

Desarrollando respuestas

¿Qué es el gobierno mismo, sino la más grande de todas las reflexiones sobre la naturaleza humana? Si los hombres fueran ángeles, no sería necesario ningún gobierno. Si los ángeles gobernaran a los hombres, no se necesitarían controles internos ni externos sobre el gobierno.

James Madison (1751-1836), cuarto presidente de Estados Unidos.

A pesar de las múltiples actividades realizadas en el mundo durante el último decenio, es posible que el reformador potencial de la corrupción no sepa por dónde empezar. La historia está llena de intenciones de reforma y de grandes promesas junto con una incapacidad conspicua para presentar resultados. Un ejemplo es el antiguo presidente de Corea del Sur, Roh Tae Woo. En su posesión, prometió ser el presidente más pulcro de la historia de su país, pero terminó en prisión, enfrentando una serie de cargos importantes por corrupción¹.

Hay casos en los que las intenciones son genuinas: gobernantes recién electos determinados a limpiar la corrupción, pronto quedan abrumados por el tamaño de los problemas que enfrentan. Otros adoptan una postura vacía, haciendo discursos y firmando leyes sin ninguna convicción de producir cambios significativos. Algunos otros, finalmente, promulgan reformas para luego incumplirlas en privado².

De otro lado, una y otra vez electores optimistas han votado por gobiernos comprometidos con un combate firme y efectivo a la corrupción, pero éstos se han tropezado con su incapacidad de contrarrestar el problema; otros han sido electos con la esperanza de que puedan enfrentar mejor el problema. No obstante, muy pocos pueden señalar algún avance duradero. No sólo se debe lograr un cambio, sino que debe ser un cambio sostenible.

Al hacer un análisis del fracaso de esfuerzos pasados se pueden identificar una variedad de causas entre las cuales³ se incluyen las siguientes:

- ⊞ *La extensión del fenómeno y las limitaciones del poder.* Un presidente recién electo puede estar decidido a enfrentar el desafío pero ha heredado una maquinaria gubernamental corrupta que contrarresta todo esfuerzo por modificar la situación. Como ejemplo está el Presidente Mpaka de Tanzania, quien al momento de ser electo en 1995 declaró públicamente sus bienes y los de su esposa e hizo un llamado para seguir su ejemplo. El Procurador, entonces, emitió una declaración pública según la cual, de acuerdo con la interpretación de mucha gente, las acciones del Presidente eran "ilegales" y era inadecuado que otros líderes hicieran lo mismo.

1 The Washington Post, 18 de noviembre de 1995.

2 El ex-Canciller alemán Helmut Kohl dio mucha importancia a las reformas diseñadas para contener el problema del financiamiento ilícito de los partidos políticos, pero su comportamiento posterior fue totalmente contrario a lo que supuestamente creía.

3 Extracto tomado de la Hora de la Transparencia en América Latina. Compilado por Valeria Merino y Juan Lozano, Seminario Soluciones Estratégicas para Combatir la Corrupción en América Latina. Julio de 1996.

- ⊆ *La falta de compromiso por parte de altos funcionarios.* Políticos y funcionarios públicos de grado inferior intentan impulsar cambios pero la falta de compromiso en los niveles superiores impide que los esfuerzos progresen.
- ⊆ *El incumplimiento de promesas.* Cuando se prometen resultados espectaculares y a corto plazo, a través de acciones drásticas, se generan falsas expectativas que no se cumplen; los políticos pierden la credibilidad y la confianza de la opinión pública se transforma en pesimismo.

La corrupción, un problema sistémico

Trascender la simple censura a la corrupción para analizarla con mayor detenimiento y rigurosidad, supone asumir que ella es algo más que una conducta individual que se desvía de unas reglas éticas o morales y transgrede unas normas legales. Implica reconocer que es una expresión perversa de una forma de organización de la sociedad, del Estado, del sistema político y de las relaciones que se establecen con los ciudadanos, llámense éstos usuarios o empresarios.

Por ello es claro que para diseñar y aplicar con eficacia políticas públicas dirigidas a luchar contra ese fenómeno es preciso investigar sus manifestaciones relevantes, los entornos donde más florece, los actores que en él participan, los efectos sociales, políticos, económicos y culturales que genera.

