



**Americas'
Accountability
Anti-Corruption
Project**

La Corrupción en América Latina: Estudio Analítico Basado en una Revisión Bibliográfica y Entrevistas

Equipo:

Norma Parker, Líder del Equipo

Gerardo Berthin

Roberto de Michelle

Yemile Mizrahi

2004

1199 North Fairfax Street
Third Floor
Alexandria, Virginia 22314
(703) 920-1234 phone
(703) 920-5750 fax



Casals & Associates



www.respondanet.com

Financiado por contrato AEP-I-00-00-00010-00,
Orden N. 1 Transparencia y Rendición de Cuentas.

Índice

Abreviaturas.....	i
Resumen Ejecutivo.....	iii
I. Descripción General.....	1
A. Introducción.....	1
B. Objetivo del Estudio.....	2
C. Metodología.....	3
D. Agradecimiento.....	3
II. La Corrupción en América Latina y sus Consecuencias.....	4
A. Alcance del Problema.....	4
B. Principales Consecuencias de la Corrupción.....	9
III. Cambios en la Lucha contra la Corrupción y Promoción de la Transparencia en América Latina.....	13
A. ¿Qué Cambios se han Producido en los Últimos Diez Años?.....	13
B. Principales Logros en el Frente contra la Corrupción.....	17
IV. Lecciones Emergentes en la Lucha contra la Corrupción y Desafíos para el Futuro.....	22
A. Algunas Lecciones Emergentes.....	23
B. Desafíos para el Futuro.....	29
V. Medición y Evaluación de Iniciativas contra la Corrupción.....	32
VI. Mecanismos jurídicos.....	39
A. No hay Escondite Seguro.....	39
B. Convenciones.....	40
C. Cumplimiento con los Requisitos de la Convención de la OEA.....	42
D. ¿Funciona el Mecanismo para Reducir la corrupción?.....	43
VII. Donantes: Resumen de sus Esfuerzos y Papel Contra la corrupción.....	44
VIII. Opciones Estratégicas y de Políticas para la Programación, 2004-2009.....	46
A. Actividades Complementarias.....	47
B. Actividades Estratégicas.....	48
Anexo 1: Alcance de Trabajo.....	57
Anexo 2: Lista de Entrevistas.....	61
Anexo 3: Bibliografía.....	63
Anexo 4: Análisis de las Convenciones de la OEA y de la ONU.....	76

Abreviaturas

AAA	Responsabilidad/Anticorrupción en las Américas (Proyecto AAA)
ACWB	Anticorrupción sin Fronteras
APEDE	Asociación Panameña de Ejecutivos de Empresas
PNB	Policía Nacional de Bolivia
CAF	Corporación Andina de Fomento
CAFTA	Central America Free Trade Agreement/Acuerdo de Libre Comercio con Centroamérica
CAPEL	Centro de Asesoría y Promoción Electoral
CARICOM	Caribbean Community/Comunidad del Caribe
CCCC	Comisión de Control Cívico de la Corrupción, Ecuador
CEJA	Centro de Estudios de Justicia de las Américas
CELAP	Centro Latinoamericano de Periodismo
CEMIS	Centro Multimodal, Industrial y de Servicios
CIDE	Centro de Investigación y Docencia Económicas en México
CLAD	Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo
CLD	Corporación Latinoamericana para el Desarrollo, Ecuador
IPC	Índice de Percepción de la Corrupción
OSC	Organización de la Sociedad Civil
CAD	Comité de Asistencia para el Desarrollo (OCDE)
DCD	Directorio de Cooperación para el Desarrollo
DCHA	Democracy, Conflict and Humanitarian Assistance/Democracia, Conflicto y Asistencia Humanitaria
FEMICA	Federación de Municipios del Istmo Centroamericano
FLACMA	Federación Latinoamericana de Ciudades, Municipios y Asociaciones
FLACSO	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
PIB	Producto Interno Bruto
G-8	Grupo de los 8
GOVNET	Red CAD para el buen gobierno y el desarrollo de capacidad
CICC	Convención Interamericana contra la Corrupción
ICMA	Internacional City/County Management Association/Asociación Internacional de Ciudades y Condados
ICGFM	Internacional Consortium on Governmental Financial Management /Consortio Internacional de Gestión Financiera Gubernamental
ICITAP	International Criminal Investigative Training Assistance Program /Programa Internacional de Capacitación en Investigación de Delitos
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
IDEA	Internacional Institute for Democracy and Electoral Assistance / Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral
IDIF	Instituto de Investigación Forense, Bolivia
SIAF	Sistema Integrado de Administración Financiera
FMI	Fondo Monetario Internacional
INCAE	Instituto Centroamericano de Administración de Empresas
INL	International Narcotics and Legal Matters Bureau/Oficina de Asuntos Legales y Antinarcóticos Internacionales (Departamento de Estado)

LAC/RSD	Oficina para Latinoamérica y el Caribe/Oficina de Desarrollo Sustentable
MCA	Millennium Challenge Account/Cuenta Desafío del Milenio]
MERCOSUR	Mercado Común del Sur
ONG	Organización no Gubernamental
OEA	Organización de Estados Americanos
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OPR	Office of Professional Responsibility/Oficina de Responsabilidad Profesional
PARLACEN	Parlamento Centroamericano
PFC	Periodistas Frente a la Corrupción
PRD	Partido de la Revolución Democrática, México
PTJ	Policía Técnica Judicial, Bolivia
SAI	Supreme Audit Institutions/Instituciones Supremas de Auditoría
SECODAM	Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, México
MAT	Módulo de Asistencia Técnica
TI	Transparencia Internacional
TILAC	Transparencia Internacional América Latina y el Caribe
ONU	Organización de Naciones Unidas
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
UPD	Unidad para la Promoción de la Democracia, OEA
USAID	United States Agency for International Development/Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional
BM	Banco Mundial
IBM	Instituto del Banco Mundial
WHA/PPC	State Department/Bureau of Western Hemisphere Affairs, Office of Policy, Planning and Coordination/Departamento de Estado/División de Asuntos del Hemisferio Occidental, Oficina de Políticas, Planificación y Coordinación

Resumen Ejecutivo

Objetivo del Estudio

Este estudio técnico ofrece un panorama general de referencia sobre la corrupción en América Latina. El estudio proporciona a la Oficina de América Latina y el Caribe, de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), insumos para una acción regional efectiva, realista y amplia para el periodo estratégico del quinquenio 2004-2009. Si bien no es exhaustivo, el estudio sirve de punto de partida para documentar tendencias recientes, enfoques programáticos y posibles puntos de ingreso para las actividades contra la corrupción en América Latina.

El estudio se basa en una revisión bibliográfica reseñada, en las experiencias de Casals & Associates y en una serie de entrevistas en Washington D.C. El objetivo de este estudio es dar una descripción básica de las tendencias existentes, los niveles y patrones de corrupción, las áreas en las cuales las actividades contra la corrupción parecen estar dando buenos resultados, las metodologías y los avances en la medición de la corrupción y el impacto de las actividades contra la corrupción. El estudio resaltaré áreas de oportunidad y recomendará métodos factibles.

Dadas las limitaciones de tiempo y recursos, el estudio tiene un alcance limitado (Ver Anexo 1, Alcance del Trabajo). Como tal, no se propone estudiar impacto ni capacidad, mucho menos evaluar programas o proyectos específicos. Antes bien, describe (sobre la base de información secundaria disponible en cumplimiento del Alcance del Trabajo y las limitaciones de tiempo) el estado de la corrupción en América Latina tras una década de actividades y transición, y destaca principales aspectos ilustrativos que merecen atención regional contra la corrupción. El trabajo también traza prioridades y opciones estratégicas.

Breve Reseña de los Resultados

La corrupción en América Latina es expansiva, aunque medirla con precisión es una tarea difícil. La incidencia de corrupción en América Latina varía de un país a otro, y oscila entre “normal” “extendida” y/o “sistémica.” Si es normal, puede ser relativamente fácil identificar áreas problemáticas, sancionar a los culpables y suprimir las oportunidades que permitieron que la corrupción ocurriera. Una vez que se extiende y que se convierte en sistémica, sin embargo, la probabilidad de detección y sanción disminuye, y se crean incentivos para que la corrupción aumente aún más. Más aún, donde hay corrupción sistémica, las instituciones, reglas y normas de conducta ya se han adaptado a un *modus operandi* corrupto, y a menudo los funcionarios del sector público, y otros protagonistas (por ej. el sector empresarial) con frecuencia siguen el ejemplo. En estos casos, la corrupción puede ser sumamente negativa para la estabilidad de las instituciones democráticas, y puede erosionar el estado de derecho y corroer el crecimiento económico y la competitividad.

En América Latina, varios factores dan origen a la corrupción. Primero, un sector público que todavía está en transición tras una serie de reformas, y en el cual los bajos niveles de rendición de cuentas, transparencia y eficiencia a menudo conllevan a incentivos para el abuso de poder. Además, leyes engorrosas, responsabilidades superpuestas y/o duplicadas en diferentes organismos del gobierno, confusión jurídica, todas contribuyen al aumento del poder discrecional de los funcionarios públicos. Al mismo tiempo, las instituciones de supervisión y control permanecen débiles, pese a la creación de comisiones y entes contra la corrupción, defensorías del pueblo y consejos de la judicatura, la implementación de leyes contra la corrupción, y los esfuerzos de la comunidad de donantes internacionales por fortalecer las instituciones gubernamentales a cargo del control. Más aún, la mayoría de los países carece de un sistema judicial efectivo que enjuicie y sancione a funcionarios corruptos. Por último, se suman la falta de voluntad política, controles sociales débiles y actitudes mixtas hacia la corrupción.

Los donantes internacionales, incluyendo USAID, y las organizaciones internacionales sin fines de lucro (como Transparencia Internacional) se están ocupando de la corrupción directa o indirectamente promoviendo un entorno que la desaliente. En la última década, la comunidad de donantes ha financiado en América Latina una gran variedad de programas orientados a mejorar la gestión del sector público (sistemas integrados de administración financiera, reformas del servicio civil, introducción de tecnología de la información y la comunicación en el gobierno, modernización de la administración impositiva y las agencias de aduanas) y a promover más rendición de cuentas y transparencia en el gobierno (acceso a información legislativa, reformas judiciales, reformas en las compras en el sector público, capacitación de jueces y fiscales, fortalecimiento de organizaciones de la sociedad civil, capacitación de periodistas).

Los resultados de todos estos esfuerzos parecen ser mixtos. Si bien hace falta más investigación y análisis empírico para evaluar el impacto de estos proyectos, parece haber numerosos ejemplos de programas que al comienzo parecen prosperar pero que luego se ven socavados por gobiernos posteriores o por crisis económicas o políticas.

En la actualidad muchos donantes reconocen que una estrategia bien diseñada contra la corrupción requiere de una visión de largo plazo y una comprensión clara de que aunque el cambio fundamental comience ahora, sus frutos se verán recién en una o dos generaciones. Si bien es difícil cerciorarse, con los datos y los instrumentos actuales, si la corrupción ha aumentado o decrecido en América Latina, se ha documentado progreso en varios frentes. Por ejemplo:

- En la actualidad los países de la región tienen más acceso a una amplia variedad de herramientas tecnológicas, legales, institucionales y administrativas para combatir la corrupción;
- La conciencia sobre el problema de la corrupción ha aumentado considerablemente en América Latina, tanto entre las autoridades normativas como en la sociedad;
- Los instrumentos analíticos para entender y medir la corrupción han mejorado considerablemente y se han perfeccionado;

- Han surgido nuevos protagonistas en la lucha contra la corrupción, tanto a nivel nacional como regional;
- Como resultado de un mayor entendimiento de la índole, las causas y los efectos de la corrupción, las organizaciones multilaterales y los organismos internacionales de financiamiento y desarrollo han perfeccionado sus estrategias contra la corrupción y las han hecho más sistémicas, integrales y de el largo plazo, con énfasis en la prevención, el fortalecimiento de las instituciones de control y las instituciones supremas de auditoría, la participación de la ciudadanía y la creación y el fortalecimiento de alianzas y coaliciones;
- En la actualidad la asistencia contra la corrupción abarca un abanico más amplio de métodos que hace diez años;
- Existen nuevos instrumentos legales y convenciones contra la corrupción, por ejemplo la Convención Interamericana contra la Corrupción y la Convención de la ONU contra la Corrupción;
- La corrupción política está comenzando a ser tratada; y
- A diferencia del pasado, cuando los funcionarios de alto rango renunciaban a su cargo y evitaban el enjuiciamiento, en la actualidad un número creciente de funcionarios corruptos en diferentes países de América Latina han sido llevados a juicio con efectividad.

Aun cuando no haya habido ningún esfuerzo sistemático por parte de la sociedad civil ni de la comunidad de donantes por resumir y analizar el impacto de la experiencia contra la corrupción en América Latina, se han aprendido ciertas lecciones sobre las condiciones y los componentes necesarios para que las iniciativas tengan éxito.

La bibliografía sobre lo que funciona y lo que no funciona en contra de la corrupción en la región produce cuatro lecciones generales:

1. No hay soluciones rápidas. Resolver la corrupción es una tarea política compleja que requiere amplias reformas en el gobierno y la economía. Hace falta un compromiso en el largo plazo para ganar la confianza ciudadana en los esfuerzos por prevenir y controlar la corrupción;
2. Es necesario equilibrar las metas visibles y de corto plazo que crean momento pero apenas tocan la superficie del problema, con una reforma sistémica más profunda y difícil, que lleva mucho más tiempo y esfuerzo pero que ataca a la corrupción desde sus raíces;
3. Los aliados externos y los donantes pueden fomentar las actividades contra la corrupción, pero el liderazgo y la fuerza deben venir desde adentro; y
4. Las estrategias contra la corrupción, ya sea a nivel nacional o regional, requieren una visión de largo plazo y un entendimiento claro de que aunque el cambio fundamental comience ya, sus frutos se verán recién en una o dos generaciones. Pese a todo, las victorias tempranas y visibles, como el enjuiciamiento de funcionarios de alto nivel, pueden ser esenciales para crear espacios de credibilidad y generar presión sostenida para la reforma.

Además, la documentación de experiencias en el terreno y la revisión bibliográfica sugieren que la efectividad de las actividades contra la corrupción no depende de un solo factor sino de una convergencia de factores. Por ejemplo:

- La voluntad política y el compromiso de los líderes nacionales son esenciales para implementar y sustentar los esfuerzos contra la corrupción.
- Es necesario que haya amplio un apoyo popular y sentido de propiedad para que se avance en los esfuerzos contra la corrupción.
- Para que los programas contra la corrupción sean efectivos, se los debe adaptar a la historia singular de cada país, así como a sus condiciones económicas e institucionales. Un estudio de referencia sobre la índole, el alcance y las causas de la corrupción en un país dado es un primer paso esencial para planificar, guiar e implementar programas.
- La transparencia y el acceso a información también son instrumentos indispensables que permiten al público identificar y denunciar la corrupción.
- La coordinación entre donantes es importante para compartir información, a fin de intercambiar y aprender lecciones, experiencias, éxitos y prácticas, y evitar la duplicación de esfuerzos.

Por contraste con lo que ocurría hace un decenio, en la actualidad en América Latina es posible medir el progreso en otros campos del desarrollo como salud, pobreza y productividad, con instrumentos de medición objetivos y subjetivos aceptados universalmente. Por el momento no existe una medida universalmente aceptada para medir la corrupción. Puesto que las medidas actuales todavía son imprecisas, es difícil saber con certeza si la corrupción va en aumento o disminución. Ante la falta de datos más confiables y verificables sobre la corrupción, se hace más difícil para los donantes diseñar actividades para combatirla y, más importante aún, sin esta información los donantes difícilmente podrán determinar qué efectos están generando sus esfuerzos en la lucha contra la corrupción, en la medida en que estos efectos existan.

Cuando el equipo del estudio revisó la bibliografía sobre las tendencias en materia de corrupción, prácticas promisorias y lecciones en la región, encontró una gran cantidad y variedad de aportes. Parte de la información, por ejemplo estudios y evaluaciones generales, así como materiales conceptuales, fueron relativamente fáciles de encontrar, aunque a menudo la información sobre la corrupción está incorporada en la bibliografía sobre gobierno, desarrollo empresarial o institucional. En cambio, la evaluación de impactos y otros estudios de evaluación fueron mucho más difíciles de encontrar; y lo que se encontró fue selectivo y poco comparativo. Por ejemplo, el equipo no pudo encontrar un estudio reciente completo a nivel regional, ni siquiera sub-regional, sobre la corrupción en América Latina. De la revisión bibliográfica y de las entrevistas, resulta claro que:

- Los donantes están recién comenzando a adaptar sus sistemas de información a la necesidad de contar con acceso a más datos verificables y a información sobre la corrupción en América Latina;

- Pocos países de América Latina tienen alguna forma de evaluación de políticas o programas contra la corrupción, de los cuales se puedan derivar lecciones positivas y negativas sobre su implementación.
- La información y los documentos, si existen, sobre los efectos de los esfuerzos contra la corrupción en América Latina, no se han hecho públicos;
- Hay pocas evaluaciones comparativas que examinen las experiencias de tipos similares de programas o actividades contra la corrupción en América Latina; y
- Hay pocos esfuerzos, nacionales y regionales, para crear y mantener datos comunes actualizados en un banco de datos, con indicadores e información que ayuden al análisis, la investigación y la evaluación de la corrupción y los programas para combatirla.

Pocos programas contra la corrupción en América Latina han sido evaluados sistemáticamente. Tal análisis podría utilizarse para crear planes futuros de programas y estrategias. Dichas evaluaciones también podrían ayudar a donantes, gobiernos y organizaciones de la sociedad a perfeccionar objetivos contra la corrupción y mediciones de rendimiento y desempeño. Al mismo tiempo, si bien se ha progresado mucho para calcular los costos de la corrupción en todo el mundo, queda mucho por hacer para medir el impacto de la corrupción sobre el desarrollo económico, particularmente en la región latinoamericana.

Opciones Estratégicas y de Políticas para la Programación

Sobre la base de tendencias regionales identificadas en este estudio técnico, se recomiendan las siguientes opciones estratégicas para consideración de la Oficina de USAID para América Latina y el Caribe. En la Parte A, el Equipo del Estudio propone una serie de actividades complementarias a nivel regional o sub-regional que ayuden a reducir la corrupción en América Latina. Estas intervenciones tienen por objetivo complementar iniciativas bilaterales o financiadas por una Misión de USAID.

Además, el equipo del estudio propone siete opciones estratégicas en la Parte B, junto con actividades ilustrativas, para consideración por parte de la Oficina de América Latina y el Caribe.

- Opción estratégica 1: Aumentar la conciencia del problema y de los principales programas contra la corrupción en las estrategias y los programas de desarrollo.
- Opción estratégica 2: Reducir la tolerancia ante la corrupción y ayudar a fortalecer la voluntad política a fin de emprender reformas para luchar contra la corrupción.
- Opción estratégica 3: Asistir a los países en la implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción.
- Opción estratégica 4: Promover la participación del sector privado
- Opción estratégica 5: Establecer un fondo de apoyo para financiar actividades piloto novedosas en las misiones de USAID.
- Opción estratégica 6: Apoyar a instituciones regionales en su lucha contra la corrupción.

- Opción estratégica 7: Fortalecer la capacidad investigativa de los organismos en su manejo de delitos complejos, tales como actividades corruptas (blanqueo de capitales y enriquecimiento ilícito).

Cada opción estratégica sugiere posibles aliados para la implementación de las actividades ilustrativas. Las opciones componen un menú de actividades estrictamente regionales, entendiendo que no todas las opciones podrán ser financiadas

I. Descripción General

A. Introducción

La corrupción generalizada se considera una de las amenazas más graves del proceso de consolidación democrática en América Latina.¹ El tema de la corrupción adquiere cada vez más importancia para los Estados Unidos, otros gobiernos, organizaciones intergubernamentales y organizaciones de la sociedad civil (OSC) en todo el mundo. El gobierno de los Estados Unidos promueve activamente los esfuerzos bilaterales y multilaterales para reducir la corrupción, promover la transparencia y mejorar el gobierno. El Presidente George W. Bush, el Secretario de Estado Collin Powell, el Secretario de Comercio Don Evans y el Administrador de USAID Andrew S. Natsios han declarado que la lucha contra la corrupción es un objetivo importante de la política exterior de los Estados Unidos.² El efecto desestabilizador que la corrupción ejerce sobre los sistemas políticos y la democracia amenaza intereses vitales de Estados Unidos.

Recientemente el gobierno de Estados Unidos subrayó que la corrupción es un impedimento para el desarrollo sustentable y la inversión en el pueblo, como queda demostrado por el fuerte condicionamiento en que insistió el Presidente Bush a fines del año 2002, en el sentido de que un control efectivo de la corrupción debe ser un factor vital para recibir fondos de la Cuenta Desafío del Milenio (*Millennium Challenge Account*, MCA). Asimismo, el gobierno de Estados Unidos ha estado promocionando acuerdos de libre comercio con diversos países de la región, a fin de promover la reforma política y económica y establecer condiciones para hacer cumplir las leyes contra la corrupción y garantizar un nivel básico de responsabilidad y transparencia. Más aún, desde 1994 la Cumbre de las Américas, bajo el liderazgo del gobierno de Estados Unidos, ha venido fomentando valores democráticos y prácticas democráticas. El mantenimiento y fortalecimiento del estado de derecho, la rendición de cuentas y la transparencia son un objetivo y una meta de todo el continente, y constituyen una prioridad política central del proceso que promueve la Cumbre de las Américas. La corrupción también fue algo que se tuvo en cuenta en la Cumbre de los países G-8 en Evian en 2003, cuando se emitió la Declaración sobre la Lucha contra la Corrupción y el Aumento de la Transparencia, bajo el liderazgo del gobierno de Estados Unidos.³

La Convención Interamericana contra la Corrupción (CICC), de la Organización de Estados Americanos (OEA), ha sido firmada y ratificada por prácticamente todos los países de las Américas.⁴ De hecho, el mandato de la CICC es válido para todo el

¹Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). *Informe sobre la democracia en América Latina*. Nueva York: PNUD, 2004; Latinobarómetro. *Informe Latinobarómetro 2003*. Santiago: Latinobarómetro, 2003;

Mitchell A. Seligson. "Corrupción y Democratización en América Latina," (versión mimeográfica), 2002; y Kurt Wayland, "The Politics of Corruption en América Latina," [La política de la corrupción en América Latina] *Journal of Democracy*, Volumen 9, Número 2 (Abril):108-121.

²*Report to Congress Pursuant to the Internacional Anti-Corruption and Good Governance Act* [Informe al Congreso sobre la Ley contra la corrupción y a favor del buen gobierno] (Ley 106-309), Mayo de 2004.

³Idem.

⁴Cuba, Haití y Barbados no han ratificado la Convención. Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Surinam y Trinidad y Tobago solo han firmado el acceso.

continente y ofrece un marco común para identificar áreas de asistencia.⁵ Desde su ratificación, los gobiernos de la región tienen el compromiso jurídico de implementar políticas de fondo destinadas a reducir la corrupción y aumentar la transparencia. Este compromiso también se refleja en la última reunión de la Asamblea General de la OEA, celebrada en Ecuador en junio de 2004, en la cual 34 países emitieron la “*Declaración de Quito sobre el desarrollo social y la democracia frente a la incidencia de la corrupción.*”

B. Objetivo del Estudio

Este estudio técnico ofrece una visión referencial general de la corrupción en América Latina. Brinda a la Oficina de América Latina y el Caribe de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) insumos útiles para un enfoque efectivo, realista y amplio para el quinquenio estratégico 2004-2009. Si bien no agota el tema, sirve de punto de partida para documentar tendencias recientes, métodos de programación y posibles puntos de ingreso para las actividades contra la corrupción en América Latina.

El trabajo se basa en una revisión bibliográfica, las experiencias de Casals & Associates (C&A) y una serie de entrevistas en Washington D.C.. El propósito del estudio es dar una descripción básica de las tendencias existentes, los niveles y patrones de corrupción, las áreas en las cuales las actividades contra la corrupción parecen estar dando resultados positivos, las metodologías y los adelantos en la medición de la corrupción y el impacto de las actividades contra la corrupción. El estudio pondrá de relieve áreas de oportunidades y recomendará enfoques programáticos factibles.

Dadas las limitaciones de tiempo y de recursos, el estudio es limitado en su alcance (ver Anexo 1, Alcance del Trabajo). En tal sentido, no se propone evaluar impacto ni capacidad; tampoco evalúa programas y/o proyectos específicos. Antes bien, describe (sobre la base de información secundaria disponible en cumplimiento con el Alcance del Trabajo y las limitaciones de tiempo) el estado de la corrupción en América Latina tras una década de actividades y transición, y pone de relieve áreas ilustrativas que merecen atención regional contra la corrupción. El estudio traza prioridades y opciones estratégicas.

El informe se divide en las siguientes partes:

- La Sección II brinda un panorama de las tendencias principales de la corrupción en América Latina, incluidas sus consecuencias.
- La Sección III describe los cambios durante la última década de lucha contra la corrupción en América Latina, incluidos adelantos y retrocesos.
- La Sección IV es un panorama de lecciones aprendidas y desafíos futuros .
- La Sección V se ocupa de la medición de la corrupción.

⁵Roberto de Michele. “Follow-up Mechanism of the Inter-American Convention against Corruption, a Preliminary Assessment: is the Glass Half Empty? [Mecanismo de Seguimiento de la Convención Interamericana contra la Corrupción. Estudio preliminar: ¿La copa semivacia?] *Southwestern Journal of Law and Trade in the Americas*, Volumen 10, (verano 2004):101-125.

- La Sección VI provee un extenso análisis de la Convención Interamericana contra la Corrupción.
- La Sección VII ofrece un breve resumen de las actividades contra la corrupción de los principales donantes.
- La Sección VIII ofrece opciones estratégicas.

C. Metodología

El estudio elaborado por el proyecto de Rendición de Cuentas y Anti-Corrupción en las Américas (Proyecto AAA por sus siglas en Ingles), financiado por USAID bajo un contrato con Casals & Associates, Inc. (C&A), se desarrolló en tres etapas. Primero, un equipo de especialistas en democracia, gobernabilidad y anti-corrupción realizó un estudio técnico inicial para sintetizar la información disponible en documentos escritos. Segundo, el equipo realizó una serie de entrevistas en Washington D.C. con expertos e instituciones socias de USAID. Por último, sobre la base de información recogida, el equipo preparó el estudio. En todo el proceso, el equipo se reunió varias veces para delinear temas, revisar y discutir la información encontrada y finalizar el informe.

