

**Fortalecimiento de la capacidad de
formular e implementar políticas de
transparencia y anticorrupción en
América Latina**

Gerardo Berthin Siles

Gerardo Berthin Siles

Politólogo, con títulos de la Universidad George Washington, de la Universidad de Georgetown y de la Universidad de Chicago. Doctorado en Ciencias Políticas por la Universidad Madison, y con estudios especializados en Liderazgo para el Desarrollo, de la Escuela de Gobierno de la Universidad de Harvard. Desde el año 2002 ha trabajado para Casals & Associates, una firma consultora especializada en temas de gobernabilidad con base en los Estados Unidos, diseñando, implementando y evaluando proyectos y programas de gobernabilidad y transparencia. Antes de incorporarse a Casals, se desempeñó como asesor en varios proyectos de gobernabilidad del PNUD y USAID en África, Europa del Este y América Latina. Fue además Asesor Especial del Representante de Naciones Unidas en Sofía, Bulgaria. Fue director de la Maestría de Gestión y Políticas Públicas en la Universidad Católica Boliviana, así como catedrático en varias universidades y centros de capacitación en el hemisferio. Es autor de dos libros sobre formación política y democrática, coautor de tres libros sobre gobernabilidad, partidos políticos y desarrollo institucional respectivamente, y es autor de más de veinte artículos especializados en revistas y libros de ciencias sociales. Es también autor y coautor de diez informes nacionales de desarrollo humano en temas de gobernabilidad.

Las comunicaciones con el autor pueden dirigirse a:
E-mail: gberthin@casals.com

La transparencia y rendición de cuentas son a la vez fines y medios, ya que constituyen metas básicas de la modernización del Estado y, al mismo tiempo, sirven como instrumentos para consolidar una institucionalidad democrática y generar confianza en las instituciones públicas.

Fortalecimiento de la capacidad de formular e implementar políticas de transparencia y anticorrupción en América Latina *

Introducción

Modernizar la gestión pública sigue siendo un eje central del proceso de "reconstruir" y fortalecer el Estado en América Latina. En la última década, esta tendencia se ha materializado en diversos esfuerzos, que van desde tratar de desplazar las actividades del sector estatal a los mercados privados, hasta desarrollar la capacidad institucional necesaria para emplear recursos públicos más eficientemente. En un contexto de gobernabilidad democrática, la tarea de modernizar la gestión pública implica adecuar las estructuras del aparato público, en particular la de los servicios públicos, a las actuales exigencias de transformación y dinamismo del Estado, del mercado y de la ciudadanía. La nueva relación entre democracia, Estado, mercado y sociedad civil implica lograr un equilibrio entre aplicar iniciativas de modernización del Estado y evitar el debilitamiento del Estado. La legitimidad de los Estados democráticos modernos yace precisamente en mantener este equilibrio estratégico.

Las recetas que hace más de cuatro décadas permitían que los pocos Estados democráticos que existían en esa época obtuvieran altos niveles de legitimidad, hoy por lo general ya no son válidas. El nuevo papel de la tecnología y la información en la vida cotidiana, la transformación de las expectativas y aspiraciones socio-económicas, la tendencia urbana, y el papel entrometido de los medios masivos de comunicación han modificado gran parte del nuevo escenario para la gobernabilidad democrática. Por ende, el arte de gobernar hoy está ligado más bien a una habilidad de adaptar los poderes públicos al cambio constante, de ser imaginativo y de crear capacidad

Recibido: 30-07-2007. Aceptado: 28-01-2008.

(*) Versión revisada del documento presentado en el XII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santo Domingo, República Dominicana, del 30 de octubre al 2 de noviembre de 2007.

Las opiniones expresadas son del autor y de ninguna manera reflejan la institución a la cual el autor está asociado.

innovadora, ante una sociedad que está más informada, que exige más y que desconfía más de los partidos políticos y sus gobernantes.

Hoy, como nunca antes en la historia política, la mayoría de los países del mundo, y de América Latina, se adhieren a una práctica política democrática. De hecho, la democracia es un tipo de régimen político que permite un perfeccionamiento institucional constante. Como bien ilustra el caso de América Latina, en la medida en que ella se va consolidando, más allá de realizar elecciones periódicas, se ha hecho más complejo el funcionamiento gubernamental y el ciclo de políticas públicas, apareciendo más actores que reclaman mayor participación en los mecanismos de decisión, y mayor transparencia y rendición de cuentas en los resultados de la acción de los poderes públicos.

La legitimidad, que antes descansaba en acciones puntuales de la administración pública, como garantizar la seguridad, mantener la integridad territorial y ofrecer algunos servicios públicos, requiere de otras bases para garantizar confianza y apoyo. La legitimidad de la acción de los poderes públicos se sustenta hoy más en la capacidad del Estado de dar respuestas a problemas concretos que en fundamentos ideológicos o constitucionales. De ahí que en el marco constitucional y legal, si bien se garantiza que la administración pública debe cuidar, manejar y utilizar los bienes públicos adecuadamente con el propósito de que se produzca un bien común en beneficio de todos los ciudadanos, lo que se pondera es la operacionalización en políticas públicas de esos enunciados.

Así, la transparencia y rendición de cuentas se convierten en dos pilares operativos fundamentales de la gobernabilidad democrática moderna, pues se encargan de desplazar el centro de atención desde la legitimidad formal de actuación de los poderes públicos, hacia la capacidad de satisfacer demandas y de ofrecer respuestas frente a una creciente desconfianza en los poderes públicos. Como tales, esos dos elementos son a la vez fines y medios, ya que constituyen metas básicas de la modernización del Estado y, al mismo tiempo, sirven como instrumentos para consolidar una institucionalidad democrática y generar confianza en las instituciones públicas. En gran medida, el respeto y la confianza de la ciudadanía en la administración pública, están determinadas, por un lado, por la capacidad del Estado para promover el progreso social, la calidad de vida de la población y la consolidación de la democracia, y por el otro, por la correcta y apropiada (con transparencia y rendición de

cuentas) actuación de los servidores públicos en todas las instancias del Estado.

En esa dicotomía se pueden encontrar hoy día respuestas a la viabilidad de los Estados y a la calidad gubernamental. Necesariamente implica una relación e interacción fecunda entre la política y las políticas, y entre contexto y contenido (Grindle, 2005). La relación entre política y políticas (*policy*) es todavía un ámbito poco estudiado en las nuevas y emergentes democracias de la región. Mucho menos en relación con la transparencia y la rendición de cuentas. La política es el factor condicionante de la formulación de políticas, aunque la presencia o ausencia de un aparato o una arquitectura administrativa e institucional también puede condicionar la formulación e implementación de políticas. La principal implicación de este planteamiento es que un enfoque estratégico es necesario para la promoción de políticas de transparencia y anticorrupción. Eso implica reformas y liderazgo, y por ende, una mejor articulación entre política y políticas, y entre contexto y contenido.

El propósito de este artículo es ofrecer un marco de análisis para visualizar el diseño e implementación de políticas de transparencia y anticorrupción. Con tal objeto se hace un planteamiento y se abordan varios elementos de referencia para la formulación e implementación de políticas de transparencia y anticorrupción de alta calidad que puedan ser promovidas desde el gobierno, en sus distintos poderes. El documento también detalla algunos principios para avanzar en esa dirección y se hacen varias recomendaciones para mejorar la parte operativa. El ensayo está basado en experiencias y conocimientos aplicados al tema, y se presenta en un formato orientado hacia la práctica y la acción.

¿Son la falta de transparencia y la presencia de prácticas corruptas problemas públicos?

De la amplia gama de problemas que enfrentan las sociedades modernas, y en particular las que están en procesos de transición, algunos merecen el calificativo de "problemas públicos" y son justamente aquellos en los que se justifica la participación del Estado, las políticas y los recursos públicos, puesto que para todos los demás problemas se sobrentiende que existen remedios o soluciones privadas. Consecuentemente, cabe preguntar: ¿son la falta de transparencia y la corrupción problemas públicos? Bardach (1981: 221) argumenta que la materia prima de los problemas de políticas se

origina en los sentimientos de aflicción, descontento, molestia o infelicidad de alguna parte de la ciudadanía.

Por consiguiente, un paso a cumplir regularmente en el proceso de elaboración mental para determinar si es o no un problema público, consiste en la estimación de la extensión, intensidad y calidad de los sentimientos de la gente sobre y hacia la falta de transparencia y la presencia de prácticas corruptas. En tal sentido, medir la aflicción, descontento o infelicidad social es uno de los pasos iniciales. ¿Cuáles serían los síntomas, los signos y las convenciones?

Los síntomas son aquellos sentimientos colectivos perceptibles en toda su dimensión por el agregado que vive determinada realidad; son fruto del conocimiento empírico o testimonial. Si se toman en cuenta algunos indicadores empíricos que miden la transparencia y la corrupción, se puede argumentar, por ejemplo, que en varios países en transición, como los de América Latina, la falta de transparencia y la corrupción se perciben como problemas serios. En promedio, siete de cada 10 latinoamericanos perciben que los funcionarios públicos en sus países son corruptos (Latinobarómetro, 2005). No sólo el Índice de Percepción de Corrupción (IPC) avala esa percepción, sino también otros indicadores de gobernabilidad cuantitativos y cualitativos, tales como la capacidad de controlar la corrupción, el índice de transparencia presupuestaria, el índice de transparencia e integridad, el índice de victimización, y los resultados del monitoreo de cumplimiento de estándares internacionales anticorrupción, como la Convención Interamericana contra la Corrupción y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción.

