

# El Sistema Nacional de Integridad

Arquitectos de gran capacidad y fidelidad han levantado la estructura; sus bases son sólidas; sus componentes son bellos además de útiles; sus arreglos están llenos de sabiduría y de orden; y sus defensas son impenetrables desde fuera. Se han creado para la posteridad, si es que las obras del hombre pueden aspirar a tal condición. Empero, podrían desaparecer en una hora como resultado de la locura, la corrupción o la negligencia de su único guardián: el pueblo. La virtud, el espíritu público y la inteligencia de los ciudadanos crean las repúblicas. Pero las repúblicas caen cuando se expulsa a los sabios de los consejos públicos, porque se atreven a ser honestos, y se premia a los derrochadores porque alaban al pueblo para poder engañarlo.

Dr. Sachidanand Siha, mientras presidía la sesión inaugural de la Asamblea Constituyente de la India, 9 de diciembre de 1946.

### El argumento en favor de una reforma

La corrupción socava el desarrollo democrático, dificultando el desempeño de las instituciones públicas y el uso óptimo de los recursos. Fomenta el encubrimiento y las restricciones. En última instancia, les niega el desarrollo y la posibilidad de una mejor calidad de vida a los miembros más vulnerables de la sociedad. Aunque, al menos en teoría, se podría controlar la corrupción de manera autocrática y dictatorial, utilizando un "garrote", el declive inexorable hacia la corrupción y otros abusos del poder por parte de los gobiernos totalitarios, nos sugiere que esta solución sólo puede ser temporal. En cualquier proceso de reforma sostenible, es crucial promover la integridad nacional en términos globales. Al elevar los niveles de integridad nacional, se puede reducir la corrupción; este enfoque es vital si se han de impulsar y mantener otros esfuerzos por promover el desarrollo equitativo y sostenible.

### Consecuencias de la corrupción

Fomenta la competencia en cuanto al soborno, en vez de la competencia en la calidad y el precio de bienes y servicios. Inhibe el desarrollo de un mercado saludable. Sobre todo, distorsiona el desarrollo económico y social, lo cual es especialmente dañino en los países en desarrollo. Con demasiada frecuencia, la presencia de la corrupción significa que los más pobres del mundo, quienes menos pueden soportar los costos, deben pagar no sólo por la corrupción de sus propios funcionarios, sino también por aquella de las empresas de los países desarrollados. Es más, las pruebas disponibles demuestran que si no se limita la corrupción, ésta crecerá. Una vez que se institucionaliza un patrón de sobornos exitosos, los funcionarios corruptos tienen un incentivo para exigir sobornos más grandes, creando una "cultura" de ilegalidad que a su vez fomenta la ineficiencia del mercado. Cuando se pierde la autoridad moral de los gerentes, mediante la corrupción de alto nivel, se desvanece su capacidad para controlar a sus subordinados.

En un plano conceptual, hay muchos costos ligados a la corrupción. Sin embargo, no es sorprendente que haya pocas pruebas concretas sobre la incidencia y la magnitud de la corrupción. Varía considerablemente de un país a otro, y dentro de los países. Lo más importante es que los sobornos mismos no representan el costo más oneroso; las consecuencias de la corrupción –las distorsiones económicas subyacentes y el socavamiento de las instituciones administrativas y gubernamentales– son las más costosas.

Informes sobre la corrupción están presentes en los medios a diario y demuestran que la corrupción no es un problema exclusivo de los países en desarrollo, ni ocurre principalmente en ellos. Los escándalos de la corrupción han demostrado con gran claridad que la corrupción es un tema sobre el cual los países desarrollados no pueden alegar ningún tipo de superioridad moral. Los países desarrollados desempeñan un papel muy importante como "sobornadores" en las transacciones de negocios internacionales, y la corrupción nacional interna, sobre todo en la política, es un fenómeno creciente en estos países.

### **La respuesta al reto**

Hasta hace poco tiempo, las iniciativas para mejorar los estándares de la gobernabilidad en todo el mundo han ignorado lo que promete ser el enfoque más significativo de todos: la creación sistemática y consciente del "Sistema Nacional de Integridad" de un país. Incluso la expresión es de origen reciente: surgió de las discusiones que tuvieron lugar dentro del movimiento de Transparencia Internacional, y las agencias de desarrollo la divulgaron ampliamente.