Mensaje enviado por el Vicepresidente de la República, Gustavo Bell Lemus, para la instalación del Foro Lucha Contra la Corrupción, Integridad y Gobernabilidad en Colombia. Bogotá, 21 de marzo de 2002.

- ⊆ *Las reformas se llevan a cabo de manera dispersa y sin coordinación,* planes ni metas definidas, por lo cual nadie se responsabiliza de su ejecución ni del logro de los objetivos señalados. Aun en los casos en que se ha llevado a cabo una reforma, los mecanismos institucionales no han sido diseñados para continuarse aplicando luego de que quien la implantó deje el poder. El caso clásico es el del Juez Plana en Filipinas, quien reformó la administración fiscal mejorando su capacidad para recaudar impuestos de manera eficaz y justa; no obstante, al dejar su puesto, las reformas empezaron a deshacerse.
- ⊆ *Las reformas han dependido demasiado de la ley,* que es un instrumento incierto para cambiar el comportamiento de la gente, o de las medidas impositivas que pueden desembocar en represión, abusos de poder y el surgimiento de otro régimen corrupto. Si un sistema legal no funciona, es probable que el problema se encuentre en el sistema judicial más que en la ley misma. Si las leyes existentes no impiden o aminoran la corrupción, es improbable que una nueva ley tenga algún efecto.
- ⊆ *Las reformas son discriminatorias.* Se concentran en los niveles medio y bajo de la jerarquía, argumentando que los dirigentes no "necesitan" cambiar o que podrían convertirse en firmes opositores al cambio. En consecuencia, la ley aparece como injusta al no ser equitativa y pronto deja de aplicarse.
- ⊆ *Los mecanismos institucionales no se ponen en práctica.* Incluso cuando los esfuerzos de reforma son reales, se necesitan mecanismos institucionales para poder seguir con dichas reformas después de que sus promotores originales se hayan ido⁴.

Un proceso de reforma se enfrenta a una variedad de intereses creados: quienes han interpretado las leyes de acuerdo con sus necesidades se sienten amenazados y oponen resistencia.

4 Robert Klitgaard, *Controlling Corruption*, University of California Press, Los Angeles, California, 1998. Texto adaptado por La Hora de la Transparencia.

Los intereses involucrados son de gran magnitud y los reformistas deben enfrentarse a grupos e individuos con gran poder, algunos de los cuales podrían obstruir las reformas; otros no dudarían en recurrir a la violencia. Por lo tanto, los peligros que corren quienes desean transformar el sistema son reales. Los cambios inherentes a una transformación eficaz del sistema de integridad de un país pueden ser considerables, por lo cual necesitarán hacer uso de capacidades políticas y gerenciales especiales. Los parlamentos también pueden adoptar conductas indignantes, negándose a acabar con áreas de corrupción de las cuales se benefician personalmente⁵.

En todo caso, el principio primario y más importante de la reforma consiste en no intentar lo imposible. Es importante definir las áreas más prometedoras para la reforma y concentrarse en ellas. Unas cuantas "victorias rápidas" pueden lograr más que un solo cambio de fondo pero a largo plazo; también pueden demostrar al sistema y al público que el cambio es posible y viene en camino. En segundo lugar, la reforma debe ser tan "accesible a los ciudadanos" como las circunstancias lo permitan para que no represente una amenaza para ellos. Habrá quienes acaten las reformas para evitar la corrupción futura, al darse cuenta de que las reglas han cambiado.

Creando la base: un entorno de integridad en la vida pública

¿Qué puede esperar la ciudadanía de sus gobernantes? Si se percibe que quienes encabezan las reformas no son íntegros, puede descarrilarse todo el esfuerzo contra la corrupción y, por consiguiente, vacilar el compromiso público con las reformas. Sin embargo, la integridad no es un fin en sí mismo; más bien, es un camino para otorgar al público los servicios que tiene derecho a recibir de sus gobernantes.

El Comité Nolan sobre Estándares en la Vida Pública (Reino Unido, 1995) ha formulado siete principios relevantes aplicables a todos los aspectos de la vida pública, los cuales se asemejan a los consagrados en la Constitución Política y la ley colombianas:

Desinterés: Quienes ocupan cargos públicos deben tomar decisiones determinadas por el interés público y no con el fin de obtener ganancias u otros beneficios para ellos mismos, sus familiares o amigos.

