder de la evidencia empírica”, en *Perspectivas* Vol.3 N°2: 367-87 (Departamento de Ingeniería Industrial, Universidad de Chile)

**Kenney, Charles** (2003) “Horizontal Accountability: Concepts and Conflicts”, en Mainwaring, Scott y Christopher Welna (eds.) *Democratic Accountability in Latin America*. Oxford/Nueva York: Oxford University Press.

**Klitgaard, Robert** (1998) “International Cooperation against Corruption”, en *Finance & Development: 3-6* (marzo).

**Koselleck, Reinhart** (1965) *Crítica y crisis del mundo burgués*. Madrid: Ediciones Rialp.

**Latinobarómetro** (2010) *Informe 2010*, en <http://www.latinobarometro.org/latino/LATContenidos.jsp>

**Latinobarómetro** (2009) *Informe 2009*. Santiago de Chile: Corporación Latinobarómetro (noviembre).

**Mainwaring, Scott** (2003) “Introduction: Democratic Accountability in Latin America”, en Mainwaring, Scott y Christopher Welna (eds.) *Democratic Accountability in Latin America*. Oxford/Nueva York: Oxford University Press.

**Manin, Bernard** (1998) *Los principios del gobierno representativo*. Madrid: Alianza.

**Mansbridge, Jane** (2004) “Representation Revisited: Introduction to the Case against Electoral Accountability”, en *Democracy and Society* Vol.2 N°1.

**Manzetti, Luigi** (2000) “Market Reforms without Transparency”, en Tulchin, Joseph y Ralph Espach (eds.) *Combating Corruption in Latin America*. Baltimore: Woodrow Wilson Center Press.

**Maravall, José María y Adam Przeworski (eds.)** (2003) *Democracy and the Rule of Law*. Cambridge/Nueva York: Cambridge University Press.

**Miller, David** (2009) “Las nuevas fronteras del lobby corporativo: de la influencia en la elaboración de políticas a la definición del debate público”, en *TI, Informe Global de la Corrupción 2009. Corrupción y sector privado*. Nueva York: Cambridge University Press.

**Moncrieffe, Joy Marie** (1998) “Reconceptualizing Political Accountability”, en *International Political Science Review / Revue internationale de science politique* Vol.19 N°4.

**Morales Quiroga, Mauricio** (2009) “Corrupción y democracia. América Latina en perspectiva comparada”, en *Gestión y Política Pública* Vol. XVIII N°2.

**Moreno, Erika, Brian Crisp y Matthew Shugart** (2003) “The Accountability Deficit in Latin America”, en Mainwaring, Scott y Christopher Welna (eds.) *Democratic Accountability in Latin America*. Oxford/Nueva York: Oxford University Press.

**Moreno Ocampo, Luis** (1998) “Corrupción estructural y sistemas normativos: el papel de las islas de integridad”, en *Revista Jurídica* Año 3 N°1. Buenos Aires: Universidad de Palermo. Disponible en [http://www.palermo.edu/derecho/publicaciones/pdfs/revista\\_juridica/n3N1-Abril1998/031Juridica01.pdf](http://www.palermo.edu/derecho/publicaciones/pdfs/revista_juridica/n3N1-Abril1998/031Juridica01.pdf)

**Morris, Stephen D. y Charles H. Blake** (2010) *Corruption & Politics in Latin America*. Boulder/Londres: Lynne Rienner Publishers.

**Mulgan, Richard** (2003) *Holding Power to Account. Accountability in Modern Democracies*. New York: Palgrave Macmillan.

**Newell, Peter** (2006) “Taking accountability into account: the debate so far”, en Newell, Peter y Joanna Wheeler (eds.) *Rights, Resources and the Politics of Accountability*. Londres/Nueva York: Zed Books.

**Newell, Peter y Joanna Wheeler** (2006) “Rights, resources and the politics of accountability: an introduction”, en Newell, Peter y Joanna Wheeler (eds.) *Rights, Resources and the Politics of Accountability*. Londres/Nueva York: Zed Books.

**OCDE** (2011) *Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions and Related Documents*, en <http://www.oecd.org/dataoecd/4/18/38028044.pdf>

**OCDE** (2008) *Accra Agenda for Action*, en <http://www.oecd.org/dataoecd/30/63/43911948.pdf>

**OCDE** (2005) *The Paris Declaration on Aid Effectiveness*, en <http://www.oecd.org/dataoecd/30/63/43911948.pdf>

**OCDE** (2003) *Synthesis of Lessons Learned of Donor Practices in Fighting Corruption*, DCD/DAC/GOVNET (2003)1, en <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/untc/unpan016841.pdf>.

**O'Donnell, Guillermo** (2001) "Accountability horizontal: La institucionalización legal de la desconfianza política", en *POSTData* N° 7, Buenos Aires.

**O'Donnell, Guillermo** (2000) "Further Thoughts on Horizontal Accountability", *paper* presentado en el Taller "Political Institutions, Accountability, and Democratic Governance in Latin America", University of Notre Dame, Kellogg Institute, 8-9 de mayo.

**O'Donnell, Guillermo** (1998) "Horizontal Accountability in New Democracies", en *Journal of Democracy* Vol.9 N°3.

**O'Donnell, Guillermo** (1992) "¿Democracia delegativa?", en *Cuadernos del CLAEH* N° 61, Montevideo.

**OEA** (1996) *Convención Interamericana Contra la Corrupción*, en <http://www.oas.org/juridico/spanish/Tratados/b-58.html>

**ONU** (2004) *Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción*, en [http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/04-56163\\_S.pdf](http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/04-56163_S.pdf)

**ONU** (2002) *Informe de la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo*, en [http://www.unctad.org/sp/docs/aconf198d11\\_sp.pdf](http://www.unctad.org/sp/docs/aconf198d11_sp.pdf)  
Panel of Eminent Persons on United Nations-Civil Society Relations (2004) *We the Peoples: Civil Society, the United Nations, and Global Governance*. United Nations Civil Society Relations Report. Asamblea General de Naciones Unidas, 11 de junio, 58a Sesión, Ítem de Agenda 59.

**Pasquino, Gianfranco** (1995) "Corrupción política", en Bobbio, Norberto, Nicola Matteucci y Gianfranco Pasquino, *Diccionario de Política* (Tomo I). México DF: Siglo XXI editores.

**Peruzzotti, Enrique** (2006) "Media Scandals and Social Accountability: Assesing the Role of the Senate Scandal in Argentina", en Peruzzotti, Enrique y Catalina Smulovitz (eds.) *Enforcing the Rule of Law: Social Accountability in the New Latin American Democracies*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.



**Peruzzotti, Enrique y Catalina Smulovitz (eds.)** (2002) *Controlando la política: Ciudadanos y Medios en las nuevas democracias*. Buenos Aires: Temas.

**Peruzzotti, Enrique y Catalina Smulovitz (eds.)** (2006) *Enforcing the Rule of Law. Social Accountability in the New Latin American Democracies*. Pittsburgh, University of Pittsburgh Press.

**Pfeiffer, Silke** (2006) *Bajo sospecha: el lobby empresarial en la Argentina. Cómo reducir riesgos de corrupción y convertirlo en una actividad legítima*. Buenos Aires: CIPPEC (octubre). Disponible en [www.cippec.org/Main.php?do=documentsDoDownload&id=60](http://www.cippec.org/Main.php?do=documentsDoDownload&id=60).

**Pitkin, Hanna** (1967) *The Concept of Representation*. Berkeley: University of California Press.

**Plattner, Marc** (1999) “Traditions of Accountability”, en Schedler, Andreas, Larry Diamond y Marc F. Plattner (eds.) *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*. Boulder/Londres: Lynne Rienner Publishers.

**PNUD/Global Integrity** (2008) *Guía del usuario para medir la corrupción*, en [http://www.undp.org/oslocentre/docs08/users\\_guide\\_measuring\\_corruption\\_spanish.pdf](http://www.undp.org/oslocentre/docs08/users_guide_measuring_corruption_spanish.pdf).

**PNUD/OEA** (2010) *Nuestra Democracia*. México DF: Fondo de Cultura Económica.

**Pousadela, Inés** (2010) “Fora Collor / Que se vayan todos: Episodios de accountability en Argentina y Brasil”, en *Revista de Sociología* N°24, Santiago de Chile: Universidad de Chile.

**Pousadela, Inés** (2009a) “Fora Collor / Que se vayan todos. Dynamics of Accountability in Argentina and Brazil”, Documento de Trabajo, Georgetown University.

**Pousadela, Inés** (2009b) “La sociedad civil ante la opacidad del poder, la corrupción y la ausencia de accountability”, Informe Final del Programa FONTRA “Inclusión de la sociedad civil para incrementar la transparencia y la rendición de cuentas”.

**Przeworski, Adam, Bernard Manin y Susan Stokes (eds.)** (1999) *Democracy, Accountability, and Representation*. Cambridge: Cambridge University Press.

**Rawls, John** (1995) [1979] *Teoría de justicia*. México DF: Fondo de Cultura Económica.

**Rose-Ackerman, Susan** (2003) “Corrupción y economía global”, en Carbonell, Miguel y Rodolfo Vázquez (coords.) *Poder, derecho y corrupción*. México DF: Siglo XXI editores.

**Rose-Ackerman, Susan** (2001) *La corrupción y los gobiernos. Causas, consecuencias y reforma*. Buenos Aires: Siglo XXI editores.

**Rose-Ackerman, Susan** (2000) “Is Leaner Government Necessarily Cleaner Government?”, en Tulchin, Joseph y Ralph Espach (eds.) *Combating Corruption in Latin America*. Washington DC: Woodrow Wilson Center Press.

**Saba, Roberto** (2008) “El rol de la sociedad civil argentina en los procesos a favor de la integridad pública y la transparencia en los últimos veinte años”, en Zalaquett, José y Alex Muñoz (eds.) *Transparencia y probidad pública. Estudios de caso en América Latina*. Santiago de Chile: Universidad de Chile.

**Salamon, Lester** (1994) “The Global Associational Revolution: The Rise of the Third Sector on the World Scene”, en *Foreign Affairs* 73.

**Schedler, Andreas** (1999a) “Conceptualizing Accountability”, en Schedler, Andreas, Larry Diamond y Marc Plattner (eds.) *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*. Boulder/Londres: Lynne Rienner Publishers.

**Schedler, Andreas** (1999b) “Restraining the State: Conflicts and Agents of Accountability”, en Schedler, Andreas, Larry Diamond y Marc Plattner (eds.) *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*. Boulder/Londres: Lynne Rienner Publishers.

**Schmitter, Philippe** (1999) “The Limits of Horizontal Accountability”, en Schedler, Andreas, Larry Diamond y Marc Plattner (eds.) *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*. Boulder/Londres: Lynne Rienner Publishers.

**Schudel, Carl Jan Willem** (2008) “Corruption and Bilateral Aid: A Dyadic Approach”, en *Journal of Conflict Resolution* 52: 508-27.

**Shepherd, Geoffrey** (1998) “The Fight Against Corruption in Latin America and the Caribbean: A World Bank View”, en <http://www.oas.org/juridico/spanish/RepoBM.htm>

**Thacker, Strom C.** (2009) “Democracy, Economic Policy, and Political Corruption in Comparative Perspective”, en Blake, Charles H. y Stephen D. Morris (eds.) *Corruption & Democracy in Latin America*. Pittsburgh, PA: University of Pittsburgh Press.

**Thornburgh, Dick, Jorge Satistevan de Noriega, Ronald L. Gainer y Cuyler H. Walker** (2008) Informe sobre el Marco Anticorrupción del Banco Interamericano de Desarrollo, en <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=1824377>.

**TI** (2010a) *Corruption Perceptions Index 2010*, disponible en [http://www.transparency.org/policy\\_research/surveys\\_indices/cpi/2010/in\\_detail#1](http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2010/in_detail#1)

**TI** (2010b) *Barómetro Global de la Corrupción*, disponible en [http://www.transparency.org/policy\\_research/surveys\\_indices/gcb/2010/in\\_detail#1](http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/gcb/2010/in_detail#1)

**TI** (2009a) *Informe Global de la Corrupción 2009. Corrupción y sector privado*. Nueva York: Cambridge University Press.

**TI** (2009b) *Guía de lenguaje claro sobre lucha contra la corrupción*, en <http://www.transparency.org>.

**TI** (2008) *Índice de Fuentes de Soborno 2008*, en <http://www.transparencia.org.es>

**TI** (2002) *Principios Empresariales para Contrarrestar el Soborno*, en [http://www.transparency.org/regional\\_pages/americas/sector\\_privado/principios\\_empresariales](http://www.transparency.org/regional_pages/americas/sector_privado/principios_empresariales)

**USAID** (2005) *USAID Anticorruption Strategy*. Washington, DC: USAID (enero). Disponible en [http://www.usaid.gov/our\\_work/democracy\\_and\\_governance/publications/pdfs/ac\\_strategy\\_final.pdf](http://www.usaid.gov/our_work/democracy_and_governance/publications/pdfs/ac_strategy_final.pdf)

**Waisbord, Silvio** (2004) “Scandals, Media and Citizenship in Contemporary Argentina”, en *American Behavioral Scientist* Vol. 47 N°8.

**Waisbord, Silvio** (1996) “Investigative Journalism and Political Accountability in South American Democracies”, en *Critical Studies in Mass Communication* Vol 13: 343-363.

**Walzer, Michael** (1993) *Las esferas de la justicia. Una defensa del pluralismo y la igualdad*. México DF: Fondo de Cultura Económica.

**Warren, Mark E.** (2004) “What does corruption mean in a democracy?” en *American Journal of Political Science* Vol. 48 N°2: 328-43.