Así como se deben entender claramente los conceptos y los fundamentos básicos de un sistema de integridad, es igualmente importante que las soluciones resultantes estén firmemente ancladas en la realidad práctica. Más allá de esto, las soluciones deben estar vinculadas con otras partes del sistema en general; de aquí la necesidad de un enfoque integral. Muchas estrategias para combatir la corrupción han fracasado porque han tenido un enfoque demasiado estrecho. No hay soluciones fáciles.

### **Pero, ¿qué es un Sistema Nacional de Integridad?**

Hoy en día se acepta de manera generalizada la noción de que el gobierno moderno necesita rendir cuentas. Sin la rendición de cuentas, ningún sistema puede funcionar de tal manera que promueva el interés público en vez de los intereses privados de quienes tienen el control.

Básicamente, la tarea consiste en alejarse de un sistema que funciona esencialmente desde arriba: un sistema en el que la élite autocrática en el poder da órdenes que los subordinados acatan, en mayor o menor medida. La tarea consiste en cambiar hacia un sistema de "rendición de cuentas horizontal", en el cual el poder se dispersa, nadie tiene un monopolio y cada quien es individualmente responsable.

En un sistema así, debe haber libertad de prensa. Pero, la prensa debe respetar los límites que la ley le impone; por ejemplo, debe evitar los ataques difamatorios contra los individuos.

La prensa libre es libre, pero responsable socialmente, en última instancia, ante los jueces. Éstos, por su parte no son "servidores" de la élite gobernante, sino que actúan con independencia y hacen cumplir la ley y las reglas que ésta dicta. Sin embargo, dicha independencia no es absoluta: los jueces deben responder por sus decisiones mediante un sistema de recursos procesales, y cada juez debe rendirle cuentas sobre su integridad y su competencia a otro órgano, el cual a su vez, es responsable ante otra entidad. De esta manera, los vínculos de la rendición de cuentas unen los elementos, o "pilares", y al hacerlo, se apoyan y se fortalecen entre sí.

Bajo un sistema de "rendición de cuentas horizontal" se perfecciona un "círculo virtuoso" en el cual cada actor vigila y es vigilado, monitorea y es monitoreado. Un círculo así evita y al mismo tiempo responde a la vieja pregunta: "¿quién vigilará a los vigilantes?" Sin embargo, crear un "círculo virtuoso" es más fácil de decir que de hacer.

Cuando los mecanismos de rendición de cuentas se diseñan como parte de un esfuerzo nacional por reducir la corrupción, constituyen un "sistema" de integridad. Este sistema de contrapesos está diseñado para lograr que las distintas ramas y agencias de gobierno sean responsables entre ellas. El sistema maneja los conflictos de intereses en el sector público, dispersa eficazmente el poder y limita las situaciones en las que surgen conflictos de interés que tengan un efecto negativo sobre el bien común. El sistema incluye la rendición de cuentas, la transparencia, la prevención y el castigo.

Un Sistema Nacional de Integridad le da forma a una visión amplia de la reforma, enfrentando la corrupción en el sector público mediante procesos gubernamentales (cambios organizacionales, reformas legales y reformas de procedimientos en las burocracias, etc.) y reformas civiles. Aún si la corrupción es endémica, tiende a ser el resultado de debilidades sistémicas. El énfasis principal está en la reforma y en la transformación de los sistemas, más que en culpar a los individuos.

Como se ilustra a continuación, toda la estructura del gobierno se sostiene, y su integridad se mantiene (o se socava) gracias a un proceso que surge desde abajo. Como se observa con frecuencia, "el pescado puede podrirse desde la cabeza", y la corrupción puede filtrarse hacia abajo comenzando por malos ejemplos y prácticas del liderazgo; no obstante, la última línea de defensa de la sociedad es la conciencia ciudadana y, cuando es necesario, la indignación pública.

Los programas de reforma, particularmente los de los países en desarrollo, apoyados por las agencias internacionales o donantes, suelen enfocarse en un área particular, excluyendo los demás temas. Estas estrategias son "de un solo pilar". A menudo se escoge un "pilar" relativamente "seguro", a costa de tratar temas más difíciles. Ciertamente, un programa de reforma del "Sistema Nacional de Integridad" puede incluir un enfoque poco sistemático, pero debe estar coordinado y dentro de los límites de un programa holístico que incluya cada una de las áreas relevantes, así como las relaciones entre unas y otras.

