



DOCUMENTO PRELIMINAR

“Obstáculos institucionales que limitan las funciones de los organismos gubernamentales de combate a la corrupción en América Latina”*

Documento introductorio preparado por:
Jim Wesberry

* Documento elaborado por encargo del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD)

**Colonia Tovar, Venezuela
6 y 7 de diciembre de 2004**

PRESENTACIÓN

*"La lucha contra la corrupción, no es sólo una cuestión de dinero;
esta lucha es vital para conservar las democracias".
Eva Joly, Jueza de instrucción en el caso ELF*

El Centro Latinoamericano para la Administración del Desarrollo, CLAD, ha solicitado el presente documento introductorio sobre entramientos institucionales de y a las oficinas anticorrupción de América Latina, para que en el Coloquio Interamericano del 6 y 7 de diciembre de 2004, éstos presentaran sus experiencias nacionales y debatieran sobre las posibles estrategias y políticas para superar los problemas identificados.

El tema de los obstáculos que limiten las investigaciones criminales de corrupción en los gobiernos ha sido poco discutido, tanto en foros como en la literatura, quizás porque sólo en las últimas décadas los países han establecido oficinas o comisiones "anticorrupción" con la misión exclusiva de perseguir a la corrupción oficial.

Del mismo modo que el cobrador de impuestos de los tiempos bíblicos y el fiscalizador de rentas de los tiempos modernos, los investigadores de la corrupción criminal a veces son temidos no solo por parte de los sospechosos de corrupción sujetos a sus investigaciones, sino también por parte de muchos de los demás funcionarios y servidores públicos que temen se pudiera encontrar que algo esté mal en sus actividades, o, en los casos de cleptocracia o corrupción manifiesta, porque se podría abusar de los poderes del Estado para perseguir como corruptos a los enemigos políticos no necesariamente corruptos.

Este temor a menudo se convierte en odio cuando los corruptos buscan justificar sus pecados legales y convierten su criminal desvergüenza en un ataque en contra de los investigadores de sus actos de corrupción. Ese odio deviene en cargos de corrupción contra los investigadores, imputaciones de desperdicio de fondos durante las investigaciones y en prejuicios personales o políticos, o en alegaciones de cacería de brujas. En los casos extremos, se ataca físicamente y hasta se asesina a los investigadores de la corrupción.

A final de muchas investigaciones criminales de corrupción, los investigadores y las oficinas anticorrupción quedan tan dañados como los acusados, a consecuencia de las batallas verbales o físicas. Peor

aun: los pueblos que siguen con entusiasmo las investigaciones y divulgaciones de fraude y corrupción, pronto se olvidan de los soldados heridos en combate y rara vez les dan el reconocimiento que merecen.

La vida promedio de una oficina anticorrupción es de cuatro a seis años. Cuando se cambia la administración, es común que se debilite la oficina anticorrupción o que, simplemente, desaparezca del organigrama gubernamental o de la institución.

Una verdad evidente es que todo el mundo desea investigar a la administración anterior pero nadie quiere investigar a la administración actual y ésta es la paradoja de la institucionalización de la lucha contra la corrupción en una unidad o entidad especializada.

En el presente trabajo se presenta una compilación de información obtenida por medio de investigaciones de la literatura, entrevistas y cuestionarios dirigidos a los principales organismos gubernamentales de combate a la corrupción en América Latina, con la esperanza que sea útil a los fines que persigue el coloquio.

INDICE

Presentación	p. 02
Índice	p. 04
Resumen Ejecutivo	p. 06
Capítulo I. UN BALANCE INQUIETANTE	p. 07
Capítulo II. OBSTÁCULOS INSTITUCIONALES	p. 10
1. Los organismos internacionales	p. 10
Obstáculo 1.1: Carencia de una institucionalidad internacional específica	p. 10
Obstáculo 1.2: Desproporción entre el poder de la corrupción globalizada y el poder de los organismos de control	p. 11
Obstáculo 1.3: Incomprensiones culturales	p. 12
Obstáculo 1.4: No hay suficiente voluntad política de los poderes Internacionales	p. 12
2. Los organismos nacionales	p. 13
El control social	p. 14
El aparato estatal anticorrupción	p. 14
Obstáculo 2.1. No hay coordinación interinstitucional	p. 15
Obstáculo 2.2. Desfase entre la institucionalidad y la ampliación de la corrupción	p. 16
Obstáculo 2.3. Problemas de autonomía y de atribuciones	p. 16
Obstáculo 2.4. Débil apoyo del poder judicial	p. 17
Obstáculo 2.5. La débil voluntad política de los actores	p. 18
Obstáculo 2.6. La democracia “capturada”. La ingerencia de los poderes del Estado o de los poderes privados	p. 20
Obstáculo 2.7: La judicialización	p. 22

Obstáculo 2.8: Débil institucionalidad de las Oficinas Presidenciales o de las Comisiones temporales	p. 23
Obstáculo 2.9. Obstáculos internos y externos	p. 27
Obstáculo 2.10. Problemas de presupuesto y recursos y de autonomía financiera	p. 27
Capítulo III. OBSTÁCULOS POLÍTICOS	p. 29
Una visión integral	p. 29
Obstáculos desde el poder	p. 29
Obstáculo 3.1. La falta de voluntad política	p. 29
Obstáculo 3.2. Problemas de acceso a la información	p. 30
Obstáculo 3.3. El poder invisible: conflicto de intereses, organismos vinculados	p. 32
Capítulo IV OBSTÁCULOS CULTURALES	p. 35
Obstáculo 4.1. El colapso del contrato social	p. 35
Obstáculo 4.2. La sobreexpectativa ciudadana	p. 36
Obstáculo 4.3. Una ética utilitarista y permisiva	p. 36
Obstáculo 4.4. La degradación de la responsabilidad en los actores políticos y la reducción de la confianza de la ciudadanía	p. 38
Obstáculo 4.5. La desvalorización de la ética	p. 40
Capítulo V. EXPERIENCIAS EXITOSAS	p. 41

RESUMEN EJECUTIVO

La lucha contra la corrupción ha tenido avances significativos. Sin embargo, la corrupción perfecciona sus métodos para contener las estrategias de combate al mal. Los avances aparecen a menudo como temporales y la corrupción afecta a los más altos niveles. Por ello ha surgido la preocupación por analizar los obstáculos para la lucha institucional contra la corrupción.

Se presentan obstáculos institucionales a nivel internacional, especialmente la falta de colaboración efectiva de los países centrales, y a nivel nacional, sobre todo la falta de autonomía y continuidad de las instituciones, así como la limitación de recursos. Se presentan obstáculos políticos, principalmente por la falta de voluntad política del poder constituido y por la conformación de redes de complicidad. Se presentan obstáculos culturales por la difusión de una ética utilitarista-individualista y la persistencia de costumbres de utilización populista de los bienes públicos.

Progresivamente se han construido estrategias cada vez más integrales, pero los obstáculos se adaptan a cualquier estrategia y continúan.

El obstáculo principal en casi todos los países es la falta de voluntad del poder constituido para enfrentar la corrupción.

La corrupción política se asienta sobre todo en la construcción de redes de alianzas, complicidad e impunidad de los diversos actores poderosos que intervienen en la cadena, es decir, en la construcción de un poder de la corrupción. Para poder enfrentar este mal, sobre todo en su forma generalizada y sistémica, se requiere un nuevo poder, la alianza estratégica del aparato anticorrupción del Estado, con la participación de la sociedad civil y la acción de la opinión pública.

Se debe considerar la construcción de un poder autónomo, donde los organismos públicos encargados del combate a la corrupción se ubiquen entre un carácter estatal y una profunda vinculación a la sociedad civil, entre el poder constituido y el poder constituyente.

Capítulo I

UN BALANCE INQUIETANTE

La lucha contra la corrupción empieza a ser asumida como un problema público a partir de los retornos a la democracia, en los ochenta. Empero vivimos una especie de paradoja: al mismo tiempo que se expande la democracia, hay una percepción del crecimiento de la corrupción.

Aunque si tomamos en cuenta las calificaciones de los países de la Región Andina, en medidas de democracia y buen gobierno, vamos a constatar que “las calificaciones en democracia van de regular a bueno, pero las calificaciones sobre el gobierno van de regular a terrible”;¹ lo que mostraría que el problema está sobre todo en el comportamiento de los gobernantes.

Calificaciones de países de la Región Andina en Medidas de Democracia y Buen Gobierno

Países	TI cor.	ICMcor.	ICC	ICM	Derechos Políticos	Libertades cívicas
Ecuador	2.2 113/133	69/80	73/80	77/80	3	3
Colombia	3.7 59/133	41/80	56/80	56/80	4	4
Venezuela	2.4 100/133	65/80	68/80	72/80	3	4
Perú	3.7 59/133	37/80	54/80	66/80	2	3
Bolivia	2.3 106/133	71/80	78/80	79/80	2	3

Fuente: Klitgaard, 2003²

Inicialmente la tarea se centra sobre todo en la lucha contra la corrupción pública y se vincula a la función de los organismos clásicos de control, especialmente a las Contralorías, que pasan del control contable al control de cuentas y procesos. Surgen diversas estrategias orientadas a enfrentar la corrupción pública; para lo que se privilegia la sanción administrativa y la creación de nuevos cuerpos legales destinados a perseguir al funcionario corrupto.

La percepción de la agudización y de la complejidad del problema, sobre todo a partir de los noventa, impulsa la creación de organismos públicos especializados en la lucha contra la corrupción, ya sea como iniciativa de la sociedad civil o de los gobiernos. Se constituye una especie de Aparato Anticorrupción dentro de la estructura del Estado.

¹ KLITGAARD Robert, *Comprendiendo la corrupción*, Ponencia presentada al 2º Encuentro Subregional de Organismos Anticorrupción, Quito, 14 a 16 octubre de 2003.

² KLITGAARD Robert, *Comprendiendo la corrupción*, Op. Cit.

- TI cor. = Índice de Percepción de corrupción de Transparencia Internacional, 2003. 1 = terrible, 10= superbien. Posición dentro de 133 países. http://www.transparency.org/pressreleases_archive/2003

- ICMcor. = posición de subíndice de corrupción del Índice de Competitividad Microeconómica del Foro Económico Mundial 2002. El Informe de Competitividad Global 2002 – 2003.

<http://www.weforum.org/site/knowledgenavigator.nsf/Content/KB+Country+Profiles>

- ICC = Posición de Índice de Crecimiento de Competitividad del Foro Económico Mundial 2002

- ICM = Posición de Índice de Competitividad Microeconómica del Foro Económico Mundial 2002

- Derechos Políticos = Evaluación de los derechos políticos de la Casa de la Libertad. 1 = excelente, 7 = terrible. Libertad en el mundo 2003. <http://www.freedomhouse.org/research/index.htm>

- Libertades cívicas = Evaluación de las libertades cívicas de la Casa de la Libertad. 1=excelente, 7= terrible.

Se percibe que el problema no es sólo del sector público, ni un asunto de los países subdesarrollados, sino que la corrupción es un proceso integral en que convergen factores económicos, políticos, culturales; y en que participan actores privados y públicos, e inciden trayectorias nacionales y transnacionales. Las estrategias se orientan a respuestas más integrales, por lo que se consensuan planes nacionales de lucha contra la corrupción y de promoción de la ética; se desarrollan diversos instrumentos para ganar la transparencia; y se construyen políticas preventivas. La expectativa era que la corrupción podía ser vencida; la promesa del poder constituido era el compromiso de derrotar el mal.

Y en realidad ha habido significativos avances en esta tarea, sobre todo en la visibilización del problema, en la creación de disposiciones legales nacionales e internacionales y de organismos especializados para combatir la corrupción, en la participación de la ciudadanía en las campañas de prevención y en la denuncia del mal.

Sin embargo, después del camino recorrido empieza a surgir, sobre todo en los organismos especializados, tanto públicos como privados, la pregunta sobre la eficacia de esta lucha. Parecería que entramos en una escalada desigual: conforme se crean estrategias y compromisos para enfrentar el mal, las redes de corrupción e impunidad encuentran respuestas cada vez más sofisticadas para contrarrestarlas.

Por ejemplo, durante la década del 90, se generalizó como una estrategia central de lucha contra la corrupción, la construcción de códigos éticos, consensuados por los diferentes actores en las instituciones públicas. “Lamentablemente la experiencia ha sido que muchas veces los gobiernos ocupan los códigos de conducta con fines declarativos, por mera moda o para agenciarse puntos en la contienda política: se constituyen en meros rituales cuando sus reglas no están: (a) sustentadas en un "entorno ético" que promueva una auténtica integridad, (b) consolidadas culturalmente a través del ejemplo cotidiano, y (c) respaldadas por mecanismos eficaces para detectar, ponderar y sancionar los desvíos".³

Cuando la corrupción se generaliza, funciona como un sistema autopoietico que crea su propio entorno, es decir reacciona con respuestas cada vez más complejas ante las medidas de control. El paso de la corrupción aislada, (Klitgaard la llama “normal”⁴) que se presenta como casos, a la corrupción sistémica (Klitgaard la llama “anormal” y Luis Moreno Ocampo “hipercorrupción”⁵), se define en la afectación a los organismos de control y a los organismos de justicia, al Aparato Anticorrupción del Estado; lo que impacta en el “capital social” de la sociedad y en la confianza de la ciudadanía sobre el funcionamiento de la propia institucionalidad democrática.

Los índices de percepción de la corrupción no evidencian significativos avances de la lucha en diversos países aquejados por el mal: los logros parecen más bien temporales. La corrupción, sobre todo a partir de los 90, llega hasta los más altos niveles de representación.

“En la primera fila de los acusados, aparece hoy el presidente de Nicaragua, Enrique Bolaños, a quien la Contraloría General de su país pide destituir por resistirse a informar

³ TESORO José Luis, Revista Probidad, 4 de septiembre de 2000.

⁴ KLITGAARD R., *Comprendiendo la corrupción*, Op. Cit.

⁵ MORENO Ocampo, Luis, *En defensa propia. Cómo salir de la corrupción*. Editorial Sudamericana, Buenos Aires, 1993.

sobre el origen de cuentas bancarias millonarias que habría utilizado en su campaña electoral en 2001, lo cual dibujaría la figura de un delito electoral. Bolaños sucedió en la presidencia a Arnoldo Alemán (1997-2002), quien fue condenado en primera instancia a fines de 2003 a 20 años de prisión por lavado de dinero.

Un problema similar al de Bolaños afronta su par de Costa Rica, Abel Pacheco, quien es centro de una pesquisa desde 2003, también por la financiación supuestamente irregular de su campaña política. El antecesor de Pacheco, Miguel Angel Rodríguez (1998-2002), quien asumió la secretaría general de la Organización de Estados Americanos (OEA) el 15 de septiembre y debió renunciar a ese cargo menos de un mes después, afronta la acusación de haber recibido comisiones ilegales durante su mandato presidencial en negocios de telecomunicaciones a cargo de la firma francesa Alcatel. Ese efímero secretario general de la OEA regresó a su país y fue inmediatamente detenido y esposado. También en Costa Rica tiene un caso pendiente el ex presidente Rafael Calderón (1990-1994), quien no puede abandonar su país hasta que no concluya la investigación de su presunta participación en un caso de corrupción con recursos del Seguro Social.

En Argentina, el ex presidente Carlos Menem (1989-1999) está procesado por varios cargos, entre ellos por su posible responsabilidad en el contrabando de armas a Croacia y Ecuador. Menem, quien ya estuvo detenido por varias semanas en Argentina, vive ahora en Chile y pesa sobre él un pedido de captura internacional por negarse a declarar en varias de las causas en las que se lo investiga.”⁶

De esta manera, en nuestro Continente, países que parecían menos proclives a la corrupción, como Costa Rica, son escenarios de la propagación del mal.