**Weber Abramo, Claudio** (2004) “Corrupção no Brasil: A perspectiva do setor privado, 2003”, en <http://www.transparencia.org.br/docs/perspec-privado-2003.pdf>. Transparencia Brasil / Kroll.

**Weyland, Kurt** (1998) “The Politics of Corruption in Latin America”, en *Journal of Democracy* Vol. 9 N°2.

**Whitehead, Laurence** (2000) “High-Level Political Corruption in Latin America: A ‘Transitional’ Phenomenon?” en Tulchin, Joseph y Ralph Espach (eds.) *Combating Corruption in Latin America*. Baltimore: Woodrow Wilson Center Press.

**You, Jong-sung y Sanjeev Khagram** (2004) “Inequality and Corruption”, Hauser Center for Nonprofit Organizations Working Paper N°22. Disponible en <http://ssrn.com/abstract=489823>.

Otras fuentes consultadas

**Banco Mundial** - <http://www.worldbank.org>.

**OCDE** (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico)- <http://www.oecd.org>

**OEA** (Organización de Estados Americanos)- <http://www.oas.org>.

**PDBA** (Political Database of the Americas, Georgetown University)- <http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/constudies.html>

**PNUD** (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo)- <http://www.undp.org/spanish>.

**Transparencia Internacional** - <http://www.transparency.org>.

**U4 Anticorruption Resource Centre** - <http://www.u4.no>.

**World Values Survey Association** - <http://www.worldvaluessurvey.org/>

**#2**



Santiago de Chile, 27 de octubre de 2011

## Entrevista a José Zalaquett

**El profesor José Zalaquett nos recibió en su casa de la avenida Providencia en Santiago de Chile una cálida tarde del mes de octubre, en momentos en que el movimiento estudiantil removía los profundos cimientos de la sociedad. Nos impresionó su calidez, su sabiduría y especialmente la humildad con la que habla de temas que conoce y ha estudiado como nadie. Nos habló de forma clara y convincente sobre la relación entre corrupción y democracia, y corrupción y derechos humanos, y esbozó una cronología de los principales hitos de la lucha contra la corrupción en los últimos veinte años.**

•••••

**Ud. aboga por un enfoque de la corrupción desde el campo de los derechos humanos y la ética democrática. ¿Podría explayarse sobre los vínculos conceptuales entre corrupción y democracia, y corrupción y derechos humanos?**

La ética democrática supone, desde los tiempos de las revoluciones liberales de fines del siglo XVIII y progresivamente a lo largo de los siguientes dos siglos, el concepto de *soberanía popular*. Este concepto invirtió, colocó de cabeza, el concepto anterior, que colocaba al soberano arriba y al pueblo abajo, subyugado o súbdito. Ahora llamamos “mandatario” al soberano aunque, en realidad no debería ser quien manda, sino quien es el “secretario”, el “mandado”, es decir el que tiene un mandato, por el cual debe responder ante la gente y el pueblo. Y frente a eso, hay una responsabilidad de las autoridades, que deben ser impersonales, hacia la ciudadanía, que ha delegado en ellos el uso del poder.

De nacionalidad chilena y nacido en 1942, **José Zalaquett Daher** es abogado, profesor titular de Derechos Humanos, codirector del Centro de Derechos Humanos y miembro del Consejo de Evaluación de la Universidad de Chile. Es también profesor de Ética y Gobierno en el programa de Magíster en Políticas Públicas de la misma Universidad, y desde 1987 enseña en los cursos anuales del Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Ha dictado cursos en las Universidades de Harvard, Toronto, Nueva Cork y Maryland. Se desempeña, asimismo, como consultor de fundaciones, organizaciones no gubernamentales y gobiernos. Ha publicado numerosos libros y artículos académicos sobre derechos humanos, así como artículos y columnas de prensa sobre derechos humanos, ética política y cultura, *accountability* y lucha contra la corrupción. Igualmente, ha participado activamente en actividades de difusión cultural como miembro del directorio de la Corporación Cultural Mapocho, el Comité Curatorial del Museo de Artes Visuales, socio fundador de la Corporación Matucana 100, y como crítico de arte. Actualmente es miembro del Directorio de Televisión Nacional de Chile.

José Zalaquett se desempeña en el campo de los derechos humanos desde 1973. Dirigió el Departamento Legal del Comité de Cooperación para la Paz en Chile (más tarde Vicaría de la Solidaridad) y, luego de su expulsión del país en 1976, se sumó a Amnesty International, organización de la que llegó a ser secretario general adjunto y presidente. Durante 1990-91 fue miembro de la Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación, tras lo cual ha brindado asesoramiento en varios países sobre los temas de la verdad, la justicia y la reconciliación respecto del pasado reciente. Entre 1999 y 2000 formó parte de la Mesa de Diálogo sobre derechos humanos. Fue también miembro de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (presidente en el período 2003-2004), y es actualmente comisionado de la Comisión Internacional de Juristas y miembro del directorio de varias otras organizaciones internacionales y chilenas de derechos humanos. Integró el grupo de trabajo al que la presidenta de Chile, Michelle Bachelet encargó formular un conjunto de proposiciones conducentes a favorecer la eficiencia, objetividad, responsabilidad pública y calidad profesional de la gestión del Estado. El profesor Zalaquett ha recibido doctorados honoris de la Universidad de Notre Dame y de la City University de Nueva York, así como numerosos premios y reconocimientos

En ese sentido, a través de los últimos dos siglos —y mucho más a partir de la década del sesenta— se empezaron a desarrollar *acciones ciudadanas*, que antes se llamaban organizaciones no gubernamentales y que ahora son englobadas en lo que se denomina sociedad civil. Así, la gente comenzó a interesarse en los asuntos públicos sin necesidad de buscar acceso al poder político. El interés de la “gente de a pie”, por llamarlo de alguna manera, en asuntos gremiales que favorecen a un colectivo al



cual uno pertenece, sea estudiantil o sindical o empresarial, siempre ha existido. El interés por asociarse con fines de lucro también ha existido, y también ha existido siempre el interés por asociarse para alcanzar el poder, por medio de los partidos políticos. Pero el interés por actuar en pos de asuntos que conciernen a toda la ciudadanía a nivel nacional e incluso a nivel internacional, pero sin necesariamente buscar el acceso al poder político, el interés por actuar sobre los llamados *issues*, que son política pero no política partidaria, data aproximadamente de los años sesenta.

Los derechos humanos fueron la primera oleada de acción ciudadana, que comenzó en los años sesenta y que sigue hasta hoy, que no ha cesado. En los años setenta se sumó el tema del medio ambiente, en los años noventa se creó Transparency International y se sumaron los temas de transparencia, anticorrupción y rendición de cuentas. Y ahora, en la segunda década del nuevo milenio, es el grito de los “indignados”, que hacen paro en Chile y funcionan en Tel Aviv, Londres, Madrid y Nueva York, voceando sus descontentos. Esto apunta a un nuevo tema que podríamos llamar igualdad de oportunidades, superación de la inequidad estructural.

Así, derechos humanos y anticorrupción pertenecen ambos al campo de la ética política. En ambos campos ha sido la acción de la gente la que primero colocó los temas sobre el tapete; luego vino el interés académico y de la prensa, y las denuncias de los jueces. Pero inicialmente fue la sociedad civil quien puso los temas sobre el tapete: por ejemplo, en los años sesenta nadie (salvo los expertos) había oído hablar de derechos humanos; hoy se coloca la sigla “DDHH” en un titular de cualquier periódico del mundo y todo el mundo sabe de qué se está hablando.

Con el fin de la guerra fría comenzó una lucha ciudadana que en primer lugar dijo “evitemos que nos maten, que nos torturen, que nos encarcelen”. En segundo lugar dijo “evitemos que se comprometa el futuro de las nuevas generaciones por la acción sobre el medio ambiente”. Y ahora dice: “no alcanza con que no nos golpeen en la cabeza, con que no nos maten, tampoco queremos que se roben los dineros públicos”.

La “aparición” de los derechos humanos en los sesenta, el movimiento del medio ambiente en los ochenta y parte de los noventa, el de la transparencia y la anticorrupción en los noventa y principios de siglo XXI, y el movimiento antidiscriminación y antiexclusión en esta década, pertenecen todos al mismo terreno de la ética política y democrática: el de la acción ciudadana para colocar en la agenda temas de interés público, que a todos conciernen, sin buscar acceso al poder político.

Aunque la anticorrupción y los derechos humanos funcionan en entornos disciplinarios y prácticos distintos, existen puntos de contacto y puentes entre ellos.

Un primer punto de contacto es la libertad de expresión, en su manifestación y doble cara de divulgar y acceder a información: expresar y brindar información es una cosa, acceder y recibir información es otra. Y es esta segunda cara la que viene siendo reconocida con mucho más fuerza, con las recientes leyes de acceso a información. Se trata de un instrumento fundamental para la transparencia, la *accountability* y la participación ciudadana en su rol fiscalizador.

El segundo punto de contacto es el principio de no discriminación, un principio sagrado y transversal de los derechos humanos, en el sentido de que compete tanto a los derechos civiles y políticos como a los culturales, sociales y económicos. No se puede discriminar en ninguna circunstancia. Puede incluso suspenderse un derecho, por ejemplo en un estado de sitio legítimo: en determinado país con guerra civil cruenta se impone un toque de queda y la prohibición de circular libremente. Pero esa suspensión no puede establecer distinciones de, por ejemplo, raza o género: la no discriminación supone un trato igualitario, aunque eventualmente se trate de la restricción de un derecho por razones legítimas. Y la no discriminación es violada directamente por los actos de corrupción, pues por efecto de la corrupción se “prefiere” a alguien que sobornó o que se valió de influencias ilegítimas, por encima de aquel que pudiera haber tenido los méritos para acceder al bien de que se trate. Se impone un interés particular por sobre el interés general.

Un tercer punto de contacto refiere a los derechos sociales, económicos y culturales. Cualesquiera sean los planes económicos del gobierno dirigidos a mejorar la salud, la educación, la vivienda, si hay corrupción los recursos disponibles van a parar al bolsillo de alguien que no es su destinatario legítimo, a la vez que se distorsiona la economía y se afecta el cumplimiento de los planes. Hay, por último, otros puntos de contacto que conciernen, por ejemplo, a los derechos a un juicio justo y a la presunción de inocencia para las personas acusadas de corrupción.

**Desde que el movimiento anticorrupción que emergió en los años noventa ha puesto el tema sobre el tapete, ¿se ha vuelto la corrupción simplemente más visible que en el pasado, o en verdad hay mucha más corrupción que antes? Se escucha decir a menudo que “corrupción ha habido siempre”, y probablemente así sea. ¿Es posible, sin embargo, hablar de nuevas formas de corrupción?**

Evidentemente hay una sensación ambiente, y eso pasa en todos los países de la región, de que el tema está más presente y es más candente. Yo creo que eso se debe en buena medida a la preocupación creciente de la prensa investigativa, que se ha desarrollado en los últimos años, pero todavía no lo suficiente. Nuestra prensa (Chile) aún no es lo suficientemente investigativa y plural —me refiero a la prensa escrita, porque la

radio es más plural. Ahora bien, hasta qué punto es la misma corrupción de siempre que ahora se conoce más y la gente está más informada, más alerta, y hasta qué punto hay más corrupción que antes, es muy difícil de estimar. No tengo herramientas para contestar con un fundamento estadístico, pero creo que ambos factores pueden pesar.

Por un lado, los tiempos que corren —la carrera del consumismo y la búsqueda de estatus— son un estímulo a “tomar atajos” poco correctos. Por otra parte, la sensibilidad que se ha desarrollado con respecto al tema le ha dado mucha mayor cobertura. Ambas cosas juegan un papel. Ahora bien, la corrupción de carácter endémico, la que forma parte integral de la cultura institucional de un país, es muy difícil de erradicar; no es imposible, pero es muy difícil. A veces la corrupción es endémica y generalizada; otras veces es endémica y focalizada, por ejemplo, en organismos como las aduanas y la policía, o en áreas tales como las adquisiciones públicas, que son campos especialmente vulnerables a la corrupción. Hay otros sectores, como los bancos centrales o contralorías, que son históricamente más “íntegros”.

A veces se habla de una forma de corrupción endémica específica que se designa como “captura del Estado”, y que tiene dos dimensiones. Una dimensión es el peso que tienen las personas con poder social y económico para asegurarse de que no se tomen decisiones ni se dicten leyes que perjudiquen sus intereses: esta es la macrocaptura del Estado, que existe también en los países más desarrollados. De hecho, si se toma la columna de mediciones del Índice de Percepción de la Corrupción, el IPC —donde aparece muy arriba Finlandia, como íntegro, y muy abajo el Congo, como muy corrupto— y se corrige con base a la captura del Estado, la diferencia entre ambos se ajusta levemente. Ello se debe a que los intereses de lobistas, políticos y grandes empresarios pesan también en Europa, Canadá y Estados Unidos. Quizás no pesen desmedidamente, pero alcanza para corregir mínimamente esa gran distancia entre los países vistos como los más y los menos corruptos.

La otra captura del Estado se refiere a los partidos políticos, y opera mediante el uso del clientelismo y las prebendas, que pueden conformar una suerte de corrupción hormiga. Pero cuando son muchas las hormigas, tiene un impacto muy importante. En Argentina, por ejemplo, el clientelismo político es bien conocido como un mal endémico.