Detrás del enfoque del sistema de integridad está la convicción de que todos los temas que nos preocupan actualmente en cuanto a la gobernabilidad –el desarrollo de capacidades, la orientación hacia los resultados, la participación pública y la promoción de la integridad nacional– necesitan tratarse de una manera holística. Las metas generales deben incluir:

- ⊞ Servicios públicos eficientes y eficaces, que contribuyan al desarrollo sostenible.
- ⊞ Un gobierno que funcione dentro de un marco de legalidad, donde los ciudadanos estén protegidos de la arbitrariedad (incluyendo abusos a los derechos humanos).
- ⊞ Estrategias de desarrollo que provean beneficios para la nación en su conjunto, incluyendo a sus miembros más pobres y vulnerables, y no sólo a las élites acomodadas.

## Construyendo un Sistema Nacional de Integridad coherente

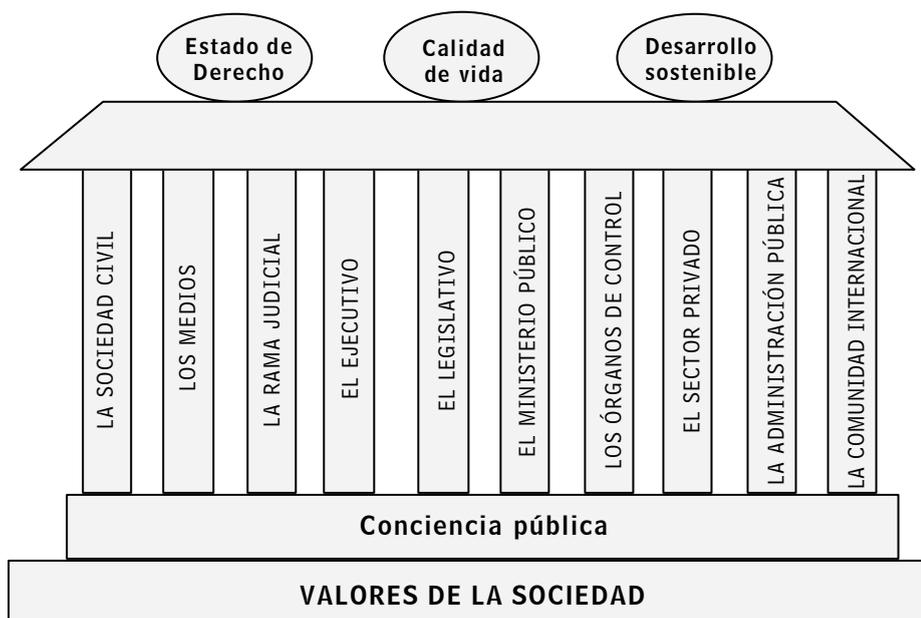
### El objetivo

El fin último del establecimiento de un Sistema Nacional de Integridad es convertir la corrupción en un acto de "alto riesgo" y de "bajos rendimientos". Como tal, el sistema está diseñado, en primer lugar, para evitar que ocurra la corrupción, más que para castigarla después de ocurrido el acto corrupto.

Cada país ya cuenta con algún tipo de "Sistema Nacional de Integridad", sin importar lo corrompido o ineficaz que pueda ser. El concepto ayuda a que los reformadores tengan una visión holística. Como veremos, no es suficiente tratar de manera aislada un sólo elemento o "pilar" del sistema.

### Los pilares institucionales del Sistema Nacional de Integridad

El "Sistema Nacional de Integridad" se puede visualizar como un templo griego con un techo, la integridad nacional, sostenido por una serie de pilares, cada uno de los cuales



representa un elemento individual del Sistema Nacional de Integridad. En un extremo del templo están los pilares institucionales: el legislativo o Congreso de la República, la rama ejecutiva, el poder judicial, los órganos de control (la Contraloría General de la República; el Auditor General; y el Ministerio Público integrado por la Procuraduría General, la Defensoría del Pueblo, los Personeros Municipales y los Procuradores Delegados), los medios de comunicación libres, la sociedad civil y la empresa privada. En el otro extremo del templo los pilares representan las herramientas básicas que las instituciones deben tener a su disposición para ser eficaces. Por ejemplo, los medios deben tener derecho a la libertad de expresión, y la sociedad civil debe contar con un espacio legal para poder organizarse y llevar a cabo sus tareas.