Integridad: Quienes ocupan cargos públicos no deben tener obligaciones de ningún otro tipo con individuos u organizaciones que puedan influenciarlos en el desempeño de sus deberes oficiales.

Objetividad: Al llevar a cabo tareas públicas como hacer nombramientos públicos, otorgar contratos o recomendar a individuos para recibir premios y beneficios, los servidores públicos deben tomar decisiones basados en el mérito.

5 Algunos observadores consideraron que las dificultades a las que se enfrentó el Presidente Obasanjo en 1999/2000 para que la Asamblea Nacional de Nigeria promulgara leyes contra la corrupción, se debieron a que algunos legisla-

dores se sintieron directamente amenazados. En el mismo sentido, véase la negativa del parlamento brasileño para hacer ilegal el nepotismo (el tema se aborda en la página 192 de esta publicación).

Rendición de cuentas: Quienes ocupan cargos públicos son responsables por sus decisiones y acciones ante el público y deben someterse a cualquier tipo de escrutinio adecuado al cargo.

Apertura: Los servidores públicos deben tener la mayor apertura posible en cuanto a todas las decisiones y acciones que tomen. Deben dar las razones para explicarlas y restringir la información sólo cuando sea realmente necesario hacerlo para el bien público en general. En Colombia este principio se denomina "publicidad"; su contenido y alcance son iguales a los expuestos por el Comité Nolan.

Honestidad: Los servidores públicos tienen la obligación de declarar todo interés privado que esté relacionado con sus deberes públicos y tomar medidas para resolver cualquier conflicto entre ellos, de manera que el interés público siempre prevalezca sobre el particular.

Liderazgo: Quienes ocupan cargos públicos deben promover y apoyar estos principios mediante el liderazgo y el ejemplo.

El establecimiento y el mantenimiento de la integridad en la vida pública y en la administración pública incluyen varios elementos: la legislación, las regulaciones y los códigos o compromisos de conducta; una sociedad con valores ciudadanos que exija honestidad por parte de políticos y funcionarios; profesionalismo entre estos últimos; una sensación de elitismo positivo y de integridad entre los servidores públicos de alto nivel; y un liderazgo político que tome en serio tanto la moralidad pública como la privada.

Juntos, todos estos elementos establecen y nutren una tradición de vida pública ética y un entorno ético en el que generalmente se asume que los políticos y los funcionarios son honestos y que las leyes y los medios de detección e investigación son suficientes para asegurar que violarlas, aceptar sobornos o involucrarse en un fraude sea arriesgado y costoso⁶. No obstante, es importante tener en cuenta que el entorno ético: (a) debe apropiarse, hacerse cumplir, adaptarse y aplicarse de manera equitativa y consistente en todo el sector público; (b) debe ser autosostenible e integral; si tiene puntos potencialmente débiles se deben introducir nuevos instrumentos de rendición de cuentas o mejorar y reforzar los medios existentes para contrarrestar estas debilidades; (c) requiere compromiso y liderazgo político para inspirar confianza, pero no siempre deben ser sólo los políticos quienes tengan la responsabilidad de crearlo y mantenerlo; y (d) depende de cambios a nivel micro (los detalles de la reforma) para poder dar respuesta a las consecuencias del fracaso, entre las cuales pueden contarse una orientación débil sobre las normas de conducta o el incumplimiento de los procedimientos; indiferencia o ignorancia administrativa; sistemas de información financiera y gerencial inadecuados; prácticas de trabajo laxas; malas relaciones entre los empleados; autonomía sub-organizacional; malas políticas de reclutamiento y capacitación; y un esfuerzo insuficiente o nulo por controlar, monitorear o vigilar el contacto cada vez mayor con los valores, las prácticas, los empleados y los procedimientos del sector privado⁷.

6 Alan Doig en "Honesty in politics and public spending: The ethical environment", trabajo presentado en el Segundo Seminario sobre la Situación y la Prevención de la Corrupción, Santiago de Chile, 4-6 de julio de 1994, p. 4.

7 *Ibíd.*, pp. 7, 8.

¿Por qué fracasa la rendición de cuentas vertical?