**¿Cuáles cree Ud. que han sido los hitos en la lucha contra la corrupción en las dos últimas décadas? ¿Cuáles han sido los avances?**

En primer lugar, la institucionalización, la creación de instituciones especializadas en la lucha contra la corrupción. La creación de Transparency International, con la aspiración de ser el Amnesty International de

la transparencia, fue un hito muy importante. La creación de instituciones en ese campo nuevo, de referentes como lo fue Amnesty en los sesenta (y aún hoy, en calidad de *primus inter pares*) para los derechos humanos, comenzó en este campo en los años noventa. La nueva institución internacional, Transparency International, comenzó a publicar informes que se hicieron muy populares, como las encuestas de percepción de corrupción. No hay nada que atraiga más el interés de la prensa y los lectores que un ranking, y eso fue lo que comenzó a ofrecer Transparency. Ello ha producido un efecto multiplicador al generar interés en otras instituciones.

El segundo hito fue legislativo: ya a partir de los ochenta, algunos países comenzaron a adoptar leyes de protección de datos y privacidad, y de transparencia de la información. La Freedom of Information Act (FOIA) de los Estados Unidos fue pionera, como lo fue también la actividad del Open Society Institute, iniciado por George Soros, desde donde se impulsó la adopción de leyes de acceso a información. En América Latina estas leyes han tenido especial resonancia, pero en realidad son solo dos los países donde se ha constituido una organización estatal autónoma que regule esta área: México (con el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, el IFAI) y Chile, con el Consejo para la Transparencia.

La idea de fondo es inobjetable: Si la soberanía reside en el pueblo y las autoridades están a su servicio, todos tenemos derecho a conocer la información pública. Sin embargo, el primer punto a decidir es: ¿qué debe ser considerado información pública?

La respuesta sería la siguiente: (a) los actos y resoluciones de las autoridades; (b) sus fundamentos y los documentos que les sirvan de base; (c) los procedimientos que se utilizan para tomar tales resoluciones; (d) la información elaborada con fondos públicos; (e) toda otra información en poder público, salvo excepciones calificadas.

No constituyen, en cambio, información pública, las deliberaciones de las autoridades de gobierno previas a tomar una decisión. Tales decisiones deben fundamentarse, por supuesto, pero las discusiones internas antes de adoptarse una medida o de sustentarla debidamente, no deberían estar abiertas al público porque de lo contrario se inhibiría el necesario proceso de debate y análisis.

Esto se aplica también al Poder Judicial: los fallos son públicos y deberían estar fundamentados. Sin embargo las discusiones internas de los

miembros de una Corte, por ejemplo, para llegar a tal fallo y para sustentarlo, no podrían hacerse públicas sin afectar seriamente su trabajo.

Respecto del Congreso, la situación es distinta. Las deliberaciones en sala y las audiencias de comisiones deberían, por lo general, ser públicas. Hay excepciones, pero son menos que las que se permiten al Gobierno o al Poder Judicial, porque existe un interés legítimo en conocer el proceso de debate político de los representantes elegidos por la ciudadanía.

Con respecto a las filtraciones, es necesario distinguir entre quién la hace y la prensa que la divulga. Esta última está cubierta, por lo general, por el principio de protección de las fuentes de información. Los que hacen la filtración pueden ser funcionarios públicos o personas privadas que sustrajeron la información por vía computacional o por otro medio.

A los funcionarios públicos se les permite revelaciones de hechos ocultos y se les debe proteger de sus consecuencias en ciertos casos: si denuncian fundadamente un crimen o delito [...].El caso de Wikileaks es diferente. Se trata de agentes privados que han obtenido información estatal, presumiblemente con la colaboración de funcionarios públicos, y la han divulgado. Por lo que se sabe, la mayor parte de estos datos no calza con el criterio de qué debe ser considerado información pública para los efectos del principio de transparencia, ni tampoco se revelan delitos. La motivación no está clara, pero el modus operandi es sensacionalista.

José Zalaquett<sup>108</sup>

El tercer hito ha sido académico: se han desarrollado numerosos centros de estudio y difusión de estos temas. A diferencia del campo de los derechos humanos, que concentra preferentemente a abogados, trabajadores sociales y, en el extremo, incluso a antropólogos forenses, el campo de la lucha contra la corrupción ha atraído a una amplia variedad de profesiones: economistas, especialistas en gestión pública y sociólogos, entre otros.

Un cuarto hito ha sido, en el año 2003, la aprobación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción. Me refiero a la Convención de la ONU del 2003 y no la de la OEA de 1996, porque hay un salto sideral entre una y otra. La razón que explica que la de la OEA sea tanto más exigua y menos potente que la de las Naciones Unidas es la ocurrencia, en

.....  
108 Cf. [http://blog.latercera.com/blog/jzalaquett/entry/wikileaks\\_cuándo\\_son\\_leg%C3%ADtimas\\_las](http://blog.latercera.com/blog/jzalaquett/entry/wikileaks_cuándo_son_leg%C3%ADtimas_las).

el ínterin, de los hechos del 11 de setiembre de 2001. A partir de entonces la voluntad de Estados Unidos de prevenir el lavado de dinero para efectos terroristas se tradujo en una expansión de la investigación que generó apertura a una mayor cooperación para la investigación de fortunas malhabidas por casos de corrupción. Por ejemplo, cuando se descubrieron las cuentas del dictador Augusto Pinochet en el Banco Riggs de Washington DC, y también las de un antiguo dictador de Guinea Ecuatorial, lo que se estaba investigando era el lavado de dinero para otros fines.

En el trasfondo de todos estos hitos estuvo siempre la acción decidida, constante y tesonera de las organizaciones de la sociedad civil. El resto son coadyuvantes; sin el elemento de la acción ciudadana estos movimientos no hubieran ocurrido. El Estado solo no hubiera podido, ni tampoco la academia. En realidad, mientras funcionaron los Estados “solos”, hasta comienzos de los años sesenta, hubo muchos tratados, pero estos no funcionaban, permanecían inmóviles. Lo que les inyectó combustible y energía fue el movimiento ciudadano que se inició en los sesenta.

**¿Piensa Ud. que es correcto hablar, como se hace a menudo, de la presencia de una “cultura de la corrupción” instalada en América Latina? ¿Qué peso habría que dar a las explicaciones culturalistas, económicas, sociales y políticas de la corrupción? ¿Por qué algunos países tienen más corrupción que otros?**

Creo que no hay ninguna respuesta definitiva a la pregunta de por qué en algunos países hay más corrupción que en otros, aunque hay estudios que intentan dar una respuesta. El tamaño del país puede tener que ver: en países muy grandes las personas están muy lejos de la autoridad central y muy cerca del cacique local. Uruguay es un país pequeño, y tiene una excelente ubicación en los índices de medición de percepción de corrupción. Para otros estudiosos lo que tiene que ver es el desarrollo de sistemas de confianza: la confianza en las instituciones. Si hay confianza las personas evaden menos el pago de impuestos, si hay confianza las leyes se cumplen. Y la sociedad ejemplar de la confianza, como lo han estudiado diferentes expertos, es la Holanda del siglo XV en adelante. Un país que desarrolló un sentido de pluralidad, de diversidad, un conjunto de burgueses que creyeron que cooperando les iba a ir mejor, y creyeron que los demás también creerían lo mismo, y se generó un círculo virtuoso que les permitió ganarle al mar una porción de territorio equivalente a la que ya tenían, establecer una convivencia de gran acogencia e incluso conquistar el mundo, desde Indonesia hasta Guyana.

En América Latina no hay sociedades de la confianza, aunque hay sociedades de confianza parcial. Uruguay, Chile y Costa Rica son tres países que se ubican en esta categoría. Ahora bien, la indagación sobre los elementos que hacen que se genere esa cultura de confianza requiere de

interpretaciones multidisciplinarias. A veces ayuda ser una isla, y Uruguay tiene algo de pequeña isla entre dos gigantes, así como Chile tiene algo de insular en el sentido ecológico: el desierto al norte, la cordillera y el mar como otros dos límites de la isla y allá abajo la Antártida. Es un cierto aislamiento que quizás ayuda, pero se trata apenas de especulaciones.

### **¿Cuáles piensa Ud. que serían, en cada caso, las mejores formas de enfrentar la corrupción?**

La prevención juega sin lugar a dudas un papel central. No se trata solamente de que haya menos incendios, también se trata de que haya más bomberos, que puedan prevenir y llegar a tiempo.

¿En qué consiste la prevención? Algunos aspectos fundamentales son una buena política de recursos humanos del Estado, es decir, que las contrataciones sean por mérito y experiencia y que haya una carrera funcional transparente, con promoción y ascensos por méritos. Que las remuneraciones sean aceptables, de forma de quitar la justificación de que para llegar a fin de mes es necesario aceptar sobornos. Una herramienta central de prevención es la transparencia; las declaraciones juradas de bienes, el fideicomiso ciego para las autoridades principales, y la protección a denunciantes también son muy importantes.

En Chile hay algunos sectores que son ciegos ante determinados conflictos de interés, que piensan que el hecho de ser personas de bien los exime de ellos y no entienden que el conflicto es una situación que puede ocurrirle a cualquier persona por muy honorable que sea. El conflicto de interés no es una violación, es una situación: por ejemplo, la de un legislador con relaciones con una determinada empresa cuyo caso se discute en el Congreso. El problema es cómo se resuelve esa situación: o el legislador se abstiene, o vende las acciones, o toma alguna otra medida para resolver la situación. Pero en Chile esa sensibilidad no existe en algunos sectores. Por ejemplo, yo formo parte del Directorio de Televisión Nacional, que es estatal, y una persona de una corriente política distinta a la mía, que se educó en Inglaterra, volvió de un viaje y dijo que había cenado con un compañero de la Universidad, que hoy era un próspero empresario y le había preguntado: “¿Cómo te va en tu empresa?” y él le contestó: “Mi querido amigo, si te dijera estaría cometiendo un delito”. Imaginemos la misma pregunta en los círculos empresariales de cualquiera de nuestros países: acá pasarse un dato es una cosa entre amigos y caballeros.

**¿Cree que en la cultura —o acaso en la educación— esté parte de la respuesta al problema? En caso de que así sea, y dado que Ud. ha dirigido un posgrado sobre transparencia, *accountability* y lucha contra la corrupción, ¿qué cree que es lo que se puede hacer desde la academia —y cuáles son sus limitaciones?**

La academia tiene un papel importante que desempeñar, proporcionando marcos adecuados de medición y de fundamento teórico. Pero incluso más importante que ello es capacitar, formar cuadros (personal, trabajadores civiles) que quieran involucrarse en causas ciudadanas, ya que para entrar a trabajar en este campo se necesita una formación permanente y actualizada, que siga su evolución. Entonces, la academia tiene dos funciones: por un lado, la investigación, la documentación, la medición y la constitución de un marco teórico; por el otro, la formación y la capacitación.

En su tercera edición (marzo-julio de 2012), el Diploma de Postítulo en Transparencia, *Accountability* y Lucha contra la Corrupción es organizado por el Centro de Derechos Humanos (CDH) de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile, con el apoyo del Open Society Institute. Incluye dieciséis semanas de enseñanza en línea y dos semanas finales de actividades académicas presenciales en Santiago de Chile, y apunta a capacitar a profesionales procedentes de diversas disciplinas que estén en posición de colaborar, desde los sectores público, privado o no gubernamental, con el fortalecimiento de la integridad pública, la democracia y los derechos humanos en sus respectivos países. Busca, asimismo, contribuir al fortalecimiento de organizaciones nacionales o regionales que trabajan en este campo.



**#3**



Inclusión de la sociedad civil para incrementar la transparencia y la rendición de cuentas

# FONTRA: un programa, múltiples desafíos

Promovemos la participación activa de la sociedad civil en el control de gasto público, por ejemplo con nuestra contribución al FONTRA, el Fondo Regional para la Promoción de la Transparencia.

**Luis Alberto Moreno**, presidente del BID  
12ª Conferencia Internacional Anticorrupción, Ciudad de Guatemala, 2006

## Introducción

Las expresiones “sociedad civil” y “transparencia”, cada vez más presentes y acopladas en el discurso sobre la corrupción, nos hablan de una batalla silenciosa y por demás desigual. Se dice a menudo que la sociedad civil es el espacio privilegiado para el control permanente de las acciones del Estado y que se requiere una ciudadanía informada y activa frente a escenarios públicos opacos, renuentes, cooptados o débiles frente a intereses particulares que se apropian de lo común. Sin embargo, la relación entre la sociedad civil y la transparencia tiene lugar en un campo de batalla. El enemigo —la corrupción— es múltiple, dinámico y huidizo; puede operar tanto en entramados mínimos como en grandes estructuras institucionales; puede ser negado como práctica individual pero ejercido como cultura por los más diversos grupos; parece funcionar sin sujetos pero implica —por acción u omisión— a todos sus participantes; y, por último, afecta sobre todo a los grupos más vulnerables.

América Latina es, lamentablemente, testigo en primera persona de este fenómeno ubicuo en sus consecuencias, aunque diverso en sus manifestaciones e intensidades. Las sociedades civiles de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay saben de sus focos, de sus expresiones y coyunturas, y de las dificultades para erradicar las malas prácticas y

perseguir a los grupos que hacen de la corrupción un modo de vida. Saben, asimismo, que —como bien lo han mostrado numerosos especialistas en el tema— la corrupción conspira poderosamente contra el desarrollo de sus respectivos países. Al mismo tiempo, sin embargo, se observan en nuestros países estrategias, experiencias, hechos y actos valientes, novedosos, creativos, firmes y a veces solitarios, protagonizados por individuos, grupos, organizaciones de la sociedad civil e incluso por los propios Estados para enfrentar las prácticas deshonestas. Todos ellos parten de la base de que la calidad de las instituciones, su cultura y sus prácticas es uno de los pilares del edificio más amplio que es la vida democrática: la plenitud democrática no es posible en convivencia con la corrupción.