En cuanto a los signos, son aquellas realidades colectivas perceptibles de manera objetiva, sin importar si el agregado social involucrado directamente es consciente o no de dicha realidad. Estos signos pueden ser conocidos mediante diversas herramientas, tales como la observación científica, los indicadores de gobernabilidad, de transparencia, económicos y sociales, el nivel de confianza en instituciones y el apoyo al sistema político. Por ejemplo, diversos datos empíricos para la región latinoamericana muestran una tendencia preocupante, que tiene que ver con la poca confianza en instituciones democráticas tales como el gobierno, la asamblea/parlamento, el poder judicial, los partidos políticos y las instancias de control (Cordovez, 2007; Latinobarómetro, 2007; Seligson, 2007).

En lo que respecta a la convención, son aquellas situaciones obvias que, de manera objetiva e independientemente de los actores

Como varios estudios lo han demostrado, los más afectados por la corrupción son las personas de bajos ingresos y la clase media, por lo cual el malestar ocasionado por la falta de transparencia y presencia de prácticas corruptas es profundo.

que las viven, son calificadas como deseables o indeseables por el grueso de la sociedad de manera explícita o implícita. Generalmente estas convenciones se basan en un grado de avance o civilidad social que hace innecesaria mayor fundamentación para aceptar su existencia. Una gama de estudios y análisis muestran que la corrupción es rechazada por una gran mayoría de la gente, y, junto con la pobreza y el desempleo, es colocada como uno de los principales problemas y obstáculos indeseables (Latinobarómetro, 2007; Transparencia Internacional, 2007). En gran medida, gracias a la Convención Interamericana contra la Corrupción y a la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, en la actualidad la corrupción se ha convertido en un delito tipificado penalmente en varias sociedades.

No hay duda de que la falta de transparencia y la corrupción se han legitimado como problemas, de tal forma que se les puede otorgar la calidad de problema público. Es decir, la medición del grado de aflicción o infelicidad que causan la falta de transparencia y la presencia de prácticas corruptas puede ser abordable bajo los tres conceptos indicados anteriormente, es decir, los signos, los síntomas y las convenciones. Los síntomas de la insatisfacción e infelicidad que produce la corrupción son fácilmente evidenciables no sólo en términos de las víctimas, sino en la pérdida de confianza, en la frustración y en la clara vinculación que se está empezando a hacer entre la corrupción y la pobreza. Lógicamente, la profundidad del malestar está correlacionada a la condición económica de la víctima: a menores ingresos mayor malestar y viceversa. Como varios estudios lo han demostrado, los más afectados por la corrupción son las personas de bajos ingresos y la clase media, por lo cual el malestar ocasionado por la falta de transparencia y presencia de prácticas corruptas es profundo (Transparencia Mexicana, 2006; USAID. Proyecto Rendición de Cuentas y Anticorrupción de las Américas, 2005; Eberlei y Führmann, 2004).

Los signos son también evidentes, puesto que de manera objetiva, y aun desconociendo a las víctimas y los casos, es posible verificar las crecientes denuncias y procesos judiciales formales en contra de funcionarios o empresarios corruptos, cómplices y encubridores de delitos. Asimismo, es posible verificar de manera objetiva, que varias instituciones gubernamentales, procuradurías, fiscalías, contralorías, agencias anticorrupción, entidades reguladoras, y la policía están tomando medidas que, si bien no parecen ser suficientes o efectivas, tienden a combatir o, al menos, a abordar el problema.

Las convenciones, de igual manera, al definir la corrupción como un delito tipificado penalmente, señalan claramente que esa conducta causa profundo malestar en las estructuras ciudadanas y por eso se la identifica como comportamiento indeseable. Sin embargo, todavía persisten actitudes de aceptación de la corrupción, ya que en varias sociedades no sólo se justifican prácticas corruptas sino también se las llega a tolerar. Así surgen dichos populares tales como "roba pero hace", "el que no roba en el Estado es tonto", y "si los políticos roban y no les pasa nada, por qué no puedo hacerlo yo, si lo hago para sobrevivir".

Hacia el diseño e implementación de políticas de transparencia y anticorrupción

Durante las dos últimas décadas se han dado hitos importantes en materia de transparencia y anticorrupción. Desde la transición en varios países de la región latinoamericana de regímenes autoritarios a sistemas más democráticos, la lucha contra la corrupción ha venido dando importantes saltos cualitativos. Estos esfuerzos, aunque no son suficientes, ya forman parte de una plataforma básica desde donde se pueden lanzar y proyectar otras iniciativas de mediano y largo aliento, quizás más estratégicas y dentro del marco del ciclo de políticas públicas en pro de la transparencia y en contra de la corrupción.

Un hito fue: la creación, en 1993, de Transparencia Internacional como una organización no gubernamental dedicada exclusivamente al combate contra la corrupción. De igual manera, durante la última década se han hecho esfuerzos para medir la corrupción más sistemática y científicamente, usando una amplia gama de metodologías que van desde las encuestas de opinión, al seguimiento de los gastos del sector público, pasando por diagnósticos a fondo (Berthin y Maldonado, 2004). El Índice de Percepción de la Corrupción (IPC), patrocinado todos los años desde 1995 por Transparencia Internacional, es en la actualidad el método más conocido en el mundo. Desde 1996, el Banco Mundial también ha explorado el uso de encuestas para "medir" la corrupción, realizándolas en el sector privado, y más recientemente, dirigidas a hogares y funcionarios públicos. Además, en años recientes, el Instituto del Banco Mundial (IBM) ha producido una alternativa a la medición del IPC, la cual emplea una serie de indicadores que miden la calidad del gobierno, incluido uno para medir el control de la corrupción (Kaufmann y Kraay, 2007).

En la última década se han creado otras metodologías novedosas para medir la transparencia y la corrupción, tales como el Barómetro Mundial y la Encuesta de Sobornos, el Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria, el Índice de Integridad Pública, y el Índice de Impunidad, entre otros.

Otro método que se ha creado para medir la corrupción es el de la Victimización. Partiendo de la premisa de que supera las limitaciones de las metodologías del IPC y del Banco Mundial (sobre la base de datos nacionales agregados), e inspirada en las encuestas de delito-victimización (concentradas en los individuos), esta metodología mide la corrupción según la experiencia personal y directa con ella. Además, en la última década se han creado otras metodologías novedosas para medir la transparencia y la corrupción, tales como el Barómetro Mundial y la Encuesta de Sobornos, el Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria, el Índice de Integridad Pública, y el Índice de Impunidad, entre otros.

Otro hito importante ha sido la adopción, en 1996, de la Convención Interamericana contra la Corrupción, celebrada en Caracas, Venezuela, que desde entonces ha sido ratificada por 33 Estados. También los Lineamientos de la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos), que en 1997 generó orientaciones para las empresas transnacionales en la lucha contra el soborno. Un hito fundamental es la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, adoptada en 2005, siendo el instrumento legal internacional más complejo y completo sobre la transparencia y la corrupción. Hasta marzo de 2008, 140 países la han firmado y 108 la han ratificado.

Finalmente, pero no menos importante como hito, ha sido el reciente y creciente reconocimiento de la necesidad de incorporar en el ciclo de políticas públicas, no sólo medidas anticorrupción, sino también actividades que promocionan y valoran la transparencia y la rendición de cuentas. De acuerdo con una reciente evaluación hecha por Transparencia Internacional, las áreas de mayor avance regional son: acceso a la información pública (entre 1996 y 2007, 14 Estados del hemisferio han adoptado leyes/normas sobre esta materia); en el tema de las declaraciones juradas patrimoniales se registran distintos niveles de implementación de sistemas, aunque todavía existen países sin norma alguna, sin publicidad y sin control de contenido ni verificación; mayor transparencia y uso de tecnología en los regímenes de compras públicas; creación y fortalecimiento de órganos de control superior; y un aumento de espacios y procesos de participación ciudadana (Transparencia Internacional, 2007).

Sin menospreciar los avances alcanzados, está claro que luego de dos décadas de actividades, acciones e iniciativas anticorrupción, se ha llegado a una coyuntura donde se tienen que institucionalizar

En las dos últimas décadas, en América Latina, la mayoría de las iniciativas a favor de la transparencia y la anticorrupción ha respondido más a demandas y factores externos que internos.

políticas de transparencia y anticorrupción como parte de una estrategia de fortalecer el Estado y la gobernabilidad democrática, y de asumir competencias y capacidades anticorrupción. Hasta el momento, organismos internacionales de desarrollo y de cooperación internacional y bilateral han asumido un importante papel de liderazgo en la promoción de la transparencia y el combate a la corrupción, y en financiar proyectos y programas. Desde esta perspectiva, la transparencia y la anticorrupción no deben ser vistas sólo como fines, sino también como componentes estratégicos dentro de una política más amplia de gobernabilidad nacional. En la que, además, el Estado asume la iniciativa y el liderazgo para articular políticas en pro de la transparencia y la anticorrupción, desde arriba hacia abajo y viceversa, y al interior del aparato estatal.