De modo que parecería que entramos en un ciclo ascendente, similar al de la carrera del control de la enfermedad por anticuerpos: a cada generación de penicilinas, las bacterias, los microbios, reaccionan con defensas más sofisticadas. En esta carrera el control puede empezar a perder la competición. Sólo es posible el remedio en el cambio de terreno. Por ello la urgencia de empezar a investigar los factores que inciden en la limitación de la lucha, inquirir sobre los obstáculos que surgen en el combate a la corrupción.

La clave de este ejercicio está en superar la tendencia a trasladar la responsabilidad hacia otros. Se trata de una mirada auto reflexiva sobre el trabajo desempeñado por los organismos públicos encargados del combate a la corrupción, discernir los obstáculos encontrados en el camino y reconocer las estrategias exitosas para superarlos.

Es un ejercicio delicado, pues “los resultados no se ven en lo inmediato, sobre todo en el campo de la prevención, lo que puede crear desazón”.⁷ Entonces lo que buscamos es un balance que permita reconocer con objetividad los obstáculos y dificultades, pero también las estrategias para superarlos.⁸

⁶ CEVALLOS Diego, *Corrupción de estilo presidencial*, web, noviembre 2004

⁷ VOTRUBA Pedro, *Entrevista*, Ecuador, 5 de noviembre de 2004

⁸ Aunque solicitamos la participación de las principales instituciones públicas de los diversos países de América Latina, no hemos podido contar con las respuestas de la mayoría; por lo cual el documento que presentamos se basa en la información de algunos países y en información de fuentes indirectas; y deberá ser complementado posteriormente en base a los resultados del Coloquio.

Capítulo II

OBSTÁCULOS INSTITUCIONALES

1. LOS ORGANISMOS INTERNACIONALES

A nivel internacional, se ha avanzado sobre todo en dos campos: convenios internacionales de combate a la corrupción y acuerdos de cooperación especialmente en el intercambio de información.

La Convención Interamericana Contra la Corrupción de 1996, ratificada por 29 de los 34 Estados miembros de la Organización de Estados Americanos, se constituye en uno de los primeros instrumentos importantes en afrontar este problema en forma multilateral.

La Convención Antisoborno es aprobada por los países de la OCDE en 1997, como un compromiso de los países desarrollados para enfrentar esta forma de corrupción que afecta sobre todo a la contratación pública.

La firma el 9 diciembre de 2003 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción marca un antes y un después en este movimiento.

La Organización Mundial del Comercio es la única institución de relevancia y alcance mundial que no ha iniciado programas de lucha contra la corrupción.

Obstáculo 1.1: Carencia de una institucionalidad internacional específica

No hay organismos públicos internacionales específicos encargados del combate a la corrupción. A diferencia de los convenios económicos o militares, los convenios internacionales de lucha contra la corrupción no tienen un organismo correspondiente; por lo cual la eficacia de las disposiciones es limitada.

La Convención de las Naciones Unidas, aprobada el 9 de diciembre queda bajo responsabilidad de la Oficina contra la Droga y el Delito de la ONU, más como una ampliación de la lucha contra el narcotráfico, que como un campo propio.

Con ello, **nos encontramos con un primer problema, las resoluciones de los organismos internacionales, como la ONU, la OEA, se reducen a recomendaciones,** pero no tienen el suficiente peso jurídico, no se logra el nivel de resoluciones vinculantes. El Programa Global de las Naciones Unidas de Lucha contra la Corrupción funciona más bien como un espacio de orientación y coordinación. La ejecución y supervisión de la Convención queda a cargo de cada gobierno, como lo establece el propio texto; aunque a menudo no se observa la suficiente voluntad política para implementar las resoluciones.

Peter Eigen, en el Informe de TI del 2003, señala: “Lamentablemente, los países han demostrado un bajo nivel de compromiso con la Convención Antisoborno de la OCDE para penalizar el cohecho de funcionarios públicos extranjeros. Aunque 35 países han ratificado la Convención y sancionado la legislación regulatoria de la misma, su ejecución ha sido deficiente o inexistente.” Además, el Índice de Fuentes de Soborno de Transparencia Internacional, publicado en mayo de 2002, muestra que un gran número de los mayores pagadores de soborno son signatarios de la Convención Antisoborno de la

OCDE, sobre todo en obras públicas/construcción y en gastos militares en armamento y defensa.

Obstáculo 1.2: Desproporción entre el poder de la corrupción globalizada y el poder de los organismos de control

Aquí hay un **obstáculo importante: se constata una desproporción entre el poder de los actores corruptos y el poder de los organismos de control**, sobre todo cuando intervienen actores u organismos transnacionales: “Cuando se presentan casos de corrupción globalizada, existen algunos obstáculos para poder confrontarla. Por un lado, hay muchas multinacionales involucradas en casos de corrupción a lo largo de diferentes países. Pero, por el otro lado, para poder investigar y enjuiciar, estamos obligados a usar instrumentos y leyes nacionales. Como resultado de esto, existe una brecha entre el problema – la demanda judicial- y cómo puede ser resuelto. Muchas veces aparece un caso de corrupción internacional, el cual no puede ser adjudicado por cortes y leyes nacionales. No tenemos todavía una respuesta global para la corrupción; las respuestas son solo nacionales y regionales, por esta razón necesitamos trabajar más en esta área”.⁹ Hay un retraso en la creación de un poder jurídico-ético internacional que pueda responder a la globalización de la corrupción.

Ante la emergencia de nuevas formas de corrupción globalizadas hay un retraso en las formas de enfrentarla, empezando por el propio campo jurídico. “*Lo que debe ser objeto de discusión es la adecuación de las herramientas de la coacción penal a la nueva fenomenología del crimen, tanto en el plano nacional como en el supraestatal. Ello ha de conducir a un distinto modelo de investigación, a la especialización de sus responsables, a nuevos métodos de acceso y posterior tratamiento de la información, a la coordinación de los distintos cuerpos y servicios y a la instauración de estructuras de colaboración y cooperación en los planos nacional y supraestatal. Deben igualmente incorporarse nuevas figuras delictivas y consecuencias sancionadoras, armonizarse las legislaciones estatales y facilitarse la asistencia judicial y la extradición, en la perspectiva de una jurisdicción supranacional.*”¹⁰

“Por ser el delito una violación del Derecho, cualquiera que sea el lugar en que se haya producido, todo Estado viene obligado a ofrecer la más amplia cooperación a quien resulte competente para la investigación y enjuiciamiento. (Empero) **la existencia de obstáculos a la cooperación judicial internacional cuestiona la primacía del Derecho y la independencia de la Justicia.** De ello son ejemplos elocuentes los paraísos fiscales, como territorios exentos que florecen por doquier, ante la complacencia del sistema financiero internacional... Esta flagrante contradicción, que los obstáculos al poder de la Justicia viene a provocar, es consentida por los poderes políticos nacionales que, no obstante criticar cuanto acontece, no parecen hasta el presente resueltos a poner fin a tal estado de cosas. Entre tanto, el poder de la economía criminal se cuida más discretamente de receptor los frutos de la ilegalidad, mientras ejerce la seducción de la riqueza que genera y que acaba por contaminar a la sociedad entera, condicionando las decisiones políticas. En tal situación, el poder democrático acaba siendo prisionero de la criminalidad, a la que,

⁹ ZIDER Daniel, *Entrevista a Eva Joly*, Montevideo, Uruguay, diciembre del 2003, Boletín Ética y Desarrollo, BID, 02 de Junio de 2004, Biblioteca Digital de la Iniciativa Interamericana de Capital Social, Ética y Desarrollo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) - www.iadb.org/etica

¹⁰ GONZÁLEZ Joaquín, *La justicia y la corrupción*, Capítulo V, De la legítima intervención del sistema penal frente a la corrupción política, Madrid, 2001.

indirecta pero indefectiblemente, termina por servir.”¹¹

Obstáculo 1.3: Incomprensiones culturales

Los apoyos de los organismos internacionales en la lucha contra la corrupción en los diferentes países se han dirigido sobre todo a las áreas de transparencia, prevención y capacitación. La Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción en la Administración Pública Federal (CITCC) de México, destaca: “A nivel internacional, la Comisión ha contado con el apoyo de instituciones como el Instituto del Banco Mundial, para contar con expertos en los foros que se han organizado.”¹²

Aunque aquí también **puede surgir una dificultad, por cuanto los organismos internacionales no perciben las características propias de los procesos políticos y culturales de cada país**, lo que exigiría la creación de metodologías e instrumentos propios para enfrentar el problema, y no la reproducción de un instrumental común manejado desde arriba.

La Comissão de Ética Pública da Presidência da República do Brasil – CEP – señala que “exceto no âmbito da OCDE e da Rede das Américas, os fóruns de cooperação e troca de experiências ainda deixam muito a desejar”.¹³ Los apoyos internacionales evitan entrar en los puntos críticos; aunque en ello incide también la falta de decisión interna, pues los organismos internacionales actúan por solicitud de los países.

Obstáculo 1.4: No hay suficiente voluntad política de los poderes internacionales

Se observa una **falta de colaboración internacional efectiva** para perseguir y castigar a los corruptos cuando se refugian en los países desarrollados. **No hay una correspondencia suficiente entre el discurso de lucha contra la corrupción y las exigencias que se plantean a los gobiernos nacionales, frente al apoyo efectivo cuando deben actuar los gobiernos de los países centrales.**

Dos hechos concretos: la renuencia del Gobierno Japonés a ejecutar la extradición de Fujimori, acusado de graves delitos de corrupción en el Perú, amparándolo bajo el argumento de la doble ciudadanía.

Igualmente en la investigación y extradición de los banqueros prófugos de Ecuador, refugiados en Estados Unidos, no se ha dado una colaboración real. El Director Ejecutivo de la Comisión de Control Cívico de la Corrupción manifiesta: “en varias entrevistas mantenidas con funcionarios de entidades gubernamentales del Gobierno de los EEUU se han presentado reclamos directos sobre la falta de colaboración tanto para la investigación como para la extradición de los banqueros corruptos; sin obtener respuesta a los pedidos. Un argumento presentado es que el Ecuador aún no aprueba una ley sobre el Lavado de Activos, por lo cual no integra los acuerdos de cooperación en intercambio de información.”¹⁴

¹¹ GONZÁLEZ J., Op. Cit.

¹² CITCC México, *Respuesta Formulario CLAD* sobre “Obstáculos”, noviembre 2004

¹³ CEP Brasil, *Respuesta Formulario CLAD* sobre “Obstáculos”, noviembre de 2004

¹⁴ VOTRUBA Pedro, *Entrevista*, Ecuador, 5 noviembre de 2004

Empero los apoyos internacionales no se dan espontáneamente, deben ser contruidos. En la experiencia de la CCCC de Ecuador, se señala: “Después de siete años de trabajo, empezamos a cosechar el apoyo internacional. Desde el comienzo nos apoyó la USAID. Ahora podemos decir que tenemos más respetabilidad a nivel internacional que a nivel nacional, aquí más bien nos temen. El Banco Mundial, por ejemplo, ahora nos ha asignado partidas más allá de las decisiones del Gobierno, en apoyo a programas de contraloría social. Para el programa Contratanet nos han ayudado también COSUDE y otras instituciones”¹⁵

“Hay que saber utilizar los recursos y los apoyos internacionales; pero también manejar los propios recursos y atribuciones. Si un problema se ha suscitado en mi jurisdicción, no hay razón para que no intervenga, así se trate de personas o entidades internacionales.”¹⁶

2. LOS ORGANISMOS PÚBLICOS NACIONALES

En la ruptura de la cadena de la corrupción y de la impunidad, el papel de los organismos públicos de control es decisivo.

La reducción de los controles sociales e institucionales se presenta, ante todo, como una reducción del riesgo para quienes participan en la corrupción: la garantía de impunidad es una condición clave para el desenlace de la cadena de corrupción. Al romperse los cauces de la racionalidad ética, los actores corruptos funcionan en un cálculo de costo-beneficio; si hay un ambiente permisivo de bajo riesgo, el proceso de la corrupción se desata y propaga.

“Dado el nivel de moralidad pública, la cantidad de corrupción depende de los cálculos políticos de los partidos involucrados en la actividad corrupta. ¿Cuáles son los beneficios de la actividad? ¿Cuál es la probabilidad de ser atrapado, y si alguien es atrapado, cuál es el castigo? El individuo corrupto continuará si el beneficio menos el costo moral menos la probabilidad de ser atrapado y si la sanción es menos que cero.”¹⁷

A partir de la experiencia en la investigación acusando de corrupción al alto nivel ejecutivo de la compañía petrolera ELF, desde 1995 hasta 2002, Eva Joly señala: "yo creo que la corrupción es tentadora para mucha gente; es dinero fácil de ganar y presenta poco riesgo." ¹⁸

El control social

Hay cuatro formas de control social: (1) la oferta de ventajas positivas (incentivos) a los actores sociales si cumplen los deseos e intereses de la colectividad; (2) la amenaza con la imposición de sanciones negativas (castigos); (3) el ofrecimiento de buenas razones (uso de la influencia), por las que los actores deberían obedecer; (4) la advertencia de que sería “moralmente incorrecto” si los actores no obedeciesen (apelación a la conciencia o a cualquier otro tipo de compromiso moral)¹⁹

¹⁵ VOTRUBA Pedro, *Entrevista*, Ecuador, 5 noviembre de 2004

¹⁶ COLÓN CARLO Ileana (Puerto Rico), *Entrevista*, 10 noviembre de 2004

¹⁷ KLITGAARD R., *Comprendiendo la corrupción*, Op. Cit.

¹⁸ ZIDER Daniel, Op. Cit.

¹⁹ ECKSTEIN Harry, *Some reflections on the place of force in the social process*, en *Internal War*, Glecoe, III, 1964.

Los controles institucionales frente a la corrupción se han movido sobre todo en el segundo tipo, la amenaza de sanciones negativas; aunque en las estrategias preventivas empiezan a desarrollarse, sobre todo desde los noventa, formas morales y éticas, orientadas a promover la “responsabilidad” de los actores y la participación de la ciudadanía.

Numerosos actores perciben que el control por castigo es eficaz: “Los índices del delito van a disminuir si todos tienen la certeza de que la pena acompaña al delito. Está claro que en la medida en que existan normas procesales que permitan que quien delinque evite cumplir la pena, se seguirá delinquiendo como ahora. Recientemente se han aumentado los máximos de algunas penas, pero nada se dijo de los mínimos y es bueno recordar que quienes aplican las penas son los jueces a petición de los fiscales. Deberían ser revisados los institutos de la *probation*, la libertad condicional, la libertad anticipada, la libertad domiciliaria, etcétera, y establecerse claramente cuándo son de aplicación.”²⁰

“Los cuerpos normativos institucionales en la Administración Pública Ecuatoriana, mantienen como constante de sus planteamientos la política represiva. No se trata de la problemática desde el punto de vista de proporcionar incentivos que premien las actitudes honestas de los empleados y funcionarios, sino más bien desde la proliferación de prohibiciones y la amenaza de sanciones, lo que a la postre no significa sino aguzar el ingenio para descubrir en la norma el camino para burlarla. Se parte de la suposición de que la determinación de altos niveles de sanción, eliminan el problema; pero esto no es así. No importa cuán exigentes puedan ser las normas prohibitivas establecidas, no pueden regular todas las contingencias que se dan en la vida cotidiana de los servidores públicos.”²¹

El aparato estatal anticorrupción

Podemos diferenciar cuatro tipos de instituciones públicas de control y combate a la corrupción, que integran una especie de Aparato Anticorrupción dentro de la estructura del Estado: (i) los organismos tradicionales de control de la administración pública: Contralorías, Fiscalías, Superintendencias; (ii) la Función judicial; (iii) los organismos provenientes de la iniciativa de la sociedad, como en el caso de la Comisión de Control Cívico de la Corrupción del Ecuador; (iv) los organismos provenientes de las iniciativas de otras funciones del Estado, en particular del Ejecutivo, como en el caso del Programa Presidencial de Lucha contra la Corrupción de Colombia o de la Comissão de Ética Pública da Presidência da República do Brasil – CEP –.