Sobre el techo hay tres esferas: la "calidad de vida", el "cumplimiento de la ley o Estado de Derecho" y el "desarrollo sostenible". Son esferas para hacer hincapié en la importancia de que el techo se mantenga nivelado, para evitar que rueden y se caigan.

El "templo" mismo está construido sobre bases, y sostenido por ellas, que comprenden la conciencia pública y los valores de la sociedad. Si la conciencia pública es alta y los valores son fuertes, ambos sostendrán los "pilares" que se basan en ellos, fortaleciéndolos. Por otro lado, si los ciudadanos son apáticos y no vigilan, o si hay una falta de valores, entonces las bases serán débiles. Los "pilares" serán vacíos e ineficaces, y no tendrán las bases necesarias para poder salvaguardar la integridad nacional.

Los "pilares" dependen entre sí, pero su fuerza individual puede variar. Si un pilar se debilita, la carga del edificio es mayor para uno o más de los pilares restantes. Si varios pilares se debilitan, no podrán, en última instancia, soportar la carga; en consecuencia, las "esferas" del "desarrollo sostenible", del "cumplimiento de la ley" y de la "calidad de vida" se desplomarán, se harán pedazos y todo el edificio caerá en el caos.

Los "pilares" actuales pueden variar entre una sociedad y otra, y de hecho son distintos. Algunos serán más fuertes y otros más débiles. Empero, siempre habrá algunas compensaciones.

Aun cuando hay variaciones en distintas partes del mundo, los "pilares de la integridad"<sup>1</sup> más comunes en una sociedad que busca gobernarse de manera responsable incluyen:

- ⊞ El Ejecutivo.
- ⊞ El Parlamento o legislativo.
- ⊞ El Poder Judicial.
- ⊞ La administración pública.
- ⊞ Los órganos de control (Contraloría General de la República y Ministerio Público).

### Observatorio de Integridad

La Corporación Transparencia por Colombia ha puesto en marcha el Observatorio de Integridad con el propósito de recoger, procesar y analizar información disponible sobre los distintos pilares, reglas y prácticas del Sistema Nacional de Integridad en Colombia y monitorear la evolución en el desempeño de sus componentes, y poner dicha información a disposición del público interesado en el tema.

El Observatorio busca generar un mayor conocimiento sobre los temas de corrupción e integridad en Colombia, así como construir canales que garanticen un fácil acceso a la información, en la perspectiva de contribuir al debate y aportar elementos para la definición de políticas de lucha contra la corrupción.

1 Ibrahim Seushi de TI en Tanzania fue quien presentó los "pilares de la integridad" por primera vez. Desde entonces, se han incluido cada vez en más documentos.

- ⊞ La sociedad civil.
- ⊞ El sector privado.
- ⊞ Los medios masivos de comunicación.
- ⊞ Las agencias internacionales.

### Los pilares referentes a las reglas y prácticas

"Reglas y prácticas" fundamentales complementan cada uno de los "pilares" institucionales del Sistema Nacional de Integridad. Estas reglas y prácticas constituyen el "conjunto de medidas" que las instituciones usan o sobre las cuales se basan. La ausencia de reglas y de prácticas básicas es un indicador claro de debilidad.

Pilar Institucional	Prácticas/reglas básicas
Ejecutivo	Reglas sobre conflicto de intereses
Legislativo/Parlamento	Elecciones justas
Comisión Legal de Cuentas (de la legislatura)	Poder para cuestionar a los altos funcionarios
Contralor General de la República	Control Fiscal
Administración Pública	Ética en el servicio público
Poder Judicial	Independencia
Medios	Acceso a la información
Sociedad Civil	Libertad de expresión
Sector privado	Políticas sobre la competencia, incluyendo reglas sobre contratación pública
Comunidad Internacional	Ayuda mutua legal/judicial eficaz

Evidentemente, las reglas y prácticas no se relacionan exclusivamente con el pilar institucional que se les asignó en este cuadro. Los medios deben gozar de libertad de expresión, aunque este factor se haya asignado, pragmáticamente, a la sociedad civil, dado que también es un requerimiento básico para ésta. El reporte de información es fundamental respecto al Contralor General pero también para los demás órganos de control. En esta lista, algunos indicadores que también son importantes se incluyeron dentro de otros rubros más generales: por ejemplo, se puede considerar que la libertad de expresión y la ética en el servicio público cubren los mecanismos de denuncia y de quejas. Los pilares institucionales de la columna izquierda y las reglas y prácticas de la columna derecha constituyen, en su totalidad, un Sistema Nacional de Integridad básico.