Un aspecto metodológico clave de este estudio fue su proceso consultivo. Desde el 20 de abril hasta el 6 de mayo de 2004, el equipo de C&A examinó más de 100 documentos de política y estrategia (Anexo 3, Bibliografía) y realizó más de una decena de entrevistas con informantes y expertos clave en Washington, D.C. (Anexo 2, Lista de Entrevistas). Esta información se complementó con entrevistas por correo electrónico con misiones de USAID en las cuales C&A tiene personal y con aquellos aliados que respondieron a correos electrónicos enviados por la Oficina de América Latina y el Caribe de USAID en abril y mayo de 2004.⁶

El equipo de C&A incluyó a Norma Parker, Lider del Equipo; Yemile Mizrahi, Especialista en democracia y gobierno; Roberto de Michele, Especialista en anticorrupción; Gerardo Berthin, Asesor para temas de democracia y gobernabilidad del proyecto AAA y Sub-Directordel Proyecto; y Patricio Maldonado, Director del Proyecto AAA.

D. Agradecimiento

El equipo de C&A desea reconocer la asistencia y la orientación brindadas por la Oficina de USAID para América Latina /Oficina de Programas de Democracia y Gobierno (LAC/RSD) y la Oficina de Democracia, Conflictos y Asistencia Humanitaria (DCHA); la Oficina del Departamento de Estado para Asuntos del Hemisferio Occidental, la Oficina de Planificación de Políticas (WHA/PPC); y el Director de Iniciativas de Gobierno y contra la Corrupción de la Oficina Internacional de Narcóticos y Aplicación de la Ley (INL), del Departamento de Estado. El equipo expresa su agradecimiento a los colaboradores principales por haber dedicado su tiempo y compartir su valiosa experiencia. Por último, pero no por menos importante, el equipo desea agradecer la ayuda del personal de AAA, en particular Sylvia Rodríguez, y del personal de C&A en el

⁶El estudio incluye información sobre América Latina de habla hispana, incluida la República Dominicana, pero no el resto del Caribe.

terreno en Colombia, Guatemala, Honduras y Bolivia. En una etapa posterior, Sergio Díaz-Briquets, George Wachtenheim y Joe Balcer de C&A hicieron comentarios y aportes muy valiosos.

II. La Corrupción en América Latina y sus Consecuencias

A. Alcance del Problema

Los donantes internacionales opinan que la corrupción constituye un reto a la estabilidad política, que obstaculiza el crecimiento económico e impide que los servicios al público lleguen a los que más los necesitan. En años recientes, adicionalmente a la más visible corrupción cotidiana, América Latina ha dado múltiples ejemplos de corrupción en los más altos niveles de gobierno. Por ejemplo:

- A principios de 2002, en el horario de máxima audiencia en la televisión, con dinero en mano, el diputado panameño Carlos Afú denunció que un líder de su partido había distribuido sobres a varios legisladores que contenían \$6.000 a cambio de su voto en favor de ratificar un contrato para la construcción de una zona libre multiuso cerca de la entrada al Canal de Panamá en el Caribe;
- En diciembre de 2003, Arnoldo Alemán, ex Presidente de Nicaragua, fue sentenciado a 20 años de prisión por actos de corrupción. A Alemán se lo encontró culpable de cargos que incluían blanqueo de capitales, fraude, malversación de fondos y delitos electorales, según declararon funcionarios judiciales. Se lo acusó de ayudar a desviar cerca de \$100 millones en fondos del estado hacia la campaña electoral de su partido.
- En febrero de 2004, Luis Inacio Lula da Silva, presidente de Brasil, se vio obligado a despedir a un cercano asesor del gobierno por denuncias de corrupción. Una revista acusó a Waldomiro Diniz de exigir contribuciones ilegales a su campaña por un empresario de Río de Janeiro;
- En enero de 2004, la fiscalía de Guatemala inició una investigación formal del ex Presidente Alfonso Portillo, del ex Vicepresidente Juan Francisco Reyes, y de cuatro partidarios para determinar si millones de dólares de fondos del gobierno habían ido a parar a cuentas de bancos en Panamá;
- En México, en marzo de 2004 se dio a conocer un video en el que aparecía Carlos Ahumada, empresario y urbanizador, entregando fajos de billetes al secretario personal del alcalde y al líder de su partido, el Partido de la Revolución Democrática (PRD) en el concejo municipal.
- En abril de 2004, el alcalde de Ilave, Perú, Fernando Robles Cayomamani, fue linchado por un grupo de descontentos que lo acusaban de corrupción; y
- En abril de 2004, un juez argentino ordenó el arresto de la gobernadora de la provincia de Santiago del Estero, Mercedes “Nina” Aragonés y su marido, el ex gobernador Carlos Juárez. Los dos fueron acusados de corrupción, abuso de poder y asesinato. La orden de arresto vino apenas unas horas después de que el Congreso aprobara la intervención de la provincia por el gobierno federal.

Estos son apenas algunos ejemplos que contribuyen a la percepción de que la corrupción en gran parte de América Latina está todavía omnipresente.⁷ Si bien ningún país es inmune a la corrupción, hay una diferencia entre lo que Robert Klitgaard llama “corrupción normal,” una condición que no se ha generalizado y que se puede controlar con un aparato especialmente diseñado para luchar contra ella, el cual incluye un sistema jurídico, contabilidad y auditoría, presupuestos, compras competitivas y fiscalización por la ciudadanía, y la “corrupción sistémica,” que implica que la corrupción está generalizada y el aparato montado para limitarla y combatirla no es efectivo, o está seriamente penetrado también por la corrupción.⁸ Esta última situación parece darse en muchos países de América Latina.

Si bien hay considerable variación en el grado de corrupción de un país a otro, entre los académicos, practicantes y donantes existe el consenso de que la corrupción constituye un reto central a la democracia y al desarrollo económico y social. En la actualidad la corrupción se considera no solo una consecuencia de un gobierno débil, sino también como una causa de la pobreza y el subdesarrollo.

En el último decenio, la comunidad de donantes internacionales (bilaterales y multilaterales) ha hecho más hincapié en la necesidad de combatir la corrupción como una parte importante de sus programas de desarrollo y estrategias de préstamos. La creciente conciencia de la corrupción ha influido sobre la retórica de los líderes de América Latina, aun cuando su verdadero compromiso de hacer frente al problema sigue siendo en muchos casos cuestionable. A diferencia de hace diez años, hoy es común ver que los candidatos en América Latina incluyen proclamas y estrategias contra la corrupción en sus campañas electorales. Algunos funcionarios actualmente en el poder han ganado elecciones con sus promesas de combatir la corrupción. Asimismo, organizaciones de la sociedad civil (OSC), organizaciones no gubernamentales (ONG) y los medios de comunicación se han mostrado cada vez más activos en la promoción de la transparencia, ejerciendo presión para que se produzcan reformas e informando a la ciudadanía.

En fuerte contraste con el pasado, en que la corrupción se consideraba principalmente una característica cultural que solo se podía combatir con campañas educacionales y éticas en el largo plazo, en la actualidad está surgiendo un amplio consenso de que la corrupción es igualmente el producto de una conducta racional que responde a incentivos.⁹ Como tal, prospera allí donde las oportunidades de conducta corrupta son abundantes, las

⁷Robert Klitgaard. “Successes and Failures in Combating Corruption” [Éxitos y fracasos del combate a la corrupción] discurso ante APEDE, Panamá, 19 de marzo de 2004; Gerardo Berthin y Patricio Maldonado. “Transparency and Developing Legal Frameworks to Combat Corruption in Latin America” [Transparencia y elaboración de marcos jurídicos para combatir la corrupción en América Latina], *Southwestern Journal of Law and Trade in the Americas*, Volumen 10 (verano 2004):101-120; Development Cooperation Directorate (DCD/Development Assistance Committee (DAC). “Synthesis of Lessons Learned of Donor Practices in Fighting Corruption,” [Resumen de lecciones aprendidas de las prácticas de los donantes en la lucha contra la corrupción] 23 de junio de 2003; Daniel Kaufmann. “Rethinking Governance: Empirical Lessons Challenge Orthodoxy,” [Re-pensar el gobierno: Las lecciones empíricas desafían a la ortodoxia] (versión mimeográfica), Washington, D.C., Banco Mundial, marzo de 2003; y (Seligson, 2002).

⁸(Klitgaard, 2004).

⁹(Klitgaard, 2004); (Kaufmann 2003); y Transparencia Internacional, *Sourcebook, 2000*. Londres: TI, 2000.

probabilidades de ser descubierto son pocas, y las consecuencias de la conducta ilícita son escasas o no existen.

Si bien es difícil generalizar sobre la corrupción en América Latina, los países de la región comparten algunas características que la producen. Entre ellas se incluyen:

- **Una función pública en transición.** En la mayoría de los países de América Latina, la transición a una función pública más profesional y de carrera que recompensa el mérito más que el patronazgo sigue siendo una obra en construcción. A pesar de contar con legislación para el tema del servicio civil y de haber realizado reformas, el sector público sigue muy susceptible a las influencias. Si bien se han dado importantes avances (por ej. leyes sobre el empleo público, leyes de procedimiento administrativo, mejora de la coordinación horizontal y vertical en el sector público, instituciones reguladoras, compras electrónicas e iniciativas de gobierno electrónico),¹⁰ todavía existe la necesidad de fortalecer más la función pública para hacerla más responsable, transparente y eficiente, y reducir los incentivos que llevan al abuso de poder.
- **Leyes engorrosas, superposición de responsabilidades de diferentes organismos gubernamentales y confusión sobre las leyes,** todo lo cual contribuye a aumentar el poder discrecional de los funcionarios públicos. Esto también desdibuja las líneas de dirección política y responsabilidad, y crea grandes barreras burocráticas innecesarias, que pueden servir para multiplicar las oportunidades de soborno. La legislación engorrosa, la superposición de responsabilidades de diferentes organismos del gobierno y la confusión legal debilitan la capacidad de los gobiernos de detectar, desalentar y castigar la corrupción.
- **Procedimientos burocráticos y reglamentaciones complejas y excesivas** para obtener permisos, licencias, matrículas. En muchos países de América Latina, la comunidad empresarial, los inversionistas nacionales y extranjeros y la ciudadanía enfrentan un muro impenetrable de reglas que les impiden establecer legalmente actividades sociales y económicas. En muchos países, es sumamente difícil obtener documentos legales (v.g., permisos de importación y exportación,

¹⁰Para encontrar un debate sobre la reforma del sector público en América Latina, ver Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). *Lessons on Public Administration Reform*. [Lecciones en reforma de la administración pública] Nueva York: PNUD, 2004; Luciano Tomassini y Mariana Armijo, “Reforma del Estado en América Latina: Experiencias y Desafíos,” Santiago de Chile: Editorial LOM, 2002; Gerardo Berthin. *Gobierno y Gobernabilidad Electrónica: Estrategias y Lecciones para el Desarrollo Humano*. La Paz: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 2003; Sunil Mani. *Government Innovation and Technology Policy: An International Comparative Analysis*. [Innovación en el gobierno y política tecnológica: Análisis comparativo internacional] Cheltenham, RU: Edward Elgar, 2002; Banco Mundial/Center for Democracy and Technology/Infodev. *The e-government Handbook for Developing Countries* [Manual de gobierno electrónico para países en vías de desarrollo] Washington, D.C., 2002; C. Polidano. “Administrative Reform in Core Civil Services: Application and Applicability of the New Public Management.” [Reforma administrativa en los servicios básicos del sector público: Aplicación y aplicabilidad de la nueva administración pública] en Willy McCourt y Martin Minogue, eds., *The Internalization of New Public Management: Reinventing the Third World State*. Cheltenham: Edward Elgar, 2001; y Koldo Echebarria y Francisco Longo. “La Nueva Gestión Pública en la Reforma del Núcleo Estratégico del Gobierno: Experiencias Latinoamericanas,” CLAD, 2000.

permisos de construcción, documentos de identidad, certificados de nacimiento, licencias para conducir), pagar impuestos, comprar casa, celebrar acuerdos empresariales formales, obtener crédito y trabajo legal.¹¹ Los procedimientos burocráticos y las reglamentaciones complejas y excesivas fomentan la corrupción de pequeña escala, y afectan negativamente el potencial de la empresa, especialmente la pequeña y la mediana.

- **Debilidad de las instituciones de control y fiscalización.** Las instituciones de fiscalización y control todavía son débiles, a pesar de haberse creado comisiones contra la corrupción, agencias, defensorías del pueblo y entidades de control de los sistemas de justicia (Consejos de la Judicatura), de la implementación de leyes contra la corrupción, y de los esfuerzos de la comunidad de donantes internacionales por fortalecer las instituciones gubernamentales encargadas del control. La mayoría de estos mecanismos todavía depende del poder ejecutivo y carece de suficientes fondos y personal para cumplir sus funciones con efectividad.¹²
- **Legislaturas inefectivas,** particularmente en la supervisión del poder ejecutivo. La mayoría de las legislaturas en América Latina son técnicamente más débiles que el poder ejecutivo, y por lo tanto no pueden ejercer con efectividad sus funciones de fiscalización. Por ejemplo, y en términos generales, las legislaturas no tienen la capacidad de debatir con efectividad los problemas presupuestarios, y la formulación del presupuesto a menudo se ve afectada por la ambigüedad entre las funciones del poder ejecutivo y el legislativo. Por ello, la preparación y aprobación del presupuesto, así como la fiscalización y la supervisión de los gastos públicos se ven afectados negativamente, lo cual resulta en la discreción que el poder ejecutivo emplea en el uso de los fondos públicos. Más aún, en muchos países la legislatura está demasiado subordinada al poder ejecutivo, fragmentada o dominada por intereses especiales, lo cual reduce aún más su capacidad de producir leyes importantes y efectivas.¹³
- **Sistemas judiciales disfuncionales que no son eficientes ni independientes.** A pesar de las reformas judiciales (v.g., códigos penales, re-capacitación de jueces y creación de instituciones de fiscalización),¹⁴ los sistemas judiciales en muchos

¹¹Esto está bien documentado en Hernando de Soto. *The Mystery of Capital* [El misterio del capital] Nueva York: Basic Books, 2000.

¹²Susan Rose Ackerman. *Corruption and Government: Causes, Consequences, Reform.* [Corrupción y gobierno: Causas, consecuencias y reforma] Nueva York: Cambridge University Press, 1999; Kaufmann, op.cit, 2003; DCD/DAC/GOVNET, 2003.

¹³Banco Mundial PREM Notes on the Public Sector. “Strengthening Oversight by Legislatures,” [Fortalecimiento de la fiscalización por las legislaturas] Número 74 (Octubre 2002); y Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). “Assessment Report on Assisting Legislatures in Developing Countries,” [Informe de evaluación sobre la asistencia a legislaturas en países en vías de desarrollo] Washington, D.C., 1998.

¹⁴ Para encontrar un debate sobre los avances y retrocesos de la reforma judicial en América Latina, ver Centro de Estudio de Justicia de las Américas (CEJA). *Informe sobre los sistemas judiciales en las Américas 2002-2003.* Santiago: CEJA, 2003; Roberto Gargarella. “Too Far Removed from the People: Access to Justice for the Poor, the Case of Latin America,” [Demasiado lejos del pueblo: El acceso a la justicia por los pobres, el caso de América Latina] (versión mimeográfica), PNUD, 2002; y Cristina Bibesheimer y J. Mark Tayne. *IDB Experience in Justice Reform: Lessons Learned and Elements for*

países de América Latina no enjuician ni sancionan a funcionarios corruptos. Los jueces todavía retienen enorme discreción para actuar; el dinero puede comprar fallos favorables; hay escasez de capacitación y recursos, y los casos “se pierden” o se demoran. Los sistemas parecen estar abrumados y la gente, particularmente los pobres, se sienten disuadidos de usarlos. La judicatura no puede aplicar las leyes penales con efectividad, contribuyendo así a la impunidad. Al mismo tiempo, los sistemas no protegen los derechos civiles ni de propiedad, lo cual contribuye a debilitar aun más el imperio de la ley y afecta negativamente la actividad económica potencial (inversión y competitividad).

- **Controles sociales débiles, escasa articulación y falta de voz.** Aun cuando en la década pasada el número de OSC que trabajan en el campo de la transparencia ha crecido, la mayor parte de sus esfuerzos se han concentrado mayormente en la creación de conciencia, y menos en la formación de coaliciones, en generar presión para enjuiciar a funcionarios corruptos e implementar con éxito actividades de auditoría social.¹⁵ A nivel nacional y regional, las redes de OSC siguen fragmentadas; carecen de capacidad técnica adecuada para procesar y analizar la información que presenta el gobierno; y tienen capacidad limitada para convertir actividades de concientización en estrategias amplias (gubernamentales y no gubernamentales) de creación de coaliciones para el cambio. Más aún, en algunos casos los intereses gubernamentales y políticos se han infiltrado en muchas de estas organizaciones, neutralizando en efecto su capacidad de dar voz a opiniones críticas o que disienten.
- **Más conciencia pero actitudes mixtas hacia la corrupción.** Según entrevistas, evaluaciones de la corrupción y documentos de donantes, las actitudes del público hacia la corrupción siguen siendo algo difícil de captar. Por un lado, las percepciones acerca de la corrupción como problema persisten, aunque menos de la tercera parte de los latinoamericanos opinan que se ha progresado en la reducción de la corrupción.¹⁶ Por otro lado, aunque en América Latina se percibe que la corrupción está muy difundida, no se la identifica como el problema más importante. Según una encuesta del PNUD, más de 60% de los ciudadanos en América Latina consideran que los problemas económicos son más importantes que la corrupción, y según la encuesta de *Latinobarómetro* la mitad de los latinoamericanos tiene más miedo de perder su trabajo que de participar en actos de corrupción.¹⁷ Ambas percepciones sugieren que la mayoría de las personas en América Latina todavía no establece un vínculo entre la corrupción y la capacidad de los gobiernos de promover el crecimiento económico y las oportunidades de

Policy Formulation [La experiencia del BID en reforma judicial: Lecciones aprendidas para la formulación de políticas]. Washington, D.C.: BID, 2001.

¹⁵(DCD/DAC, 2003); Transparencia Internacional “Corruption Fighters’ Tool Kit [Juego de herramientas para los luchadores contra la corrupción] 2002-2003. Experiencia de la sociedad civil y estrategias emergentes” Berlín: TI, 2003; y Enrique Peruzzotti y Catalina Smulovitz. *Civil Society, the Media and Internet as Tools for Creating Accountability to Poor and Disadvantaged Groups in Latin America.* [La sociedad civil, los medios de comunicación e Internet como instrumentos para crear responsabilidad ante los pobres y desaventajados en América Latina] Nueva York: PNUD Serie de Trabajos Ocasionales, No. 13, 2002; y Transparencia Internacional. *TI Sourcebook 2000.* Londres: TI, 2000.

¹⁶(*Latinobarómetro*, 2003)

¹⁷(PNUD, 2004) e Ídem.

trabajo y de prestar servicios sociales; las incertidumbres económicas son demasiado abrumadoras. Tal vez esto explique por qué la tolerancia ante la corrupción permanece relativamente alta en la región.

- **Ausencia de voluntad política para controlar la corrupción.** Los grupos de donantes internacionales y los que trabajan en el terreno generalmente coinciden en que se necesita voluntad política para implementar y mantener esfuerzos de reforma contra la corrupción.¹⁸ Aun cuando en la actualidad la mayoría de los políticos candidatos apuestos de elección popular prometen combatir la corrupción e incluyen programas contra la corrupción en sus campañas, pocos han sido los que una vez en el puesto han podido cumplir sus promesas. Mantener la voluntad política ha resultado difícil para muchos líderes, entre otras razones debido a: 1) oposición por parte de los que tienen un interés creado en que se mantenga el *status quo*; 2) expectativas demasiado altas sobre la reducción de la corrupción; 3) no ha habido consecuencias prácticas ni inmediatas por no cumplir las promesas electorales; e 4) incapacidad de los líderes de cooperar con la oposición, crear consensos y movilizar apoyo.

B. Principales Consecuencias de la Corrupción

La incidencia de corrupción en América Latina varía de un país a otro, y oscila de “normal” a “extendida” y a “sistémica.” Si es normal, puede ser relativamente fácil identificar el área problema, sancionar a los culpables y cerrar las oportunidades que permitieron que la corrupción ocurriera. Sin embargo, una vez que se extiende y se hace sistémica, la probabilidad de detección y sanción se reduce, y se crean incentivos para que la corrupción aumente. Más aún, donde hay corrupción sistémica, las instituciones, reglas y normas de comportamiento ya se han adaptado a un *modus operandi* corrupto, y a menudo funcionarios del sector público, empleados y otros actores (v.g., el sector empresarial) a menudo siguen el ejemplo.¹⁹ En estos casos, la corrupción puede causar grave daño a la estabilidad de las instituciones democráticas, erosionar el estado de derecho y corroer el crecimiento económico y la competitividad.

En el área de la gobernabilidad se están comenzando a observar algunos de los costos de la corrupción sistémica. Tras más de dos décadas del regreso a la democracia en América Latina, una mayoría de los gobiernos y las instituciones democráticas de la región están perdiendo apoyo. Según dos informes recientes, la mayoría de las personas de la región están insatisfechas con el desempeño de sus gobiernos.²⁰ Aun cuando es mucho lo que se ha hecho en el frente electoral -- generalmente las elecciones son limpias en la región y se las reconoce como la manera legítima de llegar al poder -- cincuenta y cinco por ciento de las personas entrevistadas en 18 países dijeron que apoyarían el reemplazo de su gobierno democrático por otro autoritario, si con eso se resolvieran sus problemas sociales y económicos; cincuenta y ocho por ciento convino en que el presidente debía ir más allá de lo que le permite la ley si hace falta; y cincuenta y seis por ciento dijo que el

¹⁸(DCD/DAC, 2003); y Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). *Field Perspectives: A report on the Field Mission against Corruption Survey*. [Perspectivas desde el terreno: Informe de la encuesta de la misión al terreno contra la corrupción] febrero de 2003.

¹⁹(Klitgaard, 2004); y (Kaufmann, 2003).

²⁰(PNUD, 2004); y (Latinobarómetro, 2003).

desarrollo económico es más importante que mantener la democracia.²¹ La democracia no ha podido echar sus raíces en América Latina porque en gran medida no ha logrado resolver problemas en el largo plazo relativos a la pobreza y la desigualdad.

Además, la mayoría de los gobiernos se han estancado en sus intentos por avanzar a una democracia verdaderamente representativa. Los partidos políticos, una de las instituciones más importantes de los procesos democráticos, están perdiendo credibilidad, pues no han cumplido con efectividad su tarea de articular la opinión de los votantes, representarlos y rendirles cuentas. La mayoría de las personas opina que los partidos son distantes, que no responden a sus preocupaciones y necesidades cotidianas, y que la corrupción es un aspecto central del problema.²² Más aún, los líderes con el mandato de responder a las inquietudes de los ciudadanos están abrumados por demandas crecientes e insatisfechas y enfrentan una mezcla explosiva de instituciones débiles y poblaciones desconfiadas.²³ Más aún, en la región está surgiendo el consenso de que sus gobiernos están cayendo presa de una corrupción generalizada.

En el campo económico, los costos de la corrupción sistémica también están comenzando a medirse. En años recientes, muchos estudios han presentado pruebas empíricas fuertes de los costos económicos y sociales de la corrupción.²⁴ También han mostrado en qué forma la corrupción sistémica puede obstaculizar la inversión nacional y extranjera, restringir el comercio, distorsionar el tamaño y la composición de los gastos del gobierno, debilitar el sistema financiero y fomentar la economía informal. Más importante, la corrupción sistémica puede reducir el crecimiento económico y la competitividad. Esto, a su vez, afecta negativamente los niveles de pobreza y la desigualdad de los ingresos. No obstante, desarmar el paquete de la corrupción puede ayudar a revelar variación entre los países de la región en términos del alcance de la corrupción sistémica y sus costos. Como se sugiere en el Gráfico 1, parece haber un nivel de correlación entre las percepciones de corrupción, el crecimiento económico y la competitividad. Chile, el país

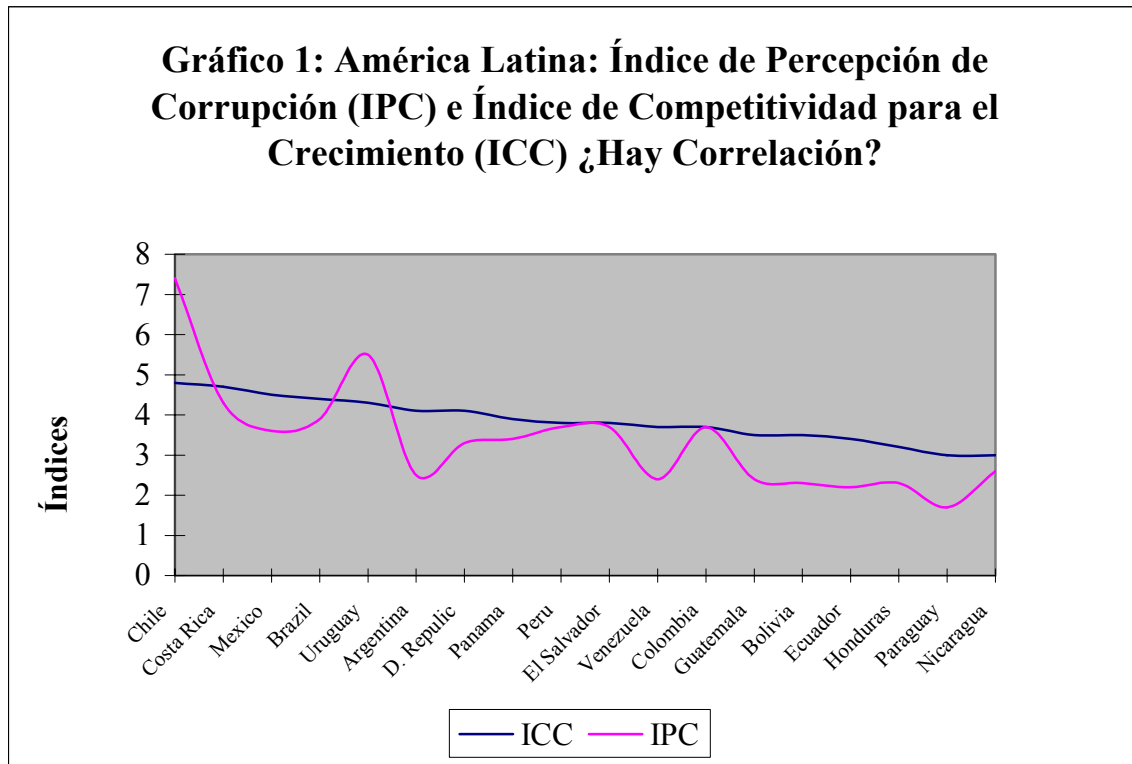
²¹(PNUD. 2004).

²²Ídem; Proyecto AAA. *Political Party Finance en Argentina, Chile, Costa Rica y Mexico: Lessons for Latin America* [Financiamiento de los partidos políticos en Argentina, Chile, Costa Rica y México: Lecciones para América Latina] Alexandria, VA: Kwik Copy Printing/AAA Project, 2004; National Democratic Institute for International Affairs. *The Public Funding of Political Parties: An International Comparative Study* [Financiamiento público de los partidos políticos: Estudio comparativo internacional] Johannesburg: NDI, 1998; y Kurt Wayland. "The Politics of Corruption in Latin America," [Política de la corrupción en América Latina] *Journal of Democracy*, Volumen 9, No. 2 (abril 1998):108-121.