En una democracia están presentes dos formas de rendición de cuentas: la "rendición de cuentas vertical", mediante la cual los electores (los gobernados) ejercen control sobre los gobernantes; y la "rendición de cuentas horizontal", según la cual quienes gobiernan (los gobernantes) son responsables ante otras organizaciones (instancias de vigilancia).

A lo largo de la historia, sin embargo, se ha comprobado que la mera "rendición de cuentas vertical" es insuficiente. Si los gobernantes no pueden lograr una reelección mediante el apoyo de una población satisfecha, lo logran mediante una combinación entre el secreto (para que el electorado no se percate de lo que está sucediendo) y la construcción de sistemas clientelistas o llevando a cabo actos populistas de corto plazo que quizás sean dañinos a largo plazo. Es más, la clase política que surge con los políticos profesionales comparte un conjunto de valores en gran medida incompatibles con el ideal democrático, y el contraste entre las promesas que hicieron cuando formaban parte de la oposición y las acciones que ejecutan una vez en el poder es muy fuerte.

Las democracias antiguas reconocían estas contradicciones y luchaban en su contra. La Atenas de la antigua Grecia y la Roma antigua crearon cortes autónomas e independientes conformadas por ciudadanos, las cuales tenían el poder de revocar las decisiones de los cuerpos legislativos y de los magistrados, respectivamente, estableciendo un sistema democrático de "rendición de cuentas horizontal". En contraste, en la antigua China, en los imperios romanos tardíos y en las antiguas monarquías europeas surgió una clase burocrática que, en su momento, sirvió como barrera de contención entre el pueblo y los gobernantes. Cuando se afectaban las susceptibilidades de dicha clase, sus miembros podían resistirse pasivamente, cuestionando, retrasando y reorientando el efecto de las órdenes superiores, ejerciendo así una forma limitada de rendición de cuentas vertical en un ámbito no democrático. Paradójicamente, en el Estado moderno, la clase burocrática que surgió históricamente y que sirvió con frecuencia como barrera para proteger a los ciudadanos, se ha convertido en parte del problema. Nunca se diseñó para ser responsable ante el pueblo y sus estratos más altos dependen hasta cierto punto de la clase política. Lo que comenzó siendo una barrera contra las acciones despóticas, puede verse ahora como despótico en sí mismo. Al final de cuentas, el pueblo siente que su voluntad no se toma en cuenta y los representantes electos por el pueblo lamentan que una multiplicidad de oficinas burocráticas se hayan escapado de su control.

Pareciera que las posibilidades de que la rendición de cuentas vertical sea exitosa son más favorables en un ámbito democrático. En teoría, los gobernantes y los gobernados son iguales, ya que aquellos son electos de entre el pueblo por un período fijo e investidos con el poder sólo temporalmente. Si gobiernan mal, el pueblo puede quitarles el puesto mediante el voto o la revocatoria del mandato cuando ella es procedente. Si abusan de su poder, el pueblo puede exigir una sanción o su renuncia. Pero a pesar de esto, el concepto de rendición de cuentas vertical ha

Alianza entre la sociedad civil y el Estado colombiano

"Tenemos en Colombia un Estado capturado por los políticos y por intereses de algunos particulares. Un Estado que no rinde cuentas. Un Estado cerrado que trabaja para sí mismo. Un Estado burocrático e ineficiente, carcomido por la corrupción. Un Estado que parece ir en dirección contraria a los derechos y a las necesidades de las mayorías.

Que nadie se llame a engaño: hay que romper ese círculo vicioso de frivolidad y de egoísmo. Mantener un Estado en franco crecimiento, con una vocación productiva tan limitada y decreciente, es una locura insostenible.

Queremos y necesitamos un gobierno y una sociedad civil unidos, para tratar enfrentar este formidable reto que tiene la sociedad. Una nueva alianza que abarque todas las fases de la administración, planeación, presupuestación, ejecución, control y veeduría de la gestión pública.

Se trata de establecer una alianza entre la sociedad civil y los gobernantes locales, con miras a incrementar la participación concertada de la ciudadanía en los procesos de control social a la gestión pública y en la rendición de cuentas, de una manera sostenible y efectiva.