Sin duda, el fortalecimiento de la sociedad civil es vector fundamental para enfrentar la corrupción; si bien no es condición suficiente, sí es condición necesaria para un abordaje integral de la complejidad del problema. En la práctica, numerosas organizaciones de la sociedad civil han recogido desde hace tiempo el desafío que plantea la corrupción, haciendo suyo el tema en sus misiones y visiones e invirtiendo tiempo, recursos humanos y esfuerzos institucionales para concitar apoyos, sobre todo financieros, para sus propuestas. Han propiciado el reconocimiento de la importancia del tema y han acumulado experiencia y capacidades; no obstante, las ayudas obtenidas a menudo no han estado a la par de la gravedad de la situación. De ahí la importancia de indagar en las estrategias disponibles para achicar la brecha que se abre entre el problema y los mecanismos para enfrentarlo.

En las páginas que siguen nos concentramos en una experiencia original que se propuso pasar de la enunciación de la importancia de la sociedad civil en la lucha contra la corrupción a la acción y la incidencia en los países miembros del Mercosur —Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay— y sus países asociados, Bolivia y Chile. Se trata del Programa “Inclusión de la sociedad civil para incrementar la transparencia y la rendición de cuentas”, del Fondo Regional para la Promoción de la Transparencia (FONTRA). La iniciativa fue ideada y gestionada por el Instituto de Comunicación y Desarrollo (ICD), de Uruguay, en conjunto con el Partnership for Transparency Fund (PTF); contó, además, con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), por intermedio del Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN), y de diversos organismos del sector privado de la región. El fondo fue empleado para apoyar financieramente proyectos de organizaciones de la sociedad civil de la región que abordaran el problema de la corrupción con el objetivo de limitar su alcance o modificar las prácticas que le dan origen, tanto en el espacio de las instituciones públicas como en el terreno del mercado.

Como toda experiencia novedosa, el FONTRA enfrentó desafíos, obstáculos, avances y demoras; sin embargo, logró cumplir sus objetivos. Y lo

hizo, justamente, porque puso el foco en un espacio ávido por poner a prueba sus capacidades y su potencial para la tarea: el de las organizaciones de la sociedad civil.

## **Enfoques y estrategias en la lucha anticorrupción: el caso del FONTRA**

América Latina presentaba hacia el año 2004 un escenario particular. A nivel mundial, la percepción de la situación de Argentina, Bolivia, Brasil y Paraguay era negativa, y —con las excepciones de Uruguay y Chile— la corrupción era vista como uno de los principales obstáculos para la realización de negocios en los países abarcados por el programa FONTRA. Además, las democracias de la región padecían —con importantes diferencias entre la situación de Chile, en un extremo, y Bolivia y Paraguay, en el otro— deficiencias institucionales que las privaban del estatus de “democracias plenas”; esta temática, sin embargo, no se destacaba como destinataria prioritaria de los fondos provenientes de la cooperación internacional en la región. Este panorama preocupante presentaba una faceta diferente desde la perspectiva del tejido social regional, ya que había una demanda creciente de las organizaciones de la sociedad civil para trabajar sobre estos temas. De ahí la importancia de la provisión de fondos que permitieran sostener actividades de incidencia en ese terreno.

Fue en este contexto que el Instituto de Comunicación y Desarrollo (ICD), conjuntamente con el Partnership for Transparency Fund (PTF)<sup>109</sup>, gestó la idea de un fondo regional concursable que, por medio del apoyo financiero no reembolsable a organizaciones de la sociedad civil, permitiera poner en la agenda y crear conciencia sobre los temas de la transparencia, la lucha contra la corrupción y la rendición de cuentas a nivel regional, incorporando al sector privado de manera original, es decir, no solo como potencial financiador sino también como participante activo en la lucha anticorrupción.

Para el diseño del programa se tomó como modelo la forma de intervención del PTF, basada en la idea de proporcionar a las organizaciones de la sociedad civil donaciones pequeñas a las cuales de otro modo no podrían acceder, acotadas a propuestas que presenten potencial y sustentabilidad en sus propuestas para combatir la corrupción, sobre todo encarando ini-

.....  
109 ICD es una organización uruguaya que desde 1986 trabaja para favorecer un desarrollo democrático, incluyente y equitativo. Su vector principal es el fortalecimiento de la sociedad civil y la promoción de la participación activa de todos los sectores de la sociedad a nivel tanto nacional como regional. PTF es una organización estadounidense que desde el año 2000 financia a organizaciones de la sociedad civil para combatir la corrupción en todo el mundo, canalizando fondos de organismos multilaterales de crédito y con el aporte de trabajo voluntario de especialistas retirados de instituciones internacionales vinculadas a temas de desarrollo.

ciativas innovadoras, que generen herramientas con potencial de replicarse en otros contextos. Como ya se ha señalado, la iniciativa fue posible gracias al aporte financiero del BID/FOMIN, producto de su apuesta por una iniciativa novedosa para su cartera de proyectos. La operación estipulaba un presupuesto total de 1,2 millones de dólares, el 50% del cual sería aportado por el FOMIN; el resto debía provenir de contrapartes públicas y privadas<sup>110</sup>. Cabe señalar que el apoyo de dicha institución no se limitó a la transferencia de los fondos sino que se extendió también al fortalecimiento del ICD como agencia ejecutora mediante su presencia constante y su flexibilidad para superar obstáculos, diseñar estrategias frente a imprevistos y llevar el programa a buen puerto.

El principal desafío que debió enfrentar esta iniciativa se derivó de la necesidad de conciliar las lógicas y modalidades de funcionamiento propias de un organismo internacional, un conjunto de organizaciones de la sociedad civil y múltiples actores de los sectores público y privado con el objeto de producir impactos tangibles. Como veremos enseguida, los resultados de su implementación dan cuenta de la ocurrencia de un fructífero proceso de aprendizaje recíproco y colectivo. Sin lugar a dudas, la región se ha beneficiado ampliamente de la existencia de un programa que ha probado tener un elevado potencial transformador.

## **La constitución de un laboratorio de aprendizaje para la sociedad civil**

El programa FONTRA se propuso “contribuir a mejorar el funcionamiento del mercado reduciendo la incidencia de la corrupción en toda la región”, objetivo que se alcanzaría a través de “donaciones no reembolsables a proyectos acotados de organizaciones de la sociedad civil dirigidos a incrementar la transparencia en los países participantes”<sup>111</sup>. Su diseño incluyó dos elementos: por un lado, la promoción y difusión del programa; por el otro, el FONTRA propiamente dicho. El primer componente buscaba dar a conocer el programa y, una vez puesto en marcha, mantener una comunicación permanente con los equipos seleccionados y difundir las actividades realizadas a la sociedad en general, por medio de los Boletines FONTRA<sup>112</sup> y el sitio web del programa<sup>113</sup>. Con el mismo propósito

---

110 BID-FOMIN. Inclusión de la sociedad civil para incrementar la Transparencia y la Rendición de cuentas. (RG-M1014). Memorando a los donantes, Anexo II, pág. 1. En <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=776668>.

111 Font, Leopoldo (Borrador) Informe Final de Consultoría, Revisión del marco lógico del proyecto y asesoramiento en el sistema de seguimiento, pág. 25.

112 FONTRA. Boletines, en <http://fontra.org/softis/1/boletin/> [Visto el 5/10/11]

113 FONTRA. ¿Qué es FONTRA?, en <http://fontra.org/softis/A/cl/1> [Visto el 1/10/11]

se realizó una conferencia internacional de cierre protagonizada por las organizaciones apoyadas y centrada en la presentación de sus iniciativas y resultados.

El FONTRA, por su parte, consistió en pequeñas transferencias de entre diez y treinta mil dólares, con un máximo de cincuenta mil, para la ejecución de proyectos de no más de doce meses de duración presentados por organizaciones de la sociedad civil con sede en Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay. Las organizaciones postulantes debían comprometer como contrapartida al menos un 20% del costo total de cada proyecto. Con la meta de apoyar un total de treinta proyectos, el programa fue presentado en sociedad entre octubre y diciembre de 2006, mediante una ronda de eventos de lanzamiento en los países donde apoyaría proyectos, eventos que estuvieron orientados a difundir información sobre su existencia y convertirlo en una opción de financiamiento para propuestas vinculadas con la transparencia, la lucha contra la corrupción y la rendición de cuentas.

Según el texto de la primera convocatoria, las propuestas debían ser innovadoras y replicables a nivel internacional, y estar orientadas a “reducir o eliminar los casos y oportunidades de corrupción, especialmente en el sector público”, así como a promover “un ambiente propicio para las inversiones del sector privado y contribuir a la incorporación de la responsabilidad social empresarial; el acceso a la legislación, a códigos comerciales, códigos de ética y a regulaciones públicas”. En este segundo grupo se considerarían también las iniciativas vinculadas con el monitoreo y el fortalecimiento de los mecanismos de control para el cumplimiento de las reglamentaciones públicas; la formulación, el apoyo y el monitoreo de programas o de agencias gubernamentales anticorrupción; y la organización de campañas anticorrupción en los medios<sup>114</sup>, entre otras posibilidades.

El primer llamado se realizó entre noviembre y diciembre de 2006 y recibió ciento dieciocho proyectos, lo cual desbordó las expectativas e impuso una pesada carga sobre el equipo evaluador. Del dificultoso proceso mediante el cual fueron seleccionadas las cinco iniciativas ganadoras surgió una de las primeras lecciones para el FONTRA: era necesario modificar los formatos de presentación de propuestas para aligerar los mecanismos de evaluación, reducir los tiempos y aumentar la capacidad de respuesta de la agencia ejecutora. De ahí la opción por un mecanismo bietápico de selección, consistente en una primera presentación de perfiles de proyectos entre los cuales se realizaría una preselección, seguida de una segunda etapa de presentación de proyectos completos por parte de los precandidatos, de cuya evaluación surgiría la selección definitiva. Este

.....  
114 FONTRA Boletín N°50, Texto de la convocatoria 2006, en <http://fontra.org/softis/BN/cv/12> [Visto el 5/08/11].

mecanismo, aplicado —junto con algunas modificaciones respecto de los temas y enfoques “elegibles”<sup>115</sup>— a partir de la segunda convocatoria, mejoró considerablemente el proceso de evaluación y selección.

En la primer convocatoria resultaron seleccionados los siguientes proyectos:

- “Hacia una Política Pública de Recuperación de Activos de la Corrupción en Argentina”, desarrollado por la Universidad de San Andrés en Argentina. Su objetivo consistió en contribuir al desarrollo de una política pública de recuperación de activos de la corrupción, mediante la implementación del capítulo de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción sobre el tema, a través de la elaboración de una estrategia consensuada entre todas las agencias estatales con competencias y responsabilidades en la materia para mejorar la coordinación interinstitucional, orientar las investigaciones hacia la recuperación de los activos defraudados, y aumentar la capacidad técnica de los funcionarios estatales y la capacidad de control de la sociedad civil sobre el manejo judicial de los casos de corrupción.

- “El Derecho a la Información: Herramienta para luchar contra la corrupción”, de la organización boliviana Capacitación y Derechos Ciudadanos (CDC). Se propuso llevar a cabo audiencias públicas en el marco del Poder Legislativo para el tratamiento de un proyecto de ley de acceso a la información pública. El objetivo de fondo fue el de garantizar a la ciudadanía la posibilidad de exigir al Estado las informaciones necesarias para poder incidir en los asuntos públicos de manera informada.

- “Ciudadanía Responsable: Promoción y Fortalecimiento de las Instituciones y los Mecanismos de Transparencia en la Gestión de los Recursos Públicos”, presentado por el Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH), de Uruguay. Se propuso analizar la situación de los sistemas y procedimientos de compras y licitaciones del Estado, de los mecanismos de

115 La convocatoria 2008 indicaba que serían apoyados proyectos sobre temas vinculados con “a) Promoción de la transparencia mediante, por ejemplo, proyectos para la implementación de sistemas de seguimiento de la transparencia en la gestión gubernamental (o judicial, municipal, etc.); b) Rendición de cuentas, como instrumento de la transparencia. Esto puede incluir por ejemplo proyectos para fomentar la rendición de cuentas de los diferentes poderes del Estado; o en el sector privado, la promoción y acuerdos para la presentación de balances financieros y sociales; c) Acceso a la información como un derecho ciudadano y una garantía de prácticas no corruptas. Puede tratarse de información pública sobre legislaciones vigentes, normas, procedimientos para adquisiciones o licitaciones. Por ejemplo, promoción del uso de las tecnologías de la información y comunicación para un mayor control e información ciudadanos sobre las reglas y normas en vigor y sobre el cumplimiento; d) Iniciativas con el sector privado, para prevenir la corrupción y favorecer la rendición de cuentas. Por ejemplo, proyectos de fomento de la Responsabilidad Social Empresarial o de elaboración de códigos de ética para organizaciones empresariales; proyectos sobre sistemas y acuerdos para la prevención de la evasión impositiva; d) Prevención de la corrupción. Por ejemplo, iniciativas para la formulación de políticas públicas para la recuperación de activos; identificación de los puntos vulnerables para el desvío o hurto de bienes de la administración pública”. Cf. FONTRA Boletín N° 65, Texto de la convocatoria 2008, en <http://fontra.org/softis/BN/cv/16> [Visto el 5/08/11].



financiamiento de los partidos políticos y de las campañas electorales y de la información pública sobre los ciudadanos. El fin de la iniciativa fue generar propuestas sólidas con amplio respaldo social para producir mejoras en el campo de la transparencia.