²³Diálogo Interamericano. *Against the Odds: Democracy in Latin America*. [Contra la corriente: La democracia en América Latina] Washington, D.C: Diálogo Interamericano, marzo 2004.

²⁴Por ejemplo, Jeffrey D. Sachs y Joaquín Vial. "Can Latin America Compete?" [¿Puede América Latina competir?] en World Economic Forum, *The Latin American Competitiveness Report, 2001-2002* [Informe de la competitividad en América Latina, 2001-2002]. Nueva York: Oxford University Press, 2003 (pp. 10-28); Banco Interamericano de Desarrollo. *The Business of Growth: Striving for Competitiveness in Latin America*. [El negocio de crecer. La lucha por la competitividad en América Latina] Washington D.C.: BID Economic and Social Progress in Latin America, [Progreso económico y social en América Latina] 2001; Shang-Jin Wei. "Bribery in the Economies: Grease or Sand?" [El soborno en las economías: ¿Aceite o arena?] Harvard University, NBER, y Banco Mundial, 3 de febrero, 2000 (versión mimeográfica); Edgardo J. Campos, Donald Lien y Sanjay Pradhan. "The Impact of Corruption on Investment: Predictability Matters." [El impacto de la corrupción sobre la inversión: Poder predecir es importante] *World Development*, Volumen 27, No. 6 (1999):1059-1067; y Sanjeev Gupta, Hamid Davoodi y Rosa Alonso-Terme. "Does Corruption Affect Income Inequality and Poverty?" *IFM Working Paper*, 1998. [¿Afecta la corrupción a la pobreza y la desigualdad de los ingresos? Documento de trabajo del FMI]

con más baja percepción de corrupción en América Latina, tiene un alto índice de competitividad para el crecimiento, mientras que Paraguay, con la percepción más alta de corrupción en la región, tiene un índice bajo de competitividad para el crecimiento.



Fuente: Transparencia Internacional, Índice de Percepción de la Corrupción 2003 (Escala 0-10, donde 0 indica nivel elevado y 10 indica nivel bajo de corrupción); y Foro Económico Mundial, Informe Mundial de Competitividad 2003 (Escala 0-7, donde 0 es baja y 7 es alta competitividad).

A menudo se emplean estudios mundiales y regionales que miden el clima empresarial para tomar el pulso de la corrupción. Uno de los informes más amplios es el *Global Competitiveness Report* [Informe mundial sobre la competitividad]. Los resultados del último informe sobre la competitividad indican que América Latina ocupa el quinto lugar entre las siete principales regiones del mundo en términos de competitividad, apenas un poco más adelante de los países pobres de Asia y del pequeño grupo de países de África que se incluyen en el informe. Chile y Costa Rica son los países que ofrecen las mejores condiciones.²⁵ El resto de los países de la región se encuentra por debajo del promedio mundial, muchos de ellos en las posiciones más bajas entre los casi 80 países considerados.

Un factor clave que parece reforzar la correlación entre la corrupción sistémica y la competitividad es la calidad de las instituciones públicas. Por ejemplo, los controles burocráticos y las reglamentaciones para abrir una nueva empresa son un factor clave para que haya un medio empresarial adecuado. Según un informe reciente de competitividad en América Latina, las personas de empresa consideran que ésta es la principal debilidad en la región. El número promedio de procedimientos por los que hay

²⁵Foro Económico Mundial y Harvard University. *The Global Competitiveness Report*. [Informe mundial sobre la competitividad] Nueva York: Oxford University Press, 2003.

que pasar para abrir una empresa es más alto en América Latina (14 trámites) que en países de otras regiones (10 trámites); el tiempo de tramitación es más largo (casi 93 días en América Latina comparado con 58 días en otras partes); y la proporción de tiempo que los ejecutivos dedican a la burocracia también es más extenso (26% en América Latina frente a 21% en países no latinoamericanos).²⁶

Si a la carga burocrática se suman las graves deficiencias que se encuentran en el sistema judicial (como ya se ha mencionado anteriormente), queda claro que algunos de los principales obstáculos a la competitividad en la mayor parte de los países de América Latina están directamente relacionados con instituciones públicas ineficientes e inefectivas que, en muchos casos, no prestan el servicio que se les requiere y tienden a recargar al sector privado con controles y regulaciones. Los países que tienden a crecer más rápidamente son precisamente aquellos que tienen mejores condiciones de competitividad, incluida menos percepción de corrupción. Como tal, una de las consecuencias claras de la corrupción es que eleva los costos de transacción y la incertidumbre de la economía y conduce a resultados económicos ineficientes. La corrupción también impide la inversión nacional y extranjera a largo plazo,²⁷ desvía talentos hacia actividades que buscan el beneficio financiero y empuja a empresas y a personas a trabajar en el sector informal. Con el crecimiento de las actividades informales, se recorta la capacidad del gobierno de recibir ingresos, lo cual lleva a que cada vez menos contribuyentes paguen impuestos. Esto, a su vez, reduce la capacidad del gobierno de ofrecer bienes públicos esenciales, incluido el imperio de la ley y el estado de derecho. El resultado final, negativo, puede ser el aumento de la corrupción y de la actividad económica informal.²⁸

De hecho, los datos de encuestas disponibles apoyan la noción de que la corrupción, el mal gobierno y la falta de reforma de la economía y del sector público van de la mano, produciendo efectos negativos en las dos direcciones.²⁹ Las personas piensan que sus países deberían haber logrado más progreso económico e indicaron que la corrupción y los intereses financieros creados fueron las principales razones de la lentitud del progreso.³⁰ Cuando se analiza la corrupción, se observa una clara relación entre los protagonistas privados y los públicos. Por ejemplo, la corrupción puede afectar la decisión de las empresas privadas para la provisión de bienes públicos y servicios en los procesos de compras y adjudicación de contratos. Puede influir sobre la asignación de beneficios monetarios (evasión de impuestos, subsidios, pensiones, o seguro por desempleo) o beneficios en especie (acceso a escuelas exclusivas, atención médica, vivienda y bienes raíces, o intereses en empresas en vías de privatización). La corrupción

²⁶(Sachs y Vial, 2003).

²⁷Relacionado o no con la corrupción, La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) notificó tras un estudio especial que la inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe alcanzó casi US\$36.500 millones en 2003, una marcada declinación del 19% con respecto al año anterior, debido principalmente a caídas en Brasil y México. Es la única región del mundo en la cual la inversión extranjera directa decayó, debajo de los US\$88.000 millones en flujos de ingreso de 1999. Ver CEPAL. *Foreign Investment in Latin America and Caribbean*. [Inversión extranjera en América Latina y el Caribe] Santiago: CEPAL, 2003.

²⁸(Kaufmann, 2003).

²⁹(Kaufmann, 2003); y Foro Económico Mundial, *The Latin American Competitiveness Report, 2001-2002*. [Informe sobre la competitividad de América Latina] Nueva York: Oxford University Press, 2003. .

³⁰(Latinobarómetro, 2003).

se puede usar como medio para reducir el monto de los impuestos y otros derechos que cobra el gobierno a las empresas particulares, o para acelerar los trámites para realizar actividades legales. A la larga, la corrupción puede alterar los resultados de los procesos legales y regulatorios, ya sea induciendo al gobierno a no poner fin a las actividades ilegales o de lo contrario favoreciendo indebidamente a una parte en juicios u otros procedimientos legales.

III. Cambios en la Lucha contra la Corrupción y Promoción de la Transparencia en América Latina

A. ¿Qué Cambios se han Producido en los Últimos Diez Años?

Hace una década, las organizaciones multilaterales y bilaterales de donantes y las instituciones financieras internacionales y de desarrollo no reconocían a la corrupción como un problema grave de la gobernabilidad y el desarrollo que requería intervenciones estratégicas. Como reconoce el Banco Interamericano de Desarrollo, “la palabra corrupción prácticamente no se podía emplear en publicaciones oficiales en América Latina.”³¹ Mucho ha cambiado desde 1994, cuando la OEA comenzó a estudiar el tema de la probidad y la ética pública. Desde entonces, la Cumbre de las Américas se ha institucionalizado y ha abierto espacios para atacar la corrupción y promover la responsabilidad y la transparencia. En 1996 los miembros de la OEA firmaron la Convención Interamericana contra la Corrupción. Muchos países de la región también han firmado otras convenciones internacionales contra la corrupción (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos³² y Naciones Unidas), así como otros tratados afines³³ y se han comprometido formalmente a introducir reformas para controlar la corrupción y luchar contra ella.

En la actualidad la corrupción se reconoce como un problema crítico de gobierno y desarrollo para países en vías de desarrollo y en transición. La mayoría de los donantes internacionales financia en la actualidad una gran variedad de programas para reducir la corrupción. También patrocinan un abanico de estudios que han producido datos e información vitales, y que han profundizado en gran medida el entendimiento de la índole, las causas y las consecuencias de la corrupción, así como la formulación de estrategias contra la corrupción.

Aparte del compromiso de los países, aunque sólo sea formal, de combatir la corrupción, organizaciones de la sociedad civil como Transparencia Internacional y otras también se han organizado en América Latina a nivel nacional y local para movilizar a sectores clave de la sociedad, animar a la ciudadanía a participar en la fiscalización del gobierno y abogar en favor de reformas para combatir la corrupción. En el momento actual, 14 capítulos nacionales de Transparencia Internacional en América Latina forman parte de

³¹Raphael Di Tella y William D. Savedoff. *Diagnosis Corruption. Fraud en Latin America's Public Hospitals*, [Diagnóstico, corrupción: Fraude en los hospitales públicos de América Latina] Washington, D.C: Banco Interamericano de Desarrollo, 2001.

³²En América Latina, solamente Chile, México, Brasil y Argentina han firmado la Convención de la OCDE.

³³Convención de las Naciones Unidas contra el Delito Organizado Transnacional y Grupo de Acción Financiera (Financial Action task Force, FATF), 40 Recomendaciones.

una red formal conocida como TILAC. Esto ha contribuido a crear conciencia y reducir la tolerancia ante la corrupción. La corrupción en América Latina se considera cada vez más un problema que se puede discutir, confrontar y reducir, antes que un rasgo cultural que se debe aceptar con resignación.

Como se muestra en el Cuadro 1, la comunidad de donantes y ONG internacionales como Transparencia Internacional han llegado a compartir un entendimiento básico sobre la definición de corrupción. Existe un amplio consenso de que la corrupción no es solo cuestión de cultura, sino también de oportunidades e incentivos directamente relacionados con el marco institucional en la sociedad. En ese sentido, ahora la corrupción se considera un problema de gobernabilidad, y no necesariamente un producto cultural, como se ha sugerido.³⁴

El consenso sobre la principal definición del término ha llevado a un acuerdo general sobre la manera de combatir la corrupción. Si bien todavía existen enfoques diferentes y definiciones más especializadas de corrupción (v.g., legalista, económica), hay un acuerdo generalizado en que la corrupción debe ser combatida con un método sistemático y con varios frentes en el largo plazo, que al mismo tiempo que hacen hincapié en la aplicación de la ley también se concentran en la prevención mediante mejoras en la gestión del sector público y el fortalecimiento de las instituciones de control. También hay coincidencia en que cualquier estrategia para combatir la corrupción debe incluir la participación de la ciudadanía, nutrir la voluntad política mediante la identificación de “defensores de reformas” y fortalecer coaliciones amplias contra la corrupción.

En los últimos diez años, las organizaciones multilaterales y la comunidad internacional de donantes han financiado una gran variedad de programas en América Latina orientados a mejorar la gestión del sector público (sistemas integrados de administración financiera, reformas en el empleo público, introducción de tecnología de la información y la comunicación en el gobierno, modernización de la administración impositiva y las aduanas) y a promover la rendición de cuentas y transparencia en el gobierno (acceso a leyes sobre información, reforma judicial, reformas en los sistemas de compras en el sector público, capacitación de representantes del ministerio público, fortalecimiento de organizaciones de la sociedad civil, capacitación de periodistas).

Los resultados de todos estos esfuerzos parecen ser mixtos.³⁵ Si bien hacen falta más análisis e investigación empírica para evaluar el impacto de estos proyectos (ver Sección V), parece haber abundantes ejemplos de programas que dan resultados positivos al comienzo pero que se ven socavados por gobiernos posteriores o por crisis o limitaciones económicas o políticas.³⁶ Un ejemplo de esto es el Plan Nacional de Integridad lanzado en Bolivia en 1998 con apoyo de donantes, concebido para modernizar el estado,

³⁴Para encontrar una discusión sobre corrupción y cultura, ver Seymour Martin Lipset y Gabriel Salman Lenz, “Corrupción, Cultura y Mercados” en L. Harrison y S. Huntington, eds. *Culture Matters*. Nueva York: Basic Book, 2000 (pp. 112-124); y Daniel Treisman. “The Causes of Corruption: A Cross-National Study.” [Las causas de la corrupción: Estudio transversal entre países] *Journal of Public Economics*, 76, 3 (1998).

³⁵(Kaufmann, 2003); (DCD/DAC, 2003); (USAID, 2003a); y (PNUD, 2003).

³⁶Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Lessons on Anticorruption* [Lecciones contra la corrupción] Nueva York, Diciembre, 2003.

Cuadro 1: Definiciones de Corrupción

Transparencia Internacional:³⁷ Corrupción es el uso indebido del poder otorgado, para beneficio privado. La corrupción entraña conductas por parte de funcionarios en el sector público o sus allegados, por las cuales se enriquecen indebidamente e ilegalmente mediante el mal uso del poder que se les ha confiado. TI distingue entre corrupción de pequeña escala (*petty*) y corrupción de gran escala (*grand*). La corrupción de pequeña escala o de supervivencia es la que practican funcionarios públicos pésimamente recompensados y que dependen de sueldos muy magros. Esta corrupción puede ser un simple reflejo de una corrupción mucho más dañina a niveles superiores. A menudo la corrupción de gran escala que involucra funcionarios públicos de alto nivel implica grandes sobornos internacionales y cuentas “ocultas” en bancos extranjeros.

Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas (PNUD):³⁸ La corrupción es el mal uso de los poderes públicos, cargo o autoridad para beneficio privado mediante el soborno, la extorsión, el tráfico de influencias, el nepotismo, el fraude, la extracción de dinero para agilizar trámites, o la malversación de fondos. Si bien a menudo la corrupción se considera un problema de los empleados públicos, también prevalece en el sector privado.

Banco Interamericano de Desarrollo (BID):³⁹ La corrupción abarca actos realizados por funcionarios que usan su posición con fines propios, o bien lo hacen a pedido de otros, a fin de obtener beneficios para sí mismos o para terceros. Entre las actividades corruptas se cuentan el pedido, la oferta o el recibo de sobornos, consideraciones o comisiones clandestinas, la extorsión, el uso impropio de información o bienes, y el tráfico de influencias.

Banco Mundial:⁴⁰ Por lo común la corrupción se define como el abuso de un puesto público para ganancia privada. El Banco Mundial desglosa el concepto de corrupción, y hace principal hincapié en la distinción entre la corrupción como captura del estado y la corrupción administrativa. La corrupción como captura del estado se refiere a las acciones de individuos, grupos o firmas, tanto en el sector público como en el privado, para influir sobre la formación de leyes, reglamentaciones, decretos y otras políticas gubernamentales para beneficio propio. La corrupción administrativa se refiere a la imposición intencional de distorsiones en la implementación de las leyes y reglamentaciones existentes a fin de dar ventaja a protagonistas estatales o no estatales.

Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID):⁴¹ Corrupción es el abuso de un puesto público en beneficio privado. Abarca abusos unilaterales por funcionarios del gobierno como malversación de fondos y nepotismo, así como abusos que vinculan al sector público con el privado, tales como soborno, extorsión, tráfico de influencias y fraude. La corrupción ocurre tanto en puestos políticos como burocráticos. Puede ser en pequeña o gran escala, organizada o no organizada.

³⁷Transparencia Internacional. *Sourcebook 2000*.

³⁸(PNUD, 2003).

³⁹Banco Interamericano de Desarrollo, “Strengthening a Systemic Framework against Corruption for the Inter-American Development Bank” [Fortalecimiento de un marco sistémico contra la corrupción en el Banco Interamericano de Desarrollo] Febrero 28 de 2001.

⁴⁰Banco Mundial. *Anticorruption in Transition: A Contribution to the Policy Debate*. [La anticorrupción en transición: Contribución al debate sobre políticas]. Washington, D.C.: Banco Mundial, 2000.

⁴¹USAID, *A Handbook on Fighting Corruption*. [Manual de lucha contra la corrupción] Technical Publication Series. Center for Democracy and Governance. February, 1999.

reformular la justicia y luchar contra la corrupción. Durante su fase inicial, el programa logró la aprobación de importantes leyes (empleo público, procedimientos administrativos). Sin embargo, después del cambio de gobierno en 2002 y la crisis económica y política que siguió, el programa no recuperó su importancia.

Es más, análisis recientes de programas contra la corrupción han llegado a la conclusión de que hay muy pocos ejemplos de programas que hayan dado buenos resultados para reducir la corrupción en “forma sostenida.”⁴² En un documento reciente del Banco Mundial, por ejemplo, Daniel Kaufmann sostiene que ha habido escaso progreso (en algunos casos hasta ha habido deterioro) en dimensiones clave de la gobernabilidad en América Latina, especialmente en aspectos relativos al control de la corrupción y a la mejora del estado de derecho.⁴³ Kaufmann contrasta la falta de progreso en este aspecto con el éxito en otros no directamente relacionados con el tema de la gobernabilidad, tal como la calidad de la infraestructura, la absorción de nuevas tecnologías, la calidad de la educación en ciencias y matemáticas y la administración de variables macroeconómicas clave, como inflación y déficit presupuestarios.⁴⁴

La amplia evaluación de Kaufmann parece coincidir con algunas percepciones del público sobre el estado de la corrupción en América Latina. La mayoría de los latinoamericanos sigue creyendo que la corrupción es generalizada en sus países.⁴⁵ Cinco de cada diez latinoamericanos se han visto considerablemente afectados por la corrupción,⁴⁶ y menos del 30% de los latinoamericanos considera que se ha avanzado en la reducción de la corrupción en los últimos dos años.⁴⁷

Estos desalentadores resultados deben contraponerse a la premisa central de que, como la mayoría de las reformas de gobierno, los esfuerzos contra la corrupción son proyectos de largo plazo y los resultados no siempre son evidentes en el corto plazo. Muchos donantes ahora reconocen que una estrategia de reforma bien concebida contra la corrupción requiere una visión de largo plazo y un entendimiento claro de que el cambio fundamental puede comenzar ahora, pero recién dará frutos de aquí a una o dos generaciones.⁴⁸ Si bien es difícil comprobar con los datos y los instrumentos actuales si la corrupción se ha reducido o ha aumentado en la región, se ha documentado progreso en una serie de frentes.

⁴²(DCD/DAC/OECD, 2003); (PNUD, Diciembre 2003); Daniel Kaufman, “Rethinking Governance: Empirical Lessons Challenge Orthodoxy” [Re-pensar el gobierno: Las lecciones empíricas desafían a la ortodoxia] (versión mimeográfica). Washington, D.C.: Banco Mundial, 2003.

⁴³(Kaufmann, 2003).

⁴⁴Idem.

⁴⁵ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Report on Democracy in Latin America*. [Informe sobre la democracia en América Latina] Nueva York: PNUD, 2004; Latinobarómetro. *Informe Latinobarómetro 2003*. Santiago, Chile: Latinobarómetro, 2003; Transparencia Internacional, *Global Corruption Report 2004 Special Focus: Political Corruption*. [Informe sobre la corrupción en el mundo 2004. Enfoque especial: La corrupción política] Sterling: Pluto Press, 2004.

⁴⁶Transparencia Internacional. *2003 Barometer*. [Barómetro 2003] Berlín: TI, 2003.

⁴⁷(Latinobarómetro, 2003)

⁴⁸(PNUD, 2003); y (DCD/DAC, 2003).

B. Principales Logros en el Frente contra la Corrupción

Los países de la región hoy tienen más acceso a una gran variedad de herramientas tecnológicas, legales, institucionales y administrativas para combatir la corrupción.

La mayoría de los países de la región han realizado mejoras considerables en la modernización de sus sistemas financieros y administrativos,⁴⁹ sus prácticas de compras,⁵⁰ y el fortalecimiento de sus instituciones supremas de auditoría,⁵¹ y ministerios públicos o fiscalías.⁵² 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.⁵³

Más aún, la mayoría de los países de la región ha avanzado en la mejora de sus marcos constitucional, legal e institucional. Algunos han aprobado enmiendas constitucionales para aumentar la independencia y la profesionalización de la judicatura. Otros han introducido nuevas leyes (libertad de información; leyes de transparencia; leyes sobre la carrera administrativa en la función pública), y han creado nuevas instituciones como la del defensor del pueblo y los organismos contra la corrupción.

⁴⁹Responsabilidad/Anticorrupción en las Américas (Proyecto AAA). *Sistemas integrados de administración financiera, Prácticas óptimas: Chile y Bolivia*. Alexandria, VA: Kwik Copy Printing/AAA Project; Responsabilidad/Anticorrupción en las Américas (Proyecto AAA), 2004. *Sistemas Integrados de Administración Financiera en 17 municipios de Centraamérica*. Alexandria, VA: Kwik Copy Printing/AAA Project, 2004; Juan Carlos Camacho Encinas. “Viabilidad de los Sistemas Integrados de Administración Financiera en América Latina,” Universidad de Chile (mimeo, 2002); Marcos, Makón. “Sistemas Integrados de Administración Financiera Pública en América Latina.” *Serie 3 Gestión Pública*. Santiago, Chile: Comisión Económica para América Latina (CEPAL), 2000; Lynette Asselin. “Integrated Financial Management in Latin America, as of 1995” [La administración financiera integrada en América Latina a partir de 1995] *LAPTS Occasional Paper Series*, Number 18. Public Sector Modernization Division/LAC Region, Banco Mundial, Washington, D.C., 1995.

⁵⁰Simon J. Evenett y Bernard M. Hoekman. *Government Procurement: Market Access, Transparency, and Multilateral Trade Rules*. [Compras por el gobierno: Acceso al mercado, transparencia y reglas de comercio multilateral] Banco Mundial, Policy Research Working Paper [Documento de trabajo de investigación en políticas] 3195, enero 2004; SICE.” Information System for Monitoring Public Procurement - *Sistema de información para la vigilancia de la contratación estatal* [en línea]. Consultar (<http://www.sice-cgr.gov.co/>); Proyecto de Reforma y Modernización del Estado, Chile. *Gobierno Electrónico en Chile: Estado del Arte*. Santiago, Chile: Universidad de Chile, 2003; Banco Interamericano de Desarrollo. “e-Government Procurement (e-GP): Lessons Learned and New Opportunities for Development – Conference Proceedings.” [Compras electrónicas en el gobierno. Lecciones aprendidas y nuevas oportunidades de desarrollo. Anales de la Conferencia] Washington, D.C.: BID, 2002; y Transparencia Internacional, Manual, 2000.

⁵¹Contraloría General de Chile. Contraloría General de la República Fija Normas de Procedimiento sobre Rendición de Cuentas, 2003. Consultar (<http://www.contraloria.cl/documentos/RENDICION.pdf>); Contraloría General de Colombia. Transparencia contra la corrupción Propuesta de gestión del Contralor General de la República, Antonio Hernández Gamarra (2002-2006). Consultar <http://www.contraloriagen.gov.co/despcontralor/contenido/corrupcion.PDF>; y Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo. Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo 2001-2006 (México). Consultar (<http://www.ci.inegi.gob.mx/normateca/Programas/PROGRCCFT.htm>).

⁵²PNUD, 2003; y CEJA, 2003.

⁵³(Berthin, 2003); y Silvana Rubino-Hallman. “E-Government in Latin America and the Caribbean: Reinventing Governance in the Information Age,” [Gobierno electrónico en América Latina y el Caribe: Reinventar el gobierno en la era de la información] CLAD, 2002.

Hay ejemplos alentadores de reformas locales e institucionales que muestran promesa de sustentabilidad aun cuando están rodeados de altos niveles de corrupción sistémica. Por ejemplo, la presupuestación participativa en Porto Alegre, Brasil;⁵⁴ la reforma y el fortalecimiento del Servicio de Rentas Internas (cobranza de impuestos) en Ecuador;⁵⁵ la modernización de la Contraloría en Bolivia;⁵⁶ el programa de controles internos en Colombia;⁵⁷ y la auditoría social y la planificación estratégica en la municipalidad de Santiago de los Caballeros en la República Dominicana.⁵⁸

Si bien el impacto de todos estos esfuerzos por reducir la corrupción ha sido modesto, cuando no imperceptible, estas reformas institucionales pueden desempeñar un papel fundamental en la multiplicación del control y el combate de la corrupción en el futuro.

La toma de conciencia del problema de la corrupción ha aumentado considerablemente en América Latina. Aun cuando todavía queda mucho por hacer para crear conciencia sobre el nexo entre la corrupción y el desarrollo económico, 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 reforma en políticas de gobierno. Igualmente, la corrupción se ha convertido en tema prioritario de la agenda regional. Los gobiernos se están viendo forzados a tratar la corrupción por presiones nacionales, por presiones externas y por sus posibles consecuencias. Se reconoce que, si no resuelven con efectividad el problema de la corrupción, hay posibilidades de que los países pierdan asistencia estratégica y oportunidades de inversión. Por ejemplo, la iniciativa MCA asigna enorme importancia a los indicadores de corrupción para determinar si los países reúnen los requisitos para recabar asistencia del gobierno de los Estados Unidos. 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 investigativo 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 analíticos para entender y medir la corrupción han mejorado considerablemente y se han perfeccionado. A diferencia del pasado, cuando se pensaba que la corrupción era un concepto “imposible de medir,” en la actualidad existen nuevas herramientas para desagregar la corrupción en sus diferentes dimensiones, que permiten medir su intensidad y calcular sus costos. No obstante, queda mucho por hacer en este sentido (ver Sección V).

⁵⁴Boaventura De Sousa Santos. “Participatory Budgeting en Porto Alegre: Toward a Redistributive Democracy,” [Presupuestación participativa en Porto Alegre: Hacia una democracia redistributiva] *Politics and Society*, Stoneham (diciembre de 1998).

⁵⁵USAID/Casals & Associates, *Corruption Assessment, Ecuador*, [Evaluación de la corrupción] 2003

⁵⁶Banco Mundial. *Bolivia; From Patronage to a Professional State/Bolivia Institutional and Governance Review*. [Bolivia; del patronazgo a un estado profesional/Reseña institucional y de gobierno de Bolivia] Washington, D.C., Banco Mundial, 2002.

⁵⁷Casals & Associates, Inc/USAID, “Presentation at the ICGFM Conference,” Miami, Mayo, 2004.

⁵⁸Responsabilidad/Anticorrupción en las Américas (Proyecto AAA). *Citizen Participation to Strengthen Transparency in Latin America and the Caribbean*. [Participación ciudadana para fortalecer la transparencia en América Latina y el Caribe] Alexandria, VA: Kwik Copy Printing/ Responsabilidad/Anticorrupción en las Américas (Proyecto AAA), 2004.