Obstáculo 2.1. No hay coordinación interinstitucional

La primera gran dificultad es que, en general, este Aparato Anticorrupción del Estado no actúa en forma coordinada, se presenta duplicación de funciones e incluso una competitividad excluyente.

La CEP de Brasil reconoce que “há uma certa duplicidade de trabalhos e esforços entre os múltiplos órgãos aos quais incumbe a gestão da ética.” Y también que “ainda é débil a integração de ações de gestão da ética do Executivo Federal com outros poderes e níveis

²⁰ PÉREZ CÁRREGA Alejandro, *Nota de Opinión*, Diario La Nación 02/09/2004, Argentina.

²¹ SALTOS Napoleón, *Informe sobre la corrupción en el Ecuador*, BID, Quito, 1999

de gobierno.”²² La CCCCE señala no sólo esta falta de coordinación, sino una campaña de cerco y debilitamiento emprendida desde los otros poderes del Estado, controlados por sectores políticos que se sienten amenazados por la labor de la Comisión.²³

Desde una larga experiencia, la ex Contralora de Puerto Rico del período 1987 - 1997, Ileana Colón, señala: “Si el Departamento de Justicia es el encargado de presentar los casos ante los jueces, y la Contraloría está encargada de fundamentar los casos, de presentar los indicios, no hay razón para que no trabajen juntos, coordinadamente. Pero eso no sucede. Hay gente pequeña que no colabora por celos, por aparecer más que el otro. El corrupto, el político carrerista sabe esto, conoce que no hay colaboración, sabe que los diferentes organismos de control no se comunican. Sabe que si un organismo le ha descubierto algún problema, el otro puede no interesarse y detener el proceso, y entonces aprovecha esta incomunicación para bloquear los controles.”²⁴

Sólo en momentos extraordinarios y bajo la presión de la movilización social y de la opinión pública se puede observar una significativa coordinación, como sucedió, por ejemplo, en Ecuador, en 1997, en el período posterior a la caída de Abdalá Bucaram, para investigar la corrupción del régimen defenestrado, en que participan en forma convergente la Comisión de Fiscalización, la Contraloría General del Estado y la recién creada Comisión Cívica Anticorrupción.²⁵

Esta irrupción de las movilizaciones sociales se presenta como reacción a coyunturas de corrupción generalizada. “Cuando la corrupción se generaliza y aún más, cuando se presenta como hipercorrupción, es decir como corrupción sistémica, las acciones desde la institucionalidad pierden eficacia y se requiere un poder diferente, especialmente desde el protagonismo de la sociedad civil y de la opinión pública autónoma. Esta situación la observamos en los procesos de Collor de Melo, en Brasil, de Carlos Andrés Pérez en Venezuela, de Bucaram y Jamil Mahuad en Ecuador. En efecto, la generalización de la corrupción afecta a la legitimidad de la institucionalidad democrática; por lo cual ésta pierde la fuerza para enfrentar el problema.”²⁶

Obstáculo 2.2. Desfase entre la institucionalidad y la ampliación de la corrupción

Esta falta de coordinación entre las diversas instituciones del Aparato Anticorrupción, acentúa el desfase entre las atribuciones de los organismos públicos especializados y los nuevos alcances de la corrupción, sobre todo cuando ésta se generaliza o se vuelve sistémica. **“Los sistemas anticorrupción suelen estar preparados para un caudal más o menos standard de transgresiones, pero no para un desborde de actos corruptos.”**²⁷

Este desfase se acentúa por el impacto de una visión reduccionista del papel del Estado promovida por el “Consenso de Washington”, en los noventa, en el período de mayor agudización de la corrupción en nuestro Continente. “Al igual que en muchos países de América Latina, el Perú registra una baja institucionalidad producto no sólo de los desajustes que promovió el Consenso de Washington al restar impulso a los roles del

²² CEP Brasil, *Respuesta Formulario CLAD sobre “Obstáculos”*, noviembre de 2004

²³ VOTRUBA Pedro, *Entrevista*, Ecuador, 5 noviembre de 2004

²⁴ COLÓN CARLO Ileana, *Entrevista*, 10 noviembre de 2004

²⁵ SALTOS Napoleón, *Ética y corrupción*, Editorial Silva, Quito, 1999.

²⁶ SALTOS Napoleón, *Cátedra virtual Ética y corrupción*, Módulo III, CLAD, 2002

²⁷ MANFRONI Carlos, *Comunicación*, Argentina, 12 noviembre de 2004

Estado y al fortalecimiento de sus instituciones, sino de los propios cambios de rumbo que se ensayaron para priorizar el mercado por encima del Estado.”²⁸

Obstáculo 2.3. Problemas de autonomía y de atribuciones

En el campo institucional pueden aparecer **obstáculos en cuanto al grado de autonomía o dependencia, y al ámbito de las funciones institucionales**. Esta situación está marcada, ante todo, por el origen del mandato y de la designación de los responsables.

Aquí puede producirse **un doble obstáculo: de un lado, la limitación de las atribuciones del organismos anticorrupción; y de otro, en la sociedad se presenta una “confusión sobre las competencias de la oficina anticorrupción**, a la cual se le atribuyen supuestas capacidades de acusar, juzgar y sancionar hechos de corrupción y se espera de ella que ‘mande a los corruptos a la cárcel’”²⁹. Esta sobreexpectativa de la ciudadanía puede incidir en una baja de la confianza sobre la eficacia de la labor de los organismos públicos encargados del combate a la corrupción.

El problema de fondo es que **no se ha podido definir un espacio claro de funciones de estos organismos dentro de la institucionalidad estatal, no se ha podido establecer un campo de decisiones vinculantes desde la acción ética** y se producen confusiones, oposiciones con otras instancias, o finalmente falta de coordinación y cooperación.

En muchos casos, ha sido necesario “crear una institucionalidad de la nada, sin una legislación específica y que por la coyuntura boliviana, ser parte inicialmente del Congreso de la República – Vicepresidencia de la República y luego funcionar como una delegación presidencial. Esta figura le da más poder temporalmente, pero a la vez mayor dependencia del criterio presidencial.”³⁰ La carencia de un soporte institucional propio, en la mayoría de los casos, desemboca en la adscripción a otras instancias, lo que le confiere un poder delegado, pero en cambio le corta autonomía en sus funciones.

En general, se reconoce dos ámbitos propios de los organismos públicos: la prevención y la fiscalización e investigación de los casos de corrupción. Sin embargo no siempre estas dos actividades se complementan. “Al comenzar el gobierno de De la Rúa, a las facultades de prevención de la Oficina de Ética, se le agregaron facultades de fiscalía. En mi opinión, no fue conveniente, porque la investigación genera cierta inestabilidad a la prevención.”³¹

La mayor autonomía se encuentra en las instituciones originadas en la iniciativa de la sociedad; ya que allí se parte de una representación de diversos colegios electorales de la sociedad civil.

En cuanto a los organismos clásicos de control de la corrupción, especialmente en el caso de las Contralorías encontramos también diversas variantes respecto a su origen:

²⁸ MORELLI Carlos, *Comunicación*, Lima, 18 noviembre de 2004

²⁹ CAJIAS DE LA VEGA Guadalupe, Delegación Presidencial Anticorrupción, Bolivia, *Respuesta al Cuestionario CLAD sobre “Obstáculos”*, 8 noviembre de 2004

³⁰ CAJIAS DE LA VEGA Guadalupe, Delegación Presidencial Anticorrupción, Bolivia, *Respuesta al Cuestionario CLAD sobre “Obstáculos”*, 8 noviembre de 2004

³¹ MANFRONI Carlos, *Comunicación*, Argentina, 12 noviembre de 2004

- (1) Nominación con participación del Ejecutivo y el Congreso, lo que puede cargar de politización a la institución. Se dan casos, como en Ecuador, en donde la incapacidad de un acuerdo parlamentario ha obstaculizado el nombramiento del Contralor definitivo, lo que ha dejado a la Contraloría en una situación de inestabilidad y provisionalidad. Una situación similar, desde un mayor tiempo atrás, encontramos en Bolivia.
- (2) Presentación de candidaturas calificadas por parte de colegios de la sociedad civil, aunque la decisión final es del Ejecutivo y del Parlamento, como en el caso de Guatemala. Si bien esta forma no es una garantía definitiva para evitar los problemas de interferencia política, al menos crean un filtro adicional y exigencias de mayor transparencia en la nominación de los principales funcionarios de los organismos de control.

Las Oficinas Presidenciales se rigen por decretos ejecutivos, ligados a las decisiones de los gobiernos.

Obstáculo 2.4. Débil apoyo del poder judicial.

El grado de autonomía de los poderes judiciales de los diversos países varía: podemos encontrar una gradación desde una independencia real de poderes, hasta la interferencia y la politización de la Cortes. Este es uno de los problemas más delicados en el funcionamiento de la institucionalidad democrática, como señala Helen Mack en Guatemala.

En Argentina, “Los jueces están atemorizados con las amenazas de juicio político o bien deben favores políticos. Este gobierno se dedicó desde el comienzo a demostrar a los jueces que pueden ser removidos por cualquier causa.”³²

Esta situación, en varios países, desemboca en una **falta de colaboración de la función judicial en el seguimiento de los casos trasladados por los organismos públicos encargados del combate a la corrupción, y genera un círculo de impunidad**, como el obstáculo mayor para enfrentar el problema, ya que en muchos casos termina por invalidar todo el trabajo realizado y el riesgo asumido. La impunidad como regla general, siempre pasa por la debilidad o falta de actuación del poder judicial.

El Director Ejecutivo de la CCCC de Ecuador, Pedro Votruba, cuando relata el caso más extremo de impunidad vivido en los siete años de labor, la acusación de enriquecimiento ilícito contra el Alcalde de Buena Fe, Joffre Patricio Mendoza Palma, tesorero del Partido del ex Presidente Abdalá Bucaram, señala: “es uno de los casos más documentados presentado por la Comisión, las pruebas son concluyentes. Sin embargo, el Fiscal demoró la solicitud orden de prisión preventiva. El Presidente de la Corte dispuso con mucho retraso la prisión preventiva, pero no expidió la boleta de ejecución, con lo cual no fue posible la detención. En el transcurso de la investigación realizada por la C.C.C.C., son asesinados el Concejal denunciante y dos testigos más. El Fiscal Provincial se abstiene de acusar. Un nuevo Presidente de la Corte Superior eleva el caso a consulta a la Fiscalía General. La Fiscalía General ratifica lo actuado por el Fiscal de Los Ríos por cuanto falta en la documentación el examen especial que sobre enriquecimiento ilícito debió realizar la Contraloría General del Estado. El Presidente de la Corte Superior archiva la causa. El

³² MANFRONI Carlos, *Comunicación*, Argentina, 12 noviembre de 2004

resultado final es la impunidad, que causa un efecto grave: la ciudadanía ve que es imposible luchar contra el poder corrupto.”³³ Este juego puede ser entendido sólo por la fuerte interferencia del poder político en la actuación de la justicia.

“El poder judicial en Argentina – y en particular la Justicia Federal competente en delitos contra la Administración Pública – no tiene una actitud decidida de avanzar en investigaciones de hechos de corrupción. A pesar de que ninguna investigación de la Oficina Anticorrupción pudo ser desestimada, se crean condiciones para demorar los procesos. Esta situación mantiene la sensación de impunidad. La opinión pública luego no distingue si el problema es la OA o los jueces.”³⁴

En Perú, de acuerdo a la *Primera Encuesta Nacional sobre Gobernabilidad y Corrupción*, aplicada por PROETICA en el 2003, el poder judicial es percibido como la institución más corrupta, seguida por la policía y el gobierno. Aunque, paradójicamente, la ciudadanía cree que son estas tres instituciones las que deberían liderar la lucha contra la corrupción.

Obstáculo 2.5. La débil voluntad política de los actores

En la construcción de la autonomía de los organismos de control intervienen dos trayectorias: **el carácter institucional y la voluntad política de los actores. Los problemas pueden venir desde los dos polos.**

La experiencia de la Contraloría de Puerto Rico en el período 87 – 97 muestra esta posibilidad: constitucionalmente el nombramiento del Contralor parte de la selección que realiza el Ejecutivo, el Gobernador, quien presenta el nombre al Senado y a la Cámara que aprueban por mayoría simple. El nombramiento es por 10 años, lo que permite la desvinculación del origen. Pero esto no es suficiente: “tiene que haber también la voluntad del principal funcionario”. De hecho en el período subsiguiente, a partir de 1997, con la misma institucionalidad, la situación ha cambiado, pues el Contralor es un político vinculado al Ejecutivo que no ha mostrado voluntad política de perseguir la corrupción en que se involucra a representantes de su partido.³⁵

La impunidad se presenta fundamentalmente como la certeza de la continuidad de la cadena de complicidad. La corrupción se asienta en gran parte en la construcción de esta complicidad y en un juego de chantaje por parte de los actores con poder sobre los que entran en el circuito de la corrupción, de tal manera que no puedan abandonar el pacto de silencio. La situación más grave se presenta cuando el Aparato Anticorrupción y, en particular, el Sistema de Justicia, no sólo silencia el problema, sino que se convierte en parte del dispositivo de chantaje para mantener el silencio y la complicidad.

“La corrupción se ha convertido en parte de un cuadro social complejo, destruyendo las redes sociales de confianza.” El cuerpo social pierde capacidad de respuesta. Cuando se presenta “la corrupción anormal o sistemática o hipercorrupción, ... el aparato anticorrupción puede por sí mismo convertirse en corrupto.”³⁶

³³ VOTRUBA Pedro, *Entrevista*, Ecuador, 5 de noviembre de 2004

³⁴ DE MICHELLE Roberto, *Comunicación*, Argentina, 25 noviembre de 2004

³⁵ COLÓN CARLO Ileana, *Entrevista*, 10 noviembre de 2004

³⁶ KLITGAARD R., *Comprendiendo la corrupción*, Op. Cit.

“Para combatir la corrupción (... se requiere): una sociedad responsable y un sistema judicial independiente que pueda abolir la impunidad y aplicar la ley, que es la base de toda sociedad justa con un capital social activo”³⁷. Cuando la corrupción afecta a estos controles, la corrupción encuentra un campo propicio para su reproducción ampliada.

“Cuando este capital social es negativo, a la gente no le importa mucho la lucha contra la corrupción, en esta situación los individuos actúan como animales en el medio de la selva: ellos van a tratar de salvarse de la forma que puedan... Cuando la corrupción se vuelve algo normal no existen diferencias entre el gerente de Enron y un hombre común que roba para enriquecerse a sí mismo”³⁸.