Tal como lo plantea Moore (1998: 116), es importante darle valor público a las políticas. Eso implica que, antes de diseñar cualquier política de transparencia y anticorrupción, es importante dimensionar su factibilidad política en términos de legitimación, capacidad y asignación de recursos. También su viabilidad operativa y administrativa, de tal forma que las actividades autorizadas puedan realizarse a través de la organización existente y/o con la ayuda de otras que puedan ser inducidas a contribuir al objetivo organizativo.

En las dos últimas décadas, en América Latina, la mayoría de las iniciativas a favor de la transparencia y la anticorrupción ha respondido más a demandas y factores externos que internos. Se trata en la actualidad, de un proceso que tiene dos aristas. Por un lado, queda enteramente predefinido por actores externos (donantes y cooperación internacional), no sólo en términos programáticos sino también de recursos; y por el otro, queda truncado por la falta de voluntad política y visión estratégica de actores internos, al igual que por la falta o la debilidad de mecanismos institucionales. Esta tendencia es más común en países que dependen excesivamente de la cooperación internacional. De igual forma, el tema de la transparencia y la anticorrupción tiene hoy más arraigo y tracción, particularmente durante campañas políticas. Sin embargo, todavía existe muy poca capacidad de traducir esas promesas de campaña a iniciativas estratégicas de políticas, una vez que candidatos y partidos asumen el gobierno.

No obstante, en los años recientes, el proceso de desarrollo de políticas y programas de transparencia y anticorrupción ha empezado a cambiar, particularmente en países de la región que muestran mayor dinamismo económico. Como consecuencia, empieza a

aparecer una mayor proactividad del Estado en la promoción de políticas de transparencia y anticorrupción, lo cual está haciendo repensar tanto el alcance y el enfoque de los distintos componentes que conforman o podrían conformar políticas de transparencia y anticorrupción, como también la manera como éstos se relacionan entre sí. Una expresión que puede integrar estos cambios es lo que se denomina "modelo interactivo e iterativo de formación de políticas". Este modelo propone un proceso de formulación y ejecución de políticas y programas que se caracteriza por una íntima relación entre sus dos componentes clave -formulación y gestión-, de tal manera que los dos interactúen entre sí y respondan a la dinámica de la política y las políticas (*policies*), y al contexto y contenido. Es a través de esa articulación e interacción y con una búsqueda continua por alcanzar resultados, que se puede obtener un proceso de formación de políticas de transparencia y anticorrupción.

Comienzan a aparecer en la región latinoamericana modelos de diseño e implementación de políticas de transparencia y anticorrupción que forman parte de amplias estrategias de gobernabilidad (Chile, México, Colombia), donde se rescata la importancia de la participación ciudadana en la definición del problema, en las decisiones sobre uso y aplicación de herramientas, en la implementación misma y en la auditoría social. Sin embargo, todavía la formulación y gerencia no se han hecho interdependientes para promover un permanente monitoreo y evaluación que permita ir conociendo resultados e ir ajustando la formulación-gestión a ventanas de oportunidad.

Ciertamente, son modelos factibles, pero difíciles de replicar debido a que la falta de transparencia y la presencia de prácticas corruptas son procesos complejos y multidimensionales, y demandan mucha paciencia, capacidad y estrategia. Son procesos más exigentes que otros temas/sectores de políticas, tanto en términos de colocar el tema como prioridad en la agenda política, como también en contar con un enfoque más proactivo que reactivo, y un accionar más horizontal que vertical. Requiere de condiciones y capacidades técnicas, como la existencia de acceso a la información y sus respectivos mecanismos y estructuras, la calidad de la información pública, voluntad política, participación de involucrados y apertura a la negociación y consenso. De igual forma, exige instituciones gubernamentales despolitizadas y fuertes, así como también organizaciones no gubernamentales con una buena capacidad de gestión e incidencia. No menos importante: contar con instrumentos e indicadores

Si se quiere seguir mejorando los resultados en temas de transparencia y anticorrupción, se necesita ir fortaleciendo las características propias de un modelo interactivo e iterativo que guíe los procesos de formulación y gestión.

novedosos para medir progreso y avances, y la existencia de fuerzas motivadoras que rompan con la rutina, como liderazgo, auditoría social sostenida y la revalorización de principios como el servicio público, la ética y la rendición de cuentas.

En efecto, cada vez hay una mayor capacidad técnica e institucional en la región en el tema de transparencia y anticorrupción; hay más actores participando en la definición de agenda y en la toma de decisiones; hay mayor conciencia de las complejidades de estos temas y un mejor alineamiento de las expectativas de resultados, enfatizando pequeñas victorias a corto plazo, y grandes reformas a mediano y largo plazo. Hay una confrontación fecunda cada vez más recurrente sobre la lógica de buen gobierno, de la transparencia y la rendición de cuentas. Dicha confrontación abre espacios para considerar nuevos modelos de políticas de transparencia y anticorrupción, pues obliga también a que el sector gubernamental y el no gubernamental busquen sus complementariedades. Sin duda, si se quiere seguir mejorando los resultados en temas de transparencia y anticorrupción, se necesita ir fortaleciendo las características propias de un modelo interactivo e iterativo que guíe los procesos de formulación y gestión.

Hacia estrategias de mejoramiento

La construcción de políticas de transparencia y anticorrupción es un proceso que está necesariamente ligado no sólo a la capacidad política, sino también a la capacidad institucional y de gestión. Por ende, el avance hacia el objetivo final de contar con políticas de transparencia y anticorrupción tiene que pasar por distintos niveles. El reconocer la falta de transparencia y la presencia de prácticas corruptas como problemas públicos de gobernabilidad es un primer paso, particularmente si el reconocimiento lo hace un gobierno entrante recientemente elegido, *vis a vis* candidatos que compiten por llegar al poder y utilizan la temática demagógicamente. Conversar sobre cómo mejorar estrategias es otra etapa relevante, al igual que la elaboración de una agenda mínima para gestionar temas de transparencia y corrupción. Otro paso igualmente importante es realizar una secuencia de acciones que conduzcan (o se traduzcan) a una respuesta/política más o menos institucionalizada (Nioche, 1997). Las acciones implican o llevan implícitas la pluralidad y la diversidad en la toma de la decisión, así como el carácter de lo público. Esto último, en este caso, se relaciona con la característica "más o menos institucionalizada" de la respuesta.

Para llegar a contar con políticas de transparencia y anticorrupción, necesariamente se tiene que trabajar con estrategias en plural, pues se parte de la premisa de que la falta de transparencia y la presencia de prácticas corruptas responden a una multiplicidad y complejidad de causas. También es importante reconocer que si bien se tiene que trabajar con estrategias en plural, éstas deben ser articuladas, coordinadas y sistémicas. Para ello, es importante entender la naturaleza y dinámica de los fenómenos que serán sujetos de las estrategias, y el dimensionamiento de la capacidad para lograr abordar el problema efectivamente.

Hoy en día existe un mejor entendimiento sobre el tema de transparencia y corrupción. Hay un amplio consenso de que la corrupción no es sólo cuestión de cultura, sino también de oportunidades e incentivos directamente relacionados con el marco institucional en la sociedad. En este sentido, la corrupción se considera actualmente un problema de gobernabilidad, y no necesariamente un producto cultural, como se sugería usualmente hasta hace poco. Así, hoy la corrupción puede ser entendida como el "mal uso de la autoridad otorgada/delegada para ganancias personales". Una definición que se aplica tanto al sector público como al privado, y se reconoce como un fenómeno que ocurre en todas las culturas y contextos, sin excepción.

En sí, la corrupción como tal es intangible, por lo cual es mucho más evidente referirse a "prácticas corruptas". Éstas son realizadas por personas, quienes pueden actuar individualmente (conflicto de intereses), de forma concertada (soborno, lavado de dinero), y/o en forma de asociación (crimen organizado). Las prácticas consideradas más comúnmente corruptas son las siguientes: soborno, conflicto de interés, tráfico de influencias, uso indebido de información, malversación de fondos públicos o peculado, uso indebido de recursos públicos, fraude al fisco, exacciones ilegales, usurpación de atribuciones, prevaricación, nombramientos ilegales, abuso contra particulares, y estafa.

Si bien el conocimiento del tema de la corrupción y sus consecuencias es más amplio y existe una buena base académica y empírica, no se puede decir lo mismo todavía del tema de la transparencia en el área de la gobernabilidad (Berthin, 2006). Como tal, la transparencia tiene varias definiciones en distintos campos y áreas de estudio. Sin embargo, es un concepto novedoso en el estudio de la gobernabilidad democrática. Recién en los últimos cinco años está

Tanto la transparencia como la rendición de cuentas tienen su propia dinámica. Puede haber transparencia sin rendición de cuentas y viceversa. Sin embargo, para facilitar la rendición de cuentas es indispensable la transparencia, y para que la transparencia sea efectiva es necesaria la rendición de cuentas.

recibiendo atención como objeto de investigación en el campo temático de gobernabilidad, incluyendo su medición. Cuando se dimensiona la transparencia en el campo de la gobernabilidad democrática, se puede constatar que es un elemento primordial para determinar la eficacia de una serie de relaciones e interacciones sociopolíticas. Por ejemplo, entre Estado y sociedad, mercado y gobernabilidad democrática, gobierno y gobernados, gestión pública y políticas públicas, decisiones y participación, responsabilidad y rendición de cuentas, y confianza y desconfianza.