Han surgido nuevos protagonistas en el frente contra la corrupción. Los diferentes programas contra la corrupción apoyados por los gobiernos y la comunidad de donantes internacionales en los últimos quince años han producido nuevos protagonistas. 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 principalmente promotor o beneficiario de la corrupción. Pero más recientemente se ha hecho evidente que muchos empresarios se sienten no solo víctimas de la corrupción y están preparados para luchar contra ella, sino que se han convertido en importantes “adalides de la reforma” en sus propias sociedades.⁵⁹

Las organizaciones de la sociedad civil están aumentando cada vez más su destreza técnica para fiscalizar con efectividad el trabajo de su gobierno y obligarlo 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.⁶⁰

Las universidades de la región también están desempeñando un papel cada vez más importante en el análisis de la corrupción y la divulgación de sus resultados, la capacitación de funcionarios públicos y la elaboración de aplicaciones de la tecnología de la información y la comunicación diseñadas por el sector privado. Por ejemplo, cabe mencionar el *Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE)*, la *Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)*, la *Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires* y el *Instituto Centroamericano de Administración de Empresas (INCAE)* en Costa Rica.

A nivel regional, organizaciones como la Federación de Municipalidades Centroamericanas (FEMICA), la Federación Latinoamericana de Ciudades, Municipios y Asociaciones (FLACMA), el Centro Latinoamericano de Periodismo (CELAP), Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA), el Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL), Asociación Internacional de Administradores de Ciudades y Condados (*International City/County Management Association, ICMA*), el Centro Latinoamericano de Administración y Desarrollo (CLAD) y las oficinas regionales en América Latina del Instituto para la Democracia y la Asistencia Electoral (*Institute for Democracy and Electoral Assistance, IDEA*) están incluyendo en sus programas actividades relativas a la corrupción. A nivel internacional, 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 resultado de un mayor entendimiento de la índole, causas y efectos de la corrupción, las organizaciones multilaterales, las organizaciones internacionales de financiamiento y las agencias de desarrollo están perfeccionando sus estrategias contra la corrupción. Tras años de implementar programas y actividades, los analistas y

⁵⁹USAID, *Anticorruption Assessment*, [Evaluación de la anticorrupción] Panamá. 2004; USAID, *Governance Assessment*, [Evaluación del gobierno] México. 2001.

⁶⁰Responsabilidad/Anticorrupción en las Américas (Proyecto AAA). *Citizen Participation to Strengthen Transparency in Latin America and the Caribbean*. [Participación ciudadana para fortalecer la transparencia en América Latina y el Caribe] Alexandria, VA: Kwik Copy Printing/AAA Project, 2004.

los practicantes reconocen que los esfuerzos contra la corrupción requieren un enfoque más sistémico, integral y de largo plazo.⁶¹ En años recientes, organizaciones internacionales como el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, el Banco Mundial y Transparencia Internacional, han bosquejado sus estrategias contra la corrupción. Si bien hay algunas diferencias en la amplitud y el alcance de sus programas, estas estrategias comparten cuatro elementos clave:

- **Prevención:** reducir las oportunidades de corrupción mediante la promoción de más eficiencia, responsabilidad y transparencia en la prestación y la administración de servicios públicos. El paquete de reformas incluye reforma del servicio civil (empleo público), leyes sobre libertad de información, simplificación de procedimientos y reglamentaciones mediante el uso de tecnología de la información y la comunicación; e introducción de prácticas financieras y gerenciales sensatas con sistemas contables eficientes.
- **Fortalecimiento de las instituciones de fiscalización y control:** limitar el poder de los funcionarios públicos fortaleciendo instituciones como las agencias contra la corrupción, la Contraloría General, la Auditoría General, la Defensoría del Pueblo, y las comisiones de supervisión legislativa.
- **Participación pública y formación de coaliciones:** garantizar amplio apoyo público para los programas contra la corrupción y ayudar a crear voluntad política para combatir la corrupción mediante el fortalecimiento de coaliciones contra la corrupción. Apoyar programas orientados a mejorar la calidad del periodismo investigativo, aumentar la capacidad técnica de organizaciones de la sociedad civil para que realicen auditorías sociales y campañas de toma de conciencia.
- **Aplicación de la Ley:** reducir la impunidad mediante la promoción de una mayor independencia y responsabilidad del sistema judicial; fortalecer la fiscalía; aumentar la capacidad y la integridad de la policía; proteger a los que denuncian irregularidades; y aprobar leyes que definan a la corrupción sin ambigüedades y establezcan sanciones concretas y factibles.

En la actualidad, la asistencia contra la corrupción abarca un abanico de programas mucho más amplio que hace diez años. Esto a menudo responde a demandas nacionales, a ventanas de oportunidad y a la presencia de promotores nacionales de reforma. En cada país de América Latina se pueden encontrar diferentes enfoques programáticos, con diferentes actividades sectoriales e intersectoriales. Por ejemplo, en Guatemala muchas de las actividades contra la corrupción se concentran en la reforma del sector judicial, los derechos humanos y el trabajo con la sociedad civil; en los países andinos los esfuerzos contra la corrupción están incorporados en estrategias de desarrollo alternativo; en Panamá el énfasis recae en la administración de la justicia y en apoyar una amplia coalición de organizaciones de la sociedad civil, así como en la adjudicación de

⁶¹(PNUD, 2003); (USAID, 1999); (DCD/DAC, 2003); y Banco Mundial, www.worldbank.org/publicsector/anticorruption; (DCD/DAC/OECD, 2003).

pequeñas donaciones para elaborar e implementar iniciativas; y en Colombia el foco se concentra en el desarrollo y la implementación de procedimientos de control interno.⁶²

Nuevas convenciones e instrumentos legales. La Convención Interamericana de la OEA contra la Corrupción es otro cambio positivo en la lucha contra la corrupción (ver Sección VI, donde se encontrará un análisis más detallado). La convención ya ofrece una serie de oportunidades prácticas para intensificar la lucha contra la corrupción en el futuro. A medida que avanza el proceso de verificación del cumplimiento, se ha convocado a reuniones, se han preparado borradores de informes y se ha vigilado la implementación.

Se está comenzando a tratar la corrupción política. Hace diez años era impensable tratar los problemas de la corrupción y la transparencia relativa a los partidos políticos. En la actualidad, la corrupción política está surgiendo como un tema clave. La mayoría de los países latinoamericanos ha presentado proyectos de ley sobre los partidos políticos, en particular para regular los recursos, el flujo y el destino del dinero en la política. En la región las prohibiciones y los límites en el campo del financiamiento de los partidos políticos se están tratando de diferentes maneras. Se está debatiendo la viabilidad y límites del financiamiento público, y en algunos casos se los está reformando. Se están creando y fortaleciendo mecanismos de control, a fin de alentar y hacer cumplir la rendición de cuentas y la transparencia en la información por parte de los partidos políticos. Las organizaciones de la sociedad civil están participando cada vez más en la promoción de la rendición de cuentas y la transparencia en la información y en el cabildeo para la reforma en el financiamiento de los partidos políticos. *Poder Ciudadano* en Argentina y *Participa* en Chile son ejemplos de esto. A pesar de estos adelantos, falta hacer mucho más para asegurar la transparencia, la integridad y la divulgación de información en el financiamiento de los partidos políticos en América Latina.⁶³

A diferencia del pasado, cuando los funcionarios de alto rango renunciaban y evitaban el enjuiciamiento, en la actualidad muchos funcionarios corruptos en diferentes países latinoamericanos han sido llevados a la justicia con efectividad. Aun cuando está claro que eliminar a “unas pocas manzanas podridas” no va a resolver el problema de la corrupción sistémica, el enjuiciamiento de estos funcionarios representa un gran logro en el frente contra la corrupción. Los triunfos visibles son importantes para crear credibilidad y generar presión sostenida a favor de la reforma. Estos funcionarios no habrían sido llevados a la justicia sin presiones internacionales y nacionales. La investigación contra el ex Presidente Alemán en Nicaragua, que llevó a la eliminación de su inmunidad legislativa y más tarde a su encarcelamiento, sirve de ejemplo necesario en la región para ilustrar las consecuencias de la corrupción. En la actualidad los dirigentes corruptos tienen menos lugares donde refugiarse que antes. Más importante aún, el caso de Alemán y otros, como el de la movilización contra el ex presidente de Guatemala y el ex Jefe de Inteligencia de Perú, Vladimiro Montesinos, han potenciado a las organizaciones de la sociedad civil en la región.

⁶²(USAID, 2003a).

⁶³Responsabilidad/Anticorrupción en las Américas (Proyecto AAA). *Political Party Finance in Argentina, Chile, Costa Rica and Mexico: Lessons for Latin America*. [Financiamiento de los partidos políticos en Argentina, Chile, Costa Rica y México: Lecciones para América Latina] Alexandria, VA: Kwik Copy Printing/AAA Project, 2004.

IV. Lecciones Emergentes en la Lucha contra la Corrupción y Desafíos para el Futuro

Tras casi una década de programas y actividades contra la corrupción, ¿qué se ha aprendido? ¿Cuáles aspectos parecen promisorios, y cuáles parecen ser inefectivos? Una reseña de la bibliografía sobre lo que da buenos resultados o no en contra de la corrupción en la región deja cuatro lecciones generales:

1. No hay **soluciones rápidas**. Resolver el problema de la corrupción es una empresa política compleja que requiere 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;
2. La necesidad de **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 difícil de implementar, que llevan más tiempo y recursos pero atacan las raíces de la corrupción;
3. Es posible que aliados y donantes externos **fomenten** actividades contra la corrupción, pero el impulso y el liderazgo deben venir desde adentro; y
4. Las estrategias contra la corrupción, 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.

Además, la documentación de experiencias en el terreno y la revisión bibliográfica sugieren que la eficiencia de las actividades contra la corrupción no depende de un solo factor sino de una convergencia de factores. Por ejemplo:

- **La voluntad política**⁶⁴ y el compromiso por parte de los líderes nacionales son esenciales para implementar y sustentar esfuerzos contra la corrupción.
- **El apoyo popular de todos los sectores y el sentido de propiedad del proyecto** son necesarios para adelantar en los esfuerzos contra la corrupción. Las experiencias de *Poder Ciudadano* en Argentina, *Transparencia por Colombia*, y *Alianza Pro-Justicia* en Panamá, como coaliciones amplias que incluyen al gobierno, al sector privado y empresarial, a la sociedad civil y a los medios de comunicación, han demostrado que se puede identificar problemas, acordar soluciones e implementar reformas. Además, las campañas bien diseñadas de

⁶⁴La voluntad política se refiere a la intención creíble y demostrada, por parte de los protagonistas políticos (elegidos o nombrados, organizaciones de la sociedad civil, grupos de interesados) de atacar las causas o los efectos percibidos de la corrupción a nivel sistémico.

concientización acompañadas de propuestas de reformas concretas pueden ayudar a generar el sentido de propiedad en grupos de la sociedad civil y a movilizar al público.

- Para que los programas contra la corrupción sean efectivos, deben adaptarse a la **historia singular de cada país**, y a sus condiciones económicas e institucionales. Una evaluación de referencia sobre la índole, el alcance y las causas de la corrupción en un país dado es un primer paso fundamental para planificar, orientar e implementar programas. Los estudios realizados por USAID en Paraguay, Honduras, Ecuador y Panamá, y el apoyo del Instituto del Banco Mundial a las agencias contra la corrupción (Ecuador, Honduras, Nicaragua) han alimentado estrategias nacionales contra la corrupción. Además, los resultados de los estudios deben darse a conocer ampliamente para que se aclaren la índole y el alcance de los problemas, se movilice apoyo y se preparen planes de acción.
- **La transparencia y el acceso a la información** también son instrumentos indispensables para que el público identifique y reporte la corrupción. La información sobre las políticas y los programas del gobierno, presupuestos, rendimiento y derechos pagados por servicios deben estar a disposición, permitiendo que los ciudadanos fiscalicen al gobierno, le pidan cuentas y hagan respetar sus derechos.
- **Coordinación entre los donantes**, y compartir información a fin de aprender e intercambiar lecciones, experiencias, éxitos y prácticas, y evitar la duplicación de esfuerzos.

Aun cuando no ha habido esfuerzos sistemáticos por la comunidad de donantes ni por la sociedad civil para sintetizar y analizar el impacto de la experiencia contra la corrupción, están surgiendo algunas lecciones que han sido resaltadas en la bibliografía de los últimos cinco años.

A. Algunas Lecciones Emergentes

Sobre la Prevención

Reducir los incentivos y las oportunidades de corrupción es esencial en todo esfuerzo para combatir la corrupción sistémica. Las estrategias de prevención incluyen una gran variedad de políticas, reformas, programas y actividades orientadas a aumentar la eficiencia, la transparencia y la responsabilidad de los gobiernos. Muchos de estos programas fueron introducidos en América Latina antes de que se formulara una estrategia coherente contra la corrupción. La bibliografía sobre la experiencia de la reforma en estos campos es enorme y va más allá del alcance de este estudio, pero las evaluaciones del impacto de estos esfuerzos para reducir la corrupción son limitadas. Aun así, se pueden extraer tres lecciones principales:

Primero, mejorar el rendimiento de los gobiernos requiere un compromiso de largo plazo y la inversión de grandes cantidades de recursos financieros, técnicos y humanos para cambiar la forma en que los gobiernos funcionan. Al tiempo que la comunidad de

donantes puede introducir modelos novedosos de organización y brindar nuevos sistemas de información y tecnología, los gobiernos todavía tienen que hacer suyas estas ideas y tecnologías nuevas y comprometer suficientes recursos para garantizar su sostenibilidad. Muchas de estas reformas implican el apoyo de mucha gente en puestos administrativos. No hay soluciones técnicas rápidas. La experiencia en América Latina sugiere que muchos proyectos de mejora de capacidad técnica languidecen una vez concluida la asistencia de los donantes internacionales.⁶⁵

Por ejemplo, en la última década en la mayoría de los países de la región se han implementado costosos Sistemas Integrados de Administración Financiera (SIAF), y sin embargo poco se sabe sobre su impacto. Un esfuerzo reciente por documentar las experiencias con los SIAF en América Latina, halló que la reforma SIAF a menudo ni siquiera es parte integral de una estrategia bien definida, interrelacionada e interactiva de modernización del estado. Poco esfuerzo se ha hecho para publicitar los beneficios de los SIAF, tener la seguridad de que todos los interesados entienden de qué se trata y crear grupos de apoyo. Crear cuadros de personal con conocimientos, con las destrezas técnicas necesarias para implementar, administrar y operar un SIAF es esencial para obtener resultados sostenibles. En definitiva, la eficiencia de un SIAF como instrumento de gestión financiera y contra la corrupción depende de la capacidad de financiar y mantener la tecnología pertinente. Si falta alguno de los dos elementos, el sistema no rendirá información útil ni aplicable a los encargados de adoptar decisiones.⁶⁶

Segundo, existe un creciente reconocimiento de que reorganizar las burocracias y aumentar los sueldos de los funcionarios públicos no reducirá la corrupción si no hay una reforma más amplia de la carrera en la función pública. El Banco Mundial ha documentado que elevar los sueldos del sector público no tiene impacto sobre la reducción de la corrupción.⁶⁷ No obstante, sueldos adecuados pueden ser parte de la respuesta. En varios países, agencias clave del gobierno, como el servicio de rentas internas en Ecuador, la Unidad de Análisis de Políticas Sociales en Bolivia, o la Autoridad del Canal de Panamá mejoraron el rendimiento aumentando los sueldos como parte de un paquete integrado de reformas organizacionales.⁶⁸

Tercero, campañas de concientización pública, conferencias, seminarios y sesiones de capacitación contra la corrupción pueden ser útiles. Por ejemplo, en México el Proyecto Atlatl, en colaboración con la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo

⁶⁵Manuel E. Contreras, "Capacity Building in the Bolivian Social Policy Analysis Unit. Reflections of a practitioner." [Creación de capacidad en la Unidad de análisis de políticas sociales de Bolivia: Reflexiones de un practicante] en Merilee S. Grindle, *Getting Good Government. Capacity Building in the Public Sectors of Developing Countries*. [Para tener buen gobierno. Creación de capacidad en los sectores públicos de los países en desarrollo] Cambridge, Mass: Harvard University Press, 1997.

⁶⁶Responsabilidad/Anticorrupción en las Américas (Proyecto AAA). *Integrated Financial Management Systems, Best Practices: Chile y Bolivia*. [Sistemas integrados de administración financiera. Prácticas óptimas: Chile y Bolivia] Alexandria, VA: Kwik Copy Printing/AAA Project; y Responsabilidad/Anticorrupción en las Américas (Proyecto AAA), 2004. *Integrated Financial Management Systems en 17 Central American Municipalities*. [Sistemas integrados de administración financiera en 17 municipios de Centroamérica] Alexandria, VA: Kwik Copy Printing/AAA Project, 2004.

⁶⁷(Kaufmann, 2003).

⁶⁸(Contreras, 1997); USAID/Casals & Associates, Inc. *Corrupción Assessment, Ecuador*, [Evaluación de la corrupción, Ecuador] 2003; USAID/Casals & Associates, Inc. *Corrupción Assessment, Panamá*, [Evaluación de la corrupción, Panamá] 2004.

(SECODAM), seleccionaron el guión y financiaron la producción de breves corto metrajes contra la corrupción con temas reconocibles, como “*No sea malito,*” y “*Cuando sea Grande,*” que se concentran en la corrupción de pequeña escala en los servicios públicos básicos (v.g., policía, concesión de permisos, servicios de salud). Esta serie fue concebida como un proyecto sin fines de lucro para crear conciencia pública sobre los efectos negativos de la corrupción. Los cortos se dieron en más de 300 cines en todo el país, y, según la información del proyecto, la vieron más de 5 millones de personas. Además, compañías de autobuses de larga distancia los están mostrando como parte del entretenimiento que ofrecen a los pasajeros. Las películas se están usando en seminarios y como anuncios de servicio al público.⁶⁹ Según el último *Informe de Transparencia Mexicana sobre la corrupción en México*, este tipo de campaña de creación de conciencia puede haber tenido efecto en la reducción de la corrupción en pequeña escala en México. Según el informe, de 2000 a 2004 la corrupción en pequeña escala en México ha bajado considerablemente.⁷⁰

Para que la prevención sea efectiva tiene que haber fiscalización continua (auditoría, controles internos y evaluaciones). La evidencia obtenida en la bibliografía revisada y en las entrevistas realizadas sugiere que no basta con introducir nuevos esquemas en la organización, nueva tecnología (como SIAF), capacitar a las fuerzas policiales y a los fiscales y montar campañas de concienciación pública. A menos que se los vigile y evalúe continuamente, los esfuerzos contra la corrupción pueden decaer, y en ese caso hará falta otro esfuerzo aún más extraordinario.

Sobre el Fortalecimiento de las Instituciones de Control y Supervisión

La mayoría de los países latinoamericanos tienen agencias encargadas de controlar y frenar la corrupción. Muchas de ellas no han podido cumplir su mandato, porque han encontrado obstáculos legales en el proceso de enjuiciar a funcionarios corruptos. En muchos casos, su impacto en el enjuiciamiento y el castigo de los corruptos ha sido virtualmente insignificante, principalmente porque los enfoques para aplicar la ley no han cambiado al mismo tiempo.⁷¹ Por lo general, las agencias contra la corrupción identifican, documentan, presentan casos y los transfieren a las agencias apropiadas encargadas de entablar acción legal. A menudo, las agencias contra la corrupción cumplen estas responsabilidades sin la capacidad ni los recursos apropiados. Cuando las fiscalías/procuradurías reciben los casos de corrupción, si los reciben, se niegan a darles prioridad o bien tienen escasa o ninguna capacidad para manejarlos. Y aún cuando las fiscalías/procuradurías se hacen cargo del caso y lo lleva al sistema judicial, es posible que los tribunales sean demasiado débiles o dependientes del ejecutivo para juzgar el caso con efectividad y castigar al responsable. Más aún, cuando los tribunales por fin pueden castigar los casos, generalmente lo hacen contra el pequeño contraventor, pasando por alto “los peces gordos.”

⁶⁹Casals & Associates, Inc./ Project Atlatl, “Quarterly Report,” [Informe trimestral] 2002.

⁷⁰Transparencia Mexicana. *Encuesta Nacional de Corrupción y Buen Gobierno*. México, DF: Transparencia Mexicana, 2003.

⁷¹Patrick Meagher. “Anticorruption Agencies: A Review of Experiences.” [Las agencias de lucha contra la corrupción: Reseña de sus experiencias] Maryland: Centro IRIS, 2002.

Además, algunas agencias contra la corrupción en América Latina han funcionado bajo la influencia del poder ejecutivo, lo cual pone en tela de juicio su independencia política y su autoridad. Inclusive, algunas de estas agencias han carecido de recursos, personal y fondos para ser efectivas. A pesar de estos inconvenientes, en su mayoría estas agencias han desempeñado un importante papel como centro de denuncias de corrupción.⁷² Como ya se ha mencionado, lo que pasa después de la denuncia en muchos casos está fuera del control de las agencias contra la corrupción, lo cual en sí mismo es una lección para actividades futuras.

En la lucha contra la corrupción, las instituciones de auditoría, las agencias contra la corrupción y entidades como la fiscalía/procuraduría y las defensorías del pueblo son importantes. La experiencia ha demostrado que para cumplir sus funciones, estas instituciones necesitan independencia y autonomía funcional del ejecutivo, necesitan mantener relaciones estrechas con funcionarios de aplicación de la ley, controles internos, personal adecuado y bien capacitado, y adherirse a normas internacionales de auditoría.⁷³ En la mayoría de los países latinoamericanos, estas condiciones no existen, debido principalmente a la ausencia de voluntad política. Lo común es que las instituciones de fiscalización estén subordinadas al poder ejecutivo, y carezcan de capacidad técnica y personal adecuado para desempeñar sus responsabilidades de fiscalización.⁷⁴

Otra lección que surge de América Latina en el campo de las instituciones de control y supervisión es que reglamentaciones deficientes y/o superpuestas crean confusión, aumentan la discreción arbitraria y fomentan la corrupción. Los casos de Panamá, Ecuador y Argentina ejemplifican esta lección. Simplificar los procedimientos administrativos y delinear con claridad las responsabilidades funcionales entre los organismos de control son primeros pasos importantes.

Sobre la Promoción de la Participación del Público y la Formación de Coaliciones

La sociedad civil desempeña un papel importante en la lucha contra la corrupción. Hace falta un público alerta para exigir cuentas a los funcionarios del gobierno, reducir la tolerancia ante la corrupción, y crear conciencia pública sobre ella. Sin embargo, tras años de apoyar a diferentes grupos, todavía quedan algunas preguntas clave sobre las organizaciones de la sociedad civil (OSC) y su trabajo contra la corrupción. Por ejemplo, ¿a quién representan realmente las OSC? ¿Cuán inclusivas son? Y ¿Ante quién rinden cuentas? Algunos grupos de la sociedad civil tienen motivaciones cuestionables para solicitar el apoyo de donantes internacionales; En consecuencia, “se las debe medir con la misma vara de responsabilidad que a los funcionarios públicos y a las empresas privadas.”⁷⁵ Además, las OSC todavía necesitan mucha asistencia para fortalecer capacidad en aspectos clave, como diseño de proyectos y propuestas, estrategias de sustentabilidad y creación de coaliciones. Por ello, las organizaciones de la sociedad civil necesitan adquirir no solo destrezas para defender la causa y fortalecer su organización,

⁷²Por ejemplo durante 2002 la Comisión Ecuatoriana contra la corrupción manejó más de 600 casos, y la Oficina Boliviana contra la corrupción manejó más de 500.

⁷³DCD/DAC/GOVNET (2003).

⁷⁴USAID, *Field Perspectives: A report of the Field Mission Anticorruption Survey*. [Perspectivas desde el terreno: Informe de la encuesta de la misión al terreno contra la corrupción] 2003.

⁷⁵Banco Mundial, <http://www1.worldbank.org/publicsector/anticorruption>

sino también más capacidad técnica para fiscalizar al gobierno y proponer otras alternativas de reforma.

Apoyar a una sociedad civil más fuerte y participativa no es una alternativa a la promoción de un sector público más limpio, responsable y transparente. Es evidente que ambas son medidas complementarias.⁷⁶

A diferencia del pasado, cuando la mayoría de los esfuerzos de la comunidad de donantes se enfocaban en fortalecer y mejorar la capacidad de las organizaciones de la sociedad civil para confrontar a sus gobiernos y demandar más responsabilidad y transparencia, en la actualidad muchos analistas y practicantes coinciden en que hace falta un método más colaborativo y menos confrontacional para producir cambios substanciales.⁷⁷ Más aún, las organizaciones de la sociedad deben encontrar “abanderados de la reforma,” quienes siempre están presentes, aun en los sectores públicos más corruptos, y formar coaliciones más amplias en apoyo del cambio. Las campañas contra la corrupción no pueden prosperar a menos que el público las apoye y reciban el fuerte respaldo de los líderes políticos.⁷⁸

Las encuestas y los estudios que incluyen la participación de la sociedad civil son útiles no solo para identificar problemas, fiscalizar y evaluar programas. Como sugieren las experiencias de *Poder Ciudadano* en Argentina, *Participa* en Chile, *Corporación Latinoamericana para el Desarrollo* (CLD) en Ecuador, *Transparencia por Colombia* y *Transparencia Panamá*, estas ayudan a crear conciencia y oportunidades de cambio. Si estos esfuerzos incluyen a los medios de comunicación y a consultores independientes y emplean buenas metodologías, la credibilidad aumenta aún más. Más aún, puede ayudar a crear conciencia sobre las complejidades de la obtención y el acceso a la información, y fomentar más demandas para contar con un gobierno transparente y responsable.

Hasta el día de hoy hay muy poco trabajo evaluativo sobre la experiencia de las organizaciones de la sociedad civil en América Latina en su lucha contra la corrupción. La comunidad de donantes puede apoyar la investigación en este campo a fin de mejorar aún más el papel de la sociedad civil. Otras lecciones clave que surgen de América Latina en el campo de la participación de los ciudadanos y la formación de coaliciones son:

- El trabajo de las OSC parece estar evolucionando de una postura de confrontación a otras más colaborativa, la cual incluye la participación de actores gubernamentales;
- La dependencia de los donantes para llegar a la sustentabilidad financiera sigue siendo un tema clave para la mayoría de las OSC en América Latina;
- Las OSC están demostrando que pueden desempeñar un papel importante en actividades contra la corrupción, no solo al nivel nacional sino también local;
- La ayuda y asistencia a las OSC y a las organizaciones de ciudadanos y el fortalecimiento de su capacidad en aspectos estratégicos, son esenciales. Por

⁷⁶ DCD/DAC/GOVNET, 2003.

⁷⁷ DCD/DAC/GOVNET, 2003.