- “Transparencia en los subsidios estatales destinados a financiar iniciativas privadas en Chile”, de Corporación Participa, apuntó a subsanar una carencia de la agenda chilena de probidad pública mediante la difusión y sistematización de la normativa vigente sobre subsidios estatales. Lo hizo por medio del diseño de una base de datos de subsidios estatales administrados por cuatro servicios públicos y de un índice de transparencia en la administración de los subsidios estatales; buscó, asimismo, aportar propuestas de reforma de la normativa para lograr un régimen transparente y unificado de subsidios estatales.

- “ÑandeTava Coronel Oviedo (Nuestra ciudad Coronel Oviedo)”, de SUMANDO, Paraguay, se propuso como meta contribuir desde la sociedad civil al mejoramiento de la administración municipal de Coronel Oviedo en lo que respecta a la elaboración y ejecución presupuestaria, para aumentar el impacto de políticas locales de desarrollo social, a partir del uso de dos herramientas de lucha contra la corrupción, tales como el mapa de riegos de Transparencia Internacional aplicado a la ejecución presupuestaria, y la instalación de una Contraloría Ciudadana en el municipio.

En suma, los proyectos seleccionados presentaban variadas orientaciones y espacios de incidencia. Contenían, asimismo, diversos elementos innovadores, tales como la ampliación del concepto de sociedad civil, en la medida en que algunos de ellos eran presentados y serían ejecutados por prestigiosas universidades o institutos de investigaciones; o el foco en el nivel subnacional, entre otros.

Tras incorporar las citadas modificaciones en la convocatoria, en el año 2008 el programa seleccionó diez de los sesenta y un proyectos recibidos: cuatro en Argentina, dos en Bolivia, dos en Chile, uno en Paraguay y otro en Uruguay. Las iniciativas financiadas fueron las siguientes:

- “Construyendo el cambio: Herramientas para Combatir la Corrupción desde las PYMES” y “Acceso a la información y control posterior a la corrupción”, ambas desarrolladas por la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ), de Argentina. El primer proyecto se propuso fortalecer a las pequeñas y medianas empresas frente a hechos de sobornos a través de sensibilización, capacitación, asistencia técnica y apoyo legal en temas de transparencia. El segundo trabajo apuntó a mejorar el control posterior de la corrupción, aumentando el acceso a la información sobre investigaciones judiciales en trámite, con el fin de incrementar los niveles de transparencia y rendición de cuentas de los funcionarios públicos en el ámbito judicial.

- “Propuesta de regulación de la gestión de intereses en el Congreso de la Nación”, del Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC), también de Argentina. Su objetivo consistió en contribuir a la regulación del lobby empresarial en el Congreso argentino, favoreciendo de este modo la transparencia y la competitividad de mercado y la promoción de normas transparentes en la gestión y promoción de los intereses empresariales.

- “El funcionamiento del Fuero Penal Federal en materia tributaria en la ciudad de Córdoba”, a cargo del Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales (INECIP), de Argentina. Este proyecto, también con eje en el Poder Judicial, se propuso incidir en un área de alto impacto para el ambiente de negocios —los delitos tributarios— para aumentar la transparencia del sistema de justicia y mejorar la efectividad de la actividad fiscal del Estado Federal, mediante la producción de información para la recuperación de activos evadidos del erario público y la evaluación del funcionamiento del sistema cordobés de Justicia Penal Federal en materia de delitos tributarios.

- “Sistema de Información y Monitoreo de las Obras Públicas en Bolivia (SIMOP - Bolivia)”, propuesto por la Cámara Boliviana de la Construcción (CABOCO). Esta iniciativa se propuso desarrollar un sistema replicable de información para fomentar la transparencia, la participación y el control social en los procesos de gestión y ejecución de obras públicas para favorecer un ambiente de negocios más transparente en Bolivia.

- “Promoción de la ética en el ámbito de la empresa privada exportadora”, iniciativa desarrollada por la organización Por Bolivia-Centro de Promoción de Capital Social y Desarrollo de Ética Aplicada. En alianza con la Cámara de Exportadores (CAMEX) boliviana, la organización trabajó con empresas del rubro en el Departamento de La Paz promoviendo la gestión ética de los negocios a través de la divulgación, la sensibilización y la capacitación sobre códigos de ética y buen gobierno, dejando en las empresas capacidades instaladas y condiciones propicias para la adopción de códigos de conducta.

- “Modelo de control ciudadano sobre el acceso a la información pública en los municipios”, llevado adelante por Corporación Libertades Ciudadanas (CLC), de Chile. Este proyecto impulsó la implementación efectiva de la Ley de Transparencia de la Función Pública a nivel municipal en la Comuna de San Joaquín. Lo hizo mediante la detección de áreas críticas para el acceso a la información y la capacitación de dirigentes de la sociedad civil. Produjo, además, un “Manual para el acceso a la información municipal” para su replicación en otros municipios.

- “Aprendiendo a hacer control ciudadano en el Municipio de La Florida”, de la organización GENERA, de Chile. Igual que el proyecto anterior, su meta consistió en desarrollar capacidades de control social y mecanismos institucionales de transparencia y rendición de cuentas de la gestión municipal. Para tal fin llevó adelante acciones de capacitación dirigidas a funcionarios, líderes y ciudadanos, a partir de las cuales acompañó la elaboración de propuestas de cambio para favorecer la rendición de cuentas en las instituciones municipales.

- “Rendición de Cuentas y Transparencia en el Ministerio de Hacienda”, de Tierra Nueva, de Paraguay. Este proyecto buscó promover procesos de transparencia y rendición de cuentas públicas por parte del Ministerio de Hacienda mediante el establecimiento de mecanismos de acceso a la información pública y el desarrollo de una veeduría ciudadana ante el gobierno nacional y los gobiernos locales.

- “Percepción y propuestas de acción de cara a la corrupción en Uruguay”, propuesto por la Comisión Uruguaya de Lucha Contra la Corrupción de Uruguay Transparente (UT). Esta iniciativa se promovió una mayor conciencia sobre los efectos negativos de la corrupción sobre la gobernabilidad y la actividad económica en Uruguay, relevando percepciones por medio de una encuesta masiva. Generó, asimismo, propuestas de políticas para mejorar el entorno de los negocios, con especial atención al caso de las pequeñas y medianas empresas.

En esta ronda se destacó especialmente la presencia de proyectos que enfocaron sus acciones en dos espacios diferentes y originales para el combate contra la corrupción: el nivel municipal —con dos proyectos chilenos que vinieron a sumarse a la experiencia desarrollada en Paraguay en la primera ronda— y el sector privado, con los proyectos de ACIJ y Por Bolivia, el primero de los cuales procuró generar conocimiento sobre transparencia para actores con menor capacidad para enfrentar entornos opacos mientras el segundo apuntaba a modificar el ambiente interno de la empresa para que la transparencia fuera parte integral de la política de negocios. Sin embargo, el trabajo más innovador de esta selección fue el de CABOCO, no solo por su objetivo de generar herramientas y dinámicas ágiles para incidir en materia de transparencia en el campo de los negocios y las compras públicas, sino además por provenir de una Cámara Empresaria; de ahí su continuidad en los llamados subsiguientes. Cabe subrayar, asimismo, que tras este concurso comenzaron a quedar delineados los principales logros del programa, así como las definiciones de temas “apoyables” en ulteriores convocatorias.

Durante el año 2009, finalmente, el programa realizó dos llamados, el último de ellos dividido en dos etapas. En total fueron recibidas ochenta

y dos propuestas, quince de las cuales fueron seleccionadas. En esta última etapa de implementación, el FONTRA renovó su apoyo a un conjunto de organizaciones de la sociedad civil que ya habían participado del programa en Argentina y en Bolivia, con el fin de que se profundizaran algunas líneas de trabajo ya iniciadas. Doce de las iniciativas financiadas procedían de Argentina, mientras las tres restantes se distribuyeron entre Bolivia, Paraguay y Uruguay. Las organizaciones a las cuales les fue renovado el apoyo fueron las siguientes:

- El Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC), de Argentina, con tres proyectos: “Promoviendo el compromiso empresarial en la lucha contra la corrupción”, “Decreto 692/09: su implementación en las empresas estatales santafesinas” y “Regulación de la gestión de intereses en la Argentina a nivel subnacional”. En el marco de la política de profundización de líneas temáticas, se apoyó una propuesta vinculada con el sector privado a nivel nacional —que buscó fortalecer la capacidad de reforma institucional para reducir la corrupción en la relación entre el Estado y el sector privado y mejorar las condiciones de competitividad del mercado— y dos propuestas de trabajo a nivel subnacional. Una de ellas iniciativa se vinculaba con la implementación del reciente decreto provincial de acceso a la información pública en empresas estatales —Aguas de Santa Fe (ASSA) y Empresa Provincial de Energía (EPE)— a partir de un trabajo colaborativo que buscó mejorar la transparencia y la competitividad del sector público santafesino, y más específicamente de sus empresas estatales. El otro proyecto llevó al nivel subnacional el trabajo desarrollado durante la convocatoria 2008 sobre regulación de gestión de intereses empresariales en sus vínculos con los gobiernos locales de las ciudades de Buenos Aires y Rosario (esta última, en la provincia de Santa Fe).

- El Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales (INECIP), de Argentina, con dos proyectos: “Mecanismos de detección de incompatibilidades y conflictos de intereses en el Ministerio de Defensa como estrategia de promoción de la transparencia” y “Fortalecimiento de la transparencia y de las condiciones de competencia en la provisión de Insumos al Estado Santafesino”, ambos con foco en el sistema de compras públicas. El primer proyecto buscó aumentar los niveles de transparencia en la gestión del sector de Defensa en Argentina, a través de la capacitación para la detección, sistematización e investigación preventiva de posibles casos de incompatibilidades y conflictos de intereses en compras y contrataciones. El segundo, situado a nivel provincial, trabajó en pos del mejoramiento del sistema de contratación de proveedores del Estado santafesino en el ámbito de los hospitales públicos, a través de la identificación de situaciones normativas, culturales y de gestión que limitaban la competencia libre y transparente.

- La Universidad de San Andrés (UDESA), de Argentina, participó de estas convocatorias con dos proyectos: “Fortalecimiento del Ministerio Público para la recuperación de activos de la corrupción” y “La cooperación internacional como mecanismo para la investigación de la corrupción”. El primero de ellos buscó orientar la persecución penal hacia la recuperación de activos de hechos de corrupción, a través de la articulación con la Oficina de Coordinación y Seguimiento en materia de Delitos contra la Administración Pública (OCDAP) de la Procuraduría General de la Nación. El proyecto contribuyó a la mejora de la investigación y la persecución penal de hechos de corrupción y otras modalidades de criminalidad económica compleja por medio de una utilización más generalizada y efectiva de los mecanismos de la cooperación internacional en materia penal.

- La Cámara Boliviana de la Construcción (CABOCO), finalmente, recibió financiamiento para implementar la segunda etapa de su proyecto “Sistema de Información y Monitoreo de las Obras Públicas en Bolivia (SIMOP II)”, que amplió el SIMOP I a nivel nacional, potenciando significativamente su aporte en materia de transparencia de las licitaciones de obra pública en el país.

Este conjunto amplio de iniciativas profundizó un estilo de trabajo vinculado con la articulación con agencias públicas y centrado en el fortalecimiento del sistema de compras nacionales y el mejoramiento de las condiciones en que la Justicia investiga y persigue los delitos contra la Administración Pública. En este caso se destacó la mirada puesta en el nivel provincial, con especial interés en la provincia argentina de Santa Fe, que se encontraba en ese momento en un proceso tendiente al mejoramiento de sus estándares de transparencia. En ese sentido, las intervenciones también pusieron de manifiesto el alto nivel de sensibilidad de las organizaciones para generar propuestas de incidencia en entornos que atraviesan procesos de cambio, aprehendidos como una oportunidad única para trabajar con normativa nueva y agencias públicas renovadas en un contexto en que “está todo por aprender”.

Finalmente, las organizaciones que fueron financiadas por primera vez en la última etapa del FONTRA desarrollaron los proyectos que se describen a continuación:

- En Argentina hubo dos proyectos centrados en el derecho de acceso a la información pública a nivel provincial: “Ejercicio del derecho de acceso a la información pública en la Provincia de Córdoba”, desarrollado por la Fundación Ciudadanos 365 y FUNDEPS, y “Ejercicio del derecho de acceso a la información pública en la provincia de Santa Fe”, iniciativa de la Fundación Ejercicio Ciudadano. Una tercera propuesta -“Acceso a la informa-

ción: control de la corrupción en la Patagonia”, de la Fundación Centro de Estudios Patagónicos (CEP)- trabajó con pedidos de información pública a nivel regional. En todos estos casos, los pedidos de acceso a información pública, su sistematización y difusión exhibieron una elevada capacidad para comprometer a la ciudadanía y a las organizaciones locales en el control de la gestión pública más cercana a sus realidades cotidianas, así como para dejar capacidad instalada en las organizaciones participantes.

- Con foco en el tema de las compras públicas, fueron apoyadas la iniciativa “Promoviendo compras electrónicas para el desarrollo del gobierno federal”, de la Fundación Poder Ciudadano (FPC) de Argentina, y la propuesta “Disminución de riesgos de corrupción en el sistema de compras, licitaciones y contrataciones en el Paraguay”, del Centro de Estudios Judiciales (CEJ) de Paraguay. El innovador trabajo del CEJ desarrolló una herramienta ágil para identificar situaciones de corrupción e irregularidades frecuentes en los procesos de licitaciones, compras y contrataciones públicas e implementó protocolos de actuación tendientes a reducir riesgos de corrupción a partir de informes producidos por la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas, la Contraloría General de la República y el Ministerio Público. La propuesta de Poder Ciudadano se orientó a poner en la agenda estatal la relevancia de la implementación de un sistema de compras electrónicas a nivel del gobierno federal como política pública en el mediano-largo plazo. Para ello, se realizaron acciones de incidencia sobre un conjunto de actores con poder de decisión: en la órbita del Poder Legislativo nacional, la Jefatura de Gabinete de Ministros y la Oficina Nacional de Contrataciones; en el ámbito legislativo se involucró a una cantidad de diputados y senadores.