Apartes del discurso del Vicepresidente de la República, Francisco Santos Calderón, en el foro 'Avances y dificultades en la lucha contra la corrupción', organizado por la Cámara de Comercio de Cartagena. Diciembre 13 de 2002.

resultado ser inadecuado. Rara vez se considera que la transparencia frente al pueblo sea una ventaja para los gobernantes, quienes tienen un interés creado en controlar lo que los gobernados saben y la manera precisa como se les presentan los hechos (de aquí el surgimiento de los expertos en el manejo de medios). Adicionalmente, el pueblo no está informado de manera adecuada sobre las actividades de los gobernantes; no tiene el poder para investigar con precisión los abusos que pudieron haber cometido; finalmente, el proceso electoral es periódico, de manera que aun cuando hay elecciones libres, se juzga a la administración de acuerdo con la percepción del electorado sobre su desempeño a lo largo del período sin hacerla responsable por abusos específicos.

Receta de Montesquieu para la rendición de cuentas

En su obra *De l'Esprit des Lois* (1748), Charles-Louis Secondat –el Barón de Montesquieu– propuso algo que sigue siendo la teoría más influyente sobre la rendición de cuentas horizontal. De acuerdo con su interpretación, la condición necesaria para que existiera un régimen moderado (en vez de uno despótico) era la articulación de la actividad del gobierno en funciones distintas y la asignación de estas funciones a órganos distintos. Este reparto del ejercicio de la autoridad política ofrecía una doble ventaja: (a) las distintas ramas del gobierno operarían en competencia unas con otras, cada una limitando y controlando el campo de acción de la otra y (b) la necesidad de obtener la aprobación de diversas autoridades retrasaría la aplicación de la legislación (le preocupaban las órdenes de aprehensión arbitrarias y secretas) y permitiría mayores oportunidades para monitorear y detectar abusos.

Citado por Biancamaría Fontana, supra..

Vigilar a los vigilantes: mantener una guardia perpetua

El ejemplo que den los líderes y funcionarios públicos de alto nivel es muy importante para que se logre y se mantenga un sistema de integridad nacional efectivo. Empero, ¿quién vigilará a los vigilantes?

Mientras que las cortes populares de las antiguas Grecia y Roma podían lograr la tarea de llevar a cabo una "rendición de cuentas horizontal", la complejidad del Estado moderno hace poco manejable el ejercicio formal de una vigilancia popular. La sociedad civil tiene, por supuesto, posibilidades cada vez mayores de asumir esta responsabilidad, como se verá más adelante en este libro. Sin embargo, la vigilancia formal debe depender de otros mecanismos.

Pesos y contrapesos en el establecimiento de la rendición de cuentas horizontal

En cualquier sistema de integridad, el objetivo es crear un sistema de contrapesos dentro de un marco de principios fundamentales acordados (que generalmente están plasmados en una Constitución escrita o en una ley básica). En efecto, se logra un "círculo virtuoso" en el cual se monitorean, tanto por sí mismos como por otros, todos los principios que puedan estar en riesgo.

Esta es la "rendición de cuentas horizontal", que difiere de la "rendición de cuentas vertical" en cuanto a que los actores rinden cuentas unos a otros en un plano horizontal, en vez de ser responsables ante sus superiores en una estructura jerárquica cada vez más angosta. En esencia, la rendición de cuentas horizontal significa que ninguna persona o institución está, por sí

sola, en una posición desde la cual pueda dominar a los demás. Como tal, niega el "poder absoluto" que corrompe "absolutamente", como lo dijo Lord Acton en su famosa frase⁸. No obstante, un círculo que se sostiene se puede basar ya sea en la integridad como en el fraude, es decir, un círculo virtuoso o un círculo vicioso. Cada ocupante de un puesto está potencialmente en riesgo, ya sea un jefe de gobierno, un juez, un auditor o un funcionario menor, aunque unos son más vulnerables que otros, dependiendo del valor de las decisiones que toman y de los procesos que controlan. El reto consiste en crear un sistema transparente y en el que se rindan cuentas; un sistema así tiene dos objetivos principales: el primero es

8 "El poder corrompe y el poder absoluto corrompe absolutamente". Lord Acton hizo esta obser-

vación en una carta a Mandell Creighton, 5 de abril de 1887.

evitar que ocurra el fraude; el segundo, hacer creer a los actores principales que hay posibilidad real de que éste se detecte.