En el ámbito de la gobernabilidad democrática, la transparencia puede ser entendida en distintos planos. Por ejemplo, como indicador de buen gobierno, una actividad de apertura en la política y la gestión pública, una herramienta e instrumento para el acceso a la información y la rendición de cuentas, un proceso de interacción entre actores gubernamentales, y entre éstos y la sociedad, y como un valor ético para la función pública.

El valor de la transparencia en la gobernabilidad democrática se multiplica con la incorporación de otro importante ingrediente: la rendición de cuentas. Este es un concepto relativamente nuevo que proviene del concepto anglosajón *accountability*, pero que se está afianzando cada vez más en el lenguaje y la práctica política cotidiana de las nuevas democracias en América Latina. Su aplicación va más allá del ámbito financiero. Es decir, ahora se aplica a lo administrativo, lo político y lo social. La rendición de cuentas responsabiliza a individuos y organizaciones. Más específicamente, es una obligación que tienen aquellos que ostentan o han sido delegados con el poder, de dar cuentas de su gestión y responder por ésta.

Con frecuencia, particularmente en el ámbito político, suele utilizarse la transparencia y la rendición de cuentas como términos intercambiables y/o alternativos. En los discursos de campañas se menciona a la transparencia y la rendición de cuentas como nombre y apellido. Son aliadas, pero no son iguales. Tanto la transparencia como la rendición de cuentas tienen su propia dinámica. Puede haber transparencia sin rendición de cuentas y viceversa. Sin embargo, para facilitar la rendición de cuentas es indispensable la transparencia, y para que la transparencia sea efectiva es necesaria la rendición de cuentas.

La falta de transparencia y rendición de cuentas es un problema serio no sólo para la gobernabilidad democrática, sino también para el ciclo de políticas públicas. La carencia de estos dos ingredientes

puede generar un foco potencial de abuso de poder, promover la discrecionalidad, ofrecer oportunidades para prácticas corruptas, y distorsionar el ciclo y la efectividad de las políticas públicas.

Para avanzar y mejorar las estrategias, es importante entender la naturaleza y dinámica de los fenómenos que serán sujetos de las estrategias, como también el dimensionamiento de la capacidad para lograr abordar el problema efectivamente. En sí, tanto en la falta de transparencia como en las prácticas corruptas, existen algunos elementos que pueden servir como base para determinar lineamientos de una estrategia. Por ejemplo, la utilización del cargo público para provecho particular es un problema que se cita con mucha frecuencia. Por ende, la reducción de la arbitrariedad y discrecionalidad, una mayor promoción de la ética pública y el incremento de controles internos, a fin de evitar la utilización del cargo para provecho particular, se convierten en lineamientos estratégicos básicos. Con frecuencia se cita la falta de sistemas de transparencia y rendición de cuentas como problema. Por ende, la introducción/fortalecimiento y aplicación de sistemas, como los sistemas integrados de administración financiera, y la aplicación de tecnologías de la información y comunicación (TIC), se convierten en dos líneas estratégicas de acción.

Otros señalan que la causa principal del problema está en la información imperfecta y asimétrica. Mientras que funcionarios de gobierno y sus aliados (actores con mucho poder, públicos o privados) cuentan con información perfecta y realizan cálculos precisos de costo-beneficio y, en particular, calculan las garantías de impunidad antes de actuar, el actor principal, el perjudicado (la sociedad, el cliente) dispone de información imperfecta; aun más, sufre desinformación (intencionada). Por ello, otro lineamiento estratégico sería transparentar los procesos decisivos y garantizar el acceso a la información.

Se cita también que la falta de transparencia y las prácticas corruptas son problemas generados por los mismos partidos políticos. En efecto, la corrupción política se asienta sobre todo en la construcción de redes de alianzas, complicidad y garantías de impunidad de los diversos actores poderosos (públicos y privados) que intervienen en la cadena; es decir, en la construcción de un poder que merma la transparencia y vive de las prácticas corruptas. Esto puede impedir la rendición de cuentas, más aun si los organismos de control y regulación no actúan porque han sido capturados por intereses políticos.

Aunque sigue siendo el principal, el sector público ya no es el único sujeto de estrategias o políticas de transparencia y anticorrupción. Hoy en día se reconoce que la sociedad civil, la opinión pública, los organismos de control y el sector privado pueden ser también sujetos clave.

La percepción de corrupción e impunidad generalizadas entre los líderes de los partidos políticos y sus afiliados también puede minar la gobernabilidad democrática, ya que se usa como un argumento que esgrimen las fuerzas no democráticas para justificar el derrocamiento de un gobierno democrático. Este último escenario es el más extremo y sistémico. Por ende, lineamientos estratégicos básicos deberían incluir la conformación de alianzas público-privadas para trabajar dos áreas: 1) el fortalecimiento de organismos de control, y 2) transparentar la política, que implica necesariamente enfocarse en temas de financiamiento de partidos.

Cualquier conjunto de líneas estratégicas y/o acciones en pro de la transparencia y en contra de prácticas corruptas, deben ser vistas como un paraguas para planes más institucionales. Por otro lado, queda claro que para cualquier conjunto de estrategias y/o acciones es importante entender las distintas dimensiones del problema y, por ende, identificar el sujeto de la estrategia. Es decir, no puede haber estrategia sin sujeto ni dimensiones. Aunque sigue siendo el principal, el sector público ya no es el único sujeto de estrategias o políticas de transparencia y anticorrupción. Hoy en día se reconoce que la sociedad civil, la opinión pública, los organismos de control y el sector privado pueden ser también sujetos clave.

Buenas prácticas: base fundamental para seguir avanzando

En la última década se ha documentado progreso en una serie de frentes que favorecen la transparencia, la rendición de cuentas y la anticorrupción (Berthin, 2006; Cunill, 2005). Por ejemplo, los países de la región hoy tienen más acceso a una gran variedad de herramientas tecnológicas, legales, institucionales y administrativas para promover la transparencia y combatir la corrupción. De igual forma, la mayoría de estos países ha realizado mejoras considerables en la modernización de sus sistemas financieros y administrativos y de sus prácticas de compras públicas, así como en el fortalecimiento de sus instituciones supremas de auditoría, ministerios públicos o fiscalías. En diversos grados, muchos países también han introducido iniciativas de tecnología de la información y comunicación (gobierno electrónico) a fin de aumentar la eficiencia, eficacia, transparencia y responsabilidad del gobierno. Más aun, la mayoría de los países latinoamericanos ha avanzado en la mejora de sus marcos constitucionales, legales e institucionales. Algunos han aprobado enmiendas constitucionales para aumentar la inde-

pendencia y la profesionalización de los entes de control (judicatura, contraloría). Otros han introducido nuevas leyes (libertad de información, transparencia, carrera administrativa en la función pública, protección a denunciantes, conflicto de interés, participación ciudadana, etc.), y han creado nuevas instituciones como las del defensor del pueblo y entidades especializadas contra la corrupción.

Hay ejemplos alentadores de reformas e iniciativas nacionales e institucionales que muestran promesas de sostenibilidad, aun cuando persisten todavía niveles indeseables de opacidad y corrupción. Por ejemplo, la presupuestación participativa en Porto Alegre, Brasil; la reforma y el fortalecimiento del Servicio de Rentas Internas (cobranza de impuestos) en Ecuador; la modernización de la Contraloría en Bolivia; el programa de controles internos y ética pública en Colombia; la implementación de estándares internacionales de control interno obligatorios para toda entidad pública en El Salvador; la Estrategia de Acceso a Información Voluntaria (EVA) en Nicaragua; la Ley de Ética Pública de El Salvador; el monitoreo del cumplimiento de la Convención Interamericana contra la Corrupción; los intentos de transparentar el financiamiento de los partidos políticos en diversos países latinoamericanos; y la apertura en varios países de la región a la auditoría social y la planificación estratégica no sólo en el ámbito municipal, sino también en el nacional.

Si bien el impacto de todos estos esfuerzos por incrementar la transparencia y reducir las prácticas corruptas ha sido modesto, y en algunos casos no se les ha dado la continuidad respectiva debido a los cambios de gobierno, éstos y otros ejemplos han logrado incrementar el conocimiento, empoderar a actores gubernamentales y no gubernamentales y dotarlos de herramientas estratégicas. En gran parte, debido a estos ejercicios y buenas prácticas, la toma de conciencia del problema de la falta de transparencia y de la necesidad de demandar transparencia y rendición de cuentas ha aumentado considerablemente en América Latina. Hoy en día, en contraste con el pasado, la corrupción es un problema del que se habla mucho y abiertamente como parte de la agenda de reformas en políticas de gobierno. Igualmente, la transparencia y la rendición de cuentas se han transformado en temas prioritarios de la agenda regional. La Convención Interamericana contra la Corrupción y su mecanismo de seguimiento y cumplimiento se están convirtiendo cada vez más en un referente importante. Los gobiernos se están viendo forzados a tratar la corrupción y promover la transparencia por presiones nacionales, regionales e internacionales.