El establecimiento de un Sistema Nacional de Integridad fuerte requiere una identificación sistemática de vacíos y debilidades, así como de oportunidades para fortalecer o aumentar cada uno de estos pilares dentro de un marco coherente. Si el sistema depende enteramente de un solo "pilar", o de unos cuantos pilares nada más, será vulnerable al colapso.

La idea de un Sistema Nacional de Integridad introduce una nueva manera de diagnosticar y, potencialmente, de curar los problemas de corrupción. En vez de enfocarnos en instituciones individuales (por ejemplo, el Poder Judicial) o en reglas y prácticas separadas (por ejemplo, el derecho penal) para luego proponer programas de reforma aislados, empezamos a ver las relaciones y la dependencia entre un factor y otro, así como la eficacia

que tienen todos juntos, en un enfoque holístico. Por ejemplo, ¿cuál es el beneficio de un Poder Judicial fuerte y "limpio", listo para apoyar el gobierno de la ley, si la policía, los fiscales o los abogados son corruptos? Los jueces sencillamente no recibirían los casos que deberían tratar; aislados, honestos y capaces, y sin embargo, con pocas posibilidades de lograr algo.

Sistemas Nacionales de Integridad existen, con mayor o menor grado de desarrollo, prácticamente en todas las naciones modernas y el caso de Colombia, definido constitucionalmente como un Estado Social de Derecho y organizado en forma de república unitaria y descentralizada, no es, por supuesto, una excepción a esta regla. En nuestro país está previsto un sistema político-administrativo democrático, con autonomía de sus entidades territoriales, participativo, pluralista y fundado en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que integran la nación, en la prevalencia del interés general y en el respeto a los derechos humanos.

Además de los anteriores principios, están previstas reglas de funcionamiento del Estado, tales como la independencia de las ramas ejecutiva, legislativa y judicial y de los órganos de control, con un sistema de controles recíprocos, y otras relacionadas con la función pública y las actuaciones de los servidores públicos. La Constitución establece que la soberanía reside exclusivamente en el pueblo, del cual emana el poder público. El régimen es presidencialista. Está garantizado el derecho a fundar, organizar y desarrollar partidos y movimientos políticos.

### Algunas consideraciones sobre el Sistema Nacional de Integridad en Colombia<sup>2</sup>

Durante los últimos 25 años en Colombia se ha registrado una constante contaminación de las estructuras del Estado por los carteles de la droga, permeando las instituciones públicas y socavando los pilares del Sistema Nacional de Integridad.

El dinero del narcotráfico fue progresivamente contaminando las distintas ramas del poder público en Colombia, derrumbando valores, sacrificando principios, comprando líderes políticos, jueces, policías, militares, periodistas, académicos desde el nivel municipal hasta el nivel nacional. A su turno, en esa carrera, los cuerpos armados al servicio de los carteles de la droga han asesinado a centenares de dirigentes y hombres y mujeres de bien en distintos campos de la sociedad que han pretendido enfrentarse a ellos o contener su poder.

En la campaña presidencial para el período 1990-1994, en medio de esta confrontación fueron asesinados tres candidatos, entre ellos Luis Carlos Galán, el más caracterizado luchador democrático contra el poder corruptor del narcotráfico y favorito para ganar la presidencia. En esa campaña se

#### Dineros del narcotráfico y corrupción

Por desgracia, la llegada de las drogas no le dio tiempo al país para desarrollar ese lento proceso de creación de relaciones sociales. El dinero de la droga desorganizó y corrompió nuestra sociedad. El alto grado de corrupción se evidenció cuando en las elecciones presidenciales de 1994 salió a la luz pública el escándalo de la participación del dinero de la droga en la campaña electoral. El deterioro de la moral del país se hizo palpable cuando vimos en la televisión a los más altos funcionarios de la administración pública acusándose mutuamente de mentirosos. La desmoralización de nuestra sociedad se hizo más patente cuando una gran mayoría de la opinión pública decidió echarle tierra a todo el asunto y olvidarse de lo ocurrido.