⁷⁸ USAID, 2003a

ejemplo, para diseño de proyectos y propuestas, técnicas de encuesta, uso y mantenimiento de datos e información, técnicas de fiscalización y evaluación, y análisis de costo/beneficio.

Sobre la Aplicación de la Ley y los Reglamentos

Los esfuerzos por reducir la impunidad a menudo se han traducido en el enjuiciamiento de un número de funcionarios corruptos o, como dice Klitgaard, “en freír unos pocos peces gordos.”⁷⁹ La mayoría de los analistas y practicantes coinciden en que la corrupción sistémica requiere más énfasis en la prevención que en la aplicación de la ley y los reglamentos. La experiencia demuestra que el exceso de énfasis en la aplicación puede ser problemático. Primero, la acción legal contra funcionarios lleva mucho tiempo, y el proceso está lleno de “tecnicidades” que inevitablemente decepcionarán a todos los que esperen resultados rápidos. Pero más importante aún, el castigar a funcionarios corruptos sin introducir reformas considerables para prevenir y detectar la corrupción, no contribuye a reducir la corrupción al final de cuentas. Como argumenta Rose-Ackerman, la meta primaria de la reforma debería ser “reducir los incentivos subyacentes que llevan a ofrecer y recibir sobornos y no ajustar los mecanismos de control después de sucedidos los hechos ... Si los incentivos continúan, la eliminación de un grupo de ‘manzanas podridas’ pronto llevará a la creación de un grupo nuevo de funcionarios corruptos y de agentes que pagan sobornos.”⁸⁰ Más aún, el gobierno puede usar el proceso de enjuiciar a funcionarios corruptos como método discrecional de castigar a opositores políticos. Vale la pena resaltar que esta última situación puede socavar otros esfuerzos por fortalecer el estado de derecho.

Aun reconociendo que hacer cumplir las leyes y los reglamentos no puede convertirse en la piedra angular de una estrategia contra la corrupción, el enjuiciamiento efectivo de varios funcionarios corruptos ha demostrado que, con suficiente presión pública e internacional, es posible crear voluntad política para castigar la corrupción y reducir la impunidad.

Más aún, fortalecer la capacidad de aplicación de la ley en los fiscales/procuradores y la policía, así como promover la independencia y la responsabilidad fiscal de los sistemas judiciales también puede llegar a ser parte de una campaña para disuadir y prevenir la corrupción sistémica. El caso de Colombia ofrece algunas lecciones en aplicación de la ley. No solo hay una unidad especial dentro de la Fiscalía que se ocupa de casos de corrupción (Unidad Especializada de Delitos en contra de la Administración Pública), sino que el gobierno ha capacitado a ciudadanos para que combatan la corrupción usando mecanismos constitucionales; ha emitido un decreto por el que se crea el Sistema Nacional de Control Interno que abarca todos los ministerios y otros cuerpos nacionales; y, la Contraloría General exige que las entidades del gobierno sigan procesos de control interno normalizados. Otro caso que ofrece algunas lecciones en aplicación de la ley es Bolivia. Según el Programa Internacional de Ayuda al Entrenamiento Investigativo Criminal (*Internacional Criminal Investigative Training Assistance Program, ICITAP*) en Bolivia, cientos de miembros de la Policía Técnica Judicial (PTJ) han sido entrenados,

⁷⁹(Klitgaard, et. al. 2000).

⁸⁰Susan Rose-Ackerman. *Corruption and Government: Causes, Consequences and Reform*. [La corrupción y el gobierno: Causas, consecuencias y reforma] Nueva York: Cambridge University Press, 1999.

junto con fiscales del Instituto de Investigación Forense (IDIF) y personal judicial, en técnicas investigativas y el Código de Procedimiento Penal. Además, en fecha reciente se ha progresado hacia el mejoramiento del régimen disciplinario de la Policía Nacional de Bolivia, incluidos el establecimiento de una Oficina de Responsabilidad Profesional y el fortalecimiento del tribunal disciplinario.

Aun así y todo, aunque la mayoría de los países latinoamericanos ha aprobado importantes leyes contra la corrupción, la mayoría de ellas siguen sin cumplirse porque los gobiernos no han tenido la voluntad política de controlar y combatir la corrupción de forma significativa. Muchos gobiernos han usado estos instrumentos legales como “vidriera” para cumplir con las convenciones internacionales contra la corrupción sin comprometerse seriamente a hacer algo contra el problema. El caso de la ley de transparencia de Panamá ofrece un ejemplo claro. Esta ley fue fruto de la colaboración entre la sociedad civil, el sector empresarial, la Legislatura y elementos del Gobierno. Era ampliamente conocido que la Presidenta nunca favoreció la ley, pero se la presentaron para su firma en medio de un escándalo de corrupción muy publicitado en el que estaban involucrados elementos de su gobierno y la legislatura. Unas semanas después de firmado el acuerdo, el gobierno emitió reglamentaciones que prácticamente anulaban casi todos los aspectos de la ley, dejándola prácticamente sin fuerza.⁸¹ Como resultado, información esencial como las declaraciones de bienes de funcionarios jerárquicos siguen sin estar a disposición del público.

Las actividades efectivas de aplicación de la ley y los reglamentos que se han intentado en América Latina van desde leyes de apoyo, estructuras regulatorias e instituciones del sector judicial para establecer y apoyar procedimientos institucionales y mecanismos de control interno. Si bien no hay una evaluación del impacto de estos esfuerzos, se ha reportado progreso en el fomento de la reforma de leyes y políticas, la reforma constitucional, leyes penales contra la corrupción, delitos financieros, impuestos, compras en el sector público y descentralización.⁸²

B. Desafíos para el Futuro

Las agencias de donantes se están dando cuenta de que, como la corrupción es un fenómeno complejo y multidimensional, y que es el resultado de relaciones estructurales amplias entre los sectores político, gubernamental, empresarial y la sociedad civil, hay muchos puntos de entrada para combatirla. Una de las lecciones que surge es que los programas contra la corrupción deben también aplicarse en otras dimensiones que hasta ahora no se habían considerado, como por ejemplo las estrategias para reducir la pobreza, el sector educativo, al igual que el de salud y el medio ambiente. El BID, por ejemplo, ha financiado un estudio de la corrupción en el sector salud en América Latina que brinda pruebas detalladas de los efectos de la corrupción en un sector que muchos consideraban “inmune a tales abusos.”⁸³ Están surgiendo nuevos aspectos que antes no se habían

⁸¹Todos los candidatos presidenciales han declarado que eliminarán las reglamentaciones problemáticas de ejecución y se ocuparán de que la propuesta de la Ley de Transparencia se cumpla plenamente.

⁸²USAID, *Field Perspectives: A Report on the Field Mission Anticorruption Survey*, [Perspectivas desde el terreno: Informe de la encuesta de la misión al terreno contra la corrupción] Febrero 2003; y DCD/DAC, 2003.

⁸³(Di Tella y Savedoff, 2002).

incluido en el esfuerzo contra la corrupción como puntos importantes de entrada para el apoyo de la comunidad internacional en el futuro. Por ejemplo, en una encuesta mundial realizada por USAID en 2003, las misiones de USAID identificaron más de 20 tipos de programas contra la corrupción, en áreas como energía, salud, educación y medio ambiente.⁸⁴

Hace una década el combate a la corrupción se concentraba en medidas para resolver el problema en la administración pública y la gestión de las finanzas del estado. Hoy en día la corrupción es un tema que abarca muchas dimensiones y áreas. Cada vez se reconoce más que la corrupción se extiende mucho más allá de las debilidades en la capacidad del gobierno, por lo cual el repertorio de respuestas se ha ampliado para enfocar relaciones estructurales más amplias, incluyendo la organización interna del sistema político, las relaciones entre las instituciones gubernamentales, la interacción entre los sectores público y privado y las relaciones entre el gobierno y la sociedad civil.

El diseño de programas efectivos para combatir la corrupción en estos nuevos campos debe comenzar con un buen diagnóstico, algo que recién se está comenzando a hacer. Educación, salud y medio ambiente son aspectos críticos que afectan a las personas en su vida diaria; los esfuerzos contra la corrupción en estas áreas puede tener un impacto más directo en el corto plazo, y obtener más apoyo político que los programas de reforma del empleo público o modernización del estado, que están más lejos de los asuntos cotidianos de las personas y cuyos buenos resultados no son tan fácilmente perceptibles por el público en general.

Otro campo emergente que todavía no se ha cubierto debidamente es la corrupción política. El financiamiento de los partidos políticos es típico de las situaciones en las cuales poderosos grupos de interés pueden “comprar” favores especiales y “capturar” al estado una vez que los partidos han sido elegidos para gobernar.⁸⁵ Muchos países de la región están comenzando a darse cuenta de la necesidad de regular el flujo de fondos que se destina para financiar la política, introduciendo límites a las contribuciones y a los gastos de campaña, e implementando y aplicando leyes y reglamentos para hacer pública la información pertinente. En la mayoría de los países, esta reglamentación sigue en general sin hacerse cumplir. Las contribuciones ilegales, el patronazgo y los sobornos se están convirtiendo en algunos de los escándalos más graves de corrupción en estos países. Los donantes, que por lo general han colaborado en el empadronamiento de votantes, el recuento de votos y la observación de elecciones, pueden participar brindando asesoría y capacidad técnica a organismos administrativos responsables por regular y controlar el financiamiento de los partidos políticos.⁸⁶

El gobierno corporativo es otro aspecto clave contra la corrupción para programas futuros, particularmente porque hace hincapié en la competitividad, la transparencia, la rendición de cuentas interna y externa y la divulgación de información. El sector privado se ve atrapado en un dilema. Por un lado, en algunos casos favorece y está dispuesto a tolerar, inclusive dispuesto a pagar, por prácticas corruptas. Por otro lado, sufre de la

⁸⁴(USAID, 2003a)

⁸⁵AAA Project, TAM sobre financiamiento de los partidos políticos, 2004.

⁸⁶DCD/DAC/GOVNET, 2003; Banco Mundial, *Public Sector Anticorruption page*, [Página contra la corrupción en el sector público] www.worldbank.org/publicsector/anticorruption

incertidumbre económica y la potencial expropiación de bienes, lo cual es típico de los medios corruptos, en donde el sector público y las fuerzas políticas imponen “demandas ilegales.” Más aún, la privatización de muchas empresas del estado y muchas políticas comerciales significan que los países latinoamericanos dependen cada vez más de la empresa privada para crear puestos de trabajo, generar impuestos, ofrecer bienes y servicios al consumidor, y manejar los fondos de pensiones y los mercados financieros.

Las instituciones débiles en el gobierno de las corporaciones no solo producen ineficiencia, sino que también fomentan la corrupción. Los gerentes mal supervisados a menudo emplean su posición para extraer favores del gobierno. La conducta corrupta en el sector privado a menudo es difícil de detectar, especialmente en países en los cuales las transacciones comerciales son poco transparentes o informales. Una gran variedad de reformas en el gobierno de las corporaciones ha resultado efectiva para frenar tanto los incentivos como las oportunidades de corrupción. Por ejemplo: divulgación pública de posesión de acciones y tenencia de acciones en otras compañías; fuertes penalidades por especulación aprovechando información interna y esquemas en pirámide; nombramiento a la junta directiva de personas ajenas a la corporación; introducción de auditorías financieras regulares, publicitadas e independientes basadas en reglas normalizadas; establecimiento de un marco legal efectivo para el ejercicio de los derechos de los acreedores y el manejo de conflictos de intereses; fuerte aplicación de normas éticas; y aumento de la calidad y la integridad de los informes financieros.⁸⁷

En el curso de los últimos cinco años se ha implementado un número de iniciativas para el gobierno de las corporaciones en la región. Por ejemplo: en 2001 se propuso y aprobó la reforma de los mercados de capital en Argentina, que abarca un amplio número de problemas con el gobierno de las compañías; en Chile, en 2002 se aprobó una nueva ley sobre llamados a licitación y gobierno de compañías; en Colombia, en 2001 la Superintendencia de Valores aprobó una resolución, por la cual todos los emisores que se proponen recibir fondos de pensión como inversión están obligados a dar a conocer sus prácticas de gobierno corporativo; en 2002, Perú publicó los “Principios de buen gobierno de las corporaciones peruanas,” una obra clave de referencia respaldada por los sectores privado y público; y en 2001, el Congreso Mexicano aprobó reformas clave a la Ley de Mercados de Seguros, como el poder de regular respuestas a llamados a licitación, con el fin de prevenir la exclusión de accionistas minoritarios de los beneficios, la aplicación más estricta y cambio del método regulatorio, pasando del método basado en el mérito al régimen de revelación de información.⁸⁸

Como parte de su responsabilidad corporativa, muchas firmas en América Latina están escuchando el llamado a la acción, en beneficio no solo de los accionistas inmediatos sino de otros intereses menos directos, incluida la comunidad inmediata y el interés público. Hay firmas que colaboran cada vez más en la provisión de tecnología de la

⁸⁷Para encontrar nuevos métodos del sector privado en materia de actividades de autoregulación, ver OCDE. “White Paper on Corporate Governance in Latin America.” [Documento oficial sobre el gobierno corporativo en América Latina] París: Center for Cooperation with Non-Members/OCDE, 2003; y Virginia Haufler. “A Public Role for the Private Sector: Industry Self-Regulation in a Global Economy,” [Un papel público para el sector privado: la autoregulación de la industria en una economía mundial] Carnegie Endowment for International Peace, 2001.

⁸⁸(OCDE, 2003).

información al gobierno y se están uniendo a organizaciones de la sociedad civil en sus esfuerzos por promover más transparencia y responsabilidad en los gobiernos. No obstante, es importante reconocer que el sector privado no es un ente homogéneo. Los empresarios pequeños y medianos (que tienen más autonomía con respecto al gobierno y por lo tanto dependen menos de contratos, permisos y otros “favores del gobierno”) tienen más que ganar con un sistema con reglas abiertas y transparentes y que pone límites a los poderes discrecionales de los funcionarios públicos. Estos empresarios, más que los conglomerados más extensos y poderosos, son aliados naturales en cualquier campaña contra la corrupción.⁸⁹

Por último, muchos países de la región han introducido políticas de descentralización en un esfuerzo por aumentar la eficacia y la eficiencia del gobierno en la provisión de servicios al público. Se está prestando más atención a la creación de mecanismos de rendición de cuentas para tener la seguridad de que los gobiernos subnacionales tienen la capacidad de responder y rendir cuentas de sus acciones. El posible impacto de la descentralización sobre la corrupción todavía no ha sido adecuadamente analizado ni tratado. Ciertos datos sugieren que la descentralización puede aumentar las oportunidades de corrupción.⁹⁰ Por ejemplo, estudios recientes de la experiencia de Colombia con la descentralización revelan que la corrupción aumentó considerablemente después de que a principios de los años noventa se emprendiera un programa radical de descentralización.⁹¹ Sin embargo, también hay evidencias crecientes de que el nivel local/descentralizado presenta oportunidades para tratar la corrupción con efectividad, particularmente a través de mecanismos de auditoría social, los cuales parecen generar más voluntad política de parte de funcionarios municipales electos porque están más cerca de sus votantes.⁹²

V. Medición y Evaluación de Iniciativas contra la Corrupción

Se percibe que la corrupción en América Latina es generalizada, pero las mediciones son imprecisas. Durante la última década se han hecho esfuerzos para tratar de medir la corrupción más sistemáticamente 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.⁹³ 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 del mundo.

En la comparación internacional de percepciones, América Latina se ubica justo por encima de África (Gráfico 2). Esto da una medida agregada útil, que muestra que América Latina va a la zaga de las otras regiones y que tiene una enorme tarea por delante. Sin embargo, como todos los promedios, el IPC no revela la enorme variación

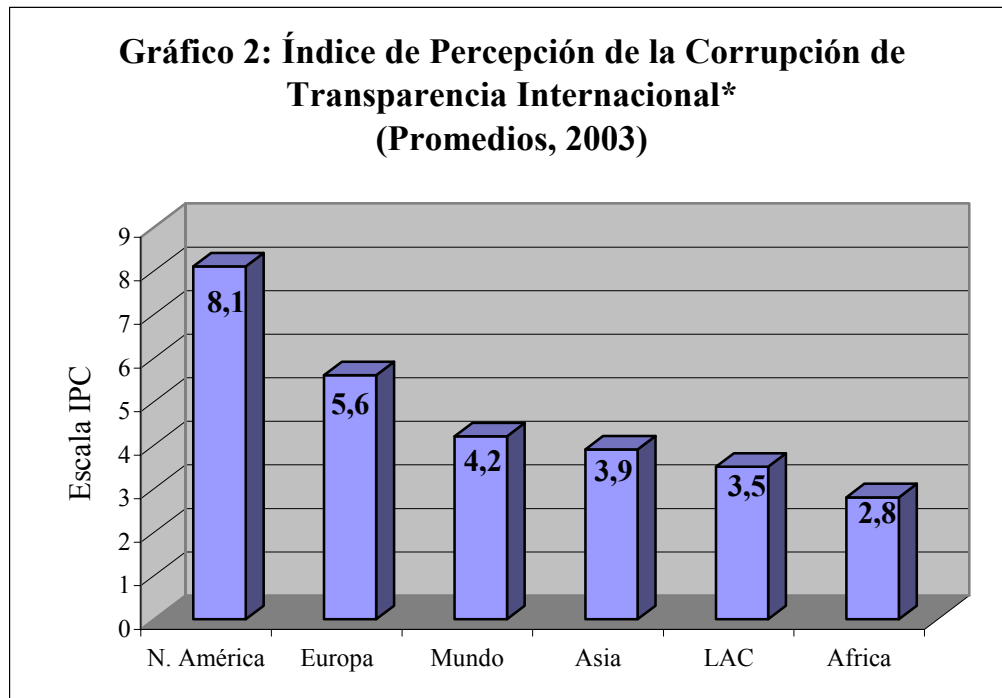
⁸⁹Esto es evidente en los casos de México (COPARMEX), Panamá (APEDE y Cámara de Comercio), Ecuador (Chamber of Commerce of Guayaquil) y Brasil (varias asociaciones empresariales regionales).

⁹⁰PNUD, Diciembre 2003.

⁹¹Fernando Cepeda Ulloa, “Colombia: The Governability Crisis,” [Colombia, crisis de gobernabilidad] en Jorge Domínguez, et.al. *Constructing Democratic Governance in Latin America*. [Creación de un gobierno democrático en América Latina] Baltimore: John Hopkins University Press, 2003.

⁹²AAA Project, *MAT sobre Participación ciudadana para fortalecer la Transparencia en América Latina y el Caribe*, 2004

⁹³(Berthin y Maldonado, 2004).



*En la escala IPC, 0 indica percepción de alta corrupción, 10 indica percepciones de baja corrupción.

en la región con respecto al nivel percibido de corrupción. Por ejemplo, el IPC más reciente muestra que, si bien el puntaje de Chile es alto y similar al de los Estados Unidos e Irlanda, Paraguay, Ecuador, Bolivia y Honduras tienen puntajes bajos, comparables a los países que aparecen en los últimos lugares del IPC mundial como son Uganda, Nigeria y Sierra Leona. La mayoría de los demás países latinoamericanos tiene puntajes medianos. Costa Rica y Uruguay tienen puntajes más arriba del puntaje mundial, mientras que Brasil, Perú, El Salvador, Colombia y México tienen puntajes más parecidos al promedio latinoamericano. Panamá, República Dominicana, Nicaragua y Argentina tienen puntajes inferiores al promedio latinoamericano.

Más aún, cuando se estudian los datos latinoamericanos de IPC, y otros indicadores similares, es difícil decir si la corrupción ha subido o ha bajado con el tiempo.⁹⁴ Por ejemplo, el IPC de 1999 a 2003 que se presenta en el Cuadro 2 muestra que América Latina obtuvo casi el mismo puntaje en términos de percepciones de corrupción. Los indicadores del Foro Económico Mundial que también se presentan en el Cuadro 2 muestran un ligero aumento de las percepciones de corrupción. En consecuencia, mientras que el IPC y otros indicadores similares pueden ser útiles como medidas generales de corrupción, no se los puede usar para guiar programas ni tomar decisiones sobre políticas en este delicado tema.

Desde 1996, el Banco Mundial también ha explorado el uso de encuestas para “medir” la corrupción. El Banco ha realizado encuestas en el sector privado, y más recientemente ha

⁹⁴Parte del problema es que por definición la corrupción no se puede medir a fondo.

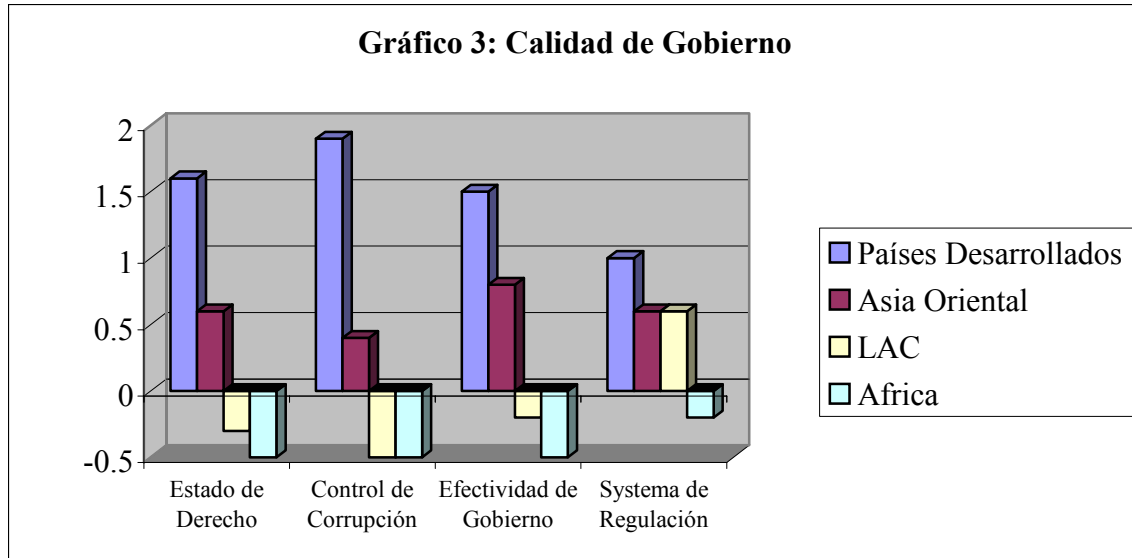
Cuadro 2: Indicadores de Percepción de Corrupción en América Latina				
	Transparencia Internacional*		Foro Económico Mundial**	
País	1999	2003	2001	2003
Argentina	3,5	2,5	4,28	4,42
Bolivia	2,0	2,3	4,26	3,56
Brasil	4,0	3,9	4,45	4,82
Chile	7,5	7,4	6,35	6,34
Colombia	3,8	3,7	4,73	5,14
Costa Rica	4,5	4,3	4,60	4,41
Ecuador	2,3	2,2	3,91	3,67
El Salvador	3,6	3,7	4,47	5,16
Guatemala	2,9	2,4	4,12	3,81
Honduras	2,7	2,3	3,64	3,84
México	3,7	3,6	4,40	4,82
Nicaragua	2,4	2,6	3,76	4,31
Panamá	3,7	3,4	4,26	4,52
Paraguay	1,7	1,6	2,77	3,55
Perú	4,1	3,7	2,31	5,21
Rep. Dominicana	3,1	3,3	4,46	4,43
Uruguay	5,1	5,5	4,78	5,88
Venezuela	2,8	2,4	4,05	3,85
Región	3,6	3,5	4,37	4,52

*1-11, número bajo = corrupción alta; número bajo = corrupción baja; **1-7, número bajo=corrupción alta y número alto = corrupción baja. Fuente: PNUD (2004), Cuadro 19, p. 99.

realizado encuestas 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 de gobierno, incluido uno para control de la corrupción, para medir la calidad del gobierno.⁹⁵ Si bien los datos del IBM muestran a la región de América Latina con puntaje bajo, en comparación con Asia Oriental (Gráfico 3), un análisis más a fondo de los datos específicos de los países muestra también una variación regional. Por ejemplo, en general Chile tiene un puntaje alto en los indicadores de gobierno del IBM; Costa Rica y Uruguay no tienen puntaje tan alto como Chile, pero más alto que el resto de los países; Argentina, Bolivia, Brasil, República Dominicana, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, México y Perú reflejan el promedio de la región; y Ecuador, Venezuela y Paraguay tienen puntaje bajo.

Otro método que se ha creado para medir la corrupción es la 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 por las encuestas de delito-victimización (concentradas en los individuos), esta metodología mide la corrupción según la experiencia personal y directa con ella.

⁹⁵Daniel Kaufmann y Aart Kraay. "Governance Matters III: New Indicators for 1996-2002 and Methodological Challenges," [La gobernabilidad es importante III: Nuevos indicadores para 1996-2002 y retos metodológicos] en Transparencia Internacional. *Global Corruption Report 2004*. London: Pluto Press, 2004; y op. cit., (Kaufmann 2003).



Fuente: D. Kaufmann, 2003.

Una contribución clave de esta metodología es el hallazgo que la percepción de corrupción tiene una relación débil con los niveles de victimización.⁹⁶ En otras palabras, si uno usa los puntajes de percepción como medida de corrupción en un país latinoamericano, uno se sentiría inclinado a concluir que allí donde hay percepciones bajas de corrupción, los niveles de victimización también son bajos. En la realidad, los resultados de la encuesta de victimización muestran que en América Latina el nexo entre percepciones y victimización no siempre es predecible.⁹⁷ Otro hallazgo al que llegó la metodología de victimización es que una forma muy común en que la corrupción afecta a los latinoamericanos se canaliza por los mismos funcionarios que deberían controlarla, es decir la policía.⁹⁸ Mientras que los índices de victimización varían considerablemente de un país a otro, en todos los países estudiados es considerablemente más alto que en los países industrializados. Un inconveniente de esta metodología es que no puede medir el alcance de la corrupción de gran escala, que sumada es más perniciosa que la corrupción en pequeña escala cuyas víctimas tienden a denunciarla.

Aparte del IPC, los indicadores del IBM y la escala de victimización, otras organizaciones como Transparencia Internacional, el Proyecto Internacional de Presupuesto y el Centro para la Integridad Pública, también han introducido metodologías novedosas para analizar diversos aspectos de la corrupción en América Latina. Por ejemplo, Transparencia Internacional ha elaborado el Barómetro Mundial y la encuesta de sobornos, con datos aplicables a América Latina.⁹⁹ El Proyecto Internacional de Presupuesto ha preparado el Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria, un producto que incluyó a organizaciones principales de la sociedad civil en diez países de la región.¹⁰⁰ En fecha más reciente, el Centro para la Integridad Pública publicó el Índice

⁹⁶Mitchell A. Seligson, the University of Pittsburgh Latin American Public Opinion Project “Escala de victimización,” de la corrupción op. cit., (Transparencia Internacional, 2004).

⁹⁷Idem.

⁹⁸Idem.

⁹⁹www.transparencia.org/surveys/index.html.