“Los sistemas de justicia favorecen la impunidad y el encubrimiento de la corrupción, gracias a su endeble y permeable institucionalidad,” concluye Helen Mack en referencia a la administración de justicia a través de la experiencia de Guatemala.³⁹

La falta de colaboración de la justicia puede darse también por “la incompetencia de los jueces, que no entienden la complejidad de los problemas de corrupción pública y no están dispuestos a seguir toda la documentación.”⁴⁰

Una situación similar se observa en otros países. Al responder a la pregunta: “¿Cómo enfrenta tradicionalmente el Poder Judicial los casos de corrupción?”, Ángela Ledesma de Argentina y Paulino Verástegui de Bolivia concluyen que “muchos casos de corrupción prescriben sin haber sido juzgados, otros duran años y años, otros terminan siendo absueltos por errores cometidos durante el proceso, o por una mala o deficiente investigación. A su vez, el resto de la comunidad jurídica, como las facultades de derecho, las escuelas judiciales y los colegios de abogados, no parecen estar tomando medidas para complementar o fortalecer la lucha contra la corrupción, y dar elementos a los abogados, magistrados, estudiantes, para evitar estas deficiencias que luego se manifiestan en los casos. Normas deficientes y arcaicas, procesos lentos y poco transparentes, conforman un contexto adecuado para que los actos de corrupción no se resuelvan, aún si han logrado llegar a convertirse en casos judiciales.”⁴¹

Por estas razones, las respuestas únicamente en el campo legal y jurídico no obtienen los resultados esperados. Esto se observa incluso a nivel internacional: la Convención de 1997 de Lucha contra el Cohecho de Funcionarios Públicos Extranjeros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), “todavía no ha causado un impacto lo suficientemente revelador. Se están investigando sólo unos pocos casos en virtud de la convención, y se observa en la mayoría de los países miembro de la OCDE una falta de voluntad política para procesar judicialmente a aquellos involucrados en notorios casos de cohecho. Además, el proceso de monitoreo de la OCDE, que fuera diseñado para garantizar la efectiva implementación y ejecución de la Convención por parte de los Estados miembros, carece de los recursos necesarios y registra demoras en su accionar. La

³⁷ ZIDER Daniel, *Entrevista a Eva Joly*, Op. Cit.

³⁸ ZIDER Daniel, *Entrevista a Eva Joly*, Op. Cit.

³⁹ MACK Helen, *Revista Probidad*, 4 septiembre 2000.

⁴⁰ COLÓN CARLO Ileana, *Entrevista*, 10 noviembre de 2004

⁴¹ **Angela Ledesma**, Jueza Federal de Argentina, Ex Interventora de la Corte Suprema de Justicia de Santiago del Estero y **Paulino Verástegui**, Director, Centro de Estudios de Justicia y Participación, Bolivia, *Cómo la Justicia Obstaculiza a la Justicia*, en *Reforma Legal y Judicial y Control de la Corrupción en América Latina y el Caribe*: Curso a distancia para Bolivia, Colombia, Ecuador, Guatemala, México y Perú (23 de mayo–3 de julio del 2002), www.worldbank.org/governance/esp/judicial

convención fracasará si la OCDE no puede presionar a los gobiernos para que éstos lleven ante la justicia a aquellos responsables de sobornar a funcionarios extranjeros.”⁴²

Obstáculo 2.6. La democracia “capturada”. La ingerencia de los poderes del Estado o de los poderes privados.

En general, los diagnósticos sobre los obstáculos para la lucha contra la corrupción insisten sobre este punto: **la debilidad de los organismos de control a partir de la ingerencia de los poderes del Estado o de los poderes privados.** “El diagnóstico de Transparencia Internacional parte del reconocimiento de que los obstáculos a la transparencia son comunes en los distintos países latinoamericanos a pesar de sus particularidades locales. Entre ellos y fundamentalmente, la inadecuada separación de poderes, la debilidad del sistema judicial y la insuficiencia del acceso a la información pública, como ejes.”⁴³

Entonces entramos en un círculo vicioso: el control controlado, la democracia capturada. Esta captura es la que se muestra bajo la forma del crecimiento de la corrupción política. “Un aspecto particularmente nefasto de la corrupción es la influencia creciente que ejerce el dinero en la vida pública, a través, por ejemplo, del financiamiento de los partidos políticos y de las campañas electorales. (...) Esta forma de corrupción es particularmente nefasta al buen gobierno y a la legitimidad de la democracia porque puede resultar a veces en **la captura del aparato estatal por intereses particulares privados** (...) En una década de transición, el temor de un Estado Leviatán abre el paso a oligarcas que ‘capturan el estado’ (...) La captura del Estado por la corrupción representa una erosión y corrosión de las instituciones democráticas: no sólo compromete la aplicación justa de las leyes existentes, sino que afecta la definición misma de las leyes y su ‘adaptación’ según las necesidades de los intereses en cuestión. Así, la captura del aparato administrativo, judicial y legislativo del estado altera el marco constitucional, legal y reglamentario de la democracia representativa, comprometiendo la idea de la voluntad de la mayoría”⁴⁴

En las investigaciones sobre la corrupción en el período de Fujimori, en Perú, se señala: “Uno de los mayores problemas de la estrategia de apostar a la justicia para controlar la corrupción en los otros poderes del Estado, es que se ha subestimado la vulnerabilidad en la que están sumidos nuestros poderes judiciales. Descubrir cuáles son los factores de esa vulnerabilidad, y desarrollar estrategias para eliminarlos, avanzando más allá de la proclama constitucional de la independencia judicial es lo que nos proponemos”.⁴⁵

⁴² EIGEN Peter, Op. Cit.

⁴³ INFOCIVICA, *Una caja de herramientas para combatir la corrupción*, Buenos Aires / Transparency International en América Latina y el Caribe, TILAC, Berlin, 12 de mayo de 2003, www.transparency.org/tilac/biblioteca.

⁴⁴ SANTISO Carlos, *La corrupción y la ética democrática*, III Cátedra Anticorrupción, RICOEP/CLAD, Caracas (2002) Cita a CAIDEN Gerald y Nancy CAIDEN, 1997, *Administrative Corruption*, Public Administration Review 37, p 3. International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2001, *Handbook on Funding of Political Parties and Electoral Campaigns*, Estocolmo, Suecia: IDEA. HELLMAN Joel et al, 2000, *Seize the State., Seize the Day: State Capture, Corruption, and Influence in Transition Economies*, Washington, DC: World Bank, World Bank Policy Research Working Paper N° 2444

⁴⁵ César Azabache, Procurador Adjunto en las Investigaciones de los Casos Fujimori y Montesinos en Perú y Rudecindo Vega, Jefe de Gabinete del Ministerio de la Presidencia del Perú, Experto en materia anticorrupción en Perú, *Interferencia del Poder Ejecutivo en el Poder Judicial*, en *Reforma Legal y Judicial y Control de la Corrupción en América Latina y el Caribe: Curso a distancia para Bolivia, Colombia, Ecuador, Guatemala, México y Perú* (23 de mayo–3 de julio del 2002), www.worldbank.org/governance/esp/judicial

"OBSTÁCULOS PARA LA LUCHA INSTITUCIONAL CONTRA LA CORRUPCIÓN EN AMÉRICA LATINA." EL CASO DEL PERÚ.

Al igual que en muchos países de América Latina, el Perú registra una baja institucionalidad producto no sólo de los desajustes que promovió el Consenso de Washington al restar impulso a los roles del Estado y al fortalecimiento de sus instituciones, sino de los propios cambios de rumbo que se ensayaron para priorizar el mercado por encima del Estado. Ese era el entorno de instituciones débiles donde se desarrolló el proceso de "captura del Estado" que engendró uno de los procesos de corrupción más notorios de América Latina.

Ante este fenómeno inédito de corrupción, la respuesta del estado formal fue débil al comienzo pues la magnitud del problema desbordaba la propia capacidad del Estado. Pero de un modo u otro se pudo salvar la primera valla de investigaciones, acusaciones y enjuiciamiento de más de 1500 personas. Eso pudo lograrse gracias a esfuerzos aislados, en especial del Ministerio Público, mas no por una reacción institucionalizada y orgánica del país y sus fuerzas vivas.

El Perú firmo y ratificó la Convención OEA contra la corrupción, pero no ha logrado adecuar todavía su legislación a lo estipulado en dicha Convención. Pero este ejemplo más la falta de coordinación entre las instituciones encargadas de la administración de justicia y la ausencia de un parlamento fiscalizador, demuestran que la lucha contra **la corrupción no se ha institucionalizado por no haber una Política de Estado** sobre el particular. Este es un requisito fundamental para institucionalizar cualquier esfuerzo serio de lucha contra la corrupción.

A lo anterior se agrega el hecho que la Comisión Nacional de Lucha contra la Corrupción y Transparencia en la Gestión Pública, permanece acéfala desde enero de 2003 a la fecha, toda vez que su Presidente, el llamado Zar Anticorrupción, renunció para ocupar la Embajada de Perú en Argentina; y además se encuentra sin mayor presupuesto y con apenas un plantel mínimo de funcionarios y sin jugar un rol importante en el país. Este tipo de instituciones están llamadas a desempeñar un rol clave, coordinando el propio rol constitucional de otras instituciones, pero al no hacerlo recorta y debilita cualquier esfuerzo nacional.

Hay que reconocer sin embargo que, a pesar de todo, el esfuerzo desplegado por el Perú ha sido notable, toda vez que se lucha contra una mafia que organizó el Estado y sus instituciones de acuerdo a sus propios e ilegítimos intereses, incluso con personal que todavía sigue en puestos claves que desestabilizan desde adentro muchos esfuerzos. Eso no quiere decir que exista una lucha institucional contra la corrupción. Para cumplir tal objetivo, todas las instituciones oficiales y la sociedad civil organizada deben complementar sus esfuerzos en lo que atañe a prevención y sanción.

Para que lo anterior se cumpla, todas las instituciones deben coordinar entre ellas, pero algunas de ellas tienen una importancia mas sensible, pues una Contraloría eficiente y no entregada al poder político es requisito básico para contrarrestar la impunidad y la clara transparencia del gasto público, no bastando decir que en el Perú no se controla porque faltan más de 500 auditores en el país; ¿es este un obstáculo insalvable?. El otro extremo es el poder judicial, que es el que otorga ese sello de credibilidad ante una sociedad que desea acabar con la impunidad y quiere sanciones ejemplares contra la corrupción. La experiencia ha demostrado que para que el poder judicial se refuerce y contribuya a la institucionalidad de la lucha contra la corrupción, debe mejorar notablemente en su fuero interno, lo que se consigue con claros fallos contra la impunidad y no solamente cuadruplicando los sueldos de Vocales y Magistrados. La baja eficiencia de estas dos grandes instituciones constituye parte principal de los obstáculos cuya superación podrá permitir institucionalizar y cohesionar la lucha contra la corrupción en el Perú

Carlos Morelli, *Comunicación*, Lima, 18 noviembre de 2004

Entonces aquí podemos ubicar uno de los **obstáculos más importantes** en la labor de los organismos públicos encargados del combate a la corrupción: de acuerdo al ordenamiento institucional, las Comisiones Cívicas o los Programas Presidenciales actúan sobre todo en el campo de la prevención y la educación; en el campo de la investigación promueven veedurías o realizan seguimientos de la conducta de los diversos actores; y cuando

encuentran indicios de responsabilidad legal trasladan el proceso a las autoridades judiciales. Es decir, la autoridad de los organismos de combate a la corrupción es sobre todo una autoridad moral. Pero ésta requiere un complemento en la acción de las otras instancias; y es allí donde **surgen los obstáculos, sobre todo cuando se presentan grados de politización de la justicia, interferencias en la administración de justicia y la acción de los organismos de control, no sólo por parte de los otros poderes del Estado, del Ejecutivo y del Legislativo, sino también de otros poderes políticos o económicos privados, nacionales o transnacionales.**

Los intentos de romper este círculo mediante la ampliación de las atribuciones de los organismos especializados son coartados por los poderes clásicos del Estado. La CCCC de Ecuador buscó una reforma a su Ley que le permita ser parte del juicio penal, para dar un seguimiento desde adentro a los diversos casos; la respuesta sobre todo por parte del poder judicial, controlado por los partidos tradicionales, ha sido, no sólo negar esta atribución, sino buscar limitar el poder de la Comisión incluso para informar sus resoluciones, hasta que la Justicia se pronuncie sobre la culpabilidad o no del acusado.

Obstáculo 2.7: La judicialización

El peligro es, entonces, la judicialización de la labor de las Comisiones Cívicas o de los Programas Presidenciales, como una forma de eliminar la labor específica de los organismos anticorrupción.

Aunque en este resultado puede también incidir una visión limitada de los propios organismos éticos de lucha contra la corrupción; una especie de autolimitación en las atribuciones. Ileana Colón señala que “los propios contralores ha menudo se quedan únicamente en informes administrativos, pero no pasan a la parte sustantiva del problema, al establecimiento de datos o indicios de fraude o de corrupción.”⁴⁶

Obstáculo 2.8: Débil institucionalidad de las Oficinas Presidenciales o de las Comisiones temporales.

La mayoría de los organismos especializados provienen de la iniciativa del Ejecutivo o de otros poderes del Estado.

En México, “el 4 de diciembre de 2000, se publica el Acuerdo Presidencial de Creación de la Comisión para la Transparencia y el Combate a la Corrupción en la Administración Pública Federal, como una comisión intersecretarial de carácter permanente. El 30 de enero de 2001, se instala de la Comisión Intersecretarial por parte del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.” El ámbito es preventivo: “coordinar las políticas y acciones para prevenir y combatir la corrupción y fomentar la transparencia en el ejercicio de las atribuciones de las diversas dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como dar seguimiento a los programas y acciones que éstas deban llevar a cabo anualmente en las material señaladas.”⁴⁷

Los problemas de estabilidad institucional que han afectado a diversos países en América Latina, pueden afectar a la continuidad ya sea institucional o de directivos

⁴⁶ COLÓN CARLO Ileana, *Entrevista*, 10 noviembre de 2004

⁴⁷ CITCC México, *Respuesta Formulario CLAD sobre “Obstáculos”*

de estos organismos; lo que limita la constitución de una política de Estado ante la corrupción.

En diversos casos se observa la tendencia a constituir organismos temporales con objetivos específicos, dirigidos sobre todo a la investigación de la corrupción de los otros. Pero cuando se acercan al campo propio, hay un muro de contención difícil de superar.

El Caso de la División Criminal de la Fiscalía General del Estado de Georgia, EEUU

En la década de los 1950 irrumpieron varios escándalos en la administración del Estado de Georgia en los EEUU. En 1958 fue elegido un nuevo gobernador, Ernest Vandiver, quien prometió investigarlos. El estableció la División Criminal (DC) en la Fiscalía General, pero con una provisión secreta que dependía⁴⁸ directamente de él y no del Fiscal General, quien fue elegido separadamente. La DC con un pequeño personal de investigación⁴⁹ lanzó varias investigaciones, principalmente de corrupción en la administración anterior del ex Gobernador Marvin Griffin, que fue su propósito principal.

Durante 1959-61 hubo muchas noticias periodísticas sobre los hallazgos de corrupción, que involucraban a los amigos del ex gobernador y especialmente a su hermano, quien eventualmente fue enjuiciado por haber aceptado sobornos de un concesionario de tractores que prácticamente controlaba todas las licitaciones y adquisiciones públicas de tractores por el Estado. El concesionario, finalmente, aceptó su culpabilidad y ayudó en el juicio al hermano del gobernador. Sin embargo, por los esfuerzos de un abogado defensor brillante y astuto, el hermano del ex gobernador no fue encontrado culpable por el jurado del caso. Su hermano postulaba de nuevo a ser gobernador con una candidatura muy fuerte, pero debido a una campaña anti-corrupción de su oponente, Carl Sanders, y todos los escándalos divulgados por la DC, Marvin Griffin perdió la primaria de 1962 y ahí terminó su carrera política.

A pesar de su fuerte campaña anticorrupción, el nuevo gobernador dejó que desapareciera la DC. Cuando los periódicos lanzaron una campaña para su reestablecimiento, el Gobernador Carl Sanders rechazó la idea y cuando un Senador Estatal propuso una ley para reestablecerla fue rechazado abrumadoramente por parte de la legislatura. La DC había servido a su propósito de destruir la reelección del Marvin Griffin, *pero nadie en la estructura del poder político del Estado deseaba que continuara investigando otros casos que podían involucrar a su propia administración.*

WESBERRY Jim, *Testimonio*, 25 Nov. 04

A pesar de ello, hay que reconocer la labor desempeñada por estas Comisiones. La experiencia del Programa Presidencial de Colombia muestra resultados interesantes, sobre todo en el campo de la transparencia.