Por otro lado, hay más conciencia sobre lo que implica combatir la corrupción, ya que se reconoce que una estrategia bien diseñada de reforma contra la corrupción requiere una visión de largo plazo y un entendimiento claro de que, comenzando desde ya el cambio fundamental, sus frutos podrán verse recién en una o dos generaciones. La prensa ha desempeñado un papel importante en reportar casos de corrupción y en la sensibilización sobre la índole y el alcance del problema. En prácticamente todos los países latinoamericanos, los medios de comunicación ahora informan sobre casos de corrupción con más efectividad y regularidad. Nuevas técnicas de periodismo de investigación permiten que la prensa se atreva a dar información al público, quien a su vez la puede usar para exigir más rendición de cuentas.

Los instrumentos de análisis para entender y medir la corrupción y la transparencia también han mejorado considerablemente y se han perfeccionado metodológicamente y analíticamente. A diferencia del pasado, cuando se pensaba que la corrupción y la transparencia eran conceptos "imposibles de medir", en la actualidad existen nuevas herramientas para desagregar la corrupción en sus diferentes dimensiones, permitiendo medir su intensidad, calcular sus costos y monitorear avances y retrocesos. Ahora estos instrumentos sirven para contrarrestar la demagogia política que suele emerger en momentos electorales, cuando candidatos argumentan irresponsablemente que eliminarán la corrupción en su totalidad.

Otras herramientas que están convirtiéndose cada vez más en un medio para promover la transparencia y la anticorrupción son las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC). Desde Chile y Brasil hasta México y Costa Rica, la propagación del sistema de gobierno electrónico implica un uso más generalizado de Internet para transmitir la información de dominio público, para abrir a la sociedad el proceso de ofertas en licitaciones públicas y privatizaciones, así como para ofrecer información rápida y veraz relacionada con trámites públicos. El progreso del e-gobierno en América Latina es aún lento, aunque México, Argentina, Chile, Brasil, Perú y Colombia han apostado ya a estrategias de mediano y largo plazo en torno a necesidades reales tanto del sector público como del empresarial. Varias experiencias de gobierno electrónico en América Latina han sido consideradas relativamente exitosas en sus fases iniciales (por ejemplo, Compras Chile). Si bien son diversas, comparten algunos elementos de éxito. Así, los proyectos de e-gobierno son parte integral de una reforma amplia de modernización del Estado y de una

Han emergido nuevos protagonistas en el frente a favor de la transparencia y en contra de la corrupción. El sector privado está comenzando a surgir como aliado crítico en las actividades contra la corrupción.

transformación productiva, e incluyen todos los niveles de gobierno, desde la municipalidad hasta la presidencia. La introducción del gobierno electrónico es también un proceso continuo y progresivo, ya que la naturaleza del sector público no permite que se hagan cambios orgánicos radicales de forma súbita. De igual manera, el e-gobierno sirve de catalizador eficaz para instar a las empresas privadas y la ciudadanía a usar servicios en línea, tales como el pago de impuestos, adquisiciones y compras estatales.

Asimismo, han emergido nuevos protagonistas en el frente a favor de la transparencia y en contra de la corrupción. El sector privado está comenzando a surgir como aliado crítico en las actividades contra la corrupción. En un tiempo se consideraba que el sector privado era el principal promotor o beneficiario de prácticas corruptas. Pero más recientemente se ha hecho evidente que muchos empresarios se sienten no sólo víctimas de prácticas corruptas y están preparados para combatirlas, sino que se han convertido en destacados "adalides de la reforma" en sus propias sociedades. Por otro lado, las organizaciones de la sociedad civil están aumentando cada vez más sus destrezas técnicas para fiscalizar con efectividad el trabajo de sus gobiernos y obligarlos a rendir cuentas. En la región están surgiendo nuevos grupos de auditores sociales con el mandato de fiscalizar a sus gobiernos, particularmente a nivel local. Las universidades de la región también están desempeñando un papel cada vez más importante en el estudio de las prácticas corruptas, la divulgación de sus consecuencias, la formación de nuevos cuadros de funcionarios públicos con nuevos valores éticos, y la elaboración de aplicaciones de las tecnologías de la información y la comunicación.

A nivel regional, organizaciones como: la Federación Latinoamericana de Ciudades, Municipios y Asociaciones de Gobiernos Locales (FLACMA); el Centro Latinoamericano de Periodismo (CELAP); el Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA); el Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL); el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD); el Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales (INECIP), los capítulos de Transparencia Internacional en Latinoamérica y el Caribe, conocidos como TILAC; la Fundación para el Debido Proceso Legal; y la Red Probidad, para nombrar sólo algunas, están incluyendo actividades relativas a la promoción de la transparencia y el combate a la corrupción en sus programas. La presión de las

organizaciones internacionales para combatir la corrupción también está aumentando, y se expresa en la ratificación y la implementación de nuevas convenciones contra la corrupción, como la Convención Interamericana contra la Corrupción y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción.

Las buenas prácticas se han dado en distintas dimensiones, con un grado diferente de intensidad. Por ejemplo, en la dimensión de la prevención y la formación de valores éticos en los servidores públicos, el mejoramiento de la gestión pública y la simplificación burocrática, la investigación y sanción de los actos, el fortalecimiento de la participación ciudadana y la auditoría social, así como el fortalecimiento de la cooperación interinstitucional para la investigación y la sanción.

Sobre instituciones, institucionalidad e institucionalización de las estrategias de transparencia y anticorrupción: las tres "íes" del buen gobierno

A partir de las buenas prácticas, es posible desarrollar una estrategia institucional de promoción de la transparencia y el combate a la corrupción, articulando recursos y mecanismos institucionales. Al examinar el mejoramiento de la formulación e implementación de políticas de transparencia y anticorrupción es necesario que el análisis tenga en cuenta algunas referencias de desempeño y capacidad institucional. Al igual que en teoría económica las tres "e" (eficiencia, economías de escala y efectividad) son importantes conceptos para medir capacidad y resultados, en el área de la gobernabilidad el análisis de las instituciones, la institucionalidad y la institucionalización (las tres "íes") se hace pertinente. En última instancia, el buen gobierno se ocupa de suscitar las condiciones necesarias no sólo para generar orden y mecanismos para la acción colectiva, sino también para crear una estructura, diseño u orden que no se puede imponer desde el exterior, pero que es el resultado de la interacción de una multiplicidad de actores dotados de algún nivel de autoridad y que influyen unos en otros (Kooiman, 1993: 64). A efectos de las políticas de transparencia y anticorrupción, el concepto de buen gobierno ofrece un marco vertebrador que da forma y capacidad a una arquitectura gubernamental, a través de la cual es posible diseñar, implementar y promover políticas de transparencia y prevenir prácticas corruptas.

El análisis de buen gobierno está estructurado en torno a las tres "íes": instituciones, institucionalización e institucionalidad. Las instituciones son elementos abstractos y poco tangibles. Pueden ser normas, leyes y reglas que estructuran la vida cotidiana gubernamental. Las instituciones generan certidumbre o reducen la incertidumbre a través de constricciones e incentivos que condicionan el comportamiento individual y de las organizaciones. Las instituciones no sólo determinan los procedimientos, sino a quiénes se les aplica, las consecuencias y castigos; también contribuyen a articular la interacción entre actores. En última instancia, las instituciones en regímenes democráticos son las expresiones de las relaciones de poder y de interés, y tienen un rol importante en formar competencias, modelos mentales y comportamientos. Las instituciones no son producto de un acto de voluntad, sino el resultado de un proceso de aprendizaje social expresado en el Estado de Derecho.

Como bien lo plantea y explica O'Donnell (2001), las instituciones contribuyen a la estabilidad gubernamental democrática, ya que pueden garantizar equidad, igualdad, autonomía, equilibrio de poder, libertad política, derechos humanos y civiles, y transparencia y rendición de cuentas. Las constituciones son instituciones por naturaleza. Por ello, no se puede ni replicar instituciones, ni cambiarlas por decreto. Las instituciones no sólo están basadas en un marco legal formal, o en las declaraciones de autoridades gubernamentales o miembros de partidos políticos, sino también en el comportamiento formal e informal de los actores. Sólo así se puede explicar que, aun con marcos legales y normas, las prácticas corruptas y la falta de transparencia sean una realidad en todas las sociedades del mundo, aunque con distinta intensidad. En definitiva, las instituciones no son sólo la base de un Estado gobernado por la ley, sino también de un auténtico Estado democrático de derecho.