¹⁰⁰www.internacionalbudget.org/themes/BudTrans/LA03.htm.

de Integridad Pública, el cual presenta un puntaje cuantitativo de prácticas de gobierno en siete países latinoamericanos.¹⁰¹ El Índice de Integridad Pública evalúa las instituciones y prácticas que los ciudadanos pueden emplear en nombre del interés público para exigirles cuentas a los gobiernos.

A nivel nacional, varias organizaciones también han presentado nuevas metodologías para medir la corrupción y la integridad en sus países. Encuestas nacionales de percepción pública y estudios sobre la corrupción desempeñan un papel importante en la provisión de información sobre la índole, la magnitud y la ubicación de la corrupción en un país. Por ejemplo, el Índice de Impunidad en Panamá muestra que de 110 incidentes notorios de corrupción notificados por la prensa, solo cuatro resultaron castigados; el Índice de Integridad en el Sector Público en Colombia, mide la eficiencia de más de 140 instituciones públicas en áreas como transparencia, capacidad de investigación y sanción, y eficiencia; y el Índice de Corrupción y Buen Gobierno en México se concentra en los 38 servicios más importantes al público y cuán corruptos son, sobre la base de las respuestas de los usuarios. Estos esfuerzos a nivel nacional sugieren que la corrupción todavía tiene raíces en las instituciones que tienen más contacto con el público, como la policía, el sistema de justicia y los servicios de salud.

Vale la pena mencionar una colección de estudios de país recientemente publicada por la Red de Investigación del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la cual ofrece datos detallados sobre los efectos de la corrupción en el sector salud en siete países latinoamericanos (Argentina, Bolivia, Colombia, Costa Rica, Nicaragua, Perú y Venezuela).¹⁰² El hurto de insumos médicos, los cobros ilegales o excesivos por bienes y servicios, el ausentismo por médicos y enfermeras y el uso no autorizado de instalaciones públicas, fueron algunos de los problemas que se destacan en el estudio. En 2002, USAID auspició varios estudios para identificar manifestaciones de corrupción en sectores específicos.¹⁰³

La información y el análisis de la corrupción también han proliferado y están ampliamente disponibles en Internet. Páginas Web regionales como Respondanet (www.respondanet.com) y Probidad (www.probid.org), así como otras que no son específicas a ninguna región, como Nobribes (www.nobribes.org) y el Centro Utstein de Recursos contra la Corrupción (www.u4.no) son importantes foros virtuales para el intercambio de información y el debate en la región de América Latina y en otras regiones del mundo. Aun cuando está la limitación del acceso a computadoras e Internet, estos foros han contribuido considerablemente a aumentar el debate y la información sobre la corrupción en la región.

Otro ejemplo es Anticorrupción sin Fronteras (ACWB, Anticorruption without Borders), un servicio de Respondanet que enlaza a 100 OSC en la región, y permite interacción, capacitación interactiva en línea e intercambio de ideas. Asimismo, Periodistas Frente a la Corrupción (PFC) es una iniciativa regional de Probidad, que brinda una red, recursos, asistencia, apoyo y defensa a periodistas y medios de comunicación envueltos en investigar la corrupción. Finalmente, pero no menos importante, desde 1996 los

¹⁰¹ www.publicintegrity.org/ga/ii.aspx

¹⁰² (di Tella y Savedoff, 2002).

¹⁰³ MSI/USAID. "Contra la corrupción: Estudios Sectoriales," 2002.

capítulos nacionales de Transparencia Internacional en América Latina crearon la red TILAC (<http://www.transparencia.org/tilac/english/index.html>), que incluye a 14 países, y es un importante medio para compartir información y experiencias.

Todos estos esfuerzos han rendido una importante masa de datos, lo cual ha ayudado no solo a comprender más a fondo las causas y la índole de la corrupción, sino también, y más importante, a brindar a las organizaciones de la sociedad civil poderosas herramientas de defensa de la causa y vigilancia para combatir la corrupción. No obstante, pese a todo este progreso, queda mucho por hacer para seguir entendiendo la índole y la dinámica de la corrupción en América Latina, mejorar y perfeccionar los instrumentos y las herramientas analíticas, desagregar los datos, y más importante aún, medir el impacto de los esfuerzos contra la corrupción. A fin de saber precisamente dónde invertir recursos, orientar la asistencia y cómo medir el nivel de acierto o impacto de la asistencia contra la corrupción, donantes como USAID necesitan más pruebas e indicadores.

A diferencia de hace diez años, hoy en día en América Latina es posible medir el progreso en otros campos del desarrollo como salud, pobreza y productividad, con mediciones objetivas y subjetivas universalmente aceptadas. Todavía no existe una norma universalmente aceptada para medir la corrupción.¹⁰⁴ Puesto que las mediciones actuales son todavía imprecisas, es difícil saber con certeza si la corrupción está aumentando o declinando. Ante la falta de datos más fiables y concretos sobre la corrupción, a los donantes les resultará difícil enfocar sus actividades contra la corrupción y, lo que es más importante, sin esta información los donantes no podrán determinar qué impacto generan sus esfuerzos contra la corrupción.

Cuando el equipo de C&A revisó la bibliografía existente sobre tendencias en la corrupción, prácticas óptimas y lecciones en la región, halló una gran cantidad y variedad. Parte de la información, como evaluaciones y estudios generales, así como material teórico y conceptual, fue relativamente fácil de encontrar, si bien la información sobre la corrupción a menudo aparece incorporada a la bibliografía sobre gobernabilidad, desarrollo empresarial o desarrollo institucional. Las evaluaciones de impacto y de otro tipo fueron mucho más difíciles de encontrar, y lo que se encontró fue selectivo y no comparativo. Por ejemplo, el equipo no pudo encontrar una evaluación completa regional ni sub-regional reciente sobre la corrupción en América Latina. Además, la información descriptiva y conceptual sobre la corrupción en América Latina parece ser de más fácil alcance que la información empírica (evaluaciones y valoraciones). A partir de la revisión bibliográfica y de las entrevistas se desprende que:

- Los donantes están apenas comenzando a adaptar sus sistemas de información a la necesidad de tener acceso a datos más concretos e información sobre la corrupción en América Latina;
- Pocos países en América Latina tienen alguna forma de evaluación de políticas y programas contra la corrupción de los cuales se puedan extraer lecciones positivas y negativas sobre su implementación. Algunos países han realizado

¹⁰⁴(Seligson, 2002).

evaluaciones de corrupción, gobierno y democracia, que no son de fácil acceso o no se han hecho públicas;

- En general se comparte poco entre los donantes en campos clave contra la corrupción como monitoreo de gastos, compras, reformas en el servicio civil (empleo público) y gestión financiera en el sector público;
- La información y los documentos, si es que existen, sobre los efectos de los esfuerzos contra la corrupción en América Latina no se han hecho públicos;
- Hay relativamente pocas evaluaciones comparativas que examinen las experiencias de tipos similares de programas o actividades contra la corrupción en América Latina; y
- Con escasas excepciones, como Respondanet (www.respondanet.com), la red TILAC (<http://www.transparencia.org/tilac/english/index.html>), Probidad (www.probidad.org), y el Centro Utstein de Recursos contra la Corrupción (www.u4.no), hay muy pocos esfuerzos para crear y mantener un banco común y actualizado de indicadores e información que ayuden en el análisis, la investigación y la evaluación de la corrupción, así como esfuerzos contra la corrupción en América Latina.

Pocos programas contra la corrupción en América Latina han sido evaluados sistemáticamente. Dicho análisis podría usarse para elaborar programas y planes estratégicos en el futuro. Estas evaluaciones también podrían ayudar a donantes, gobiernos y organizaciones de la sociedad civil a perfeccionar sus objetivos contra la corrupción y sus mediciones de rendimiento.

Si bien se ha avanzado mucho en el cálculo de los costos económicos mundiales de la corrupción, queda mucho por hacer para medir su impacto en el desarrollo económico, particularmente en la región latinoamericana. Calcular los costos financieros de la corrupción es necesario para dimensionar su impacto sobre la calidad de los servicios al público, sobre el clima para la inversión y el costo de oportunidad para el sector privado en general.

Varios estudios han tratado de demostrar que la corrupción tiene un impacto negativo sobre la inversión pública, la inversión extranjera directa, y el tamaño y la calidad de dichas inversiones. Sin embargo, estos estudios se han realizado principalmente a escala mundial. A nivel regional no se ha realizado un esfuerzo comparativo y sistemático. Los resultados de estos estudios podrían ser un instrumento crítico para crear conciencia sobre el problema de la corrupción en la región y la forma en que se relaciona con los problemas económicos considerados más graves en América Latina.

Por ejemplo, en su estudio de varios países en desarrollo, Paulo Mauro, del Fondo Monetario Internacional (FMI) llegó a la conclusión de que una reducción de la corrupción podría contribuir en medida significativa a aumentar el cociente de inversión total por Producto Interno Bruto (PIB).¹⁰⁵ Más aún, quedó demostrado que una caída en el cociente inversión/PIB como resultado de corrupción tiene un importante efecto negativo sobre el crecimiento económico. Según los cálculos de Mauro, una reducción

¹⁰⁵ Paulo Mauro. *Why Worry about Corruption*. [Por qué preocuparse por la corrupción] Washington, D.C.: FMI, 1997.

de la corrupción por un equivalente de dos puntos en el índice de corrupción contribuiría a aumentar la tasa de crecimiento anual en 0,5 por ciento gracias a su efecto positivo sobre el cociente inversión/PIB. Considerando la gravedad de los problemas económicos de América Latina, especialmente su incapacidad de atraer inversiones y mantener el crecimiento económico, este tipo de resultado podría ser pertinente para la región.

En otro estudio que se concentra en la inversión extranjera directa, Shang Jin Wei, de la Oficina Nacional de Investigación Económica, demuestra que un aumento en la tasa impositiva marginal tiene un impacto más bajo en la inversión extranjera directa que un aumento en la corrupción.¹⁰⁶ Según este estudio, un aumento del 1 por ciento afecta la inversión extranjera directa en 3,3 por ciento, mientras que un incremento del 1 por ciento en el índice de corrupción reduce la inversión extranjera directa en 11 por ciento. La incertidumbre y lo impredecible de la corrupción tienen un efecto negativo sobre la inversión extranjera directa. Si se pudieran realizar y divulgar ampliamente estudios como éste en la región, sus resultados se podrían usar para convencer a los inversionistas de que pagar impuestos es más rentable que pagar sobornos.

En términos del impacto de la corrupción en la operación y el mantenimiento de los servicios públicos, un estudio por Tanzi y Davoodi del FMI concluye que altos niveles de corrupción tienen un impacto negativo sobre el tamaño y la calidad de la inversión en infraestructura.¹⁰⁷ Según este estudio, el impacto de la corrupción es más fuerte en la calidad de las carreteras y la frecuencia de los cortes de electricidad. Sería interesante ver cómo se manifiesta esto en América Latina.

Por último, varios estudios realizados principalmente por el Banco Mundial y Transparencia Internacional han calculado el costo de la corrupción sobre la distribución de los ingresos. Aun cuando se ha demostrado que los ricos generalmente “gastan” más en actividades relativas a la corrupción, los pobres se ven muy afectados porque estos gastos representan una porción más elevada de sus ingresos totales.

VI. Mecanismos Jurídicos

A. No hay Escondite Seguro

En el Tercer Foro Mundial sobre el Combate a la Corrupción y la Salvaguarda de la Integridad, celebrado en Seúl, Corea, en mayo de 2003, el gobierno de los Estados Unidos se comprometió a no dar acogida a funcionarios corruptos, a aquellos que los corrompen, ni a sus bienes. Estados Unidos ha logrado que los países de la Región asuman compromisos similares, culminando en la inclusión del párrafo sobre la denegación de acogida en la Declaración de los G-8 en Evian y en la Declaración de Nuevo León en la Cumbre Especial de las Américas (ambas producidas en 2003). El compromiso de “no dar acogida” también fue reiterado en la reunión más reciente de la Asamblea General de la OEA celebrada en Ecuador en junio de 2004. Estos mecanismos

¹⁰⁶Shang-Jen Wei. *Why is Corrupción so Much more Taxing than Tax? Arbitrariness Kills*. [¿Por qué la corrupción impone mucho más que los impuestos? La arbitrariedad mata] Cambridge, Mass: National Bureau of Economic Research 1987.

¹⁰⁷Vito Tanzi y Hamid Davoodi. “Corruption, Growth and Public Finances.”[Corrupción, crecimiento y finanza pública] Washington, D.C.: Documento de trabajo del FMI, 1998.

han contribuido a reducir la tolerancia por aceptar a funcionarios corruptos y sus bienes en los Estados Unidos y todo el continente.

B. Convenciones

La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, la Convención de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) sobre la Lucha contra el Soborno de Funcionarios Extranjeros en Transacciones Internacionales, y la Convención Interamericana contra la Corrupción, de la OEA: Estas tres convenciones contienen diversas medidas que afectarán a la corrupción en América Latina. Más adelante (ver Anexo 4) se encontrará un análisis de los tres tratados y una serie de cuadros que describen las diferencias y similitudes de las convenciones de la ONU y la OEA.¹⁰⁸

La recientemente adoptada Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción es el instrumento legal internacional más complejo y completo sobre la transparencia y la corrupción. La Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y la Convención sobre la Lucha contra el Soborno de Funcionarios Extranjeros en Transacciones Internacionales, y la Convención Interamericana contra la Corrupción, de la OEA, tienen un alcance más limitado.

Lógicamente, muchos de los aspectos contenidos en la Convención de la ONU también se encuentran en los otros instrumentos, especialmente en la Convención Interamericana contra la Corrupción (Ver Anexo 4). Sin embargo, hay por lo menos dos diferencias importantes entre los tres tratados (ONU, OEA y OECD).

Primero, en términos de los requisitos de USAID de que se identifiquen áreas en las cuales preparar asistencia, la Convención Interamericana contra la Corrupción debería considerarse la principal fuente. En América Latina, solamente Argentina, Brasil, Chile y México han ratificado la Convención de la OCDE.¹⁰⁹ La Convención de la ONU está en proceso de ratificación, y no se sabe con certeza cuánto demorará cubrir todos los países de la región. Por contraste, la Convención Interamericana contra la Corrupción, de la OEA, ha sido firmada y ratificada por todos los países de las Américas, con la excepción de Barbados, Cuba y Haití. Por lo tanto, el mandato de la Convención es algo que prácticamente todos los gobiernos latinoamericanos comparten. Esto tiene un efecto práctico. Desde la masiva ratificación de la Convención Interamericana contra la Corrupción, los gobiernos están legalmente comprometidos a implementar un número considerable de políticas orientadas a reducir la corrupción y aumentar la transparencia. Segundo, tanto la Convención sobre la Lucha contra el Soborno de Funcionarios Extranjeros en Transacciones Internacionales, de la OCDE, y la Convención Interamericana contra la Corrupción tienen un mecanismo de seguimiento, basado en un proceso de fiscalización por grupos paritarios.

¹⁰⁸Este análisis fue dirigido por Roberto de Michele, consultor de Casals, experto en la Convención Interamericana contra la Corrupción.

¹⁰⁹El acceso de nuevos países latinoamericanos al marco de la OCDE no es automático y probablemente no habrá admisiones adicionales en el futuro cercano.

En su Capítulo VII, Artículo 63, párrafo 4 (e) la Convención de la ONU refleja la necesidad de una Conferencia de Estados Parte para elaborar un procedimiento de seguimiento, una vez que se hayan cumplido las condiciones de entrada en vigor.¹¹⁰ En otras palabras, la posibilidad de vigilar el cumplimiento de la Convención de la ONU es materia pendiente.

Por lo tanto, aun cuando la Convención de la ONU es un instrumento más completo, por el momento no cumple con dos importantes requisitos para que se la considere el elemento central de una estrategia contra la corrupción para América Latina. Lo primero es que el proceso de ratificación se encuentra en sus primeras etapas. Apenas unos pocos países han ratificado este instrumento. Recién cuando treinta países lo ratifiquen y lo depositen, la Convención entrará en vigor. Una vez que eso ocurra, comenzará el proceso de convocar a un comité que se ocupe de fiscalizar la aplicación del tratado. En otras palabras, la aplicación de la Convención de la ONU en la actualidad está limitada por su proceso de ratificación y adopción.

El segundo requisito es la falta, por el momento, de un proceso para vigilar el cumplimiento. No se debe pensar que no se deben invertir esfuerzos en la promoción de la Convención de la ONU. La ratificación de la Convención de la ONU debe considerarse un resultado positivo. Éste es básicamente un proceso político destinado a crear las condiciones para la ratificación de la Convención. Recién entonces el mandato de la Convención de la ONU tendrá un efecto práctico a nivel nacional.

Como ya se ha dicho, la Convención de la ONU es más amplia que los tratados de la OCDE y la OEA. Sin embargo, la Convención Interamericana contra la Corrupción es razonablemente amplia en sus contenidos. Incluye varias disposiciones penales que contribuyen a poner más cerca de un nivel de igualdad la legislación penal en muchos países latinoamericanos. También contiene un número de artículos concebidos para facilitar la asistencia lega l y técnica mutua. Dichas medidas son esenciales para promover la cooperación transnacional en la lucha contra la corrupción. Por último, pero no menos importante, el Artículo III de la Convención es un inventario de medidas, acciones y políticas para prevenir la corrupción.

El Artículo III incluye párrafos relativos a la rendición de cuentas en el sector público, ética pública, reglamentos sobre conflictos de intereses, formularios de revelación de situación financiera, compras en el sector público, sistemas de ingresos, sistemas contables, participación de la sociedad civil y otros.

En otras palabras, la Convención Interamericana contra la Corrupción ofrece un punto sólido de partida para una estrategia preventiva y punitiva contra la corrupción. La situación actual debería servir para indicar en dónde invertir las energías existentes. Es decir, en promover la ratificación de la Convención de la ONU, pero principalmente en cumplir con los compromisos existentes bajo la Convención Interamericana contra la Corrupción.¹¹¹

¹¹⁰Ver Artículo 68 de la Convención de la ONU

¹¹¹Podría haber una preocupación legítima de que la Convención de la ONU podría ser usada como excusa para desviar el compromiso requerido de sustentar los esfuerzos existentes de cumplir con la Convención Interamericana contra la Corrupción.

Tal vez una manera de demostrar que en su cumplimiento de la Convención Interamericana contra la Corrupción los países también están en el proceso de cumplir con el mandato general de la Convención de la ONU sea identificar las medidas en ambos tratados que se ocupan de los mismos temas. En el Anexo 4 se encontrará un amplio análisis comparativo de ambos instrumentos.¹¹²

C. Cumplimiento con los Requisitos de la Convención de la OEA

El cumplimiento con los requisitos de la Convención se verifica principalmente con el Mecanismo de Seguimiento. Sin embargo, antes de que comenzara este ejercicio, la OEA realizó un estudio para determinar el nivel de cumplimiento con las disposiciones penales de la Convención. Dicho estudio aparece en una serie de informes, y en ellos se describe la existencia de medidas penales a nivel nacional y su grado de homologación con los requisitos de la Convención.

La principal diferencia se encuentra en el campo del enriquecimiento ilícito. Estos informes deben verse a la luz de la nueva legislación, y se debe proporcionar una actualización. En general, estos informes encuentran que la mayoría de los países de América Latina tienen las medidas penales básicas para lidiar con la corrupción. Hay algunas excepciones, como el enriquecimiento ilícito y el soborno de funcionarios extranjeros, en las cuales hace falta revisar las leyes existentes o aprobar estatutos nuevos. En cualquier caso, dado que las legislaturas constantemente introducen reformas en las leyes penales, la información en dichos documentos debería actualizarse y revisarse periódicamente.

Con respecto al Mecanismo de Seguimiento, todos los países han enviado una respuesta al cuestionario. La calidad de las respuestas es desigual. La respuesta al cuestionario requiere cierta capacidad de análisis. En el caso de algunos países es evidente que dicha capacidad es limitada. Por ejemplo, la Metodología –que define cómo analizar y responder al cuestionario– requiere dar indicadores objetivos del nivel de implementación. Varios países no identificaron indicadores o dieron información que no se puede considerar como indicador. Hasta ahora a ningún país se le ha pedido que presente la respuesta de nuevo. Los resultados de investigación reciente sobre el cumplimiento con el Mecanismo de Seguimiento sugieren que algunos expertos opinaron que contestar de nuevo el cuestionario podía ser una alternativa, si bien extrema.¹¹³

El Comité de Expertos se reúne por lo menos tres veces al año para examinar las respuestas al cuestionario. En cada sesión se analizan cuatro países. Hasta la fecha se han estudiado ocho países (Argentina, Chile, Colombia, Ecuador, Nicaragua, Panamá, y Paraguay). En julio del 2004 el Comité de Expertos se reunirá para analizar otros cuatro (Bolivia, Costa Rica, Perú, y Venezuela). El resultado de este análisis es un Informe de

¹¹²Se comparan algunas de las disposiciones más destacadas. El criterio empleado para la selección y la compración debe ser el de la equivalencia funcional. Ver OECD *Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions* [Convenio de Lucha contra la Corrupción de Agentes Públicos Extranjeros en las Transacciones Comerciales Internacionales] y la *Metodología del Mecanismo de Seguimiento de la Convención Interamericana contra la Corrupción* para encontrar otras definiciones de este concepto.

¹¹³(de Michele, 2004a).

País, que contiene los resultados del Comité de Expertos y especialmente las recomendaciones para mejorar la aplicación de la Convención Interamericana contra la Corrupción.

Por otro lado, no ha habido tiempo, energía ni recursos para concentrarse en la revisión de los efectos prácticos de los Informes de País preparados por el Comité de Expertos. Es decir, ayudar al país analizado a implementar las recomendaciones sugeridas por los Expertos. Esta es una forma en que el Mecanismo de Seguimiento podría tener un efecto práctico. Los Informes de País son un punto excelente de partida para sugerir asistencia a países específicos. Por ejemplo, en el caso de Argentina, el Comité de Expertos recomendó que se ampliara la aplicación de medidas preventivas, como las de conflictos de intereses, al nivel provincial. En el caso de Panamá, el Comité de Expertos recomendó que se revisara el acceso a reglamentos de información, para hacerlos más operativos y menos restrictivos.

D. ¿Funciona el Mecanismo para Reducir la corrupción?

Se puede examinar, desde el punto de vista técnico, la uniformidad de los esfuerzos realizados por los países para implementar la Convención. Esta actividad, junto con la publicación de los informes, crea la oportunidad de sostener el debate político sobre la base de una estrategia orientada hacia iniciativas para atacar la corrupción. La inclusión de informes de la sociedad civil es sumamente importante para equilibrar el proceso.

¿Se reducirá con esto la corrupción? El Mecanismo promoverá la identificación y la implementación de políticas públicas para prevenirla y aumentará la transparencia. El Mecanismo no debe pensarse como un instrumento para reducir casos de corrupción, sino como un proceso para promover la implementación de las políticas estructurales apropiadas. En realidad, el Mecanismo aleja el debate de los casos y los escándalos y lo orienta hacia temas de gobernabilidad. La forma en que la corrupción está enmarcada por la Convención y analizada por el Mecanismo requiere un método que tome en consideración, no solo la legislación formal, sino también el cumplimiento, tanto por parte del sector público como también por la sociedad civil, y, en menor medida, por el sector privado, en temas de investigación y también en prevención.

En otras palabras, la Convención y el Mecanismo ofrecen un método sistémico para hacer frente a la corrupción. Dado su énfasis en el sector público, la sociedad civil, las disposiciones penales y las medidas preventivas, la Convención es una plataforma adecuada para elaborar una estrategia amplia.

Esto tiene implicaciones no solo para el gobierno y la sociedad civil, sino también para las entidades multilaterales y bilaterales que se beneficiarán con una coordinación más efectiva de sus esfuerzos.

Una contribución menos reconocida de la Convención y el Mecanismo es que ha cambiado el tono del debate. El cumplimiento con la Convención, en sus diversas formas, es ahora un requisito dado el compromiso del gobierno cuando firmó el tratado. Esto elimina explicaciones innecesarias sobre por qué ciertas políticas, medidas o leyes deben ponerse en práctica.

Evidentemente, hay algunas lagunas en la Convención. Por ejemplo, no hay referencia al financiamiento de las campañas políticas, un factor determinante de la corrupción. El gobierno corporativo es otro tema que la Convención no trata, si bien hay una referencia a sistemas contables e impositivos.

VII. Donantes: Resumen de sus Esfuerzos y Papel Contra la corrupción

El Gobierno de los Estados Unidos y sus organismos (Departamentos de Estado, Tesoro, Justicia, y Comercio, al igual que USAID) prepararon juntos un método integral para la asistencia del gobierno estadounidense a países extranjeros para combatir la corrupción en un amplio abanico de aspectos, incluidos políticas, diplomacia, y programas para adelantar cuatro metas principales:

1. Unir a los gobiernos bajo compromisos comunes contra la corrupción;
2. Ayudar a los gobiernos a cumplir o superar dichos compromisos;
3. Movilizar la voluntad popular y la acción en el sector privado; y
4. Predicar con el ejemplo.

USAID, uno de los principales donantes en la región, está elaborando una nueva estrategia de asistencia contra la corrupción a fin de definir puntos de inflexión que ayuden a incrementar su contribución relativa a los esfuerzos del gobierno de los Estados Unidos en este campo. Se está realizando un experimento piloto inter-agencial en Nicaragua que, entre otras cosas, será intersectorial e implicará concientizar a la población sobre los costos de la corrupción y fortalecer la capacidad de la sociedad civil de supervisar las actividades del gobierno.

La **OEA** también realiza actividades interesantes en el área de la transparencia. Por ejemplo, un proyecto ayuda a identificar prácticas óptimas en el uso de tecnología de información y comunicación en el sector privado, y trabaja con firmas de alta tecnología en la región. La OEA está persuadiendo a firmas para que donen fondos y asistencia técnica para usar en aplicaciones de esta tecnología en el sector público (gobierno electrónico, compras electrónicas) como parte de su responsabilidad corporativa. La OEA también está trabajando con grupos de municipalidades para capacitarlas en el uso de tecnología de la información y la comunicación. La Unidad para la Promoción de la Democracia (UPD) es uno de los principales cuerpos en la Secretaría General de la OEA que también trabaja directa e indirectamente en el campo de la lucha contra la corrupción.¹¹⁴ En particular, la UPD trabaja en el área de financiamiento de los partidos políticos. Abogar por mecanismos más transparentes y la modernización de los partidos políticos en todo el continente han sido dos aspectos clave.

El Banco Interamericano de Desarrollo (**BID**) no tiene un lugar central desde el cual ocuparse de temas de transparencia y rendición de cuentas. Trabaja en todos los sectores y en una gran variedad de aspectos. Por ejemplo:

¹¹⁴En la OEA, la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD) se ocupa de algunos temas relacionados con la corrupción en América Latina y el Caribe.