La Comissão de Ética Pública da Presidência da República do Brasil – CEP, creada mediante Decreto Presidencial de 26 de mayo de 1999, está adscrita directamente a la Presidencia de la República y sus miembros son designados por el Presidente. El ámbito de su acción está sobre todo en la prevención, y tiene como funciones: “(a) subsidiar o

⁴⁸ En aquella época casi todos los funcionarios públicos en el Estado fueron de un solo partido que gobernaba a través de primarias que determinaban los ganadores, seguidas por “elecciones generales” en las cuales la elección fue automática: una costumbre en el Estado de Georgia y en muchos otros del Sur del país, a raíz de la guerra civil desde los 1860. El propósito principal del sistema unipartidario y las primarias fue eliminar la posibilidad de contar los votos de los negros liberados de esclavitud por la guerra civil. Georgia continuó con un solo partido durante 134 años, hasta 2004, cuando el partido opositor finalmente ganó control de ambas cámaras, habiendo elegido su primer gobernador en 2002. Un subproducto del sistema unipartidario fue que el gobernador era todopoderoso. Otro fue la corrupción galopante.

⁴⁹ La DC fue integrada por un Asistente Fiscal General de carrera, muy conocido por su carácter profesional y ética, tres ex agentes del FBI, un joven Contador Público de 25 años de edad, Jim Wesberry, y dos secretarías.

Presidente da República e os Ministros de Estado na tomada de decisão concernente a atos de autoridade que possam implicar descumprimento das normas do Código de Conduta da Alta Administração Federal; (b) administrar o Código de Conduta da Alta Administração Federal, envolvendo atividades de educação, monitoramento e aplicação de sistema de conseqüências, inclusive apuração de denúncias de transgressão de suas normas.”⁵⁰ La CEP Brasil realiza el seguimiento del comportamiento de 800 altos funcionarios. Cuando hay casos de violaciones legales, traslada el caso a las autoridades correspondientes.

Empero este tipo de constitución presenta límites en las atribuciones. En Argentina, se constata la “falta de independencia estructural de la Oficina Anticorrupción y otros organismos de control. Si bien la oficina fue instalada siguiendo el modelo americano, a diferencia de los Estados Unidos, no es una agencia independiente, sino que primero dependía de la presidencia y ahora, del Ministerio de Justicia, con la posibilidad de remover a las autoridades cuando el ministro quiera.”⁵¹

La Oficina Anticorrupción⁵² de Argentina fue creada por la Ley 25.233 de 1999, publicada en el Boletín Oficial del 14 de diciembre 1999, conocida como Ley de Ministerios. El largo período menemista desconstituyó los organismos de control y ubicó, en 1990, dentro de la Corte Suprema de Justicia a jueces adictos al gobierno, a partir del control de la mayoría parlamentaria que mantuvo entre 1987 y 1997. Progresivamente la corrupción se extendió hasta convertirse en un grave problema público. La población toleró la corrupción mientras la economía mostraba fortaleza, pero cuando empezó la crisis económica, los reclamos fueron crecientes, y el rechazo a la corrupción fue una de las causas del triunfo de la oposición. El nuevo Presidente electo, Fernando de la Rúa, decidió mostrar el cumplimiento de la promesa de la lucha contra la corrupción, y encargó esta tarea a su Ministro de Justicia, Ricardo Gil Lavedra, quien promovió la constitución de la OA.

La misión de la OA es “perseguir los casos de corrupción que afecten la administración pública, sus agencias descentralizadas y las organizaciones que reciben fondos públicos... La jurisdicción de la OA se refiere a la función ejecutiva en el nivel nacional, y excluye las ramas legislativa y judicial.” Sin embargo, “la performance de la OA no está garantizada por estrictas salvaguardas formales. Más bien su independencia en la acción y su efectividad dependen más de la dinámica política y de las relaciones. La OA es una unidad especial del Ministerio de Justicia; y responde directamente al Ministro y al Presidente de Argentina. Esto no aporta salvaguardas estructurales o garantías de independencia. En el papel, este estatus podría limitar severamente la capacidad de la OA para cumplir su mandato independientemente. Sus miembros tienen nombramientos políticos, bajo contratos provisionales.”⁵³

“Apesar da administração pública brasileira contar com um modelo de gestão da ética, com marcos normativo e institucional bem definidos, não se pode dizer que contamos com uma sistema de gestão da ética. Ainda que na prática as comissões de ética se comuniquem não há procedimento e rotinas estabelecidas para assegurar ação coordenada.” Y también algunos límites respecto a la autonomía: “Ainda que a Comissão

⁵⁰ CEP Brasil, *Respuesta a Cuestionario CLAD sobre “Obstáculos”*

⁵¹ MANFRONI Carlos, *Comunicación*, Argentina, 12 noviembre de 2004

⁵² La información está tomada del Informe del WORLD BANK: MEAGHER Patrick, *Anticorruption Agents: A Review of Experience*, PREM-ECA, febrero 2004, pp 42 - 50

⁵³ MEAGHER Patrick, *Op. Cit.*, p 45. Traducción autores.

de Ética Pública tenha independência de ação, ela está limitada pela falta de autonomia na gestão dos meios para fazer frente às suas demandas.” Esto se vincula a límites de financiamiento, ya que “os recursos alocados são suficientes para as atividades de administração do Código de Conduta da Alta Administração Federal, mas não para as ações de disseminação, supervisão e avaliação da gestão da ética”; y de autonomía financiera pues “a execução dos gastos depende da ação de outras unidades.”⁵⁴

Esta delimitación se establece también en la Comisión Presidencial de México. “La CITCC emprende acciones de carácter preventivo y no de sanciones, por lo cual su mandato es claro. No se tiene sustento en la Constitución de México ni en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. La CITCC se circunscribe al ámbito federal no teniendo ingerencia en las entidades federativas y municipios. La CITCC no es un órgano constitucional autónomo por lo que su origen se encuentra en la Secretaría de la Función Pública.” Este carácter se vincula a limitaciones presupuestarias: “hasta hace algunos años el combate a la corrupción en el gobierno federal era responsabilidad de una sola agencia del gobierno, la Secretaría de la Contraloría, ahora Secretaría de la Función Pública, cuyo presupuesto ha sido uno de los más limitados y dado el enfoque correctivo que se tenía, la capacidad de fiscalización resultaba muy acotada”; así como a limitaciones de personal, pues “la plantilla de personal de la Secretaría Ejecutiva de la CITCC es de sólo 16 personas. para la atención de más de 200 instituciones de la Administración Pública Federal de México.”⁵⁵

En otros casos hay problemas por la reacción de las autoridades ante la labor de las Comisiones. En Honduras, el Consejo Nacional Anticorrupción es desmovilizado por el régimen, a partir de mayo de 2004: “el gobierno no muestra voluntad política, que implica dotar al CNA de una ley desde el poder legislativo, impulsar una reestructuración del Consejo con una mayor participación de la sociedad civil, dotarle del financiamiento respectivo. Más bien ha retrasado la respuesta y no ha tomado decisiones, para evitar las presiones públicas sistemáticas que se venían ejerciendo por el trabajo realizado por el Consejo, por la acción de la participación ciudadana y por la movilización de la opinión pública.”⁵⁶

De acuerdo a PROBIDAD, en Honduras, hay diversos “hechos que están debilitando a instituciones relacionadas con la lucha contra la corrupción, como es el caso del Ministerio Público y el Consejo Nacional Anticorrupción”. Entre estos hechos se señala que “no hubo una adecuada rendición de cuentas y claridad en los criterios utilizados por el Ministerio Público con relación a la decisión de desistir en el procesamiento de varios casos entre los que aparece involucrado el ex Presidente Rafael Leonardo Callejas y otros altos exfuncionarios. Además hubo señalamientos de violaciones a derechos profesionales y laborales a fiscales del Ministerio Público que disintieron con dichas decisiones. Según las denuncias hechas públicas, varios fiscales fueron despedidos sin mediar el debido proceso, mientras que otros son objeto de vigilancia ilegal y amenazas.” Al mismo tiempo se señala que el “Consejo Nacional Anticorrupción se encuentra en un virtual cese de funciones”. Ante esta situación, “en un comunicado oficial fechado 21 de octubre de 2004, el secretario de la Presidencia Luis Cosenza Jiménez declaró que ‘el Consejo Nacional Anticorrupción se mantiene activo pero en este momento está sometido a un proceso de transformación a efecto de volverlo más efectivo’. Según éste, se ha designado una

⁵⁴ CEP Brasil, *Respuesta a Cuestionario CLAD sobre “Obstáculos”*

⁵⁵ CITCC México, *Respuesta Formulario CLAD sobre “Obstáculos”*

⁵⁶ ESPINAL Germán, exSecretario Ejecutivo del CNA Honduras, *Comunicación*, 13 octubre 2004

comisión para preparar un proyecto de ley para darle ‘estatus de permanencia al Consejo’, y sustituir así su carácter de comisión presidencial”.⁵⁷

La inestabilidad o discontinuidad institucional limita la posibilidad de convertir las políticas de lucha contra la corrupción en políticas de Estado, y éstas pueden ser afectadas por los vaivenes de los intereses económicos y políticos que dirigen el país. A menudo, un cambio de gobierno implica también un cambio de políticas, el fin de programas y la remoción de funcionarios eficientes.

En contraparte, la autonomía institucional es una de las garantías para lograr políticas de largo alcance: “el logro más destacado de la CCCC de Ecuador es haber seguido una política de Estado, a pesar de los cambios de los integrantes. En siete años hemos tenido tres Comisiones: la primera integrada por Decreto Ejecutivo del Gobierno Interino de Fabián Alarcón, a raíz de la caída de Abdalá Bucaram. La segunda, integrada mediante una Transitoria por el Gobierno de Mahuad. Y la Tercera constituida en base a la Ley dictada el 12 de Agosto de 1999. Pero el carácter de delegación desde la sociedad civil y la selección de delegados altamente calificados, ha permitido una continuidad en los objetivos y las políticas. Aunque actualmente hay un alto riesgo de perder este carácter, pues ha empezado a presentarse la interferencia de los otros poderes del Estado y de los partidos políticos.”⁵⁸

2.9. Obstáculos internos y externos

En el nivel institucional, “**hay dos tipos de obstáculos: los autocreados, por la falta de decisión, programación y visión del trabajo a realizarse; y los que provienen de la interferencia de intereses económicos y políticos**” que actúan como fieles guardianes del poder involucrado en los hechos de corrupción, y que bloquean cualquier acción.”⁵⁹

“Los resultados eficaces dependen, en primer lugar, de la voluntad política y de la decisión de quien dirige una institución. A menudo los responsables levantan discursos, hablan mucho, organizan sucesivos eventos y seminarios; pero no actúan. Aparentan que hacen algo, se dedican a crear nuevas leyes y nuevas metodologías, pero no hay resultados concretos. Esto se da, no sólo por la falta de un camino claro, sino sobre todo porque los funcionarios tienen temor de enfrentar al poderoso, tienen miedo de perder el cargo. **El primer obstáculo está en la falta de decisión propia.** Una prueba de ello, es que mientras en el período 87-97 se lograron resultados avanzados en el combate del fraude y la corrupción; cuando entró el nuevo Contralor, que era el Secretario de Hacienda del Gobierno, por lo que había un conflicto de intereses, todo cambió, pues entró con el discurso que no hay corrupción que perseguir y que lo importante es la prevención. Y decía eso cuando estábamos en la presencia del partido político más corrupto de la historia de Puerto Rico: del 92 al 2.000 se calcula que habría estafado 3.400 millones de dólares. Decía eso, cuando más de 30 funcionarios de alto nivel del Gobierno al que estaba vinculado han terminado en la cárcel, no por acción del Contralor, sino de las investigaciones federales.”⁶⁰

⁵⁷ PROBIDAD, *Carta enviada al Presidente Ricardo Maduro*, 2 de noviembre de 2004, como parte de la estrategia *Descifrando la corrupción: Claves para el fortalecimiento de las iniciativas anticorrupción en Centroamérica*, jalopez@probidad.org

⁵⁸ VOTRUBA Pedro, *Entrevista*, Ecuador, 5 noviembre de 2004

⁵⁹ VOTRUBA Pedro, *Entrevista*, Ecuador, 5 noviembre de 2004

⁶⁰ COLÓN CARLO Ileana, *Entrevista*, 10 noviembre de 2004

Obstáculo 2.10. Problemas de presupuesto y recursos y de autonomía financiera

Las obstrucciones **pueden presentarse como limitaciones de presupuesto, dificultades en la autonomía financiera, o problemas de personal.** Este es uno de los puntos cotidianos de forcejeo entre los organismos anticorrupción y los organismos encargados del manejo del Presupuesto del Estado.

“Ha sido sumamente difícil – señala el Director de la Oficina Anticorrupción – garantizar la estabilidad y remuneración del personal. Al inicio se realizó un proceso de selección con base en criterios técnicos y profesionales. Luego, dado que se trataba de un nuevo organismo, se convocó a un concurso para cubrir todos los cargos. Ese proceso que se inició a mediados del 2000 aún no ha concluido. Están a la firma del Presidente las designaciones de todos los cargos concursados. Aquí se combinan razones políticas (poco interés porque la OA cuente con personas idóneas y seleccionadas según la ley de carrera administrativa) y económicas (fluctuaciones en las remuneraciones). Esta situación a llevado a muchos integrantes de la OA a dejar el organismo; especialmente porque vario de ellos tenían cargos de mayor estabilidad en otras áreas del Estado (Poder Judicial) o porque dados sus talentos obtuvieron oportunidades en el exterior.”⁶¹

Entre los principales obstáculos que enfrenta la OA, en Argentina, está “la relativa falta de recursos. Si bien la filosofía de quienes diseñamos este organismo fue mostrar que con pocos recursos se podían obtener resultados, permanentemente se enfrentaba obstáculos de financiamiento.”⁶²

Aunque más bien hay una combinación de responsabilidades: “ Al ser la Comisión de Control Cívico de la Corrupción una institución que tiene base constitucional, el financiamiento de ésta entra en el Presupuesto General del Estado, si bien es cierto no se nos ha otorgado la totalidad de lo solicitado, lo aprobado ha sido entregado normalmente. Sin embargo esta situación ha generado un problema que es el que no hemos podido ser buenos gastadores pues hemos tenido que reajustar los programas a la nueva realidad, lo que ha consumido tiempo y por ende retraso en los proyectos”⁶³

El tema presupuestario está ligado al peso y la credibilidad de la institución. “En el período 87 – 97, la Contraloría no tuvo problemas presupuestarios; no nos podían reducir los fondos, y más bien nos incrementaron, porque contábamos con un gran respaldo de la sociedad y de la opinión pública. La sociedad civil apenas vio que existía una institución dispuesta a combatir la corrupción, expresó un apoyo decidido. La sociedad civil fue nuestro principal aliado.”⁶⁴

⁶¹ DE MICHELE Roberto, *Comunicación*, Argentina, 25 nov. 04

⁶² DE MICHELE Roberto, *Comunicación*, Argentina, 25 nov. 04

⁶³ VOTRUBA Pedro, *Entrevista*, Ecuador, 5 noviembre de 2004

⁶⁴ COLÓN CARLO Ileana, *Entrevista*, 10 noviembre de 2004

Capítulo III OBSTÁCULOS POLÍTICOS

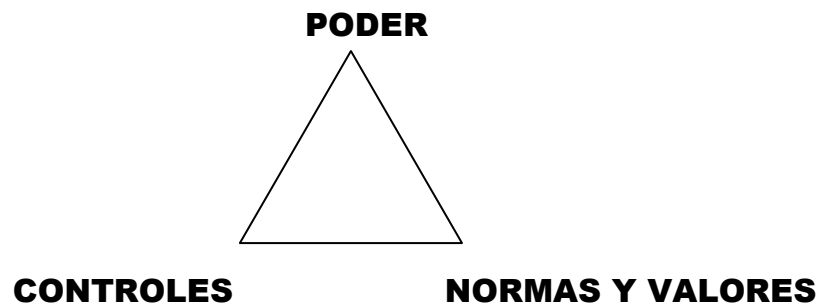
UNA VISIÓN INTEGRAL

“La corrupción - que continúa destruyendo la confianza en las instituciones públicas y privadas - es un problema sistémico; por lo tanto, los medios para derrotarla también deben ser de gran alcance y sistémicos.”⁶⁵

La corrupción es un proceso complejo en que convergen trayectorias políticas, jurídicas, éticas, económicas. El carácter fundamental se presenta como capacidad de decisión: la corrupción es una cadena de decisiones en la que intervienen diversos actores.