La institucionalidad es una realidad más concreta que las instituciones. Es la ordenación de recursos concretos (humanos, financieros, técnicos y organizacionales) para la consecución de objetivos gubernamentales. La institucionalidad no debe confundirse con instituciones, pues no es regla, norma o un marco legal, sino más bien un agregado (capacidad, ética, servicio público, sistemas, control interno, autoevaluación) que participa de ellas. Es un medio de gobernabilidad que ayuda a ordenar la administración o gestión de los recursos, y en el diseño, implementación y evaluación de políticas

La institucionalidad es la parte más instrumental del buen gobierno, y por ende, la que permite resultados e indicadores. Es en este componente donde puede ubicarse el nudo gordiano de las políticas de transparencia y anticorrupción.

públicas. La institucionalidad tiene un margen mayor de maniobrabilidad que las instituciones. Por lo tanto, hacer la institucionalidad más eficiente, modernizarla, tecnificarla y fortalecerla es mucho más factible. La institucionalidad es la parte más instrumental del buen gobierno, y por ende, la que permite resultados e indicadores. Es en este componente donde puede ubicarse el nudo gordiano de las políticas de transparencia y anticorrupción. Es en esta dimensión donde debería haber una fuerte capacidad para formular y coordinar políticas, que incluya mecanismos que permitan tomar decisiones, limiten presiones políticas, y coordinen el debate público. Debería ser la parte del Estado menos politizada y más tecnificada.

Finalmente, institucionalización es, en última instancia, el diseño institucional vigente, que está estrechamente relacionado no sólo con la vinculación fecunda entre instituciones e institucionalidad, sino también a la capacidad real del aparato estatal para condicionar comportamientos y disminuir la incertidumbre y el riesgo. La institucionalización puede reducir la brecha de expectativas entre lo que debe ser y lo que es. También gestiona la intensificación y resolución de conflictos. Los actores fijan sus aspiraciones en la institucionalización, como un medio que conduzca a lograr consenso sobre la forma de resolver las diferencias, y así proceder. Como diría Lechner (1998), la institucionalización también puede producir y reproducir las representaciones simbólicas, a través de las cuales se estructura y ordena la sociedad, incluyendo la "puesta en escena" de la propia política, y/o la tentación de instituir mecanismos de unidad nacional. La institucionalización también puede generar mecanismos de participación y canalización de demandas, a través de los cuales los intereses y demandas se pueden ordenar, expresar, negociar y conciliar (Bremmer y Taras, 1997; Brinkerhoff y Crosby, 2002).

La institucionalización es también un indicador de un aparato estatal efectivo. Las instituciones públicas tienen que cumplir con su misión, o sea, lograr hacer efectivo su propósito. Por ejemplo, un ámbito relacionado con la transparencia y las prácticas corruptas en la que la institucionalización juega un papel vital es el de la administración de la justicia, que, basada en un buen cuerpo de leyes y normas, puede hacer posible que se fortalezca el sistema de derecho por encima de la arbitrariedad y la discrecionalidad, y que se garantice un mínimo de libertades y derechos ciudadanos y de transparencia. La experiencia de los países de América Latina demuestra que éste es otro gran desafío, pues en la mayoría de los

casos se trata de implementar un enfoque totalmente nuevo, cuya proyección se nutre de cambios en el comportamiento no sólo de jueces y abogados, sino también de la ciudadanía.

La experiencia muestra que la eficacia individual de cada institución no basta para la institucionalización. Es decir, en varios países en transición de seguro que se pueden identificar éxitos institucionales, como el Servicio de Renta Interna (SRI) en Ecuador, la Defensoría del Pueblo en Bolivia, la Oficina para el Ciudadano (CAO) en Ucrania, la Corte Constitucional en Egipto, el Instituto Federal Electoral (IFE) en México, y el Directorado para el Combate contra la Corrupción (DCEC) en Botsuana, entre varios. Sin embargo, en la medida en que los éxitos constituyan excepciones y no sean institucionalizados, su sostenibilidad y replicación pueden ser adversamente afectados.

Entonces, instituciones, institucionalidad e institucionalización conforman el sistema total de constricciones y de incentivos de una determinada gobernabilidad. Siempre se ha reconocido la importancia de las instituciones, pero su significación precisa para la gobernabilidad es un descubrimiento muy reciente. En realidad, hasta finales de los ochenta, no comenzó a percibirse la relevancia de las tres "íes" para el buen gobierno, y es más reciente el reconocimiento de su importancia en los temas de la transparencia y anticorrupción. Hoy se evidencian más empíricamente los costos de la falta de transparencia y prácticas corruptas, no sólo en los procesos democráticos o en el desempeño económico, sino también en la correlación sistémica existente entre las tres "íes" y el apoyo a la democracia, la satisfacción económica y la percepción del control de corrupción. Es decir, existe evidencia empírica suficiente que demuestra que a mayor institucionalidad e institucionalización, mayor percepción del control de prácticas corruptas, mayor apoyo a la democracia, y satisfacción económica (Berthin, 2006; Cunill, 2005).

Construyendo políticas de transparencia y anticorrupción y gestionando la implementación de la política

La política es el fundamento y el factor condicionante de la formulación e implementación de políticas de transparencia y anticorrupción. Por ende, los medios puramente administrativos son a menudo poco útiles.

Resolver el problema de las prácticas corruptas e incrementar la transparencia son empresas políticas complejas y multidimensionales que requieren amplias reformas en el ámbito de la gobernabilidad y la economía.

De igual forma, cuando el abordaje de temas de transparencia y anticorrupción se hace puramente desde el ámbito político, el resultado por lo general no es el más óptimo. La realidad es que en varios países la administración pública todavía está subordinada al ámbito político, y los temas de anticorrupción y transparencia aún son manejados desde plataformas puramente políticas. Como ya se mencionó, los líderes que ostentan el poder a través de elecciones, hoy colocan en sus campañas políticas temas o "slogans" anticorrupción, aunque éstos carezcan de contenido sustantivo y estratégico. Por ejemplo, "corrupción cero", "con las manos limpias", "gobierno transparente y claro", y "cero impunidad", son algunos de los "slogans" más populares en tiempo de campañas políticas. Esto, obviamente, responde más a impulsos y retórica política que a una plataforma coherente y estratégica de políticas. La brecha entre lo que se dice o promete y lo que se hace en materia de anticorrupción y transparencia se manifiesta una vez que un nuevo gobierno inicia su gestión. Por lo general, después de unos seis meses de gobierno, los ex candidatos, ahora gobernantes, tienen que tomar distancia de sus promesas electorales en materia de transparencia y anticorrupción, debido fundamentalmente a que no encuentran la manera de convertir sus amplias promesas en políticas concretas y viables.

El problema fundamental es que la retórica política en materia de transparencia y anticorrupción durante procesos electorales, no puede ser convertida en políticas, en muchos casos debido a la falta de recursos humanos y financieros, y en otros, debido a la falta de capacidad y conocimiento de los gestores públicos para traducir la retórica política a políticas de corto, mediano y largo plazo. Por lo general, son sólo los donantes los únicos que pueden influir en que se diseñe e implemente, no necesariamente políticas, sino actividades. Por ende, sobreponerse a esta realidad es un gran desafío para la construcción de políticas de transparencia y anticorrupción y su gestión.

En ese contexto, ¿cuál debería ser la primera tarea de un nuevo gobierno en sus primeros seis meses para promover y/o construir desde un principio políticas de transparencia y anticorrupción? La experiencia de la última década deja como saldo siete lecciones generales que habría que tomar en cuenta:

1. No hay *soluciones rápidas*. Resolver el problema de las prácticas corruptas e incrementar la transparencia son empresas políticas

complejas y multidimensionales que requieren amplias reformas en el ámbito de la gobernabilidad y la economía. Se necesita un compromiso de largo plazo para ganar la confianza del público en los esfuerzos para prevenir y controlar la corrupción e institucionalizar la transparencia.

2. Es necesario *encontrar un equilibrio* entre metas inmediatas y visibles en el corto plazo, que dan fuerza pero apenas penetran la superficie del problema, con reformas sistémicas profundas que son más difíciles de implementar, que llevan más tiempo y recursos, pero atacan las raíces del problema.

3. Es posible que aliados y donantes externos *fomenten* actividades contra la corrupción y a favor de la transparencia, pero el impulso y el liderazgo deben venir desde adentro.

4. Las estrategias contra la corrupción y a favor de la transparencia, ya sean nacionales o regionales, requieren de una *visión de largo plazo* y un entendimiento claro de que aunque el cambio fundamental ocurra ahora, tal vez sus frutos lleguen en una o dos generaciones. No obstante, victorias tempranas y visibles, como el enjuiciamiento de funcionarios de alto nivel, pueden ser esenciales para dar credibilidad y generar presión sostenida para la reforma.

5. Diseñar un enfoque basado en *grandes estrategias anticorrupción, pero con una visión realista*. Las grandes estrategias ayudan a influir en la evolución hacia un mejor futuro. A su vez, la visión realista es necesaria para vincular mejor las políticas a largo plazo y las decisiones inmediatas. Este enfoque también puede ser sumamente valioso para la movilización de apoyo a políticas que, aunque necesarias, pueden resultar poco populares.