- Sistemas integrados de administración financiera, más recientemente en el ámbito municipal;
- Asistencia técnica a los países para cumplir con los requisitos de la Convención Interamericana contra la Corrupción;
- Cooperación técnica para el seguimiento por organizaciones de la sociedad civil de la implementación del Plan de Acción de la Cumbre de las Américas adoptado en Québec;
- Diálogo de políticas regionales que se concentre en la transparencia y la gestión del sector público con una red de autoridades públicas de alto nivel;
- Una gran variedad de actividades bilaterales para extender préstamos a países de la región en los aspectos de divulgación de ingresos y activos, sistemas nacionales de compras, modernización del sector público (especialmente reforma del empleo público) y apoyo a legislaturas nacionales para la fiscalización del gasto público;
- Programas para mejorar la administración de la justicia;
- Documentación y análisis de prácticas promisorias, particularmente en experiencias de participación ciudadana en la adopción de decisiones municipales sobre el presupuesto;
- Estrategia para promover la participación del ciudadano en programas del Banco;
- Actividades de capacitación para la prevención del blanqueo de capitales y creación de unidades de inteligencia financiera en América Latina; y
- Una serie de recomendaciones a adoptar para ayudar a los países a implementar políticas de transparencia y rendición de cuentas.¹¹⁵

El **Banco Mundial** viene trabajando en este campo desde hace mucho tiempo, especialmente por medio de la investigación realizada por el Instituto del Banco Mundial (IBM). El Banco ha tenido programas en administración de la justicia, capacitación en ética, sistemas de compras, y reforma del empleo público. Más aún, el Banco Mundial ha apoyado muchos programas de modernización del sector público, incluidos SIAF. Sus metas programáticas son:

- Mejorar e incrementar la rendición de cuentas en el sector público.
- Fortalecer la participación de la sociedad civil.
- Crear un sector privado competitivo.
- Crear límites institucionales al poder.
- Mejorar la administración del sector público.

En algunos países, como Argentina y la República Dominicana, el Fondo Monetario Internacional (FMI) ha incluido, como parte de Acuerdos *Stand-By*, recomendaciones sobre reformas institucionales y gestión del sector público coherentes con el aumento de la transparencia y la rendición de cuentas. Dichas intervenciones podrían ser beneficiosas si se las coordina con una estrategia más amplia por USAID y otros donantes.

Otros donantes bilaterales están trabajando en forma ocasional en temas de transparencia y responsabilidad. Se necesita urgentemente un inventario de asistencia de donantes

¹¹⁵Roberto de Michele. "Iniciativas para Incrementar la Transparencia y Prevenir la Corrupción. Fichas de Trabajo," Washington, D.C.: Departamento Legal/ BID, 2003.

bilaterales y multilaterales para entender los programas en este sector y coordinarlos. La coordinación de mecanismos de asistencia por parte de los donantes es sumamente débil en este aspecto también (según informe de una misión de campo de USAID), y restringe, de manera importante, la eficiencia de programas.¹¹⁶

VIII. Opciones Estratégicas y de Políticas para la Programación, 2004-2009

Uno de los principales papeles de toda estrategia contra la corrupción es que sirva de catalizador del cambio en el gobierno, la sociedad civil y el sector empresarial. En su asignación de prioridades estratégicas y de políticas, la oficina de América Latina y el Caribe debería hacer que el control y la reducción de la corrupción en la región sean el primer Resultado Intermedio bajo el Objetivo Estratégico de Fortalecimiento de la Democracia. Está claro que reducir la corrupción promoverá la consolidación de los gobiernos democráticos en América Latina. Las opciones estratégicas y de políticas no pueden ser medidas estandarizadas, sino que deben ser una serie de recomendaciones que se pongan en práctica y reconozcan que la corrupción es muy compleja y multidimensional, se manifiesta de muchas maneras en diferentes escenarios, y cambia de intensidad y alcance con el correr del tiempo. Como tal, cualquier estrategia debe responder a condiciones cambiantes en el terreno y a ventanas de oportunidad.

Dado que la corrupción es el resultado de grandes oportunidades con un bajo nivel de riesgo, un método regional efectivo contra la corrupción debe afectar tanto la prevención (reducción de oportunidades) como la aplicación de las reglas (aumento del riesgo y reducción de la impunidad).

El menú de opciones estratégicas y de políticas que se presenta en esta sección ayudará a la Oficina de LAC a fijar prioridades de programas y financiamiento; identificar mecanismos de coordinación; y encontrar puntos de entrada adecuados para las actividades contra la corrupción. Una de las actividades u opciones más importantes es la necesidad de identificar metodologías apropiadas para evaluar y medir cuantitativamente la índole y el alcance de la corrupción en la región, así como el impacto de programas y actividades contra la corrupción.

Sobre la base de tendencias regionales identificadas en este estudio técnico, se recomiendan las siguientes opciones estratégicas para consideración por la Oficina de LAC. En la Parte A, el equipo del estudio propone una serie de **actividades complementarias** a nivel regional o sub regional que ayuden a adelantar la lucha para reducir la corrupción en América Latina. Estas intervenciones tienen por finalidad complementar las iniciativas bilaterales o financiadas por la misiones de USAID. Además, el equipo propone siete **opciones estratégicas en la Parte B**, junto con actividades ilustrativas, para la consideración por la oficina de LAC. Cada opción estratégica sugiere posibles aliados para la implementación de las actividades ilustrativas. Se las enumera en orden de prioridad, y se las propone como un menú de actividades estrictamente regionales, entendiendo que la Oficina no podrá financiar todas las opciones presentadas. Se recomiendan algunas actividades nuevas, como el fondo regional de asistencia técnica administrado por la Oficina de LAC, nueva investigación

¹¹⁶(USAID, 2003a).

crítica para establecer nexos entre la pobreza y la corrupción, y análisis de costo eficiencia de la mejor combinación de intervenciones para que tengan el mayor impacto.

A. Actividades Complementarias

1. **Diálogo regional sobre políticas e iniciativas** contra la corrupción y su impacto sobre la reducción de la pobreza, crecimiento económico dinamizado por por el intercambio comercial, y buen gobierno en el continente. El gobierno de Estados Unidos tiene influencia considerable en América Latina. Partiendo del Subsecretario de Estado a Cargo de Asuntos del Hemisferio Occidental hasta los Embajadores y los Directores de Misión de USAID, la capacidad de discutir, convocar y colocar este tema en la agenda es indiscutible. Por cierto, muchos embajadores (v.g. Linda Watts en Panamá, Larry Palmer en Honduras) y el Subsecretario Roger Noriega ya han elevado el nivel de debate público sobre los problemas de la corrupción. Las negociaciones sobre acuerdos bilaterales de libre comercio (Panamá, República Dominicana, Ecuador, Perú) y acuerdos subregionales (CAFTA, CAF, MERCOSUR) y, por supuesto el Acuerdo de Libre Comercio de las Américas en 2005 son todas excelentes plataformas para introducir la importancia de reducir prácticas corruptas y fortalecer las instituciones democráticas.

Los funcionarios de los Estados Unidos en la región amplían continuamente el diálogo bilateral. La recomendación consiste en crear un programa de diálogo sobre políticas que se pueda realizar a nivel regional, en foros regionales y reuniones de asociaciones regionales, etc. con la asistencia de personal estadounidense de alto nivel. El equipo del estudio cree que el diálogo regional ayudaría a reforzar y mantener los diálogos bilaterales. Las instituciones responsables de formular políticas en Estados Unidos y América Latina serían aliados naturales.

Uno de los elementos más importantes de este programa de diálogo de políticas debería ser la eliminación de inmunidad para funcionarios de alto nivel en el sector público, incluidas las legislaturas nacionales y los cuerpos regionales como el PARLACEN. Otros temas de discusión podrían ser las leyes de difamación y la propiedad de los medios de comunicación social.

2. **Fortalecer en Washington los mecanismos de coordinación de los programas de los Estados Unidos en materia de corrupción.** Si bien al equipo que realizó este estudio se le dijo que había coordinación entre agencias, este es un proceso con muchos tramites burocráticos que consumen tiempo y energía. Tal vez el proceso mejoraría si hubiera profesionales que faciliten las reuniones, un funcionario de alto nivel en la presidencia, o un compromiso renovado de resolver el problema en forma conjunta sin introducir afiliaciones a entidades ni celos burocráticos. Es esencial que este proceso de coordinación prospere para evitar la duplicación de programas, para producir sinergias en los programas y reducir los costos. Luchar contra la corrupción es un objetivo compartido importante entre lo

organismos del gobierno de los Estados Unidos que trabajan en pro del desarrollo y la aplicación y cumplimiento de la ley en América Latina.¹¹⁷

3. **Más coordinación entre los donantes en sus programas contra la corrupción.** Por los mismos motivos que los organismos del gobierno de los Estados Unidos deben coordinar sus programas, los donantes deben juntarse y compartir la carga de asistir a los países para que resuelvan sus problemas de rendición de cuentas y transparencia. Pese a que gran parte del problema en América Latina es sistémico, los donantes que trabajan en la región a menudo no responden al problema en forma sistémica. El apoyo de los donantes es parcial, por ejemplo en temas de financiamiento de los partidos políticos, compras electrónicas o fortalecimiento de grupos de la sociedad civil en actividades de monitoreo y auditoría social. Las reuniones regulares y periódicas de donantes con enfoque en la corrupción (o transparencia y rendición de cuentas) beneficiarían tanto a los países anfitriones como a los donantes. Pocas de estas reuniones se realizan a nivel bilateral, y prácticamente ninguna a nivel regional para América Latina. A nivel regional, la coordinación se vería promovida y mejorada con la agrupación de los países por subregiones (América Central, CARICOM, países andinos y del cono sur) que comparten fronteras y donde los problemas pueden ser similares.
4. **Mejor coordinación de las misiones de USAID en sus programas contra la corrupción.** Deberían celebrarse reuniones periódicas regionales, subregionales y transfronterizas entre misiones de USAID vecinas, a fin de promover la coordinación interna entre programas contra la corrupción e intercambiar experiencias. Estas reuniones podrían ser facilitadas por un socio o un contratista que trabaje en el campo de la lucha contra la corrupción. En la actualidad, las misiones están rediseñando los programas en cada país y hay muy pocos intercambios para promover lecciones aprendidas. A partir del estudio técnico está claro que las misiones de USAID, y por cierto los donantes, claman por este tipo de información. Una serie de talleres regionales sería sumamente útil para los encargados de las misiones que deben cumplir el mandato de luchar contra la corrupción.

B. Actividades Estratégicas

Opción Estratégica 1: Aumentar la conciencia del problema e incorporar programas contra la corrupción dentro de estrategias y programas de desarrollo

Si bien hay preocupación en la ciudadanía por la corrupción generalizada, los temas de la pobreza y el empleo son una inquietud aún más inmediata que controlar la corrupción. Queda mucho por hacer para que el tema sea priorizado en la agenda de los programas de desarrollo. Más información sobre los costos y el impacto de la corrupción en la economía y la sociedad ayudaría a entender a fondo la dinámica del problema y a incorporar el tema de la corrupción en los programas de desarrollo, en todos los sectores.

¹¹⁷ Foreign Aid in the National Interest [Ayuda extranjera en pro del interés nacional], documento de trabajo de USAID sobre la ayuda extranjera y el Plan estratégico conjunto Departamento de Estado-USAID, 2002.

Sería muy útil saber el costo de la corrupción en salud, educación y medio ambiente. También sería útil saber si la corrupción se da en el ámbito local más allá del municipio, por ejemplo en las asociaciones vecinales como el Comité de Madres y similares. Una pregunta pertinente es por qué algunos esfuerzos contra la corrupción surten efecto en unos países y no en otros. ¿Es una cuestión política, cultural, ética, jurídica, institucional, o financiera? Claramente la corrupción se manifiesta de maneras diferentes entre los países y dentro de los países de la región, y todavía no entendemos plenamente los motivos.

Este estudio técnico reveló que claramente se necesita más investigación en temas como: **confirmación de los vínculos entre la corrupción sin control y la pobreza, la inversión extranjera y el crecimiento dinamizado por el intercambio comercial, al igual que en términos de cuantificar el problema de la corrupción y la medición de resultados con datos basados en la experiencia actual.** Algunos hasta recomiendan que el Índice de Percepción de Transparencia debería incluir temas más amplios como el financiamiento de los partidos políticos. La información es limitada a nivel de la aplicación de las leyes penales. Algunos estudios identifican las deficiencias del sistema de justicia penal, pero no tienen relación necesaria con la reducción de la corrupción. **Se necesitan nuevas herramientas para reducir la corrupción. Los donantes, los gobiernos latinoamericanos y la sociedad civil piden más bibliografía sobre "lecciones aprendidas" y "prácticas promisorias."** Las instituciones financieras internacionales y otros donantes bilaterales están tratando de tomar en cuenta la corrupción política cuando deciden apoyar programas del gobierno. Los criterios para la cuenta Desafío del Milenio (*Millennium Challenge Account*, MCA) de los Estados Unidos son un buen ejemplo de estos intentos.

Actividades Ilustrativas:

- a. Preparar lo antes posible y distribuir ampliamente en la Región, una serie de informes o documentos de trabajo sobre tópicos que vinculan la corrupción con otros temas mencionados mas adelante y sobre medidas/indicadores cuantitativos. Pese a varios años de apoyar y financiar programas anti-corrupción todavía no se sabe lo suficiente sobre estos temas para decir con ningún grado de certeza cuáles son las intervenciones más efectivas en función de sus costos para reducir la corrupción en la situación de un país dado. Tampoco se sabe cómo definir el éxito. En este sentido, el sector anti-corrupción se encuentra a la zaga de programas más tradicionales de desarrollo. Afortunadamente, este tipo de investigación se presta bien a una metodología regional. La investigación podría ser realizada por una red prestigiosa de instituciones que se especializan en ciencias sociales, como FLACSO. Si la investigación tuviera que ver con problemas de justicia y aplicación de la ley, CEJA podría ser un mecanismo.
- b. Elaborar con urgencia un estudio de prácticas promisorias y lecciones aprendidas sobre la implementación de programas contra la corrupción en América Latina para que sirva como insumo en la futura programación. Debería haber estudios empíricos y comparativos sobre lo que está ocurriendo en un país en términos de impacto y resultados. **El estudio técnico reveló que no se han realizado estudios de este tipo, o bien no se los ha hecho públicos.** Este ejercicio es

- oportuno a medida que la Oficina de América Latina en USAID avanza hacia posibles proyectos de segunda generación en el campo de la lucha contra la corrupción. **En la actualidad no se sabe con certeza cuál es la mejor combinación de intervenciones para conseguir el mayor impacto, ya que no se ha hecho un estudio completo y sistemático para saber qué es lo que da buenos resultados y lo que no.** La encuesta del Informe Mundial sobre las Misiones de USAID en el Terreno contra la Corrupción realizada por USAID en febrero de 2003 es un buen punto de partida y se la debe complementar con evaluaciones de impacto regional y subregional. Las evaluaciones de impacto se deben basar en visitas al terreno y entrevistas con donantes y países anfitriones, e incluir datos sobre costo/eficiencia. También en este caso la investigación debería ser específica para América Latina y se le debe dar amplia distribución.
- c. Crear una base de datos de indicadores cuantificables para medir el impacto de los proyectos contra la corrupción. Esto debe hacerse juntamente con las evaluaciones de impacto, como se describe arriba.
 - d. Utilizar Respondanet.com y Probidad.org como vehículo de distribución. Mantener el apoyo de USAID para estos importantes sitios electrónicos.
 - e. Elaborar un inventario de instituciones regionales existentes y analizar sus actividades con la idea de complementar otros proyectos de transparencia y rendición de cuentas y crear sinergias.
 - f. Convocar a talleres sobre Lecciones Aprendidas para países y misiones en la región y las subregiones. Especialmente, examinar las actividades en el campo de la responsabilidad corporativa, la reforma del gobierno, el financiamiento de los partidos políticos y los controles internos. Se deben resaltar experiencias concretas, como las de México, con la responsabilidad corporativa, la de Chile con las reformas del gobierno y la de Colombia con los controles internos.
 - g. Examinar el método de la OEA de trabajar con grupos de municipalidades para instaurar medidas de rendición de cuentas y transparencia.
 - h. Aumentar la atención sobre el problema de la corrupción política, incluyendo el financiamiento y modernización de los partidos políticos. Los donantes, quienes por lo general han trabajado principalmente en áreas relativas al empadronamiento de los votantes, los comicios y el escrutinio de los votos, pueden participar asesorando y ofreciendo capacidad técnica a entes administrativos nacionales responsables de regular y controlar el financiamiento de los partidos políticos.

Opción Estratégica 2: Reducir la tolerancia ante la corrupción y ayudar a fortalecer la voluntad política para emprender reformas que reduzcan contra la corrupción.

Esta estrategia podría funcionar durante toda la vida útil de cualquier nuevo proyecto regional. La hipótesis es que la voluntad política en el continente es desigual: fuerte en algunos países e inexistente en otros. Se apoyarían las actividades que fortalezcan la voluntad política y la rendición de cuentas para que los funcionarios del poder ejecutivo cumplan con sus compromisos de campaña y con las convenciones internacionales (Convención Interamericana contra la Corrupción, Convención de la ONU contra la Corrupción). Una forma de lograrlo es poniendo énfasis en los mecanismos de rendición de cuentas externos, por contraposición con los gubernamentales. Este estudio técnico reveló que estos mecanismos externos para exigir rendición de cuentas han sido muy

efectivos en mantener la voluntad política de llevar a cabo reformas contra la corrupción en diversos sectores del gobierno.

Actividades Ilustrativas:

Capacitación en Actividades Externas de Exigencia de Rendición de Cuentas

- a. Llevar a cabo cursos regionales de capacitación para organizaciones de la sociedad civil y grupos empresariales que participan, o piensan participar, en actividades de auditoría y monitoreo social, así como de estrategias de diseminación y presupuestación participativa. Los cursos de capacitación deben tener relación con otras actividades sustantivas, como diseño de proyectos, concientización pública, capacidad organizacional y monitoreo y evaluación.
- b. Capacitación regional de comisiones legislativas sobre la forma de convocar y celebrar audiencias de fiscalización de programas del poder ejecutivo.
- c. Capacitación regional de organizaciones de la sociedad civil sobre la forma de realizar funciones de supervisión en general, y, especialmente, de la judicatura, sobre todo cómo participar en la selección y promoción de jueces por el sistema de méritos.
- d. Capacitación regional de periodistas en CELAP sobre la forma de realizar e informar sobre investigaciones de escándalos de corrupción.
- e. Apoyo a los esfuerzos nacionales y regionales que tiendan a adoptar y/o ampliar la vigilancia y la auditoría social. A nivel nacional, en algunos lugares, la variedad de experiencias es considerable, pero esta variedad se multiplica muchas veces a nivel regional. Se justifica sistematizar estas experiencias, igual que divulgar/dar asistencia técnica y poner de relieve prácticas promisorias.

Otras Actividades de Capacitación

- f. Capacitación regional para administradores de tecnología y digitadores de datos para los sistemas de compras electrónicas y gobierno electrónico en América Latina.
- g. Apoyo a escuelas de administración pública a fin de promover la reforma del empleo público y la capacitación en aplicaciones de tecnología para el sector público. Usar instituciones establecidas como INCAE en Costa Rica y ESAN en Perú como centros regionales de capacitación.
- h. Apoyo a la capacitación en controles internos, usando el modelo de Colombia.
- i. Seguir apoyando iniciativas de fortalecimiento de la capacidad para instituciones supremas de auditoría.

Opción Estratégica 3: Asistir a los Países en la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción

La Convención Interamericana contra la Corrupción (CICC) brinda un amplio marco de políticas y estrategias preventivas y de aplicación tradicional de las leyes. Los gobiernos son responsables de responder al cuestionario, participar en el Comité de Expertos, estudiar a otros países e implementar la Convención a nivel nacional, tomando en consideración los Informes de País y otros aportes.

La CICC contempla un papel destacado para la participación de la sociedad civil, como proveedora de fuentes alternativas de información que faciliten una evaluación independiente por los expertos de las respuestas al cuestionario. Este proceso se lleva a cabo mediante la preparación de informes independientes y su envío al Comité de Expertos para análisis. 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 de la causa y estrategias de fiscalización.

Esta estrategia debería incluir a entidades del gobierno y la sociedad civil como principales protagonistas.

Actividades Ilustrativas:

- a. Cursos regionales de capacitación para que el gobierno y la sociedad civil profundicen su conocimiento de la CICC.
- b. Con un fondo regional administrado por LAC y para complementar el financiamiento de las misiones de USAID, prestar asistencia técnica a los funcionarios pertinentes del gobierno, a fin de crear la experiencia necesaria para responder al cuestionario, participar con efectividad en el Comité de Expertos del Mecanismo de Seguimiento, y analizar los casos de otros países; además, brindar asistencia técnica a los grupos de la sociedad civil a fin de aumentar su capacidad de presentar informes independientes como parte de su participación en los Mecanismos de seguimiento, igual que incrementar su capacidad de defensa y vigilancia del compromiso del gobierno de implementar las medidas de la CICC.¹¹⁸
- c. Diseñar una metodología para realizar un inventario regional de las leyes y las instituciones de los países y su coincidencia con los requisitos de la CICC.
- d. Organizar reuniones y conferencias regionales para confeccionar mecanismos de evaluación capaces de medir hasta qué punto los países han seguido las recomendaciones del Comité de Expertos.
- e. Organizar reuniones/conferencias regionales para discutir obstáculos a la implementación de la CICC y determinar qué asistencia técnica específica puede ser aplicable. El Artículo XIV de la CICC indica la necesidad de que “los Estados Parte brinden asistencia técnico-legal.” Dichas actividades podrían incluirse en los programas de diálogo sobre políticas o como parte de otras actividades para aumentar la capacidad de jueces y fiscales de formar redes en toda la región.
- f. Crear un mecanismo regional para garantizar que los funcionarios correspondientes del gobierno en cada país estén informados sobre las recomendaciones del Comité de Expertos.
- g. Identificar, elaborar y desarrollar prácticas óptimas en términos de diseño de las instituciones, políticas públicas y leyes coincidentes con el mandato de la CICC,

¹¹⁸Esto se analiza en mayor detalle en Roberto de Michele. *Citizen Participation in the Follow-up of the Inter-American Convention against Corruption*[Participación ciudadana en el seguimiento de la Convención Interamericana Contra la Corrupción]. Alexandria, VA: Project AAA, 2004.

como reglas sobre conflictos de intereses, reglas sobre compras en el sector público, sistemas de revelación de finanzas y códigos de conducta para empleados públicos.

Opción Estratégica 4: Participación del Sector Privado y Gobierno Corporativo

El sector privado tiene un importante mandato que cumplir para facilitar relaciones más transparentes y responsables en el mercado y en relación con el sector público.

Ya sea bajo el método de gobierno corporativo o bajo una idea más amplia de responsabilidad social corporativa, hay aspectos en los cuales el sector privado puede participar constructivamente en la promoción de un entorno más transparente para las empresas.

Los principales objetivos de esta opción son promover la participación del sector privado en actividades relacionadas a temas de transparencia, crear mejores condiciones para que haya prácticas económicas justas y mejorar la calidad de las relaciones y la interacción entre los sectores público y privado.

Actividades Ilustrativas:

- a. Desarrollar/adoptar prácticas promisorias en el marco del enfoque del gobierno corporativo: transparencia en la inversión, derechos de los acreedores.
- b. Análisis de situación de las prácticas de gobierno corporativo en las subregiones.
- c. Inventario de esfuerzos en materia de responsabilidad social corporativa en las subregiones.
- d. Desarrollo de prácticas promisorias en la región, por ejemplo en lo que respecta a marcos éticos para las corporaciones (códigos de conducta, funcionarios a cargo de la ética corporativa y cursos de capacitación).
- e. Elaboración de una estrategia corporativa regional que reduzca los incentivos para que la empresa privada se relacione de forma no transparentes con el sector público: reglamentación en el tema de compras y de conflicto de intereses.

Opción Estratégica 5: Establecer un fondo para apoyar actividades piloto novedosas en las Misiones de USAID

Brindar financiamiento adicional a los fondos bilaterales de las misiones de USAID a fin de implementar proyectos piloto novedosos para reducir la corrupción mediante el establecimiento de un fondo de asistencia técnica manejado a nivel regional por USAID/LAC/RSD. Estas actividades novedosas podrían darse, por ejemplo, en auditoría social comunitaria, implementación de sistemas de control interno, o centros de asistencia técnica para proteger a quienes denuncian acciones ilícitas.

Actividades Ilustrativas:

- a. Crear un programa de pequeñas subvenciones para actividades novedosas, tanto prácticas como analíticas, en el que participe la sociedad civil.

- b. Organizar un evento anual regional en el que se destaquen la innovación y el impacto de actividades contra la corrupción en América Latina.
- c. Brindar asistencia técnica a fin de fortalecer mecanismos nacionales usados para medir la corrupción (índice de impunidad, índice de integridad pública), y explorar la posibilidad de repetir estas experiencias en otro país, usando cooperación sur-sur.
- d. Promover “comunidades de práctica,” como foros para discutir lecciones aprendidas y prácticas óptimas y fomentar una mayor cooperación entre los practicantes de diferentes países de la región.

Opción Estratégica 6: Apoyar a instituciones regionales en su lucha contra la corrupción

En América Latina no hay una institución única dedicada a luchar contra la corrupción, como la hay para estudiar el estado de derecho/justicia (Centro de Estudios de Justicia de las Américas), los derechos humanos (Instituto Interamericano de Derechos Humanos) descentralización y desarrollo municipal (FEMICA) etc. Hay asociaciones profesionales de defensorías del pueblo, fiscales, abogados de oficio, cámaras de comercio, gerentes financieros (ICGFM - International Consortium on Government Financial Management [Consortio internacional de gestión financiera gubernamental]), y periodistas. Además, hay redes de organizaciones no gubernamentales dedicadas a actividades de defensa y fiscalización en numerosos sectores, incluyendo transparencia y anticorrupción (v.g. *the Democracy Network* [Red para la democracia] y Anticorrupción sin Fronteras).

La oficina de LAC debería donar recursos para convocar a aliados y otras organizaciones de la sociedad civil y la empresa privada para examinar la factibilidad y la demanda de establecer una organización continental de Transparencia y Rendición de Cuentas que actúe como centro de información y referencia para la región. Una manera de hacer esto sería basarse en la experiencia de TILAC.

Los principales objetivos de esta opción estratégica serían:

- Brindar apoyo moral y financiero a esfuerzos nacionales contra la corrupción;
- Respalda el compromiso y la voluntad política para mantener la fuerza de la reforma; y
- Actuar de mecanismo de transferencia de tecnología y divulgación de lecciones aprendidas para la región.

Actividades ilustrativas:

- a. Inventariar todos los programas del gobierno de los Estados Unidos para ver si hay duplicación de actividades e identificar lagunas. Esto también podría ampliarse para cubrir los programas de otros donantes principales contra la corrupción.
- b. Inventariar toda la actividad de los donantes bilaterales y multilaterales en el campo de la transparencia y la anticorrupción con los mismos fines y para ayudar a crear un mecanismo de coordinación de donantes para la Región en general.
- c. Seguir apoyando a la Red para la Democracia y a Anticorrupción sin Fronteras.