La decisión se mueve desde tres ámbitos: (1) el deseo (¿qué quiero?), referido al sistema de motivaciones y al sistema de personalidad (el principio de placer, la ética utilitarista); (2) la realidad (¿qué puedo?), referida al sistema social y, en particular, al sistema político (el principio de realidad, la ética cívica); y (3) normas y valores (¿qué debo?), referidos al sistema cultural (el principio de perfección, la ética universal).

En particular, **el triángulo de la corrupción** política, articula tres procesos de decisiones: (1) el uso del poder, (2) la actuación de los controles sociales y políticos, (3) y la referencia a normas y valores. El debilitamiento de cualquiera de estos vértices precipita la corrupción.



La definición de Robert Klitgaard en la ecuación: $C=M+D-R$ (Corrupción = Monopolio de la decisión + Discrecionalidad – Responsabilidad/rendir cuentas)⁶⁶, va en la misma dirección, aunque aborda dos de los vértices mencionados y no visualiza suficientemente los actores

Los factores y actores que obstaculizan la lucha contra la corrupción son los mismos que la originan, pues los dos procesos no son más que parte de una misma cadena: la impunidad.

⁶⁵ EIGEN Peter, *Informe global sobre la corrupción 2003*, www.sector3.net

⁶⁶ KLITGAARD Robert, *Controlando la corrupción. Una indagación práctica para el gran problema social de fin de siglo*. Editorial Sudamericana, Buenos Aires, 1994.

OBSTÁCULOS DESDE EL PODER

Obstáculo 3.1. La falta de voluntad política

El problema mayor está en la falta de voluntad política por parte del poder constituido para enfrentar la corrupción. Hay un consenso: las luchas contra la corrupción ... del otro.

“El obstáculo más difícil de superar en la lucha contra la corrupción, es la unión del poder político y el poder económico en contra de los intereses comunes, pues actúan en todos los terrenos. Esta unidad se presenta como la creación de leyes especiales con dedicatoria, que terminan por legalizar la propia corrupción, como sucedió en las quiebras bancarias del 98 y 99 con la creación de la Ley de la AGD, hecha a la medida de los intereses de los banqueros y con dedicatoria a responder a un caso particular, como el del Filanbanco, que dos días después de dictada la Ley se acogió a sus disposiciones.”⁶⁷

“El obstáculo mayor es la falta de voluntad política. Puede haber leyes, equipo, recursos, pero si no hay voluntad política no hay resultados. En mi experiencia, como Contralora de Puerto Rico entre 1987 y 1997, me refiero a la falta de voluntad política del Ejecutivo, del Departamento de Justicia, que es el encargado de presentar los casos ante los jueces. La Contraloría puede investigar y establecer indicios de fraude; pero si el Ejecutivo no presenta el caso, todo el proceso se detiene. Una vez presentado puede venir la falta de voluntad política dentro de la justicia... **Esta falta de voluntad política viene sobre todo de la vinculación de los responsables de los organismos de control con el Ejecutivo o con los partidos gobernantes.** El Secretario de Justicia responde al Gobernador, que es el que lo nombra. Entonces el tema es cómo construir esa autonomía. Si el responsable no se separa, no toma distancia del gobierno, no puede actuar. No hace falta más leyes o más procedimiento, sino voluntad y valentía.”⁶⁸

“Desde el inicio la OA (en Argentina) mantuvo una relación tensa con el gobierno que la creó y con los que se sucedieron. Especialmente a partir de investigaciones que involucraron a funcionarios del propio gobierno. En efecto, una de las primeras investigaciones, a principios del 2000 tuvo como destinatario a un alto funcionario del área de seguridad social. La investigación generó a renuncia del funcionario. El juicio tendrá lugar recién en los próximos meses. Todo gobierno supone que estos organismos deben enfocar sus investigaciones en el pasado. La OA también enfocaba al gobierno actual.”⁶⁹

“La relación de la OA con las Cortes de Justicia ha sido pobre. La OA en varias ocasiones ha encontrado que las Cortes no han sido cooperativas o también han sido lentas en tratar los casos que se les ha entregado. Algunos jueces han cuestionado la constitucionalidad de la OA, mientras otros han sido un verdadero muro para la labor de la OA... La relación con el Presidente de la República ha sido distante.”⁷⁰

⁶⁷ VOTRUBA Pedro, *Entrevista*, Ecuador, 5 noviembre de 2004

⁶⁸ COLON CARLO Ileana, *Entrevista*, 10 noviembre de 2004

⁶⁹ DE MICHELE Roberto, *Comunicación*, Argentina, 25 nov. 04

⁷⁰ MEAGHER Patrick, *Op. Cit*, p 46

Para Manfroni, en Argentina, “la corrupción forma una tela de araña tan densa en las estructuras de poder, a nivel nacional, provincial y municipal, que todo cuanto se haga aparece como una cuchara de agua dulce derramada en el océano. El sistema de corrupción forma una masa crítica tan pesada que resulta muy riesgoso combatirla.”⁷¹

La Comisión Presidencial de México destaca que “la función sustantiva sí enfrenta obstáculos pero se cuenta con apoyos del Titular del Ejecutivo Federal y del Secretario de la Función Pública que es el Presidente de la CITCC. Las funciones sustantivas de la CITCC se refieren al combate a la corrupción y transparentar la gestión pública por lo que enfrenta resistencias y obstáculos en las instituciones.”⁷²

Los obstáculos pueden presentarse bajo diferentes formas: las más extremas se refieren a la desaparición de los organismos que se convierten en una amenaza en contra de la impunidad, o la remoción de funcionarios que se tornan en molestos por la tenacidad en su lucha.

Pero puede haber otras formas más sutiles: en el caso de la CCCC de Ecuador, el Presidente de la Corte Suprema de Justicia, vinculado a uno de los partidos tradicionales, busca bloquear la acción de la Comisión mediante la presentación de una consulta al Tribunal Constitucional sobre la inconstitucionalidad del Artículo de la Ley que permite a la Comisión difundir los resultados. “El intento de las fuerzas tradicionales es lograr que la Comisión no pueda decir nada, hasta que no haya un pronunciamiento de los jueces sobre la culpabilidad o no de los implicados; lo que significaría judiabilizar la acción de la Comisión y someterla al manejo de los jueces.”⁷³

Uno de los mecanismos principales es que los poderes centrales, ya sea el Legislativo o el Ejecutivo, o el Judicial, se reservan el carácter de última instancia frente a las actuaciones de los organismos de control, con lo cual los procesos y las decisiones de estos últimos quedan subordinados a la actuación de los primeros. En Argentina, “en otros organismos de control, como la AGN y la Sindicatura General de la Nación, existen otros problemas adicionales. La AGN hace informes que casi nadie revisa y, cuando los revisan, ya es tarde. El órgano encargado de revisar los informes es la Comisión Revisora de Cuentas del Congreso; es decir, diputados y senadores, que es lo mismo que decir: cómplices y protagonistas de la corrupción. La Sindicatura es la auditoría interna, pero los síndicos destacados en cada organismo son nombrados y removidos por el mismo organismo y no por la sindicatura. Tenemos algunas esperanzas con la Fiscalía de Investigaciones Administrativas, que tiene una buena estructura. Veremos qué pasa; pero te anticipo que es imposible que un órgano no político pueda dar un golpe fuerte a la corrupción en la Argentina, porque el sistema político lo trituraría.”⁷⁴

Obstáculo 3.2. Problemas de acceso a la información

Los obstáculos pueden presentarse en cualquier punto del trabajo de los organismos públicos especializados. **Los obstáculos empiezan por las dificultades en el acceso a la información.**

⁷¹ MANFRONI Carlos, *Comunicación*, Argentina, 12 noviembre de 2004

⁷² CITCC México, *Respuesta Formulario CLAD sobre “Obstáculos”*

⁷³ VOTRUBA Pedro, *Entrevista*, Ecuador, 5 noviembre de 2004

⁷⁴ MANFRONI Carlos, *Comunicación*, Argentina, 12 noviembre de 2004

“En el año 2001, uno de cada cuatro periodistas asesinados estaban investigando casos de corrupción y las muertes todavía continúan.” “La presión política y las relaciones impropias con figuras públicas no son los únicos obstáculos que se interponen en el camino de asegurar altos estándares periodísticos. En muchos países, la concentración de la propiedad de los medios en pocas manos amenaza cada vez más el rol vital de los mismos en la lucha anticorrupción. Los problemas de conflictos de intereses y concentración de los medios son muy pronunciados en Italia, donde el Primer Ministro Silvio Berlusconi controla la mayoría de las estaciones de televisión privadas así como también la red de televisión pública. Berlusconi había prometido resolver el conflicto existente entre su cargo político y los intereses de los medios dentro de los primeros 100 días de gobierno, pero para mediados de 2002 no había todavía indicios de que fuera a cumplir su promesa.”⁷⁵

Los medios de comunicación y la opinión pública que se han concebido como una especie de cuarto poder autónomo, en algunos países empiezan a estar supeditados a las presiones de los gobiernos o de los grupos de poder. En Argentina, “el periodismo es cómplice, porque recibe sobornos del gobierno, por vía de un aumento increíble de la publicidad oficial y de otras maneras.”⁷⁶ Aunque “las relaciones con la OA han sido más bien de alto apoyo. Los principales periódicos (*La Nación, Clarín, Página 12*) tienen a algunos de sus principales reporteros cubriendo las actividades de la OA.”⁷⁷

Obstáculo 3.3. El poder invisible: conflicto de intereses, organismos vinculados.

La interferencia de los poderes se presenta como la institucionalización de “democracias capturadas”, en donde actúan desde la sombra poderes invisibles. Esta interferencia se observa a partir de la designación de los responsables de los organismos de control: en su funcionamiento sistémico el poder constituido tiende a colocar bajo su funcionamiento a todo organismo público; de modo que resulta anómalo que desde el interior del propio aparato surja un organismo especializado que busca el control del conjunto del cuerpo administrativo y del poder del Estado. **Esta es la paradoja central de los organismos públicos especializados en el combate a la corrupción: ser a la vez parte del funcionamiento del sistema político, pero requerir un distanciamiento, una autonomía suficiente para poder ejercer su labor.**

Esta situación ha llevado a que en algunos países, como en Venezuela, empiece a levantarse la tesis de la necesidad de construir un “Cuarto Poder Ético”, integrado por los diversos organismos del “Aparato anticorrupción” del Estado, a fin de poder garantizar un funcionamiento diferenciado de los otros poderes del Estado.

Estas interferencias debilitan el funcionamiento de instituciones que habían venido cumpliendo una labor más o menos eficaz en la lucha contra la corrupción, como podemos ver en el cambio de carácter institucional del CICAD en Costa Rica.

El caso del CICAD en Costa Rica

El Centro de Inteligencia Conjunto Antidrogas (CICAD), fue creado en 1992 como un órgano adscrito, en ese momento al Ministerio de Seguridad Pública, por medio del artículo 96 de la Ley sobre Estupefacientes, Sustancias Psicotrópicas, Drogas de Uso no autorizado y Actividades Conexas. El fin

⁷⁵ EIGEN Peter, Op. Cit.

⁷⁶ MANFRONI Carlos, *Comunicación*, Argentina, 12 noviembre de 2004

⁷⁷ MEAGHER Patrick, Op. Cit., p 47

básico del CICAD, según el artículo 97 de la misma ley, es la lucha contra el tráfico ilícito de drogas y delitos conexos, además de coordinar las acciones requeridas en la prosecución de esta lucha.

En sus inicios, el CICAD, funcionó con poco personal, unas 15 personas conformaban la institución y daban abasto con el trabajo. Estos funcionarios debían cumplir con una serie de requisitos, propios de las agencias de policía y seguridad en Costa Rica y en muchas partes del mundo: antecedentes intachables, conocimiento del área donde trabajan y experiencia en el campo. Estos requisitos se observaron con cuidado para la contratación de personal, y sobre todo cuando se tratada del nombramiento del Director Ejecutivo, puesto de gran responsabilidad.

Los ocho Directores que ha tenido el CICAD desde su creación corresponde a funcionarios de gran trayectoria, que provienen de tres instituciones: el Organismo de Investigación Judicial (O.I.J.), la Dirección de Inteligencia y Seguridad (D.I.S.), y el Ministerio Público, y salvo algunos puntillos negros, la mayoría han tenido un desempeño aceptable, ni bueno ni malo, pero sin caer en el extremo de los abusos de poder.

No fue sino hasta el inicio de la administración de Miguel Ángel Rodríguez que las cosas empezaron a ponerse color de hormiga. A partir de 1998, el CICAD pasó a formar parte del Ministerio de la Presidencia y fue entonces cuando arrancó la fiesta circense.

Roger Carvajal Bonilla, un político desconocido, esposo de la ex Directora del OIJ, y actual candidata a la primera Vice Presidencia de la República por el Partido Unidad Social Cristiana, Lineth Saborío Chaverri, pasó a integrar la Junta Directiva del CICAD en calidad de representante del Presidente de la República, y con fundamento en el artículo 99 de la Ley N° 7786, Miguel Ángel Rodríguez lo nombró representante legal y presidente de la Junta Administrativa del Centro.

Y entonces empezaron los problemas: crisis económica de la institución, gastos injustificados, nombramientos de personas allegadas a la Dirección, pero sin la preparación y el aval profesional requerido.

"La Fiesta del cerdo. Corrupción en la lucha antidrogas en Costa Rica", www.americas.tripod.com 2002

Un caso similar se da en Perú, respecto al nombramiento del Procurador, que recae sobre un funcionario vinculado al gobierno de Toledo, al que debe investigar.

Perú: La designación de David Nolasco como procurador es un verdadero escándalo que produce asco.

La confirmación de que el gobierno ha tenido la desfachatez de nombrar a un miembro de Perú Posible (PP) como procurador del Estado para los casos de corrupción de esta administración es un escándalo.

Las pruebas irrefutables que hoy aporta **Perú.21** precisan que David Nolasco no solo ha sido un personero de PP que paseó las calles de Chimbote de la mano con Margarita Toledo -a quien, supuestamente, deberá investigar-, sino que se trata de un militante activo.

La respuesta del increíble presidente del Consejo de Defensa Judicial del Estado, Lorenzo Sotomayor, ante esta bochornosa revelación -"¿es un pecado ser de PP?"- , es patética. Primero, porque refleja el grado de parcialidad con que el gobierno pretende que se investiguen las crecientes irregularidades detectadas durante su administración. Para quienes todavía no les quedaba claro, ahora podrán entender por qué los defensores más cerrados y obstinados del gobierno -Alvarado, Sheput, Garavito, Waisman- se empeñan en evitar, con argumentos deleznable, que la Procuraduría Ad Hoc para la corrupción de la década pasada se ocupe de la corrupción actual. O, también, los nombres que se rumorea que irían al Ministerio de Justicia, todos ligados a Fernando Olivera.

La segunda razón es todavía más grave, porque revela la absoluta incapacidad del gobierno actual para poner en práctica sus planes, incluso aquellos orientados a obstaculizar a la justicia. Desde la burda maniobra para sacar del país a la primera testigo de la 'fábrica de firmas', hasta la designación de Nolasco. Ni para estas cosas son buenos.