- Finalmente en Argentina se seleccionó el proyecto del Centro de Empleados de Comercio Filial Formosa (CEC-FSA) sobre “Fomento en las empresas formoseñas de la RSE en base a prácticas no corruptas y la transparencia fiscal”, centrado en el trabajo a nivel local con pequeñas y medianas empresas interesadas en adoptar herramientas que mejoraran sus estándares de transparencia e integridad vinculadas con sus negocios.

- “Índice de Transparencia Activa. Recomendaciones y mejores prácticas para el acceso ciudadano a la información”, proyecto conjunto del Centro de Archivos y Acceso a la Información Pública (CAInfo) y el Instituto de Estudios Legales y Sociales (Ielsur), ambos de Uruguay. Esta iniciativa generó un diagnóstico de la información disponible en portales de organismos públicos para determinar su accesibilidad y calidad. En alianza estratégica con la Unidad de Acceso a la Información Pública (UAIP) de la Agencia para el Gobierno Electrónico y la Sociedad de la Información (Age-sic), el proyecto aplicó el índice de transparencia activa en línea (ITAeL) en consonancia con los requerimientos de la Ley de Acceso a la Información Pública. Este trabajo generó un conjunto de recomendaciones que fueron, en su mayoría, consideradas por la contraparte estatal.

Las iniciativas finales del FONTRA potenciaron el desarrollo de herramientas ágiles a la hora de detectar riesgos de corrupción y barreras para el acceso a la información pública cuyo éxito descansó, fundamentalmente, en la capacidad de las organizaciones apoyadas para generar alianzas con contrapartes dentro del Estado. Estas alianzas son un paso importante para la sensibilización de los actores involucrados y un buen comienzo para la introducción de reformas institucionales que no impliquen enormes esfuerzos económicos de implementación. Asimismo, dan cuenta de la importancia de las acciones de incidencia en materia de acceso a la información pública a nivel subnacional, espacio donde aún queda mucho trabajo por realizar en términos tanto de fortalecimiento de las organizaciones como de involucramiento de la ciudadanía.

En síntesis, como donante nuevo con una propuesta innovadora, el FONTRA se constituyó en un importante actor en el escenario de la región: con cuatro llamados a la presentación de iniciativas, su repercusión debe medirse no solo en el plano de la cantidad de propuestas recibidas —un total de 261 proyectos, el 35% de ellos procedente de organizaciones de Argentina, el 18% de Brasil<sup>116</sup>, el 14% de Bolivia, el 14% de Paraguay, el 13% de Chile y el 6% de Uruguay— sino también en el de los efectos generados sobre los terrenos en que intervino por medio del apoyo a las organizaciones de la sociedad civil.

## Una meta, múltiples escenarios

El FONTRA cumplió en un 100% su objetivo de apoyar a treinta proyectos (desarrollados por veintiún organizaciones) promotores de la transparencia, la lucha contra la corrupción y la rendición de cuentas. La originalidad de su planteo se deja ver en la diversidad de organizaciones seleccionadas y en las oportunidades proporcionadas para la exploración de nuevas vías de enfrentamiento del flagelo de la corrupción en la región.

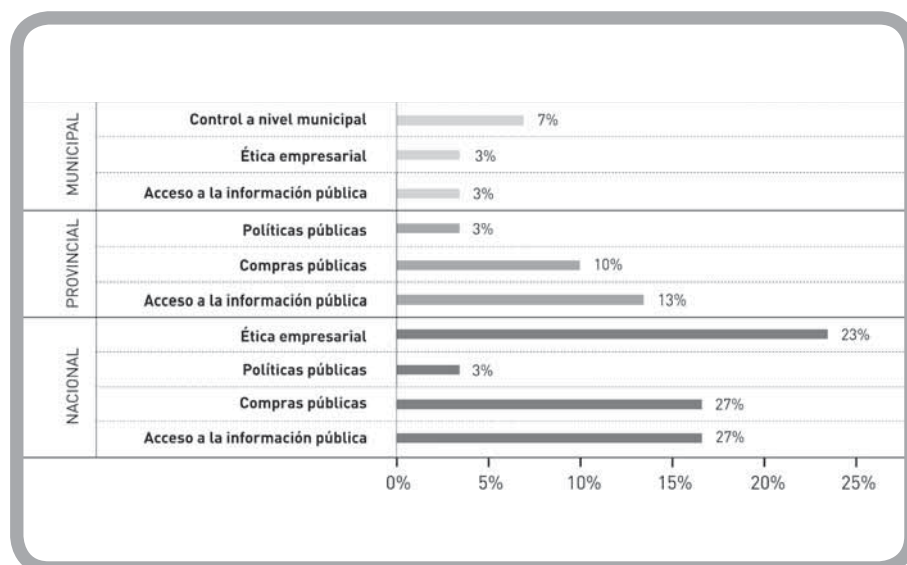
En primer lugar, las selecciones de proyectos redundaron en la instalación de una serie de líneas temáticas con abordajes variados y novedosos en términos tanto de sus actores como de sus espacios de incidencia. En efecto, desde la perspectiva de FONTRA la pretensión de homogeneidad

---

116 Brasil, sin embargo, no logró ingresar ninguna propuesta a la cartera de proyectos apoyados por el FONTRA. Este es, sin duda, uno de los resultados no esperados del programa. Entre los muchos factores explicativos de esta situación cabe mencionar, en primer lugar, la escala continental del Brasil —que, además de reducir el atractivo de los fondos disponibles, de dimensiones ínfimas en el contexto de la economía brasilera, afectó negativamente las estrategias de promoción y diseminación: fue imposible, material y financieramente, desplegar una estrategia de llegada de la propuesta del FONTRA a las diferentes regiones del país. En segundo lugar, pudo haber pesado la dimensión cultural: en Brasil, en efecto, la sociedad civil cuenta con formas de abordaje de la temática diferentes de las del resto de la región y en gran medida autorreferenciales. A ello debe agregarse, finalmente, el posible y nada despreciable impacto de las barreras idiomáticas.

que caracteriza a muchos programas de apoyo al desarrollo constituye un obstáculo para la comprensión de los fenómenos de la corrupción y la opacidad, que tienen lugar en una multiplicidad de escenarios diversos. En el marco de los llamados del FONTRA, por su parte, la realidad impuso su sello. La corrupción y la vulneración de derechos que ella supone pueden emerger en el seno de las relaciones e instituciones más diversas: en las restricciones al acceso a la información pública, en el diseño y la implementación de las políticas públicas, en las compras y contrataciones, en las empresas (públicas y privadas), en una amplia variedad de instituciones públicas nacionales, provinciales/estadales y municipales. De ahí la presencia, entre los proyectos financiados, de iniciativas que varían ampliamente en sus niveles de análisis e intervención, los escenarios enfocados, los actores involucrados, las herramientas y mecanismos utilizados y las capacidades movilizadas.

En términos temáticos, la tercera parte (33%) de los proyectos apoyados por FONTRA se vinculó con el acceso a la información pública; el 27% se situó en el terreno de las compras públicas y el 25% trató sobre algún otro aspecto de políticas públicas. El 7% de los proyectos giró en torno de la ética empresarial, y en idéntica proporción se hallaron los vinculados con el control ciudadano a nivel municipal. La distribución territorial de los proyectos apoyados, en relación a la temática principal, se muestra en el gráfico a continuación.





En segundo lugar, el FONTRA creó condiciones para el fortalecimiento temático de las organizaciones apoyadas. En efecto, el programa promovió la convergencia de organizaciones que recién se iniciaban en las labores de incidencia en temas de transparencia, lucha contra la corrupción y rendición de cuentas, y organizaciones de gran trayectoria en la región. El 38% de las entidades cuyos proyectos fueron seleccionados habían sido creadas en la década del 2000 (hubo incluso tres organizaciones que, al momento de salir seleccionadas en las convocatorias de 2009, tenían entre uno y dos años de antigüedad); la tercera parte de las organizaciones se había originado en la década de los noventa. Entre de las más antiguas se cuentan un sindicato y una cámara empresarial, es decir, entidades de perfiles divergentes respecto de los de la mayoría, constituida por asociaciones y fundaciones sin fines de lucro. Para las organizaciones más jóvenes, el programa generó oportunidades únicas gracias a su nueva líneas de financiamiento; a las organizaciones más asentadas y con más camino recorrido, por su parte, les proporcionó la posibilidad de generar proyectos encadenados. Se trató, asimismo, de una oportunidad invaluable para sondear las realidades con las cuales trabajaban y generar acervos de información consistentes con ulteriores desarrollos institucionales. Más allá de su antigüedad y trayectoria, en términos generales las organizaciones apoyadas exhibieron una importante adecuación de sus propuestas a sus misiones y visiones: el 66% de ellas citaba temas de transparencia, lucha anticorrupción y rendición de cuentas entre sus valores explícitos.

El fortalecimiento de las organizaciones, sin embargo, no se dio exclusivamente por la vía del apoyo financiero. Desde el momento mismo de las convocatorias, el desarrollo de los proyectos potenció los contactos con diversos actores y, sobre todo, el establecimiento de alianzas específicas. Por un lado, el FONTRA llegó a más de cien mil personas, si se consideran los diversos medios de vinculación de los proyectos, tales como las visitas a sus páginas web, las capacitaciones realizadas, la participación en eventos y las entrevistas con actores clave. Por el otro, el desarrollo de los proyectos generó una gran variedad de articulaciones, sinergias y alianzas, que en el 47% de los casos involucraron a agencias estatales, en el 24% a otras organizaciones de la sociedad civil, en el 21% a actores del sector privado, y en el 8% a instituciones universitarias.

En tercer término, las particularidades de su dispositivo de intervención permitieron al FONTRA generar una gran cantidad de productos. Por la vía de las intervenciones de las organizaciones apoyadas, en efecto, el programa arrojó cerca de ochocientos productos tangibles.

## Productos tangibles del programa FONTRA

### - Una encuesta masiva a nivel nacional

- **Más de 60 publicaciones de resultados** (informes, sistematizaciones, estudios de casos, guías informativas, recomendaciones, manuales, matrices de indicadores, estudios de diagnóstico, mapeos e índices, ponencias, artículos de divulgación y libros)

- **85 instrumentos específicos vinculados con la transparencia empresarial** (diagnósticos de clima ético, planificaciones fiscales transparentes, propuestas de responsabilidad social empresarial y códigos de ética)

- **90 herramientas de participación ciudadana e incidencia legislativa** (pedidos de acceso a información pública, recursos de amparo, denuncias, audiencias y foros públicos, proyectos de ley)

- **Más de 300 productos vinculados a capacitaciones y transferencia de conocimiento** (talleres, actividades y materiales de capacitación, jornadas, cursos, seminarios, plataformas de aprendizaje a distancia)

- **Más de 250 productos asociados a la difusión y comunicación de temas específicos en medios de comunicación tradicionales y electrónicos** (notas de prensa, campañas mediáticas, boletines informativos, gacetas de prensa, blogs y sitios webs, espacios publicitarios).

El mapa de productos e intervenciones resultantes da cuenta de una intervención múltiple y original que exploró diversas vías para mejorar las condiciones de transparencia y rendición de cuentas en una variedad de contextos. La distribución de estos productos por país, por su parte, proporciona una clave de las diversas realidades y agendas nacionales presentes en la región. Así, por ejemplo, Argentina presentó una distribución relativamente proporcionada de las propuestas entre categorías de productos, mientras que en Chile y en Bolivia se destacó el trabajo vinculado a la capacitación y la transferencia de conocimientos específicos, expresión de las necesidades de sensibilización e información de los diferentes públicos abordados. En el caso uruguayo, por su parte, resaltó la importancia de la difusión de las acciones realizadas en los medios de comunicación. Este resultado es consistente con los análisis obtenidos sobre la falta de presencia en la agenda pública, política y ciudadana de Uruguay de los temas de transparencia, lucha contra la corrupción y rendición de cuentas, situación que se inscribe en la posición diferencial de ese país en la región por la calidad de sus instituciones democráticas y el carácter marginal del problema de la corrupción en su escenario político y cultural.

Por efecto de estas intervenciones, las condiciones actuales han dejado de ser las mismas en las cuales el programa fue lanzado: hoy contamos no solamente con una serie de experiencias exitosas sino también con un conjunto de soportes materiales que adoptan la forma de conocimientos acumulados. Muchas intervenciones puntuales sobre espacios y actores han generado una nueva “línea de base” para pensar la transparencia y la rendición de cuentas. Un elemento común a la mayor parte de los productos resultantes de los proyectos apoyados es que, a demanda de FONTRA, han sido sistematizados y, por sus características intrínsecas, puede ser retomados, ajustados a nuevas realidades, y aplicados en otros contextos sin necesidad de un diseño que parta de cero. Tal es el caso de, por ejemplo, los modelos de intervención desarrollados en Chile y Paraguay a nivel municipal y centrados en diagnósticos participativos de demandas, los productos —como los de CABOCO en Bolivia y Ciudadanos 365 en Argentina— basados en el desarrollo de plataformas web para la mejora del acceso a información pública, y las matrices de indicadores vinculados a riesgos de corrupción en el sistema de compras públicas como la desarrollada por el CEJ en Paraguay. De ese modo, los productos se integran a un acervo del que disponen tanto la ciudadanía como las organizaciones participantes, sus aliadas y toda otra interesada, y pasan a constituir antecedentes a partir de los cuales es posible seguir trabajando en cada ámbito que requiera de herramientas para combatir la corrupción.