Estos gastos incontrolados nos llevaron a la peor época de corrupción que ha experimentado Colombia. El expediente 8.000, aún inconcluso, le mostró a la opinión pública la profundidad de la corrupción que sufría el país. Aun cuando muchos han sido los que han escrito contra este estado de cosas, no podemos decir que hayamos hecho un acto de contrición.

Lo anterior nos lleva a preguntarnos si nuestra administración pública tiene que ser corrupta. No necesariamente; lo que ha ocurrido en estos años puede ser un fenómeno pasajero. Todo depende del curso que tome el desarrollo político-social del país. Si éste continúa teniendo una organización puramente burocrática, con escaso desarrollo de su equipo productivo, podemos estar seguros de que el fenómeno de la corrupción rampante continuará.

Echavarría Olózaga, Hernán. La Construcción de la Probidad: Un Proceso Gradual, Conjunto integral en: Revista Sin Diéresis, Auditoría General de la República. Diciembre de 2000.

<sup>2</sup> Tomado del Estudio de Caso sobre el Sistema Nacional de Integridad en Colombia, Cuaderno No. 4. Corporación Transparencia por Colombia, Bogotá 2001.

cometieron múltiples atentados contra líderes políticos y contra otro candidato presidencial –Ernesto Samper– quien más tarde llegaría a la Presidencia de la República, en medio de una profunda tempestad política, generada por la infiltración de dineros del narcotráfico en su campaña electoral.

Sobre la Asamblea Nacional Constituyente de 1991 operaban 3 fuentes de presión claramente identificables. Por una parte, la presión de los narcotraficantes que habían logrado infiltrar importantes espacios del Estado, sobre todo en la línea del cartel de Cali, que a su turno mantenía una cruda lucha contra el cartel de Medellín, cuyos capos comandaban estrategias terroristas contra sus adversarios del cartel de Cali y además mantenían intimidado al país por causa de las amenazas de extradición; por otra parte, las fuerzas políticas tradicionales que sentían amenazado su poder, pues, aunque conservaban la mayoría de delegados de la Asamblea, por primera vez la lista única de una fuerza independiente había elegido más delegados que las listas oficialistas; y, en tercer lugar, la opinión pública en un clima de alta emotividad que clamaba por cambios profundos en las prácticas políticas.

La Asamblea Constituyente mantuvo intacta la infiltración de aliados del narcotráfico, particularmente del cartel de Cali en la estructura del Estado y dentro del marco de complejas negociaciones con el gobierno, Pablo Escobar alcanzó sus propósitos pues una de las primeras decisiones de la Asamblea Constituyente consistió en prohibir la extradición de colombianos. (Años después esta decisión fue reversada). Sin embargo, tan pronto fue prohibida la extradición, Pablo Escobar se entregó a las autoridades para someterse a la justicia colombiana, en una cárcel construida en un terreno de su propiedad, en la cual habrían de cometerse múltiples desafueros que llenaron de vergüenza a la justicia colombiana, hasta el mismo momento de su escandalosa fuga.

Las fuerzas políticas tradicionales también alcanzaron sus propósitos, pues aunque fue revocado el mandato del Congreso, las condiciones pactadas de la nueva elección y el capítulo sobre sistema electoral y partidos políticos de la nueva Constitución, terminó favoreciendo de manera evidente a las más dañinas costumbres políticas. El efecto fue muy adverso al cambio, pues se erosionó la capacidad de convocatoria y liderazgo de los partidos y se abrió la puerta para que una deteriorada clase política –contaminada de narcotráfico y corrupción– ganara amplios espacios en el Congreso, y en el poder ejecutivo, tanto a nivel nacional como regional. Los más grandes escándalos de corrupción en la historia de Colombia se produjeron después de la expedición de la Constitución de 1991. Es cierto, sin embargo, que nuevas fuerzas se han asomado a los espacios de poder, pero su presencia ha sido tímida y minoritaria.