Augusto Álvarez Rodrich, *Un Rasputín ad hoc para cada gobierno*, director@peru21.com, 2004

Estas interferencias son más visibles en la corrupción pública. “Los expertos estiman que la corrupción sistémica genera entre un 20 y 25% de aumento en los costos de la contratación pública en América Latina y que tiene con frecuencia como resultado una inferior calidad de lo contratado y adquirido que no contribuyen a la satisfacción de las necesidades básicas de la ciudadanía.”⁷⁸

La Oficina Anticorrupcion de Argentina

Una serie de problemas ha encarado la OA. Los siguientes son los más mencionados por su funcionarios. En primer lugar, la falta de independencia es un asunto serio. La intrusión política ha devenido recientemente un factor importante... Segundo, el personal está empleado bajo contratos temporales... Tercero, la situación presupuestaria permanece incierta y sujeta a futuros cortes... Cuarto, el ostracismo y la baja cooperación de varios jueces ha frustrado los esfuerzos del personal de la OA... Por último, los miembros de la OA no tienen inmunidad frente acciones legales en u contra mientras cumplen sus funciones.

WORLD BANK: MEAGHER Patrick, *Anticorruption Agencies: A Review of Experience*, PREM-ECA, febrero 2004, p 47.

Para que se realice la corrupción sistémica se requiere la intervención de diversos actores, tanto públicos como privados, con una características común, tener poder, es decir capacidad de decisión en la cadena de mando. La corrupción es, ante todo el abuso del poder; pero para lograr su realización, el poder involucrado se garantiza la impunidad, por lo que se convierte en la principal fuente de obstáculos para la labor de los organismos públicos de combate a la corrupción.

Como señala Klitgaard, “la corrupción anormal depende tanto de las condiciones de la sociedad como de la calidad del aparato anticorrupción, incluyendo el liderazgo político. Posiblemente ésta aparece bajo las siguientes condiciones:

- Los ciudadanos no están de acuerdo en el valor de la democracia formal.
- Los ciudadanos no exigen, o tal vez no comprenden “el buen gobierno”.
- El rol del gobierno es expansivo, y esto no es del agrado de los ciudadanos.
- Existen emergencias que van desde la guerra hasta el desorden civil, el colapso financiero, desastres naturales cada uno de los cuales requiere de acciones dramáticas y rápidas que las protecciones de la democracia y del servicio civil son incapaces o nada predispuestas a suministrar.
- Los servidores públicos son muy mal pagados y pobremente calificados.
- El sector privado es débil y nada competitivo, con reglas nada claras sobre el juego en las políticas que coaccionan la competencia extranjera”⁷⁹

⁷⁸ TRANSPARENCIA INTERNACIONAL, *Informe global 2003*.

⁷⁹ KLITGAARD R., Op. Cit.

Capítulo IV OBSTÁCULOS CULTURALES

El clima moral de una nación es el entorno, el medio ambiente del comportamiento de los diferentes actores sociales y políticos. La construcción de una ética cívica es una condición decisiva para garantizar un comportamiento que responda al bien común, es uno de los fundamentos del contrato social. Y cuando surge el problema, la salida empieza por recurrir a los principios: “Cuando una República está corrompida, no se puede remediar ninguno de los males que nacen, más que arrancando la corrupción y recurriendo a los principios: cualquier otra corrección es inútil o supone un nuevo mal” (MONTESQUIEU: *Del espíritu de las leyes*, p. 83).

Sin embargo, en este tiempo de cambios hay un debilitamiento del Estado nacional y del contrato social. Una característica de la modernidad era la distancia entre expectativas y experiencias: las expectativas rebasaban las experiencias. Esta visión se representaba con las ideas centrales de “progreso”, “reforma”, “revolución”. La modernidad política se asentaba en el metarrelato del contrato social como frontera de inclusión y exclusión. “Este paradigma social, político y cultural viene, sin embargo, atravesando desde hace más de una década una gran turbulencia.”⁸⁰

Obstáculo 4.1. El colapso del contrato social

En el tiempo actual para la gran mayoría de la población mundial las experiencias son difíciles y las expectativas son peores; aún más, hay un colapso de las expectativas, porque están sometidas a fuerzas sobre las cuales no tienen ningún control. **Con ello, hay un colapso del contrato social mismo, tanto por el lado del poder, como por el lado de las poblaciones desechables.**⁸¹ Estamos ante “un falso contrato: la apariencia engañosa de un compromiso basado de hecho en unas condiciones impuestas sin discusión a la parte más débil.” Regresamos al status, a la jerarquía social asentada “en la enorme desigualdad de poder económico entre las partes”⁸²

Pasamos del contrato social a nuevas formas de "biopoder" y control, expresadas en el veto de los sectores poderosos sobre la vida de la población: uno de los lados del antiguo contrato queda fuera de la negociación. En la sociedad de control, "los mecanismos se tornan más "democráticos", aún más inmanentes al campo social, distribuidos a través de las mentes y los cuerpos de los ciudadanos. (...) El biopoder es una forma de poder que regula la vida social desde su interior (...): La vida se ha vuelto ahora ... un objeto del poder.”⁸³

La disolución del contrato se expresa en nuevas formas de violencia, bajo el ropaje de una democracia vaciada de su contenido. “Da lo mismo si hay libertad contractual porque la parte más débil tiene que aceptar las condiciones del contrato, por pésimas que sean, porque no tiene otra alternativa. Son sociedades donde emerge la violencia, una violencia política que asume dos formas: la violencia política organizada, y una violencia que

⁸⁰ SANTOS Boaventura, *El Ángelus Novus*, 2003, p 277

⁸¹ SANTOS Boaventura, *Globalización y democracia*, Ponencia presentada en el Foro Social Mundial Temático, Porto Alegre, Brasil, página web ALAI, 2003

⁸² SANTOS Boaventura, *El Ángelus Novus*, 2003, p 280

⁸³ NEGRI Toni y Michael HARDT, *Imperio*, Ediciones desde abajo, Colombia, 2001, pp 65-66

llamamos común, pero tan masiva, que de hecho es una forma despolitizada de violencia política. Corremos el riesgo de vivir en sociedades que son políticamente democráticas pero socialmente fascistas⁸⁴ y moralmente corruptas.

Obstáculo 4.2. La sobreexpectativa ciudadana

Este debilitamiento del contrato social va acompañado de un debilitamiento de la capacidad de respuesta de las instancias públicas ante las demandas de la sociedad, lo que puede generar un obstáculo en la acción de los organismos especializados; pues hay **“una sobreexpectativa de la ciudadanía para que la oficina anticorrupción resuelva rápidamente el tema de la corrupción**. Esto significa que todo esfuerzo se ve como insuficiente⁸⁵; lo que puede afectar a la credibilidad y confianza de la sociedad en la labor de los organismos anticorrupción públicos.

Un exceso de expectativas de la ciudadanía sobre la lucha contra la corrupción, si no obtiene una respuesta y canalización desde la institucionalidad puede tornarse en un problema de gobernabilidad de la acción de los organismos especializados en el combate a la corrupción.

Obstáculo 4.3. Una ética utilitarista y permisiva

Un obstáculo central está en la difusión de una ética utilitarista que coloca como objetivo vital el éxito individual y debilita los lazos del bien común, para sustituirlos con el discurso del bien general.

Esta situación puede agravarse en los países periféricos, ya que en un juego barroco se superponen cumplimientos formales de las normas para obtener buenas certificaciones de los poderes internacionales, y manejos discrecionales de las decisiones para obtener beneficios particulares. En referencia a México se señala, “en general la organización social del país es multifactorial. Persisten los sistemas de integración comunitaria en muchas poblaciones y es posible encontrar estos sistemas de organización aun en las grandes ciudades y en la capital del país; estos nodos tienden al incumplimiento legal y por tanto están expuestos tanto al chantaje de autoridades como de líderes naturales.”⁸⁶

“La corrupción en América Latina, (ha sido) construida a lo largo de los siglos por **una cultura de aprovechamiento, individualismo, autoritarismo, miedo y exclusión**. Hemos aprendido todo esto de las malas costumbres practicadas y enseñadas por las pequeñas elites que han controlado la riqueza y que han usado los gobiernos de nuestros países para favorecer sus intereses en detrimento de las inmensas masas de desposeídos.”⁸⁷

Aunque no podemos aceptar el mito de que la corrupción es un problema de subdesarrollo. Por el contrario, "éste es un problema global. El caso ELF es el mejor ejemplo de cómo la corrupción está presente en los países desarrollados. Las personas que trabajan en el

⁸⁴ SANTOS Boaventura, *Globalización y democracia*, Op. Cit.

⁸⁵ CAJÍAS DE LA VEGA Guadalupe, Delegación Presidencial Anticorrupción, Bolivia, Respuesta a Cuestionario CLAD sobre “Obstáculos”, noviembre de 2004

⁸⁶ CITCC México, *Respuesta Formulario CLAD sobre “Obstáculos”*

⁸⁷ HEMBY Linda y Jaime LÓPEZ (Co-editores), *Editorial: buscando conceptos y estrategias propias*, Revista Probidad, 4 de septiembre de 2000, contacto@probidad.org.sv

negocio petrolero me han dicho que existen muchos casos de corrupción globalizada en su área de trabajo".⁸⁸

Aún más, los casos más complejos de corrupción se operan cuando entran en relación actores nacionales y actores transnacionales. El caso actual de Costa Rica es una prueba, sobre todo porque se realiza en un país que era percibido con bajos niveles de corrupción: otra vez la corrupción se desata en la relación de compañías francesas con Presidentes.

Tampoco se puede aceptar que es un problema únicamente del sector público; sino que más bien el punto en común es que son actores investidos de poder, ya sea público o privado, económico o político.

En el mundo desarrollado, “el escándalo de Enron hizo tambalear al sector corporativo mundial y menoscabó gravemente la confianza de la sociedad en la integridad del sector privado. Enron y los otros escándalos que le sucedieron intensifican la percepción de colusión entre auditores, consultores impositivos, abogados y banqueros y sus clientes corporativos en la manipulación de los registros contables para el beneficio a corto plazo de los administradores, lo que constituye un flagrante atropello a la confianza investida en ellos por los accionistas, empleados y la sociedad en general.”⁸⁹

En 2003, el sector privado se vio conmocionado por escándalos de corrupción que con frecuencia involucran a empresas de países ricos como EEUU, Finlandia y Alemania. El procesamiento y condena en Lesotho en 2002 de una compañía de ingeniería canadiense por el pago de sobornos a un funcionario local fue un llamado de atención para todas las empresas con actividades comerciales en el exterior. Nunca antes una nación en desarrollo había exigido a una multinacional de tal envergadura rendir cuentas por sus prácticas corruptas.

Sin embargo hay que reconocer las formas propias que adoptan las cadenas de la corrupción en las diferentes realidades. Esto exige también “una búsqueda de conceptos propios, de un entendimiento de la corrupción que explique su relación con los aspectos culturales e históricos de cada país, que ilumine como la politización, la estructura económica y las relaciones de poder determinan la existencia de la corrupción y los obstáculos para frenarla.”⁹⁰

La corrupción generalizada y sistémica se asienta en una degradación de la responsabilidad cívica y la generalización de éticas individualistas y utilitaristas. Esta situación puede ser uno de los obstáculos más difíciles de franquear en la lucha de los organismos públicos contra el mal, ya que se enfrenta a un ambiente de indiferencia y anomia.

De acuerdo a la experiencia de siete años de trabajo en la CCCC de Ecuador, “uno de los puntales ha sido la participación ciudadana. Sin embargo en lo cultural hay un problema: se ha perdido la perspectiva social y más bien se va imponiendo una visión individualista. A menudo la gente se queda en el lamento y la denuncia de los problemas, pero cuando se

⁸⁸ ZIDER Daniel, Op. Cit.

⁸⁹ EIGEN Peter, Op. Cit.

⁹⁰ HEMBY Linda y Jaime LÓPEZ, Op. Cit.

trata de actuar no hay la decisión, o incluso se participa en el juego de la corrupción, como en las coimas a la policía.”⁹¹

“La extensión de la corrupción en la Argentina es enorme, porque se trata de un pueblo con muy poco apego a la verdad y al cumplimiento de las normas... En la Argentina, si bien tenemos una población muy quejosa de las autoridades, a la hora de hacer algo efectivo, la gente dice que no se puede y se resigna a la situación, cuando no trata de hacer lo mismo que critica, que es lo más frecuente.”⁹²

Obstáculo 4.4. La degradación de la responsabilidad en los actores políticos y la reducción de la confianza de la ciudadanía

La degradación de la ética cívica, sobre todo impacta en los actores políticos clave, en los gobernantes, en los partidos políticos. Cuando la corrupción se generaliza o se vuelve sistémica, se presenta como un fenómeno que afecta a la cabeza de las naciones.

El periodista y docente universitario Roger Hurtado, haciendo referencia al caso boliviano nos explica: "Entre las principales causas que predisponen a los partidos políticos bolivianos a constituirse en principales factores de riesgo para el sistema democrático, puede identificarse las siguientes: tradiciones sociales autoritarias y caudillistas; intolerancia y sectarismo en la constitución de organizaciones e instituciones y en el tratamiento de conflictos; racismo, colonialismo y sexismo, abiertos y solapados; profundo arraigo de la noción de que el Estado es patrimonio de los partidos que llegan al gobierno y que la cosa pública puede usarse para retribuir lealtades y esfuerzos proselitistas; tolerancia social hacia los funcionarios corruptos; copamiento oligárquico de los principales puestos directivos de los partidos; predominio de tendencias ideológicas pragmáticas y pérdida o disolución de referencias éticas, estimuladas por la depauperación de sectores populares y clases medias, cuyos componentes agotan su existencia en una forzada lucha de sobrevivencia; abulia intelectual, proclive al facilismo y la improvisación de las elites intelectuales, el mundo académico, la dirigencia y militancia de partidos, sindicatos, dirigentes empresariales, cívicos y de otras organizaciones sociales y crisis del sistema universitario".⁹³

Todos estos factores han llevado a una reducción de la confianza en los partidos: “la situación de captura de políticos por intereses privados, los esquemas poco transparentes de financiamiento de sus campañas y el alto nivel de inmunidad de muchos políticos para ser procesados legalmente, ha llevado a perder credibilidad en los partidos políticos en la región, poniendo en riesgo la democracia.”⁹⁴

“Los partidos políticos, como otras instituciones, están subordinados a los intereses personales o políticos de pequeños grupos;”⁹⁵ y pueden convertirse en los principales instrumentos de captura de la democracia por parte de esos grupos.

“En todo el mundo, el público sufre una terrible pérdida de confianza y la ciudadanía confía menos en los partidos políticos que en ninguna otra institución pública. Los más

⁹¹ VOTRUBA Pedro, *Entrevista*, Ecuador, 5 de noviembre de 2004

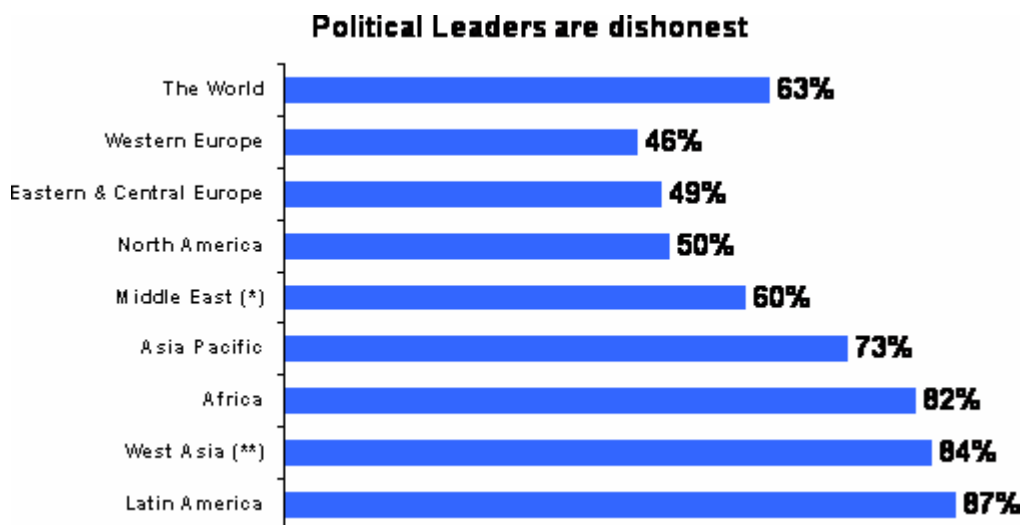
⁹² MANFRONI Carlos, *Comunicación*, Argentina, 12 noviembre de 2004

⁹³ HURTADO Roger, *Revista Probidad*, 4 de septiembre de 2000.