El monitoreo de la corrupción no se puede dejar sólo en manos de fiscales y de las fuerzas de la ley y del orden. La acción no puede depender únicamente de la detección y del enjuiciamiento penal. La acción debe incluir una combinación de arreglos vinculados entre sí. En parte, este enfoque incluye: mejorar la transparencia de las relaciones y, en la medida de lo posible, evitar que se desarrollen relaciones que puedan llevar a la corrupción; también la transparencia en los asuntos financieros de actores claves y la posibilidad de que instituciones independientes, que probablemente estén fuera de cualquier red de corrupción en particular, lleven a cabo revisiones.

Aunque la corrupción nunca se puede monitorear por completo, puede controlarse mediante una combinación de códigos éticos, medidas legales decisivas en contra de los culpables, cambios organizacionales y reformas institucionales.

Cambios en la organización

El cambio organizacional dentro del servicio público puede ayudar a minimizar las oportunidades de incurrir en prácticas corruptas, tal como ocurre con las reformas institucionales tendientes a reducir trámites, simplificar procedimientos y eliminar los llamados "cuellos de botella" que propician la corrupción. En Singapur, por ejemplo, se inició en 1970 un exitoso programa contra la corrupción que incluyó instrucciones para los secretarios permanentes (jefes de secretarías de Estado) de informar a sus funcionarios sobre la seriedad de los esfuerzos gubernamentales por erradicar la corrupción y aconsejarlos para que informaran cualquier caso de corrupción. También se les pidió tomar medidas apropiadas en las secciones particularmente expuestas a la corrupción, tales como mejorar los métodos y procedimientos de trabajo para reducir los retrasos; aumentar la efectividad de la supervisión, permitiendo a los altos funcionarios inspeccionar y controlar el trabajo de sus empleados; rotar los funcionarios para asegurar que ninguno permaneciera demasiado tiempo en la misma unidad funcional; llevar a cabo controles sorpresa sobre el trabajo de sus funcionarios; tomar las medidas de seguridad necesarias para evitar que personas no autorizadas tuvieran acceso a las instalaciones de una sección; y revisar, después de un lapso de tres a cinco años, las medidas tomadas contra la corrupción, con el fin de introducir nuevas mejoras⁹.

Quitar al culpable sin eliminar la oportunidad

"En un plano, la corrupción se puede ver como un problema de individuos con ambiciones o avaricia excesivas. Si este fuera el caso, entonces funcionaría la estrategia que consiste en sacar las "manzanas podridas" del canasto de frutas. No obstante, en los casos en que se ha hecho esto [en Sierra Leona], en contra de funcionarios gubernamentales de alto nivel, ha persistido la corrupción... Exponer y juzgar un caso... puede sacar al culpable, mas no eliminar la ofensa. En Sierra Leona, la corrupción persiste porque los sistemas de organización y la cultura no han cambiado. Las circunstancias que crearon la corrupción han permitido que ocurra de nuevo".

Sahr John Kpundeh en "Prospects in Contemporary Sierra Leone", *Corruption and Reform* 7: 237-247, (1993).

La reforma de políticas y programas

En ocasiones, es posible rediseñar los programas públicos que presentan problemas serios de corrupción¹⁰.

9 Jon S. T. Quah, Singapore's experience in Curbing corruption, in *political corruption: A Source Book*. Ed. Arnold J. Heidenheimer et al, (New Brunswick; Transaction Publishers, 1989), p. 845.

10 Susan Rose-Ackerman, 1978 *Corruption: A study in political economy*, New York, Academic Press; Robert Klitgaard, 1988, *Controlling corruption*, Berkeley, University of California Press.

La primera posibilidad, que a menudo es la mejor opción, es eliminar el programa cuando no sirve para ningún propósito público claro (aunque esto nos lleva a preguntarnos si dichos programas y regulaciones se diseñaron de manera tan compleja a propósito, con el fin de crear oportunidades de corrupción para quienes estaban encargados de administrarlos).

La segunda consistiría en preservar la función básica del programa haciéndola más sencilla y fácil de controlar. Sin embargo, la simplificación (por ejemplo, la reducción del número de pasos necesarios para obtener permisos del gobierno o pagos por bienes suministrados) no siempre reducirá la corrupción si las reglas son muy rígidas y, al mismo tiempo, no se ponen en práctica medidas enérgicas para combatirla.