6. *Priorizar* temas críticos y analizar su viabilidad en tiempo y recursos. Una de las principales debilidades al asignar prioridades consiste en que las cosas urgentes reciben mayor atención que las importantes y viceversa, en ocasiones por falta de una estrategia. Particularmente en temas de transparencia y rendición de cuentas se necesita establecer prioridades de corto, mediano y largo plazo.

7. Enfoque en la *coordinación* de las políticas.

Dimensionando el epicentro institucional para la promoción de transparencia

Como la señal satelital, las prácticas corruptas y la opacidad son elementos que están casi siempre presentes en el entorno. Su receptividad o rechazo están ligados a la capacidad del aparato de dejar

que la señal entre, o de desviarla. Por ende, es necesaria la presencia de un aparato que pueda procesar la señal y controlarla. Está claro que mucha gente quiere aprovecharse del gobierno para obtener beneficios cuando no debe. Funcionarios públicos, miembros de partidos políticos y empresarios pueden aprovecharse del monopolio, de la discrecionalidad y de la falta de transparencia para buscar oportunidades e incentivos para cometer prácticas corruptas.

En respuesta a esa posibilidad que está presente constantemente, muchos gobiernos alrededor del mundo han creado lo que puede denominarse como un "epicentro institucional" anticorrupción, que opera como un aparato para prevenir, reducir y sancionar prácticas corruptas en la administración pública, en el sector privado, y en la política. En muchos casos, a este aparato se le considera como una inversión para el beneficio de la gobernabilidad democrática. El aparato más básico incluye leyes que sean cumplidas, órganos de control fuertes e independientes, presupuestos transparentes y participativos, compras y contrataciones competitivas y meritocráticas, sistema judicial efectivo, eficiente y creíble, acceso a la información, y auditoría social.

El epicentro institucional para la transparencia no es más que un punto central de la administración pública donde se colecta información y distribuye simétricamente, se definen y priorizan políticas y estrategias, se coordina el esfuerzo institucional, se gestiona la denuncia, se dinamiza la investigación de casos, y se implementan recompensas y castigos. El epicentro no debe estar necesariamente centralizado en una entidad, ni tampoco su dinámica debe ser sólo de arriba hacia abajo. Puede más bien ser un conjunto de entidades especializadas y descentralizadas (contraloría, fiscalía, procuraduría), coordinadas por algún mecanismo institucional independiente que permita la realización de varias tareas preventivas. Es decir, se necesita pensar en una instancia que pueda no sólo evaluar el riesgo y alertar, sino también colaborar en la gestión de riesgo y asumir un rol protagónico en cuanto a la coordinación de la prevención.

En la última década ha habido ya diversos intentos en varios países de la región de generar algún tipo de instancia coordinadora. Son ejemplos, en la actualidad, la Oficina Anticorrupción, del Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos, de Argentina; el Programa Presidencial de Lucha Contra la Corrupción, de la Vicepresidencia de la República en Colombia; el Consejo Nacional

Anticorrupción de Honduras; la Comisión de Control Cívico de la Corrupción (CCCC) en Ecuador; el Consejo Impulsor del Sistema Nacional de Integridad (CISNI) en Paraguay; la Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción (CITCC) en México; y la Comisión de Ética Gubernamental de El Salvador. Y anteriormente, la Secretaría de Lucha Contra la Corrupción en Bolivia, y la Oficina de Ética Pública en Nicaragua. Si bien todas estas experiencias comparten los mismos objetivos, su organización y composición son diversas, desde aquellas creadas sólo por el Poder Ejecutivo, hasta aquellas creadas con una participación más amplia de otros poderes del Estado, y hasta de la sociedad civil.

Algunas lecciones importantes de estas experiencias tienen que ver con el nivel de dependencia con el Poder Ejecutivo, y con el nivel de interacción con otros poderes del Estado. Es decir, la pregunta concreta es ¿cuán independientes realmente son? Otra lección importante es que requieren de una legislación que les dé más fuerza legal y permanencia. Aunque, como muestra el caso de la CCCC de Ecuador, el tener sustento en la Constitución de la República no necesariamente garantiza fuerza y sostenibilidad. También ése sería el caso del Consejo Nacional Anticorrupción (CNA) de Honduras, que se crea por Decreto Legislativo, cuyo grado de efectividad es todavía mínimo aun con ese estatus. Queda claro también que requieren de un mayor respaldo del Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial. La limitante presupuestaria y la falta de recurso humano capacitado son dos temas que condicionan el alcance, la efectividad y el éxito sostenido de estos mecanismos.

Si en efecto se quiere que estas instancias evalúen el riesgo, colaboren y coordinen en su gestión y asuman un rol más protagónico en cuanto a la prevención, tales instancias necesitan ser fortalecidas política, financiera y, en particular, funcionalmente. Por ejemplo, se les puede asignar algunas tareas más dinámicas e innovadoras, tales como la realización de estudios recurriendo al sector privado, para identificar dónde hay prácticas corruptas en el sistema de compras del gobierno, en las cortes, en el otorgamiento de licencias y otros documentos; promover la veeduría ciudadana en varios niveles de la policía y las cortes, incluyendo la misma instancia anticorrupción; involucrar asociaciones de contadores y abogados en el esfuerzo de vigilancia; realizar campañas públicas de denuncias en el Estado (¿dónde, cómo, cuándo, qué?), promover

Una ventaja de contar con una instancia gubernamental independiente y altamente tecnificada en materia de transparencia y anticorrupción, es que puede asumir tareas complementarias a las de las otras entidades especializadas que conforman el aparato anticorrupción.

su uso, monitorear el proceso de denuncia e informar a la ciudadanía; así como formar equipos de funcionarios públicos con alta experiencia para analizar casos y generar información amigable, útil, veraz y objetiva para que la ciudadanía se entere del proceso, sus cualidades y dificultades, y se conozca el veredicto.

Una ventaja de contar con una instancia gubernamental independiente y altamente tecnificada en materia de transparencia y anticorrupción, es que puede asumir tareas complementarias a las de las otras entidades especializadas (contraloría, fiscalía, procuraduría) que conforman el aparato anticorrupción. Por ejemplo, puede participar en reuniones de gabinete, de comisiones especializadas legislativas (probidad, transparencia), y de consejos de judicatura. Puede realizar tareas audaces, como por ejemplo involucrar a funcionarios públicos y organizaciones de la sociedad civil para que se hagan cargo de delinear objetivos y evaluar su impacto. Compras y contrataciones de personal público son también áreas estratégicas para que el Estado y sus funcionarios demuestren que pueden hacer una gestión digna de confianza.

Entonces, el contar con un epicentro fuerte y técnicamente dotado para la promoción de la transparencia y la prevención, reducción y sanción de prácticas corruptas, es un compromiso político explícito para luchar por un buen gobierno. El ataque a las prácticas corruptas implica acciones desde arriba hacia abajo, horizontales y verticales, desde políticas y leyes, y de presidentes, ministros, legisladores, jueces, gobernadores, prefectos y alcaldes, que siempre deben apuntar a un mejoramiento institucional de los sistemas de transparencia y anticorrupción. Tiene que haber necesariamente voluntad política y actos que demuestren esa voluntad. Por ejemplo, el nombramiento de una "zarina" o un "zar" anticorrupción con independencia; un comité coordinador ministerial efectivo y activo (contraloría, ministerio público, policía, ministerio de justicia, corte suprema, ministerio de hacienda o finanzas, ministerio de gobierno); y el establecimiento de entidades especializadas anticorrupción que faciliten la colaboración y coordinación.

De igual forma, es necesario garantizar el acceso y la disseminación de información pública, y promover alianzas con la sociedad civil. Ya existen varias experiencias de auditoría social para monitorear políticas públicas y medir su impacto. La ciudadanía puede participar en ejercicios de auditoría social, encuestas, estudios de caso e investigaciones sobre indicadores medibles en temas de

La Convención Interamericana contra la Corrupción y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción brindan un vasto marco de políticas y estrategias preventivas, y amplios espacios para promover la colaboración público-privada.

políticas públicas (por ejemplo, tiempo de espera en trámites, calidad de procesos de licitación, mora judicial, etc.).

La Convención Interamericana contra la Corrupción y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción brindan un vasto marco de políticas y estrategias preventivas, y amplios espacios para promover la colaboración público-privada. Los Estados que ratifican las convenciones son responsables de responder periódicamente a cuestionarios de progreso, de evaluar a otros países para medir el nivel y grado de cumplimiento, y de participar activamente en discusiones sobre políticas regionales e internacionales anticorrupción. Igualmente, ambas convenciones contemplan un papel destacado para la participación de la sociedad civil, como proveedora de fuentes alternativas de información que faciliten una evaluación complementaria e independiente del cumplimiento de las convenciones. Junto con los informes de país, los informes de la sociedad civil desempeñan un papel fundamental en la promoción del debate público a nivel nacional, y son un instrumento de defensa en las causas y estrategias de fiscalización. Además, en ambas convenciones se enfatiza en las entidades del gobierno y la sociedad civil como principales protagonistas.