⁹⁴ TI, *Informe Global 2003*

⁹⁵ HEMBY Linda y Jaime LÓPEZ, *Op. Cit.*

recientes datos del Nuevo Barómetro Europeo presentados en la sección sobre datos e investigación de este informe, revelan que en Europa Central y Oriental en su conjunto sólo una de cada ocho personas confía en los partidos políticos y sólo una de cada siete verdaderamente confía en los miembros del parlamento.”⁹⁶



Fuente: Gallup International, 2004

Según Gallup International,⁹⁷ la desconfianza en los líderes políticos es mucho más marcada en Latinoamérica. Mientras en el mundo el 63% señala que los líderes políticos son deshonestos, en América Latina lo hace el 87%. Los más altos porcentajes se registran en Ecuador (96%), Polonia (90%), Nigeria (92%), Bolivia (91%), México (93%), Perú (91%) e India (91%); y los más bajos en Singapur (3%), Holanda (12%) y Malasia (13%).

La psicóloga Leticia Marín (Argentina) realiza un análisis de la corrupción en el contexto socio-político argentino: “En el marco de una sociedad caracterizada como anómica, se analiza la relación entre las estructuras institucionales, el modelo neoliberal y *una cultura transgresora, como facilitadora de la extensión de las prácticas corruptas*. Se analizan los efectos subjetivos del fenómeno y su importancia para cualquier intento de recomponer las fuerzas éticas de la sociedad”.⁹⁸

Obstáculo 4.5. La desvalorización de la ética

En la cadena de las decisiones, el vértice de los valores responde a la pregunta ¿qué debo hacer? ¿cuál es sentido del bien y del mal? ¿dónde está lo justo y lo injusto?. A menudo este campo es desvalorizado desde la actuación de los dirigentes, ya sea por la proclamación de un discurso economicista que coloca por delante únicamente la eficacia y el rendimiento económico del mercado, o un discurso judicialista que reduce la lucha contra la corrupción a un problema de persecución del delito y el fraude, sin reconocer el peso de las racionalidades éticas y morales.

Uno de los mecanismos de defensa de los responsables de la corrupción, que se convierten en un serio obstáculo para enfrentar la corrupción, es reducir su gravedad o alcance; la

⁹⁶ EIGEN Peter, Op. Cit.

⁹⁷ GALLUP INTERNATIONAL, *World Leaders Get Huge Vote of “No-Confidence” from their Populations*, www.voice-of-the-people.net, 2004

⁹⁸ HEMBY Linda y Jaime LÓPEZ, Op. Cit. El subrayado es mío.

imagen de la corrupción como iceberg: "su apariencia es siempre insignificante con respecto de su real dimensión, gran parte de la cual está oculta por imperativos culturales y administrativos, destacando que los directivos de las instituciones públicas están siempre interesados en ocultar el fenómeno de la corrupción, aunque no sean partícipes de este delito".⁹⁹

Se produce una paradoja: "La falta de valores éticos nos ha llevado a una crisis institucional. Las instituciones de nuestras sociedades se han debilitado mientras la corrupción se ha institucionalizado."¹⁰⁰

Capítulo V

EXPERIENCIAS EXITOSAS

"Hablamos de estrategias, en plural, pues partimos de la multiplicidad y complejidad de las causas de la corrupción, por lo cual se requiere también una multiplicidad e integralidad de respuestas."¹⁰¹

Inicialmente las estrategias¹⁰² de lucha contra la corrupción parten de la visión de la corrupción como "el uso de los funcionarios del gobierno para obtener de los agentes económicos rentas para su propio beneficio" y tiende a señalar que "el fenómeno de la corrupción surge debido a la capacidad monopólica y/o coercitiva del Estado, que se traduce en intervención arbitraria en la actividad económica"¹⁰³; o como "la utilización del cargo público para provecho particular" (definición del Banco Mundial).

Estas visiones fueron las pioneras y desembocaron en remedios administrativos, centrados en el Estado. Las estrategias propuestas se orientaban en dos direcciones: la reducción de los controles estatales para evitar la intervención "arbitraria" en la economía privada y en el libre mercado; y el aumento de controles para los funcionarios, a fin de evitar la utilización del cargo para provecho particular.

En esta fase se privilegia la elaboración de normas legales para el control de la corrupción de los funcionarios públicos y corregir las distorsiones de la competencia internacional por los impactos de la corrupción.

El avance hacia visiones más integrales del problema, permite dar un paso fundamental en la propuesta de estrategias, colocando al centro la transparencia y la responsabilidad/rendición de cuentas (accountability).

Esta perspectiva se desarrolla sobre todo desde la experiencia de los administradores y de contralores, encargados de enfrentar la corrupción pública: la estrategia parte de la transparentación de la administración pública. Se introduce los sistemas integrados de información de la administración pública, como el de Brasil, o de información financiera (SIIF, en Colombia) o de administración financiera (SIAF, en Guatemala), como fundamento de la transparencia y la eficiencia del sistema público; y se empieza a plantear

⁹⁹ ORELLANA Patricio, Revista Probidad, Quito, 4 de septiembre de 2000

¹⁰⁰ HEMBY Linda y Jaime LÓPEZ, Op. Cit.

¹⁰¹ SALTOS Napoleón, *Cátedra virtual Ética y anticorrupción*, Módulo III, CLAD, 2002

¹⁰² SALTOS Napoleón, *Cátedra virtual Ética y anticorrupción*, Módulo I, CLAD, 2002.

¹⁰³ CIEN, *La corrupción, problema de todos*, Carta Económica, N° 189, Guatemala, septiembre 1998.

la rendición de cuentas, como uno de los mecanismos claves de la democracia para enfrentar la corrupción pública.

La aplicación de la teoría de los juegos al tema de la corrupción, muestra que la causa principal del problema está en la información imperfecta para algunos de los actores: mientras los involucrados en el proceso de la corrupción (actores poderosos, públicos o privados) cuentan con información perfecta y realizan cálculos precisos de costo-beneficio de la corrupción y, en particular, calculan las garantías de impunidad, antes de actuar; el actor principal, el perjudicado (la sociedad, el cliente) tiene información imperfecta o no cuenta con información o aún más, sufre desinformación (intencionada). Por ello, una de las estrategias fundamentales para combatir la corrupción está en la transparencia de las decisiones y actos de los que deciden¹⁰⁴.

Posteriormente hay un nuevo paso: se comprueba que la fuente de la corrupción está en el abuso del poder económico y político, cuando éste no tiene los mecanismos adecuados de control. Y se empieza a avanzar hacia una visión de que la corrupción crece en un clima ético permisivo y que, por tanto, la lucha contra la corrupción tiene que basarse en la promoción de una nueva ética. Esto permite diferenciar entre causas inmediatas de la corrupción, referidas sobre todo al proceso administrativo y jurídico del Estado y la sociedad, y causas profundas, referidas al "triángulo de la corrupción": abuso de poder, ética permisiva y debilidad o ausencia de los controles institucionales y sociales.

Se ha ido consolidando una nueva visión que considera la corrupción como un problema integral, referido no sólo al sector público, sino también al sector privado y, aún más, que implica un intercambio entre actores poderosos públicos y privados. Una "cadena de decisiones" que incluye no sólo asuntos administrativos, sino también problemas de poder y de visiones éticas.

Por ello, se apunta a estrategias integrales, que tienen como eje planes nacionales de ética, basados en un acuerdo nacional entre actores de la sociedad civil y la institucionalidad democrática. Estos planes nacionales son vistos como un paraguas para planes institucionales y sectoriales.

Esta modificación va acompañada con un cambio en la identificación del sujeto. No hay plan ni estrategia sin sujeto. La planificación tradicional colocaba como sujeto principal al Estado. Hoy se apunta a la constitución de una alianza estratégica entre la sociedad civil, la opinión pública y los organismos de control, como punto de partida para un acuerdo con la institucionalidad.

Dentro de este marco, tomamos, a título de ejemplo, algunas experiencias de diversas instituciones públicas que combinan tres elementos centrales en la lucha contra la corrupción: la decisión política, la participación ciudadana, y la presión de la opinión pública.

Después de siete años de labor, el Director Ejecutivo de la CCCCE señala que los tres mayores logros son: en el campo de la investigación, los casos que han logrado llegar a castigar a los responsables, como en el denominado "caso Peñaranda", que terminó, en 1997, en el castigo y destitución de 17 diputados. En los casos grandes, como el de

¹⁰⁴ WEINSCHELBAUM Federico, *El triángulo de la corrupción*, en *Corrupción, crimen y justicia*, Op. Cit., pp 8-14

Filanbanco, la participación ha sido intensa, pero los resultados todavía son parciales. En el campo de la prevención, el proyecto clave es el CONTRATANET, que es un proyecto de transparencia de la contratación pública a través de un programa informático con acceso a la opinión pública. Y en el campo de la participación, la constitución de veedurías ciudadanas que han realizado el seguimiento de diversos procesos de contratación pública; lo que fue uno de los factores que impulsó la aprobación de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información.”¹⁰⁵

El programa del CONTRATANET de la CCCC de Ecuador retoma una experiencia interesante de México que constituyó dentro del Sistema de información de las Finanzas Públicas diversos programas como el COMPRANET, el TRAMITANET, etc., para transparentar los procesos públicos y evitar el contacto del usuario con funcionarios que pueden buscar provechos personales en los diversos trámites.

El Programa Presidencial de Lucha contra la Corrupción del Gobierno Colombiano, a través del uso creativo de las nuevas tecnologías, especialmente Internet, ha desarrollado un conjunto de principios, herramientas y servicios para que los ciudadanos colombianos pueden aprender sobre la corrupción, formar alianzas, hacer denuncias y obtener información del tratamiento que da el gobierno a los casos de corrupción.¹⁰⁶

Las acciones del PPLCC se vienen implementado sobre cuatro objetivos específicos, dos por cada línea estratégica: la prevención: (1) la formación de valores éticos en los servidores públicos, (2) el mejoramiento de la gestión pública; la investigación y sanción de los actos: (3) el fortalecimiento de la participación ciudadana y el control social, (4) el fortalecimiento de la cooperación interinstitucional para la investigación y la sanción de la corrupción. En la implementación de estos objetivos, las tecnologías de la información y la comunicación, y en particular Internet, se han constituido en herramientas esenciales para impulsar las acciones del PPLCC, y de otras entidades del Estado y de ciudadanos comprometidos en la lucha contra la corrupción.¹⁰⁷

“Gracias a la tecnología que facilita la difusión de información actualizada y precisa, los medios y la sociedad, de forma creciente, exigen al sector privado y a los políticos que rindan cuentas.”

“Desde Chile y Brasil hasta Corea del Sur y la India, la propagación del sistema de e-government (gobierno electrónico) implica un uso más generalizado de la Internet para transmitir la información de dominio público y para abrir a la sociedad el proceso de ofertas en licitaciones públicas y privatizaciones. Pero la libertad de información no es suficiente. No importa el grado de profesionalismo y precisión con el que se procese la información, **la corrupción** continuará prosperando si los medios y la sociedad civil no ejercen su función de observadores, y si los periodistas de investigación y, especialmente, los delatores dejaron de exhibir el valor que han demostrado hasta ahora.”¹⁰⁸

¹⁰⁵ VOTRUBA Pedro, *Entrevista*, Ecuador, 5 noviembre de 2004

¹⁰⁶ Linda Hemby, Jaime López, Op. Cit.

¹⁰⁷ GILCHRIST Bernard, Director Programa Presidencial de Lucha Contra la Corrupción (PLCC), *Colombia: El Programa Presidencial de Lucha Contra la Corrupción del gobierno Colombiano y el papel de su página web*, www.anticorrupción.gov.co

¹⁰⁸ EIGEN Peter, Op. Cit.

Una experiencia aleccionadora es la de la Contraloría de Puerto Rico en el período 87 – 97, bajo la dirección de Ileana Colón. El primer paso está en “tomar distancia” de la fuente de designación: allí se combina el funcionamiento de la institucionalidad, pues al darse una designación por 10 años se logra progresivamente una distancia suficiente con el régimen; pero también opera la “voluntad política” sobre todo de quien encabeza la institución. En la práctica este “distanciamiento” no se mantiene con el nuevo Contralor designado en 1997, pues se parte de un conflicto de intereses, ya que era el Ministro de Finanzas del Gobierno, como señala la ex Contralora Ileana Colón.

A partir de esta posición de autonomía, es posible desarrollar una estrategia de combate institucional de la corrupción, poniendo en juego los recursos y los mecanismos de la propia institucionalidad. A título de ejemplo, para superar las dificultades de la baja colaboración de la justicia, por falta de preparación y conocimiento de los jueces, la Contraloría de Puerto Rico, establece un acuerdo voluntario de la Corte para nombrar jueces especializados en los casos más complejos. Para superar los obstáculos en la coordinación federal y estadual, se establece un convenio con el FBI, para garantizar la investigación de los delitos que tienen que ver con la política federal; lo que posteriormente permite actuar en estos casos, incluso por encima del bloqueo del poder local. Este ejercicio ha permitido que en Puerto Rico se pueda juzgar y castigar algunos casos de corrupción en el más alto nivel de responsabilidad política; y evitar su propagación.

Un nuevo poder anticorrupción

La corrupción política se asienta sobre todo en la construcción de redes de alianzas, complicidad e impunidad de los diversos actores poderosos que intervienen en la cadena, es decir en la construcción de un poder de la corrupción. Para poder enfrentar este mal, sobre todo en su forma generalizada y sistémica, se requiere un nuevo poder, **la alianza estratégica del aparato anticorrupción del Estado, con la participación de la sociedad civil y la acción de la opinión pública.**

Los organismos de control y de lucha contra la corrupción, si quieren lograr efectividad deben aprender a jugar en el borde de la institucionalidad del poder constituido, en la brecha entre legalidad y legitimidad. “Con alguna cuota de poder, desde dentro o fuera de la política, el mejor servicio que se puede hacer a la lucha contra la corrupción, en países como la Argentina, es ir desarticulando el poder, desregulando y simplificando normas. Si alguien puede acceder a un cargo en un lugar del Estado, el servicio más alto que podría brindarle al país es desarticular su propio poder para que no pueda usarlo otro para el mal. La concentración del poder y la complejidad de las reglas es una de las mayores causas de corrupción.”¹⁰⁹

Al final, **frente al obstáculo principal, la falta de voluntad del poder constituido para enfrentar la corrupción**, sobre todo cuando afecta a sus propias filas, **es posible construir un poder autónomo**, en donde los organismos públicos encargados del combate a la corrupción se ubican entre su carácter estatal y su profunda vinculación a la sociedad, entre el poder constituido y el poder constituyente.

Quito, 26 de noviembre de 2004

¹⁰⁹ MANFRONI Carlos, *Comunicación*, Argentina, 12 noviembre de 2004