Una tercera podría ser la privatización (el desplazamiento de las empresas administradas por el Estado al sector privado), ya que los mecanismos de rendición de cuentas de éste y la necesidad de lograr un nivel mínimo de ganancias son fuertes incentivos para que la gerencia aplique estrategias internas contra la corrupción. Algunos partidarios de la privatización incluso arguyen que esta es una manera de curar los problemas de corrupción. Sin embargo, otros lo ven como una medida para resolver un problema que se podría tratar de una manera menos drástica; antes de que se tome el camino de la privatización, debe haber buenas razones sociales, económicas y políticas para llevarla a cabo, aparte de la posibilidad de una reforma contra la corrupción. Además, existe el peligro de que la privatización cree una situación de monopolios en el sector privado (por ejemplo, del agua y de otros servicios públicos básicos); en este escenario, se podría eliminar la corrupción menor, pero al mismo tiempo se podrían introducir otras prácticas abusivas.

Finalmente, cuando la corrupción es resultado de una escasez de beneficios ofrecidos por el programa, se podría agrandar su tamaño. Sin embargo, reducir la escasez no necesariamente acaba con la corrupción, por cuanto los funcionarios todavía tendrán la facultad de decidir quién es apto para recibir los beneficios; se requeriría, entonces, fijar parámetros claros que los actores externos puedan evaluar fácilmente.

Involucrando a la sociedad civil

En los casos en que los intentos genuinos por combatir la corrupción han fracasado, generalmente ha faltado un ingrediente: la participación de la sociedad civil. El periódico *The Times of India* ha observado que "es necesario combatir, en primer lugar, la apatía general de la gente y la manera en la cual ésta acepta la corrupción como parte inevitable de la vida"¹¹. La mayoría de quienes forman parte de la sociedad civil –el sector privado, los líderes religiosos, la prensa, los profesionales y, sobre todo, el ciudadano o ciudadana común que soporta la carga de la corrupción cotidiana– tienen interés fundamental en la existencia de un sistema de integridad eficaz.

11 Editorial del 10 de mayo de 1964, p.6; citado en David Bayley, *The Effects of Corruption in a Developing Nation*, *The Western Political Quarterly*, p. 723.

12 Ciertamente, la sociedad civil ha participado en el pasado. Una vez que se aprobó la legislación contra la corrupción en Gran Bretaña en 1906, una parte de sus promotores formó una ONG, la

Liga para la Prevención de las Comisiones Secretas y del Soborno; "casi todos los principales banqueros y comerciantes" eran miembros de ella. La Liga vigiló la aplicación de la nueva ley e incluso descubrió casos por sí misma. Esto, junto con las duras sentencias que los jueces daban a los culpables, logró un cambio notable en las actitudes. Se estableció una Liga contra la Corrupción similar en Alemania.

La participación de la sociedad civil es vital para que prospere cualquier estrategia contra la corrupción; este libro da ejemplos de las formas en las que la sociedad civil comienza a desempeñar un papel más significativo¹².

Algunas de las soluciones se encuentran dentro de la sociedad civil misma: la necesidad de revertir la apatía del público o la tolerancia hacia la corrupción, por ejemplo. No obstante, la sociedad civil también forma parte del problema, por cuanto las actividades estatales no ocurren en el vacío¹³ y a menudo es el público quien paga los sobornos. El punto donde coinciden el sector público y el privado es también, con frecuencia, el punto donde florece la corrupción en grande y se pagan los sobornos más altos.

Por ello, cualquier intento por desarrollar una estrategia contra la corrupción que deje fuera a la sociedad civil, ignora una de las herramientas disponibles más poderosas y potencialmente más útiles. Por supuesto, la sociedad civil es débil, apática o se encuentra sólo en las primeras etapas de movilización y organización en muchos países donde la corrupción es endémica. Sin embargo, estas no son razones para dejarla de lado, dado que la participación misma de una sociedad civil emergente puede, por sí sola, fortalecer y estimular el desarrollo futuro de una estrategia contra la corrupción.