La impunidad debe ser combatida, y si el debido proceso legal implica a un "pez gordo", se debe hacer cumplir su sentencia para utilizarla como ejemplo. Más allá de la parte preventiva, será importante también incrementar la capacidad para investigar, procesar y sancionar casos y denuncias. Algunos países han nombrado fiscales especiales contra la corrupción para casos muy renombrados. El fiscal especial para el escándalo de Montesinos en Perú es un buen ejemplo. Generalmente, sin embargo, estos casos languidecen debido a la escasa capacidad de investigación de la policía judicial y los fiscales, o bien se eternizan en tribunales por el excesivo número de casos y la falta de jueces capacitados para entender las a veces complicadas pruebas que se presentan en ellos. Hay casos que, con frecuencia, están sujetos a intervención por el Poder Ejecutivo o el mismo Poder Judicial, y se declaran nulos o prescritos.

Asimismo, deben fomentarse prácticas y técnicas agresivas de rendición de cuentas, integridad y responsabilidad profesional, que se encuentran en muchas organizaciones policiales modernas, incluyendo la creación de unidades especializadas: unidades de asuntos internos, unidad de investigación de antecedentes, unidades de inteligencia financiera, etc. Inclusive, la implementación de unidades

Se han dado varias iniciativas, que pueden ser vistas no sólo como buenas señales de la voluntad política, sino como pequeñas victorias. Sin embargo, no son suficientes, pues se necesita garantizar que estas iniciativas sean sostenibles y tengan un impacto más amplio.

inter-agenciales especializadas de anticorrupción (con participación de la contraloría, fiscalía, procuraduría, policía judicial, etc.).

Reflexiones finales

Aunque se han dado muchos pasos positivos en materia de políticas de transparencia y anticorrupción en la última década en la región, queda mucho por hacer. Aún existen líderes políticos y partidos que llegan a gobernar, pero que se resisten a mejorar la gobernabilidad política. Todavía se mantiene un doble discurso, donde se censuran públicamente las prácticas corruptas y la falta de transparencia, pero al mismo tiempo en privado se reconocen y aprovechan los beneficios personales y partidistas que ofrecen sistemas corruptos. Las lealtades en muchos casos están distorsionadas, más a favor de los partidos políticos, de las empresas y de lo personal (caudillos), que del interés nacional y colectivo de un buen gobierno. Todavía persiste el énfasis en las largas listas de qué se debe hacer en el tema de la anticorrupción, pero existe poco atrevimiento político para priorizar una o dos medidas concretas de la larga lista, y poca creatividad para hacerlas operativas (Grindle, 2005).

Se han dado varias iniciativas en la última década en la región, y éstas pueden ser vistas no sólo como buenas señales de la voluntad política, sino como pequeñas victorias. Sin embargo, no son suficientes, pues se necesita garantizar que estas iniciativas sean sostenibles y tengan un impacto más amplio. De lo contrario, se estaría fomentando el cinismo de creer que no se puede promover la transparencia ni combatir efectivamente las prácticas corruptas. Por ende, se requieren más y mejores políticas públicas, leyes y capacitación. La temática precisa un tratamiento de urgencia. Y cualquier estrategia debe desafiar a distintos sectores, como la sociedad civil, el sector privado, la comunidad de donantes, los funcionarios públicos y los partidos políticos, para que asuman un rol más protagónico.

Para moverse en una nueva dirección, es necesario reconocer el problema como un asunto público y de gobernabilidad. Se debe superar esa marcada tendencia latinoamericana a creer que sólo se necesitan leyes, sin prestarle atención a temas de capacidad, prevención y estrategias. En este sentido, son fundamentales el fortalecimiento e independencia de los órganos de control y del sistema judicial, y la formación de sus integrantes sobre las técnicas jurídicas anticorrupción, para que desarrollen capacidades que les permitan actuar debidamente.

Se puede avanzar en fortalecer estrategias nacionales en pro de la transparencia y en contra de la corrupción con pocos costos políticos. Cualquier estrategia debe reconocer que no todo se puede hacer al mismo tiempo, pero también deben ubicarse líneas estratégicas y alinearlas con capacidad institucional real, que pueden dar resultados, aunque pequeños, pero inmediatos. Se tiene que pensar estratégicamente para generar credibilidad pública. Debe haber también algún tipo de compromiso político, de tal forma que cualquier iniciativa no sea enmarcada en un enfoque de suma cero, donde se politice o ideologice la lucha. En ese sentido, el marco de los tratados regionales e internacionales, como la Convención Interamericana contra la Corrupción y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, puede proveer un colchón político, pues son instrumentos aprobados y ratificados por Estados parte, y trascienden gobiernos. El cumplimiento de estas normas regionales e internacionales puede ayudar a un gobierno a justificar medidas anticorrupción, que de otra manera podrían ser politizadas y causar que la oposición política se ponga a la defensiva y no preste su colaboración.

Bibliografía

- Bardach, Eugene (1981), "Problemas de la definición de problemas en el análisis de políticas", en *Antologías de política pública*, Luis Aguilar Villanueva (comp.), México, Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa. v.3.
- Berthin, Gerardo (2006), "Transparencia para la eficacia de las políticas públicas en América Latina: ¿avances y agenda pendiente?", documento presentado en el Simposio Internacional "Hacia el Buen Gobierno: Tareas aún Pendientes", BID, Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano, San José, Costa Rica, 11 y 12 de octubre.
- Berthin, Gerardo y Maldonado, Patricio (2004), "Transparency and Developing Legal Frameworks to Combat Corruption in Latin America", en *Southwestern Journal of Law and Trade in the Americas*, Vol. 10, Los Angeles, Summer, pp. 101-120.
- Bremmer, Ian y Taras, Ray (eds.) (1997), *New States, New Politics: Building the Post-Soviet Nations*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Brinkerhoff, Derick W. y Crosby, Benjamin L. (2002), *Managing Policy Reform: Concepts and Tools for Decision-Makers in Developing and Transition Countries*, Bloomfield, Kumarian Press.
- Cordovez, Carlos (ed.) (2007), *Justicia: un vínculo pendiente entre Estado, ciudadanía y desarrollo*, Washington, BID.

- Cunill Grau, Nuria (2005), "La transparencia en la gestión pública: ¿cómo construirle viabilidad?", en *Transparencia en la gestión pública: ideas y experiencias para su viabilidad*, Francisco Mezones (ed.), Guatemala, BID. Instituto Interamericano para el Desarrollo Social; Instituto Nacional de Administración Pública de Guatemala; Real Ministerio de Asuntos Exteriores de Noruega.
- Eberlei, Walter y Führmann, Bettina (2004), *Fighting Poverty and Corruption*, Eschborn, Sociedad Alemana de Cooperación Técnica.
- Grindle, Merilee S. (2005), "Good Enough Governance Revisited: a Report for DFID with Reference to the Governance Target Strategy Paper of 2001", Cambridge, Harvard University.
- Kaufmann, Daniel y Kraay, Aart (2007), "Governance Matters: New Indicators for 1996-2006 and Methodological Challenges", Washington, Banco Mundial.
- Klitgaard, Robert (2004), "¿Cómo va la lucha contra la corrupción?", Bogotá, Fundación Buen Gobierno.
- Kooiman, Jan (1993), "Findings, Speculations and Recommendations", en *Modern Governance*, Jan Kooiman (ed.), London, Sage.
- Latinobarómetro (2005), *Informe Latinobarómetro 2005*, Santiago, Latinobarómetro.
- _____ (2006), *Informe Latinobarómetro 2006*, Santiago, Latinobarómetro.
- _____ (2007), *Informe Latinobarómetro 2007*, Santiago, Latinobarómetro.
- Lechner, Norbert (1998), "El malestar con la política y la reconstrucción de los mapas políticos", en *Mas allá del Estado, más allá del mercado: la democracia*, Fernando Calderón y Norbert Lechner (eds.), La Paz, Plural Editores.
- Moore, Mark H. (1998), *Gestión, estrategia y creación de valor en el sector público*, Barcelona, Ediciones Paidós Ibérica.
- Nioche, Jean Pierre (1997), "Ciencia administrativa, management público y análisis de políticas públicas", en *Tecnología Administrativa*, Vol. 11 N° 23, Medellín.
- O'Donnell, Guillermo (2001), "La irrenunciabilidad del Estado de derecho", en *Instituciones y Desarrollo*, Nos. 8-9, Barcelona, mayo.
- PNUD (2004), *Report on Democracy in Latin America*, New York, PNUD.
- Seligson, Mitchell A. (2007), "The Rise of Populism and the Left in Latin America", en *Journal of Democracy*, Vol. 18 N° 3, Baltimore, July, pp. 81-95.
- Transparencia Internacional (2007), "Declaración final", documento presentado en la Conferencia "Consolidando el Cambio: la Convención Interamericana contra la Corrupción en su Segunda Década", Transparencia Internacional, Transparencia Venezuela, Caracas, 12 y 13 de febrero.
- Transparencia Mexicana (2006), *Índice de corrupción y buen gobierno 2005-2006*, México, Transparencia Mexicana.
- USAID. Proyecto Rendición de Cuentas y Anticorrupción de las Américas (2005), *Encuesta nacional del costo de la corrupción para los hogares bolivianos*, La Paz, USAID. Proyecto Rendición de Cuentas y Anticorrupción de las Américas; Red Anticorrupción Bolivia.