Con el propósito de que ese acervo de experiencias estuviera disponible para cualquier interesado, FONTRA desplegó desde sus inicios un intenso proceso de comunicación y difusión por medio de la confección de páginas web, la redacción de boletines que fueron masivamente distribuidos entre las organizaciones de la sociedad civil de la región durante el período de implementación del programa, y la participación en (u organización de) eventos de debate e intercambio.

El programa fortaleció su visibilidad en la región a través de su presencia en la VII Conferencia Interamericana de Responsabilidad Social Empresarial, celebrada en Punta del Este, Uruguay, en diciembre de 2009<sup>117</sup>. Un año más tarde tenía lugar en Buenos Aires el evento central de diseminación de resultados del programa: la conferencia internacional sobre “El Poder de la Transparencia. Gobiernos, Sociedad Civil y Empresas: Alianzas estratégicas para combatir la corrupción”<sup>118</sup>.

.....  
117 Con eje en el tema de la transparencia, la conferencia contó con la presencia de más de ochocientos expertos en RSE de toda América. El FONTRA estuvo representado en el panel titulado “La transparencia: Estrategia indispensable de una empresa responsable”, impulsado por el ICD.

118 Participaron de la conferencia funcionarios internacionales, altos funcionarios de los países participantes y líderes de organizaciones de la sociedad civil. La actividad se desplegó en tres talleres protagonizados por los representantes de las organizaciones apoyadas por el FONTRA. Para más información, véase la relatoría de los talleres en <http://fontra.org/docs/Relatoria%20Talleres.pdf> [Visto el 5/09/11].

La comunicación del FONTRA, sin embargo, no terminó con los proyectos apoyados. Fiel a la temática que promueve, el ICD desarrolló un conjunto de instrumentos comunicacionales que permiten que las experiencias desarrolladas, sus variados productos y los instrumentos de evaluación y rendición de cuentas de las propias organizaciones sigan disponibles para el público. Así pues, su página web ([www.fontra.org](http://www.fontra.org)) proporciona, en forma clara y accesible, información sobre el espíritu del programa y su funcionamiento, junto con una biblioteca que contiene todos los proyectos financiados (cada uno de ellos con su propia página y documentación), los materiales de la citada conferencia internacional, los seis boletines FONTRA y todas las noticias vinculadas con el programa que se generaron durante su implementación.

## **Aprendizajes colectivos: Efectos y lecciones del FONTRA**

Dada la situación de la corrupción, la transparencia y la rendición de cuentas en la región, desde su lanzamiento el FONTRA se reveló como una iniciativa por demás relevante y necesaria. Las características de su diseño —tales como su flexibilidad y su valoración tanto de la experiencia como de la novedad, es decir, de la búsqueda de nuevas estrategias para enfrentar los viejos problemas— incitaron la presentación de propuestas de intervenciones multidimensionales y variadas en términos temáticos, territoriales y actorales. En consecuencia, los efectos resultantes de su intervención combinan elementos propios de una experiencia innovadora y exploratoria con modificaciones a nivel de la agenda, de los actores y niveles territoriales para la lucha contra la corrupción.

En Argentina, el programa promovió —por medio de iniciativas como las del Centro de Estudios Patagónicos (CEP) y la Fundación Ciudadanos 365— la sensibilización y el empoderamiento de la ciudadanía a nivel municipal y provincial sobre temas de acceso a la información pública, impulsando el uso de herramientas normativas mediante la difusión sobre su aplicación y sus resultados tanto en medios de comunicación tradicionales como en portales web. Asimismo, el FONTRA promocionó la incorporación del mundo académico a la lucha contra la corrupción, desplegando una experiencia original y exitosa en la medida en que la UDESA, una prestigiosa institución universitaria argentina, se propuso pasar “de la teoría a la práctica” y desarrollar acciones vinculadas con un actor anticorrupción “no tradicional”, el Poder Judicial. Esta misma línea de trabajo fue seguida también por la ACIJ en temas de acceso a información vinculados con el trámite judicial de las causas de corrupción. La intervención sobre la realidad argentina incorporó también a agencias gubernamentales, sobre todo a nivel provincial, como en el caso del INECIP sobre compras públicas en

el área de salud en la provincia de Santa Fe. Otros proyectos dieron inicio a una serie de experiencias con el sector privado: entre ellos se cuentan el del CIPPEC, que lo incorporó en el combate contra la corrupción mediante la generación de un vínculo permanente entre organizaciones de la sociedad civil y empresas; y el del Centro de Empleados de Comercio (CEC) de Formosa, dirigido a proporcionar capacitación para Pymes en temas de responsabilidad social empresarial y negocios transparentes. En suma, gracias al FONTRA la sociedad civil pudo realizar en Argentina un trabajo de incidencia sostenido en una mirada integral sobre la lucha contra la corrupción. Allí donde, por ejemplo, la academia era percibida como desconectada de la realidad y de las necesidades de las personas concretas, el FONTRA funcionó como conector de la teoría con la praxis, permitió la infusión de ciertos saberes a la dinámica social e impulsó la puesta de la producción académica al servicio de los sectores más afectados por la corrupción.

En Bolivia, la batalla por el mejoramiento de las condiciones de transparencia incorporó a dos actores fundamentales: la ciudadanía y el sector privado. El trabajo encarado por Capacitación y Derechos Ciudadanos (CDC) para colocar en la agenda de debate público el proyecto de ley de acceso a la información pública supuso el desarrollo de audiencias públicas en todo el país, la realización de una importante campaña de difusión sobre el derecho a la información y la constitución de una alianza sostenida con la máxima autoridad en temas de corrupción, el Viceministerio de Transparencia y Lucha contra la Corrupción. Como resultado, se logró en un contexto político álgido generar sensibilidad respecto del poder de la ciudadanía informada como contralor de las acciones del Estado. De igual forma, con el apoyo del FONTRA el sector privado se transformó de mero objeto de discurso en agente de cambio y espacio para generar transformaciones. Así, por ejemplo, la propuesta de Por Bolivia colocó al sector privado exportador en el centro de un proceso de sensibilización y capacitación con herramientas específicas orientadas al desarrollo de la ética en los negocios y de “negocios éticos”; la propuesta de la Cámara Boliviana de la Construcción (CABOCO), por su parte, transparentó un espacio neurálgico como la obra pública al proponerse a través del SIMOP I y II “fomentar la transparencia y ejercer participación e incidencia de control social en los procesos de gestión y ejecución de obras públicas en Bolivia”<sup>119</sup>. Gracias al apoyo del FONTRA, hoy Bolivia cuenta con un sistema online para transparentar las transacciones entre privados y el Estado, herramienta que ya está teniendo impacto sobre la forma de hacer negocios en ese país. Con este apoyo, el FONTRA potenció no solo la exploración de una herramienta de alta accesibilidad y gran potencial de replicabilidad para el control del sistema

.....  
119 Cf. [http://www.caboco.org.bo/index.php?option=com\\_content&view=article&id=48&Itemid=67](http://www.caboco.org.bo/index.php?option=com_content&view=article&id=48&Itemid=67) [Visito el 5/10/11]

de compras estatales en la región, sino la puesta en práctica de uno de sus mensajes centrales: la transparencia puede ser parte de la agenda del sector privado y la articulación de este con la sociedad civil un vínculo virtuoso.

En el marco de la promulgación de la Ley de Transparencia de la Función Pública y de Acceso a la Información de la Administración del Estado, el FONTRA favoreció en Chile cambios importantes en una asignatura pendiente de la región en materia de derechos: las comunidades locales. Así, por ejemplo, el apoyo a los proyectos de la Corporación Libertades Ciudadanas en la comuna de San Joaquín y de GENERA en La Florida propició el desarrollo de modelos de control ciudadano de la gestión municipal, modelos con alta capacidad de replicabilidad no solo dentro de Chile sino también en otros países de la región. La sensibilización y el empoderamiento no solamente de líderes comunitarios y organizaciones de la sociedad civil sino también de la ciudadanía en general se desplegaron a partir de metodologías de diagnóstico participativo de demandas. Estas incidieron en la modificación de las condiciones en que los líderes sociales interactúan con las agencias estatales y reforzaron sus capacidades de liderazgo en su rol de mediadores de las necesidades de las comunidades. Estos modelos de intervención, que contaron con la participación de las más altas autoridades comunales, avanzaron en la formulación de propuestas concretas desde la propia comunidad. Así, la presencia de FONTRA permitió que, mediante el ejercicio pleno del derecho ciudadano al acceso a la información pública y la intervención activa en temas de su realidad cotidiana, ciertas situaciones de vulnerabilidad comenzaran a ser neutralizadas. En otras palabras, la acción de las organizaciones de base apoyadas por FONTRA ha redundado en el empoderamiento de las comunidades, que hoy acceden en mayor medida al ejercicio de sus derechos y han mejorado su calidad de vida.

En el caso de Paraguay, el programa propició avances de la transparencia en las instituciones estatales tanto nacionales como municipales por efecto de acciones de control ciudadano, rendición de cuentas y detección de riesgos de corrupción en el sistema nacional de compras públicas. Los proyectos de Tierra Nueva y SUMANDO, en efecto, llamaron a la ciudadanía a involucrarse en el monitoreo de las finanzas municipales, tanto en relación con las transferencias del Estado nacional a las localidades como en lo que concierne al diseño del propio presupuesto local. Estas iniciativas no solo dejaron en las comunidades una cantidad de capacidades instaladas —tales como los dispositivos de contraloría ciudadana— sino que además promovieron la adopción de fuertes compromisos por parte de los funcionarios municipales que fueron actores destacados de los procesos de diálogo y construcción local. En efecto, los temas trabajados en conjunto con la ciudadanía fueron incorporados a la agenda municipal y los propios actores políticos demostraron su compromiso de llevar esos temas a los niveles nacionales en caso de acceder a escaños legislativos. En concreto, en

el caso paraguayo FONTRA ha iniciado un cambio notable en la forma de hacer y gestionar la política local: los funcionarios públicos han comenzado a involucrar a la ciudadanía —tanto individual como organizada— en el diseño de las políticas públicas.

En Uruguay, finalmente, se desarrollaron acciones sobre tres elementos centrales para la transparencia y la rendición de cuentas -los marcos legislativos y normativos, las percepciones sobre la corrupción y la gobernabilidad, y el acceso a la información pública- que pusieron claramente en evidencia el potencial de la sociedad civil para intervenir a partir del debate, la producción de conocimientos y la formulación de propuestas en los procesos de confección de las políticas públicas. La sociedad civil uruguaya, en efecto, ha demostrado ser un vector articulador de actores, conocimientos y propuestas viables y consensuadas. Así, por ejemplo, el trabajo del Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH), centrado en la construcción de ámbitos públicos plurales para la reflexión y la generación de propuestas para aumentar los estándares de transparencia y rendición de cuentas en materia de compras públicas y financiamiento de partidos y campañas políticas, así como de derecho de acceso a información pública, incidió de manera directa en el tratamiento de las leyes de Protección de Datos Sensibles y Acceso a la Información Pública. La enorme capacidad del CLAEH para convocar a una multiplicidad de actores del campo político —funcionarios, exfuncionarios, legisladores—, académicos, periodistas, representantes de organismos multilaterales de crédito y representantes del mundo empresarial como participantes en sus seminarios y grupos de discusión otorgó a los documentos de ellos resultantes la legitimidad necesaria para que legisladores integrantes de la comisión legislativa encargada de la discusión de las mencionadas normas los llevaran al Congreso como insumo para el debate. Con este proceso confluyeron luego los aportes de Uruguay Transparente y el Centro de Archivos y Acceso a la Información Pública (CAINFO) (desarrollado, este último, conjuntamente con Instituto de Estudios Legales y Sociales del Uruguay-IELSUR) a la difusión de información y la concientización acerca de los efectos negativos de la corrupción sobre la gobernabilidad. Dichos aportes operaron, respectivamente, mediante un mapeo de percepciones y un monitoreo del cumplimiento de las obligaciones que la Ley de Derecho a de Información Pública imponía a las agencias gubernamentales. En suma, las intervenciones específicas basadas en diagnósticos ajustados poseen un potencial a veces no ponderado con justeza para generar cambios institucionales de envergadura. Es como resultado de tales intervenciones que Uruguay cuenta con una ley de acceso a la información.

En conclusión, la presencia del FONTRA en la región ha permitido a las organizaciones de la sociedad civil identificar nuevos actores con los cuales trabajar y entablar con ellos productivas relaciones. Se destacan, en particular, el creciente papel desempeñado por el sector privado en la lu-

cha contra la corrupción y el rol contralor del Poder Judicial. Asimismo, la presencia del programa permitió revalorizar en la práctica los niveles subnacionales, que también en otros campos vienen perfilándose como espacios donde la incidencia encuentra potencial de sustentabilidad temporal e institucional dadas la mayor cercanía entre la ciudadanía y los gobernantes y la posibilidad de mayores controles directos. Las iniciativas apoyadas fortalecieron a las organizaciones seleccionadas y delinearon nuevas tendencias para una agenda regional, elevando los criterios mínimos de transparencia allí donde se desarrollaron actividades y se difundieron resultados. Las organizaciones de la sociedad civil participantes, sus aliados y la ciudadanía en general cuentan ahora con experiencias a partir de las cuales la transparencia en la región no es un “empezar de cero”: la existencia del FONTRA modificó, en sus espacios de intervención, la forma de hacer política de numerosos tomadores de decisiones, la manera de apropiarse de la democracia por parte de la ciudadanía de a pie y las modalidades de incidencia sobre las políticas públicas en sus tres niveles —nacional, provincial y local— por parte de las organizaciones de la sociedad civil, y contribuyó a la gestión y puesta en marcha de legislaciones y regulaciones que ya hoy están mejorando la calidad democrática y las condiciones de vida de la ciudadanía.