No obstante, no se pretende sugerir que las organizaciones no gubernamentales están exentas de problemas, tanto de corrupción como de credibilidad. Muchas se han establecido con el objetivo único de tener acceso a fondos otorgados por las agencias de desarrollo; otras llevan a cabo sus actividades sin ser transparentes y sin rendir cuentas. Como un buen punto de partida, la sociedad civil debería examinar la legitimidad y los estándares de sus instituciones claves y determinar las maneras de fortalecer su propia integridad y así poder exigirle al gobierno estándares más altos de los que está dispuesta a seguir ella misma.

Hacia la cita mundial anticorrupción

Pertenecer a Transparencia Internacional implica, esencialmente, ser parte viva de un movimiento global que lucha para que el mundo sea mejor. Implica una decisión firme para pasar de los diagnósticos a la acción encaminada a construir integridad en un mundo que la requiere para el progreso, el desarrollo, la justicia social y la equidad planetaria. Por ello, más allá de la explicable conmoción que el accionar terrorista ha causado en el mundo entero, para quienes hemos puesto nuestro corazón y nuestros esfuerzos en Transparencia Internacional, el nuevo escenario internacional plantea una serie de nuevos retos ante los cuales no podemos ser indiferentes.

Nuestro empeño ha sido siempre contribuir en la identificación de herramientas pacíficas, respetuosas de la vida y de los derechos esenciales del ser humano,

13 Véase la discusión de James Coleman, *Foundations of Social Theory* (Cambridge, Mass: Belknap Press, 1990) en Vito Tanzi, *Corruption, Governmental Activities and Markets* (documento de trabajo del FMI, agosto de 1994).

concertadas y compartidas, sistemáticas y perdurables, ajenas –por completo– a cualquier escenario de violencia. Tales instrumentos y procesos encuentran fundamento en valores y principios universales aplicables en cualquier país, frente a cualquier etnia, religión, credo o sistema de gobierno, como quiera que mantienen como común denominador la búsqueda del bienestar colectivo y la mejoría en las condiciones de vida de los hombres y mujeres del planeta.

En esa línea, sabemos que la corrupción que queremos combatir desarrolla perversos vasos comunicantes con manifestaciones violentas que amenazan la vida de miles y millones de ciudadanos y ciudadanas del mundo. Y, desde Colombia, donde la larga noche de terrorismo, narcotráfico, corrupción y violencia indiscriminada ha puesto a prueba las fibras más nobles de nuestras gentes, sabemos que la entraña de nuestros sueños para construir integridad se constituye, simultáneamente, en una siembra para el país de paz que queremos forjar para nuestros hijos.

Un pacto de integridad es una herramienta de paz. Un círculo de integridad es un instrumento de reconciliación. Un observatorio ciudadano es, fundamentalmente, una voz de no violencia. Una campaña pedagógica de valores es un homenaje a la vida y al respeto a los derechos humanos. Una cruzada contra el lavado de activos es, al mismo tiempo, una batalla contra el narcotráfico, contra el tráfico de armas, contra los dineros para el terrorismo, contra los desplazamientos internacionales ilegales. Los canales de evasión internacional que desarrollan los dineros de la corrupción en su fuga, quedan habilitados para la financiación internacional de actividades ilegales de distinta índole. Una veeduría ciudadana es una invitación a la solidaridad y al diálogo respetuoso y pacífico sobre opiniones encontradas. Una acción sistemática contra un gobierno corrupto es un acto de prevención frente a desmanes violentos. Sistemas que permiten robar los dineros públicos son, también, sistemas que toleran la agresión contra la vida y la dignidad humana. En fin.

Desde Colombia, nuestra invitación es que, ante la barbarie, perseveremos en Transparencia Internacional en nuestros propósitos de construir un entorno íntegro y transparente, redoblemos nuestros esfuerzos para impedir el accionar de los generadores de violencia transnacional, persistamos en la construcción de equidad en nuestros países y en el mundo y transfiramos el conocimiento adquirido en la lucha contra la corrupción a todos los estamentos que hoy lo puedan requerir. Los obstáculos, la adversidad y el dolor que aparecen en el camino deben servir para templar el alma y para cohesionar con firmeza la voluntad global de construir un mundo mejor¹⁴.

14 Mensaje presentado por Juan Lozano, Consejero Rector de Transparencia por Colombia, en la Décima Conferencia Internacional Anticorrupción, realizada en Praga en octubre de 2001. Juan Lozano solicitó a la Corporación su retiro temporal para presentar su nombre como candidato a la Alcaldía de Bogotá.