La opinión pública, eufórica por la ilusión de cambio, no alcanzó a comprender la perversidad del proceso que se gestaba, por causa del cual, la fachada purificadora de la Asamblea Constituyente terminó por amparar un entorno político dominado por fuerzas oscuras y, en la práctica, una ampliación de la brecha entre el diseño normativo y la realidad deteriorada de pilares básicos del Sistema Nacional de Integridad.

Aunque en 1991 los colombianos creían que la nueva Constitución se traduciría en un sistema mucho más limpio y transparente, la realidad fue bien distinta. Rica en derechos y libertades, así como en la enunciación de los instrumentos para protegerlos y en la ampliación de los mecanismos de participación, la Constitución de 1991 definió, sin embargo, un sistema político que no ayuda a prevenir la corrupción administrativa, que limita la independencia

de los poderes públicos, que permite el cobro de coimas, y que favorece el desvío de recursos públicos hacia bolsillos privados.

### Construyendo Sistemas Nacionales de Integridad: el caso latinoamericano<sup>3</sup>

Los Estados latinoamericanos han vivido a lo largo de las dos últimas décadas dos procesos que han marcado profundamente su evolución histórica: la mayoría de ellos iniciaron la transición hacia la democracia tras largos años de dictaduras militares<sup>4</sup> y al mismo tiempo se dio la transición hacia economías de mercado y libre comercio que buscaban reemplazar las propuestas de industrialización por sustitución de importaciones y el marcado intervencionismo estatal.

Tanto las instituciones públicas como las formas organizadas de la sociedad civil se vieron involucradas en este doble proceso y terminaron por descubrir que las condiciones imperantes en el escenario debían cambiar de una u otra manera. Surgió así un nuevo tipo de sensibilidad hacia ciertos fenómenos.

Tal fue el caso de la corrupción, que alcanzó dimensiones alarmantes bajo los gobiernos dictatoriales, dada la discrecionalidad de las autoridades, la falta de una prensa libre, la inexistencia de oposición fiscalizadora y la presencia obstaculizante del Estado en todas las actividades de las economías nacionales.

La corrupción empezó así a dejar de ser un elemento aceptado tácitamente como normal dentro del funcionamiento de los Estados latinoamericanos y pasó a ser considerado un problema.

Los medios de comunicación, los centros académicos, las organizaciones no gubernamentales, las autoridades de gobierno y en general la opinión pública intercambian, producen y publican información y denuncias en torno al fenómeno, gracias al entorno imperante en la actualidad. Todos ellos reconocen abiertamente que la corrupción es un gran obstáculo para la consolidación de las democracias latinoamericanas y el funcionamiento adecuado de las economías de mercado.

Un análisis de los esfuerzos realizados ha permitido identificar algunas causas del fracaso, entre las cuales se encuentran las señaladas en el capítulo 3, Desarrollando respuestas, páginas 31 y 32 de este Libro de Consulta.

#### El Taller de Integridad Nacional

Uno de los mecanismos para examinar y transformar un Sistema Nacional de Integridad es un Taller de Integridad Nacional. Tiene la gran ventaja de reunir a una variedad de actores que tienen un interés en el tema, funcionarios y grupos de interés y hacer que se apropien del proceso, un elemento clave para poder tener éxito.

El patrón general ha consistido en que se reúna un grupo conformado por personas con poder para tomar decisiones, y donde los miembros de cada uno de los "pilares" hayan escrito un ensayo breve sobre los retos que presenta la corrupción para su institución, y las medidas que hayan tomado para responder al problema.

La tarea de cada grupo consiste en diagnosticar un problema particular, proponer soluciones prácticas que estén dentro de la competencia de quienes participan en la mesa, y el diseño de un plan de acción. Se identifican medidas prácticas, se asignan responsabilidades para el seguimiento de los temas a personas que están presentes, y se llega a un acuerdo sobre el calendario para las acciones. Esto a su vez sirve como base para un taller de seguimiento que se lleva a cabo dentro de los 12 y 18 meses siguientes al taller, para evaluar los avances, identificar los obstáculos y refinar el plan de acción en vista de la experiencia y de las circunstancias cambiantes.

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

4 O'Donnell, Guillermo. Transiciones desde un gobierno autoritario. Perspectivas comparadas. Buenos Aires, Editorial Paidós, 1988.