## **Algunas conclusiones acerca de la experiencia y sus desafíos**

Por tratarse de una iniciativa nueva, los obstáculos que fueron presentándose al programa en el curso de sus cinco años de ejecución constituyeron, en muchos casos, grandes desafíos que eventualmente redundaron en ricos aprendizajes no solamente para los directamente involucrados sino también para las sociedades civiles de la región.

Cinco países, cuatro convocatorias, doscientas sesenta y un propuestas recibidas, treinta proyectos seleccionados, veintiún organizaciones acompañadas en sus iniciativas para morigerar el impacto de la corrupción y ochocientos productos específicamente diseñados con ese fin: tales son las cifras que han hecho de FONTRA un programa exitoso. La contrapartida de esa abundancia cuantitativa ha sido la calidad de los aprendizajes resultantes, que han allanado el camino a futuras propuestas que continúen, completen, interpelen e incluso desafíen a las realizadas hasta la fecha.

El más importante de esos aprendizajes refiere a la incorporación del sector privado en la lucha anticorrupción ya no solamente en calidad de espacio de intervención o de demandante de la transparencia requerida para el normal desarrollo de sus negocios, sino también como potencial donante para la promoción de políticas e iniciativas en pos de la transparencia y



contra la corrupción. La implementación del programa dejó una serie de enseñanzas en relación con las condiciones en que ese involucramiento tiene lugar. Las actividades de captación de donantes privados insumieron a la agencia ejecutora del programa ingentes esfuerzos, tiempos prolongados y cuantiosos recursos humanos; ello puso de relieve la importancia de contar con una estrategia específicamente diseñada para ello, basada en un mapeo realista de las características y dinámicas de la inversión social privada que considere tanto las dimensiones nacional y subnacional como la presencia de sectores transnacionales que podrían constituirse en aliados estratégicos. El arduo trabajo desarrollado por el ICD y sus aliados mostró que la región y sus empresarios aún no están preparados para el trabajo con, por ejemplo, esquemas de financiamiento conjunto y genérico a nivel regional. Para llegar un esquema semejante la sociedad civil debe generar diagnósticos realistas de la relación entre el sector privado y la inversión social.

Asimismo, es importante tener en cuenta que los actores del sector privado y las organizaciones de la sociedad civil recién están iniciando un proceso de conocimiento mutuo, y el desconocimiento de las respectivas lógicas de funcionamiento, los prejuicios mutuamente referidos y la diversidad de intereses siguen operando a la hora de entablar relaciones de trabajo y alianzas estratégicas. La experiencia del FONTRA mostró que así como la lógica de funcionamiento del mundo empresarial no suele ser directamente accesible a las organizaciones de la sociedad civil, estas necesitan construir frente a su interlocutor privado una imagen accesible de los valores que organizan sus iniciativas, generando la confianza requerida para ser consideradas interlocutores válidos. Así, las actividades de vinculación y sensibilización y la generación y difusión de información clara y precisa sobre la labor de las organizaciones de la sociedad civil son claves para el trabajo con el sector privado y la obtención de su apoyo financiero.

Más en general, la implementación del programa FONTRA demostró lo mucho que puede lograrse con el posicionamiento de una institución como donante dispuesto a inyectar recursos estratégicamente para impulsar temas clave y brindar financiamiento externo para abordar problemas a escala local a organizaciones que nunca antes habían tenido acceso a él.

Por medio del otorgamiento de apoyos financieros, el FONTRA logró mapear la situación de Argentina, Bolivia, Chile, Paraguay y Uruguay en materia de lucha contra la corrupción y promoción de la transparencia. No solo financió propuestas con enfoques innovadores para abordar viejos problemas sino que también invirtió, a través de sus técnicos y del equipo del ICD y de PTF, recursos para dejar capacidad instalada en la sociedad civil, robusteciendo a las organizaciones donatarias.

El programa posibilitó la instalación de los temas de la anticorrupción, la transparencia y la rendición de cuentas en las agendas de tres actores nodales: el sector público, el sector privado y la sociedad civil, tanto en lo que se refiere a sus componentes organizados como en lo que concierne a sus componentes individuales, los ciudadanos de a pie. Para ello contó con aliados tácticos y estratégicos y se proyectó a nivel continental, compartiendo obstáculos, hallazgos y aprendizajes con un amplio conjunto de organizaciones ávidas de aprender de su compendio de buenas prácticas.

El FONTRA no fue un donante convencional: se atrevió a financiar riesgo e innovación, a echar luz de adentro hacia afuera, y a enfrentar los prejuicios de la sociedad civil respecto del sector privado y de este respecto de aquella. Gracias a ello se constituyó en un puente articulador, un nexo conector entre personas y organizaciones preocupadas por la calidad de las instituciones, y un agente promotor de la erradicación de las prácticas que afectan el clima de los negocios y dañan las condiciones de vida de individuos y comunidades.

# FONTRA: treinta iniciativas de la sociedad civil

Entre 2007 y 2010, el Programa FONTRA apoyó treinta iniciativas en cinco países de América del Sur: diecisiete proyectos en Argentina, cuatro en Bolivia y tres en Chile, Paraguay y Uruguay, respectivamente.

## Proyectos en el área de acceso a información

### **1. Transparencia en los Subsidios Estatales destinados a financiar iniciativas privadas en Chile**

- Corporación Participa, Chile

[www.participa.cl](http://www.participa.cl)

### **2. Modelo de control ciudadano sobre el acceso a la información pública en los municipios**

- CLC, Corporación de Libertades Ciudadanas, Chile

[www.libertadesciudadanas.cl](http://www.libertadesciudadanas.cl)

### **3. Rendición de Cuentas y Transparencia en el Ministerio de Hacienda**

- Tierra Nueva, Paraguay

[www.tierranueva.org.py](http://www.tierranueva.org.py)

### **4. Índice de Transparencia Activa**

- CAInfo, Centro de Archivos y Acceso a la Información Pública, Uruguay

[www.cainfo.org.uy](http://www.cainfo.org.uy)

### **5. Acceso a información y Control Posterior a la Corrupción**

- ACIJ, Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia, Argentina

[www.acij.org.ar](http://www.acij.org.ar)

### **6. El funcionamiento del Fuero Penal Federal en materia tributaria, en la ciudad de Córdoba**

- INECIP, Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales, Argentina

[www.inecip.org](http://www.inecip.org)

**7. Decreto 692/09: su implementación en las empresas estatales santafesinas**

- CIPPEC, Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento, Argentina

[www.cippec.org](http://www.cippec.org)

**8. Ejercicio del derecho de acceso a la información pública en la Provincia de Córdoba**

- Fundación Ciudadanos C365, Argentina

[www.ciudadanos365.com](http://www.ciudadanos365.com)

**9. Ejercicio del derecho de acceso a la información pública en la Provincia de Santa Fe**

- FEC, Fundación Ejercicio Ciudadano, Argentina

[www.ejerciciociudadano.org.ar](http://www.ejerciciociudadano.org.ar)

**10. Acceso a información: control de la corrupción en la Patagonia**

- CEP, Fundación Centro de Estudios Patagónicos, Argentina

[www.estudiospatagonicos.org.ar](http://www.estudiospatagonicos.org.ar)

## **Proyectos en el área de control ciudadano a nivel municipal**

**11. Nuestra Ciudad Coronel Oviedo**

- ONG Sumando, Paraguay

[www.sumando.org.py](http://www.sumando.org.py)

**12. Control Ciudadano en la Municipalidad de La Florida**

- Corporación Genera, Chile

[www.generaenlinea.cl](http://www.generaenlinea.cl)

## **Proyectos en el área de políticas públicas**

**13. Hacia una política pública de recuperación de activos de la corrupción**

- UDESA, Universidad de San Andrés, Argentina

[www.udesa.edu.ar](http://www.udesa.edu.ar)

**14. Fortalecimiento de Ministerio Público para la recuperación de activos de la corrupción**

- UDESA, Universidad de San Andrés, Argentina

[www.udesa.edu.ar](http://www.udesa.edu.ar)

**15. La cooperación internacional como mecanismo para la investigación de la corrupción**

- UDESA, Universidad de San Andrés, Argentina

[www.udesa.edu.ar](http://www.udesa.edu.ar)

**16. Regulación de las actividades de Lobbying en el Congreso de la Nación**

- CIPPEC, Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento, Argentina

[www.cippec.org](http://www.cippec.org)

**17. Regulación de actividades de lobbying a nivel subnacional**

- CIPPEC, Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento, Argentina

[www.cippec.org](http://www.cippec.org)

**18. El derecho a la información - Una herramienta para combatir la corrupción**

- CDC, Capacitación y Derechos Ciudadanos, Bolivia

[www.cdcbolivia.com](http://www.cdcbolivia.com)

**19. Ciudadanía Responsable: Promoción y Fortalecimiento de las Instituciones y los Mecanismos de Transparencia en la Gestión de los Recursos Públicos**

- CLAEH, Centro Latinoamericano de Economía Humana, Uruguay

[www.claeh.org.uy](http://www.claeh.org.uy)

**20. Percepciones y propuestas de acción para enfrentar la corrupción**

- Uruguay Transparente, Uruguay

[www.uruguaytransparente.org.uy](http://www.uruguaytransparente.org.uy)

## **Proyectos en el área de compras públicas**

**21. Sistema de Información y Monitoreo de las Obras Públicas en Bolivia (SIMOP I)**

- CABOCO, Cámara Boliviana de la Construcción, Bolivia

[www.caboco.org.bo](http://www.caboco.org.bo)

**22. Sistema de Información y Monitoreo de las Obras Públicas en Bolivia (SIMOP II)**

- CABOCO, Cámara Boliviana de la Construcción, Bolivia

[www.caboco.org.bo](http://www.caboco.org.bo)

**23. Disminución de riesgos de corrupción en el sistema de compras, licitaciones y contrataciones en el Paraguay**

- CEJ, Centro de Estudios Judiciales, Paraguay

[www.cej.org.py](http://www.cej.org.py)

**24. Construyendo el cambio: Herramientas para Combatir la Corrupción desde las PYMES**

- ACIJ, Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia, Argentina

[www.acij.org.ar](http://www.acij.org.ar)

**25. Mecanismos de detección de incompatibilidades y conflictos de intereses en el Ministerio de Defensa como estrategia de promoción de la transparencia**

- INECIP, Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales, Argentina

[www.inecip.org](http://www.inecip.org)

**26. Fortalecimiento de la transparencia y de las condiciones de competencia en la provisión de insumos al Estado Santafesino**

- INECIP, Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales, Argentina

[www.inecip.org](http://www.inecip.org)

**27. Promoviendo compras electrónicas para el desarrollo del gobierno federal**

- Poder Ciudadano, Argentina

[www.poderciudadano.org](http://www.poderciudadano.org)

**28. Promoviendo el compromiso empresarial en la lucha contra la corrupción**

- CIPPEC, Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento, Argentina

[www.cippec.org](http://www.cippec.org)

## **Proyectos en el área de ética empresarial**

**29. Promoción de la ética en el ámbito de la empresa privada exportadora**

- Por Bolivia, Bolivia

**30. Fomento de la RSE en empresas formoseñas en base a prácticas no corruptas y la transparencia fiscal**

- CEC-FSA, Centro de Empleados de Comercio, Filial Formosa, Argentina

[www.cecfsa.com.ar](http://www.cecfsa.com.ar)



· **Guillermo Correa**

Licenciado en Ciencia Política y Relaciones Internacionales. Coordinador Ejecutivo de la Red Argentina para la Cooperación Internacional.

· **Anabel Cruz**

Directora del Instituto de Comunicación y Desarrollo (ICD), Presidenta de Partnership for Transparency Fund (PTF) y Codirectora de la Iniciativa Regional Rendir Cuentas

· **Inés Pousadela**

Doctora en Ciencias Políticas, ha sido docente e investigadora de la Universidad de San Martín (Buenos Aires) e investigadora visitante de la Universidad de Georgetown. Consultora internacional.

· **José Zalaquett (entrevistado)**

Abogado, profesor titular de Derechos Humanos y de Ética y Gobierno de la Universidad de Chile. Actualmente miembro del Directorio de Televisión Nacional de Chile.



El **Instituto de Comunicación y Desarrollo (ICD)** y **Partnership for Transparency Fund (PTF)** presentan esta publicación, que da cuenta de los resultados y las lecciones aprendidas en una fructífera experiencia conjunta, que con apoyo del **Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN)** del **Banco Interamericano de Desarrollo (BID)**, permitió el desarrollo del **Fondo Regional de Promoción de la Transparencia (FONTRA)**. Esta iniciativa logró desplegar variadas actividades, aportar a la generación de conocimientos y trabajar en alianza con muchos actores de la sociedad civil, de gobiernos locales y nacionales y del sector empresarial y académico, en el objetivo de la lucha contra la corrupción. FONTRA brindó apoyo a 30 proyectos en cinco países de América del Sur [Argentina, Bolivia, Chile, Paraguay y Uruguay] llevados adelante por más de veinte organizaciones de la sociedad civil.

La premisa fundamental de FONTRA fue la convicción de que la participación de la sociedad civil en la lucha contra la corrupción y en pos de la transparencia y la rendición de cuentas debía ser puesta en escena para dejar de ser una mera enunciación y pasar a convertirse en una realidad concreta. Hoy es posible presentar conclusiones, logros, enseñanzas y un conjunto de conocimientos que serán de valiosa utilidad para informar futuras acciones en el campo de la lucha contra la corrupción.