Opción Estratégica 7: Fortalecer la capacidad investigativa de las agencias en su manejo de delitos complejos, tales como actividades corruptas (blanqueo de capitales y enriquecimiento ilícito)

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 investigativa 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 tales casos. Los casos también están sujetos a intervención por el poder ejecutivo (Panamá/CEMIS por ejemplo), y se declaran nulos o prescritos. La falta de voluntad política para perseguir a los "peces gordos" es claramente un problema. La mayoría de los países de la región LAC están comenzando a modernizar sus sistemas de justicia e introducir nuevos códigos de proceso penal. A nivel regional, organizaciones como CEJA están capacitando a funcionarios del sector judicial en la implementación de nuevos códigos. A nivel regional tal vez se pueda iniciar un movimiento de reforma convocando a conferencias y talleres regionales, para discutir de qué manera los países de la región han tratado estos problemas. Fortalecer a las agencias investigativas es clave para el éxito en este sentido. Un aspecto del problema es la inmunidad que se les concede a los funcionarios de los poderes ejecutivo y legislativo.

Los gobiernos de la región también deben fomentar prácticas y técnicas agresivas de rendición de cuentas, integridad y responsabilidad profesional que se encuentran en organizaciones policiales modernas, incluida la creación de unidades especializadas: unidades de Asuntos Internos, Inspecciones, e Investigación de Antecedentes. Se deben crear unidades de asuntos internos en estrecha coordinación con la oficina de la procuraduría responsable de iniciar acción legal contra empleados del gobierno, a fin de aumentar su aceptación por parte de la ciudadanía. Asuntos Internos también debe coordinarse con otros funcionarios y programas del gobierno contra la corrupción. En países que opinan que la policía es incapaz de auto-vigilarse, se debe animar al gobierno a formar una junta civil de fiscalización, ya sea temporal o permanente, como forma de generar confianza en la comunidad. La reforma de la policía debe ser parte de toda reforma del empleo público en un país. ICITAP tiene una extensa trayectoria de asistencia en este sentido.

Actividades Ilustrativas:

- a. Capacitación regional y talleres de discusión e información a los países sobre la forma en que estos pueden organizar investigaciones de casos contra la corrupción.
- b. Conferencia regional para discutir la eliminación de la inmunidad generalizada.
- c. Cursos regionales sobre blanqueo de capitales y conferencias para promover la coordinación de actividades de investigación financiera de varios países, especialmente transfronteriza, como Paraguay/Bolivia y Perú/Chile.

- d. Cursos regionales de capacitación para fiscales en técnicas nuevas de investigación y métodos regionales para mejorar técnicas forenses y contra la corrupción con la policía judicial y los fiscales.
- e. Compartir bancos de datos que tengan que ver con actividades ilícitas como cuentas bancarias secretas, blanqueo de capitales y activos, para que los funcionarios corruptos no encuentren refugio en otros países de la región.
- f. Seguir ayudando a ICITAP/INL en aspectos de reforma policial ya mencionados.
- g. Talleres regionales para crear estrategias y técnicas que mejoren la efectividad de la cooperación en materia de investigación judicial y enjuiciamiento de corrupción transnacional, según la Convención Interamericana contra la Corrupción y la Convención de la ONU contra la Corrupción.¹¹⁹

¹¹⁹Las dos convenciones subrayan la importancia de la asistencia jurídica mutua en investigaciones de corrupción. La falta de diálogo y coordinación entre los países tienen un marco común para cooperar en casos de investigación que limita seriamente la posibilidad de enjuiciamiento efectivo. Por ejemplo, la investigación de Montesinos y Fujimori requirió la asistencia legal de varios países latinoamericanos. El escándalo reciente con el ex Presidente Portillo de Guatemala es otro ejemplo. En términos generales, la mayoría de los países trata de mantener buenas relaciones bilaterales con los Estados Unidos y hasta con Suiza. Sin embargo, nuevas realidades están forzando a los países a asignar prioridad a la cooperación con los países vecinos. Probablemente porque tanto Estados Unidos como Suiza han aumentado su vigilancia y supervisión de los fondos que provienen de prácticas ilegales en América Latina, los funcionarios corruptos de la región están otra vez usando países como Argentina, Panamá, Uruguay y otros para ocultar sus fondos mal habidos.

Anexo 1: Alcance de Trabajo

Estudio Técnico de la Corrupción en América Latina

Antecedentes

Uno de los problemas más graves que América Latina y el Caribe enfrentan en la actualidad es la creciente incidencia de la corrupción. En la encuesta el 2002 que Latinobarómetro realiza todos los años en 17 países latinoamericanos, la corrupción se consideró el problema más grave que enfrenta la región, superado únicamente por el desempleo. Sin embargo, la encuesta de Latinobarómetro 2003 documentó la percepción de que se había avanzado en la reducción de la corrupción, y casi una tercera parte de los encuestados dijo que creía que se había progresado. Las respuestas oscilaron desde el 57% en Colombia al 10% en Guatemala. En 10 de los 17 países encuestados, la respuesta promedio iba entre 21 y 29%. Pese a estas percepciones, la corrupción sigue siendo un reto importante para el desarrollo en la región de Latinoamérica y el Caribe (LAC).

En el último decenio, en la mayoría de los países de la región LAC gobiernos y organizaciones no gubernamentales han realizado esfuerzos nacionales e internacionales para combatir la corrupción. Asimismo, la mayoría de los países latinoamericanos ha establecido alguna forma o entidad de control centralizado de la corrupción. Sin embargo, las pruebas parecen indicar que la falta de voluntad política, la debilidad de la capacidad institucional y la falta permanente de recursos han demorado la implementación e impedido un impacto sostenible. La mayoría de los candidatos que se postulan a puestos nacionales y locales rinden pleitesía al combate a la corrupción, pero la mayoría de las veces no se comprometen verdaderamente, y por lo tanto no ofrecen programas específicos una vez que están en el puesto, o simplemente no ponen en funcionamiento sus promesas de campaña. De igual forma, la sociedad civil, incluidos los medios de comunicación y el sector empresarial, han venido ocupándose más y más del tema mediante programas de defensa de la causa y actividades de fiscalización. Sin embargo, los grupos de la sociedad civil necesitan más capacidad técnica para seguir las investigaciones y los análisis en profundidad. Más aún, los denunciadores de actividades ilícitas han comenzado a desempeñar un papel cada vez más importante en la lucha contra la corrupción. Pese a todo, no hay mucho en materia de instrumentos jurídicos para proteger a los denunciadores contra las represalias y la intimidación.

La mayoría de los países, con pocas excepciones, están trabajando con la ayuda de donantes (incluida USAID), para reformar y modernizar sus sistemas de justicia, y la mayoría de los países está tratando de fortalecer sus instituciones de control y auditoría. Por cierto, muchos países han adoptado normas más estrictas de gestión financiera mediante la promoción de rigurosa contabilidad y el establecimiento de sistemas integrados de administración financiera, que han aumentado la transparencia contable y reducido las oportunidades de fraude.

En parte debido a la creciente información sobre los costos y efectos de la corrupción en la región LAC, y con la corrupción todavía como tema prominente en el programa de las organizaciones internacionales y los grupos nacionales, muchos gobiernos en la región se han visto presionados para lanzar o dar nueva fuerza a políticas de anticorrupción.

La primera Cumbre de las Américas que se celebró en Miami en 1994, reconoció que la corrupción es un motivo aceptable de inquietud internacional sobre el desarrollo. El primer Foro de Lucha contra la Corrupción, celebrado en 1999, ratificó este esfuerzo. Con el apoyo del Proceso de Cumbres, 28 países del continente han ratificado la Convención Interamericana contra la Corrupción de 1998, y ahora existe un proceso de leyes contra la corrupción y vigilancia de prácticas corruptas en forma periódica. El mecanismo ofrece numerosas oportunidades de reducir los paralizantes efectos de la corrupción sobre instituciones democráticas frágiles y economías de mercado en la región. La Convención de la OCDE sobre el Combate al Soborno de Funcionarios Públicos en Negocios Internacionales fue firmada en 1997 por 34 países (incluido México en la región LAC) y está ayudando a luchar contra la corrupción en los negocios internacionales. En fecha más reciente, diciembre de 2003, diecisiete países latinoamericanos firmaron la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción.

La corrupción también aparece mencionada específicamente como inquietud de la política exterior estadounidense en la Estrategia de Seguridad Nacional de septiembre de 2002. La estrategia conjunta Estado-USAID para el ejercicio fiscal 2004-2009 procura implementar muchas de sus recomendaciones, especialmente la sección que pide que Estados Unidos elabore, "... instituciones de gobierno transparentes y responsables." La Cuenta del Milenio, la iniciativa de política exterior más importante en más de cuarenta años, asigna enorme importancia a indicadores de corrupción para determinar la idoneidad de un país para recibir fondos. Cuando se estudian los métodos regionales para reducir la corrupción hay otros muchos documentos de política y programación que consultar. El Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo también han comenzado nuevos programas en este campo.

Los programas de LAC financiados con fondos regionales deben ser regionales en método y enfoque, relacionados con los objetivos de la Cumbre, la Convención Interamericana contra la Corrupción, la Estrategia México-Centro América, y/o reflejar otras inquietudes transfronterizas que se manejan mejor con un enfoque regional.

Objetivo del Estudio

Realizar un estudio técnico sobre las tendencias más recientes de la corrupción en la región LAC, incluidas recomendaciones estratégicas para la Oficina de LAC de USAID sobre opciones para resolver la corrupción desde una perspectiva regional. Este estudio constituirá la base de un método regional efectivo, realista y amplio para los cinco años de la estrategia, 2004-2009. El estudio pondrá de relieve áreas de oportunidades y recomendará métodos factibles.

El contratista realizará un estudio técnico concebido para responder o tratar una serie de preguntas e inquietudes pertinentes a un método regional para reducir la corrupción en la región. Se explorarán componentes y alternativas para el análisis contra la corrupción, incluidos:

- Fiscalización de compras y presupuestos en los sectores sociales;
- Inmunidades políticas y parlamentarias;
- Necesidades de la sociedad civil (alianzas, recaudación de fondos y capacidad); y

- Mecanismos de aplicación de las leyes contra la corrupción

Sin limitarse a ellas, entre las cuestiones específicas, inquietudes y problemas a los que responderá el estudio técnico se cuentan:

1. ¿Cuán efectiva ha sido la Convención Interamericana contra la Corrupción?
¿Cuáles han sido sus aciertos, sus fracasos y sus retos?
2. ¿Qué se puede hacer a nivel regional para que la Convención sea más efectiva en la reducción de la corrupción? ¿Qué papel le cabe a USAID para hacer que la Convención sea más efectiva nivel regional?
3. ¿Cuáles son los aspectos problemáticos más graves en el campo de la corrupción? (Los flancos fuertes y débiles, las oportunidades y las amenazas que plantea la corrupción a nivel regional, (v.g. la región de América Latina y el Caribe en su totalidad).
4. ¿Qué es lo que ha dado buenos resultados en programas contra la corrupción sobre los cuales USAID pueda seguir construyendo? (Prácticas óptimas).
5. ¿Cuáles son las nuevas oportunidades en la programación contra la corrupción?
6. ¿Quiénes son los principales protagonistas y aliados de la implementación a nivel regional, sub-regional, y de país (ONG, universidades, gobiernos)?
7. ¿Qué métodos nuevos y creativos hay para reducir la corrupción? ¿Hay cambios recomendados al marco legislativo relativo a la corrupción o a la Convención que ayudarían a reducir la corrupción?

Otras Consideraciones

El equipo del estudio tendrá muy en cuenta la evolucionante política del gobierno de los Estados Unidos en materia de corrupción, como se describe en documentos del tipo de los siguientes:

- La Estrategia Nacional de Seguridad
- La Estrategia Conjunta USAID - Departamento de Estado
- Documentos de la Cumbre de las Américas
- Convención Interamericana contra la Corrupción, de la OEA
- Carta Democrática Interamericana
- Convención Interamericana sobre el Tráfico Internacional de Menores
- Ley de buen gobierno y contra la corrupción
- Foro Global para la Lucha contra la Corrupción
- Convención de la ONU contra el Delito Transnacional Organizado y protocolos complementarios
- Expertos de los G-8 en Delito Transnacional
- Trabajo de la OCDE DAC sobre el nexo entre la seguridad y el desarrollo: Preguntas y retos para la ayuda
- Documento oficial sobre la ayuda exterior de los Estados Unidos
- La ayuda exterior y el interés nacional
- Convención de la OCDE sobre la Lucha contra el Soborno de Funcionarios Extranjeros en Transacciones Internacionales
- Departamento de Estado, Estrategia Internacional contra la Corrupción

- Cuenta Desafío del Milenio

Productos a Entregar

1. El Estudio (incluido Índice y Resumen Ejecutivo) en formato electrónico y cinco (5) copias en papel. El documento no excederá 50 páginas (aunque se puede adjuntar un anexo con texto adicional).
2. Presentación oral en inglés sobre los resultados del estudio.
3. Generalidades del estudio en un disco con versión en *Power Point*.

Método Técnico

El contratista formará un equipo con experiencia en:

- Estudios y análisis contra la corrupción, incluidos manejo financiero, descentralización, ética en el sector privado, y medios de comunicación,
- Operaciones del sistema de justicia, especialmente de la procuraduría en América Latina,
- Organizaciones y redes de la sociedad civil,
- Diversas convenciones contra la corrupción y otros documentos internacionales pertinentes, estrategias de los Estados Unidos, documentos y objetivos de política exterior de los Estados Unidos, y
- Programación, indicadores y mediciones de USAID.

Uno de los profesionales actuará de Jefe de Equipo. El equipo examinará los documentos pertinentes de políticas ya mencionados y entrevistará a funcionarios apropiados de las oficinas de LAC, DCHA, y WHA. El 27 de abril se celebrará en USAID una reunión, presidida por USAID con los aliados que tienen contratos por cantidad indefinida (IQC) en el campo de la anticorrupción a fin de discutir sus experiencias con programas de anticorrupción, indicadores y otros resultados aplicables. Estos debates servirán de insumo para el estudio regional.

Plazos

Todo el trabajo se completará para el 10 de mayo de 2004. El borrador del informe (en copia en papel y en formato electrónico) se presentará el 15 de mayo de 2004. El informe final del estudio y otros productos a entregar se presentarán el 14 de junio de 2004.

Anexo 2: Lista de Entrevistas

USAID/Washington <ul style="list-style-type: none"> • Steve Hendrix, asesor de ROL, LAC • Maria Barron, asesora en sociedad civil, LAC • Madelene O'Donnell, asesora en gobierno, DCHA • Jerry O'Brien, especialista contra la corrupción, DCHA • Gene Ward, Asesor senior, financiamiento político, DCHA • Eric Kite, Funcionario de democracia, DCHA 	IFI <ul style="list-style-type: none"> • Janine Perfit, especialista senior en sociedad civil, División de Estado, Gobierno y Sociedad Civil, BID • Mark Payne, especialista en desarrollo, División de Estado, Gobierno y Sociedad Civil, BID • Linn Hammergren, asesora de ROL y gobierno, PREM, Banco Mundial (telefónicamente) • Ronald Scheman, Director General, CIDI/OEA
Departamento de Estado <ul style="list-style-type: none"> • Alain Norman, Funcionario de planificación de políticas, WHA/PPC • John Brandolino, Director en Iniciativas gubernamentales y contra la corrupción, INL • Richard Werksman, Asesor sobre la Convención Interamericana contra la Corrupción • Jim Parrot, INL/Perú, Unidad de delitos financieros y blanqueo de capitales (telefónicamente) 	Otras organizaciones de Estados Unidos <ul style="list-style-type: none"> • Bradley Smith, Presidente, Comisión Federal Electoral (conferencia) • Charles Kolb, Presidente, Comité para el desarrollo económico (conferencia) • Charles Lewis, Director ejecutivo, Center for Public Integrity (conferencia) • Larry Noble, Director ejecutivo, Center for Responsive Politics (conferencia) • Vonda Brown, Especialista en transparencia / Programas de la sociedad civil, Partners of the Americas
Departamento de Justicia <ul style="list-style-type: none"> • Ray Rivera, ICITAP • Tim Delaney, ICITAP (mensaje electrónico) 	Organizaciones regionales <ul style="list-style-type: none"> • Juan Enrique Vargas, Director ejecutivo, Centro de Estudios de Justicia de las Américas • Luciana Sánchez, Directora de Programas, Centro de Estudios de Justicia de las Américas

Transparencia Internacional	Otros
<ul style="list-style-type: none">• Peter Eigen, Presidente, TI• Nancy Zucker Boswell, Directora Gerente, TI-USA	<ul style="list-style-type: none">• Mitch Seligson, Profesor de Ciencias Políticas, Universidad de Pittsburgh (telefónicamente)
<p style="text-align: center;">Casals & Associates, Inc.</p> <ul style="list-style-type: none">• Sergio Diaz-Briquets, Vicepresidente• Olga Nazario, oficina de campo en Guatemala (por correo electrónico)• Frank Miller, COP, Colombia (por correo electrónico)• Sally Taylor, COP, Honduras (por correo electrónico)• Margaret O'Donnell, Bolivia (por correo electrónico)	

Anexo 3: Bibliografía

Ades, A. y R.D. Tella. 1996. "The Causes and Consequences of Corruption: A Review of Recent Empirical Contributions" [Causas y consecuencias de la corrupción: Reseña de contribuciones empíricas recientes] en B. Harris - White y G. White eds. *Liberalization and the New Corruption*. IDS Bulletin, Vol.27, No. 2 : 6-11.

Proyecto Responsabilidad/Anticorrupción en las Américas (Proyecto AAA) 2004. *Módulo de Asistencia Técnica (MAT) Financiamiento de los partidos políticos en Argentina, Chile, Costa Rica y Mexico: Lecciones para América Latina*. Alexandria: Kwik Copy Printing/AAA Project.

Proyecto Responsabilidad/Anticorrupción en las Américas (Proyecto AAA). 2004. *Módulo de Asistencia Técnica (MAT) Sistemas Integrados de Administración Financiera. Prácticas Óptimas. Estudios de Casos: Bolivia y Chile*. Alexandria: Kwik Copy Printing/AAA Project.

Proyecto Responsabilidad/Anticorrupción en las Américas (Proyecto AAA). *Módulo de Asistencia Técnica (MAT) Sistemas Integrados de Administración Financiera en 17 Municipios de Centroamérica*. Alexandria: Kwik Copy Printing/AAA Project.

Proyecto Responsabilidad/Anticorrupción en las Américas (Proyecto AAA). 2004. *Módulo de Asistencia Técnica (MAT). Auto-Evaluación de Controles como Instrumento para mejorar las Organizaciones en América Latina*. Alexandria: Kwik Copy Printing/AAA Project.

Proyecto Responsabilidad/Anticorrupción en las Américas (Proyecto AAA). 2004. *Módulo de Asistencia Técnica (MAT) En qué forma la participación de los ciudadanos puede fortalecer la transparencia y la responsabilidad en América Latina y el Caribe*. Alexandria: Kwik Copy Printing/AAA Project.

Proyecto Responsabilidad/Anticorrupción en las Américas (Proyecto AAA) y Roberto de Michelle. 2004 *Módulo de Asistencia Técnica (MAT). Participación Ciudadana en el Seguimiento de la Convención Interamericana Contra la Corrupción*. Alexandria: Kwik Copy Printing/AAA Project.

Proyecto Responsabilidad/Anticorrupción en las Américas (Proyecto AAA)/Casals & Associates/USAID. 2004. *Estudio de la Corrupción en Panamá*. Alexandria: Kwik Copy Printing/AAA Project.

Proyecto Responsabilidad/Anticorrupción en las Américas (Proyecto AAA)/ Casals & Associates/USAID. 2002. *Estudio de la Corrupción en Ecuador*.

Aselin, Lynette. 1995. "Integrated Financial Management in Latin America, as of 1995" [Gestión financiera integrada en América Latina desde 1995] *LAPTS Occasional Paper Series*, Número 18. División de Modernización del Sector público / Región LAC, Banco Mundial, Washington, D.C.

Behn, Robert D. 2001. *Rethinking Democratic Accountability*. [Volver a pensar la responsabilidad democrática] Washington, D.C.: The Brookings Institution.

Belchinger, Verena. 2002. “Corruption and political parties” [Corrupción y partidos políticos] (versión mimeográfica). Washington: D.C.: Management Systems International.

Berthin, Gerardo y Patricio Maldonado. 2004 “Transparency and Developing Legal Frameworks to Combat Corruption in Latin America,” [Transparencia y la creación de marcos jurídicos para combatir la corrupción en América Latina] *Southwestern Journal of Law and Trade in the Americas*, Volume 10 (Verano):101-120.

Berthin, Gerardo. 2003. *Gobierno y gobernabilidad electrónica: estrategias y lecciones para el desarrollo humano*. La Paz, Bolivia: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.

Berthin, Gerardo. 2003. “Bolivia most current overview of corruption” [Bolivia generalidades más actuales sobre la corrupción] (Versión mimeográfica).

Bibesheimer, Cristina y J. Mark Tayne. 2001. *BID Experience in Justice Reform. Lessons Learned and Elements for Policy Formulation*. [Experiencia del BID en reforma de la justicia. Lecciones aprendidas y elementos para la formulación de políticas] Washington, D.C.: BID.

Brandolino, John. 2003. The United States and International Anticorruption Efforts. [Estados Unidos y los esfuerzos internacionales contra la corrupción] *Federal Ethics Report*, pp.1-17.

Camacho Encinas, Juan Carlos. 2002. “Viabilidad de los Sistemas Integrados de Administración Financiera en América Latina,” Universidad de Chile (versión mimeográfica).

Campos, Edgardo J., Donald Lien y Sanjay Pradhan. 1999. “The Impact of Corruption on Investment: Predictability Matters.” [El impacto de la corrupción sobre la capacidad de predecir las inversiones tiene importancia] *World Development*, Volumen 27, Número 6, pp. 1059-1067.

Casals & Associates/USAID. 2003. *Programa Fortalecimiento de la Transparencia y la Rendición de Cuentas en Colombia: Control Interno para Entidades del Estado*. Bogotá, Colombia: Servigraphic.

Casals & Associates/USAID. 2003. *Construyendo Confianza en la Administración Pública: Gestión Ética para Entidades Públicas*. Bogotá, Colombia: Impresol.

Casals & Associates/USAID. 2002. *Honduras: Estudio anticorrupción*. Alexandria.

Casals & Associates, Inc./ Proyecto Atlatl, 2002. “Informe trimestral,” 2002.

Center for Public Integrity. 2004. *The Public Integrity Index*. [Índice de integridad pública] Washington, D.C.: A disposición en Internet: (<http://www.publicintegrity.org/ga>).

Cepeda Ulloa, Fernando. 2003. “Colombia: Crisis de gobernabilidad,” en Jorge Domínguez y col. *Constructing Democratic Governance in Latin America*. [Creación de una forma democrática de gobierno en América Latina] Baltimore: John Hopkins University Press.

Chile, Contraloría General. 2003. “Contraloría General de la República fija Normas de Procedimiento sobre Rendición de Cuentas,” 2003. A disposición en Internet (<http://www.contraloria.cl/documentos/RENDICION.pdf>).

Colombia, Contraloría General. 2002. Transparencia contra la corrupción Propuesta de gestión del Contralor General de la República, Antonio Hernández Gamarra (2002-2006). A disposición en Internet: (<http://www.contraloriagen.gov.co/despcontralor/contenido/corrupcion.pdf>).

Contreras Manuel E. 1997. “Capacity Building in the Bolivian Social Policy Analysis Unit. Reflections of a practitioner.” [Creación de capacidad en la unidad de análisis de políticas sociales de Bolivia. Reflexiones de un practicante] en Merilee S. Grindle, *Getting Good Government. Capacity Building in the Public Sectors of Developing Countries*. [Para tener buen gobierno. Creación de capacidad en los sectores públicos de los países en desarrollo] Cambridge, Mass: Harvard University Press.

Corporación Latinobarómetro. 2003. *Informe – Resumen la Democracia y la Economía Latinobarómetro [en línea]*. A disposición en Internet: (<http://www.latinobarometro.org/ano2003.htm>)

Darden, Keith. 2002. *Graft and Governance: Corruption as an Informal Mechanism of State Control*. [Soborno y gobierno. La corrupción como mecanismo informal de control estatal] New Haven, CT: Yale University.

de Michele, Roberto. 2004a. “El Mecanismo de Seguimiento de la Convención Interamericana contra la Corrupción, evaluación preliminar: ¿El vaso semivacío?” *Southwestern Journal of Law and Trade in the Americas*, Volumen 10, (Verano: 101-125).

de Michele, Roberto. 2004b. *Módulo de Asistencia Técnica (MAT). Participación Ciudadana en el Seguimiento de la Convención Interamericana contra la Corrupción*. Alexandria: Kwik Copy Printing/AAA Project.

de Michele, Roberto. 2003 “Iniciativas para Incrementar la Transparencia y Prevenir la Corrupción. Fichas de Trabajo,” Washington, D.C.: Departamento Legal/ BID.

de Michele, Roberto y Néstor Baragli. 2002. “Una Experiencia de Trabajo Conjunto entre la Sociedad Civil y el Sector Público: Actuación de la Oficina Anticorrupción de la República Argentina en el Marco de la Convención Interamericana contra la Corrupción y su Mecanismo de Seguimiento.” *La Ley*, Año LXVI N° 220. Buenos Aires, Argentina.

de Michele, Roberto. 2002. “Confianza, Interés Público y Corrupción.” *Revista Encrucijadas*, No. 19, año 2. Buenos Aires, Argentina: Universidad de Buenos Aires.

della Porta, Donatella, y Alberto Vanucci. 1999. *Corrupt Exchanges: Actors, Resources, and Mechanisms of Political Corruption*. [Protagonistas, recursos y mecanismos de corrupción política] Nueva York: Aldine De Gruyter.

De Soto, Hernando. 2000. *The Mystery of Capital*. [El misterio del capital] Nueva York: Basic Books.

De Sousa Santos, Boaventura. 1998. “Participatory Budgeting in Porto Alegre: Toward a Redistributive Democracy,” [Presupuestación participativa en Porto Alegre: Hacia una democracia redistributiva] *Politics and Society*, Stoneham (Diciembre).

Development Cooperation Directorate (DCD)/Development Assistance Committee (DAC). 2003. “Synthesis of Lessons Learned of Donor Practices in Fighting Corruption” [Síntesis de lecciones aprendidas de prácticas de donantes en la lucha contra la corrupción] [en línea]. A disposición en Internet:
<http://www.oecd.org/dataoecd/14/44/19936969.pdf>

Development Cooperation Directorate (DCD)/Development Assistance Committee (DAC). 2003. “Security System Reform and Governance: Policy and Good Practice”. [Reforma del sistema de seguridad y gobierno: política y buena práctica] Reunión de alto nivel, 10-11 diciembre.

Devine, Tom. 1997. *The Whistleblower’s Survival Guide: Courage without Martyrdom*. [Guía para la supervivencia del denunciante: Valentía sin martirio] Washington, D.C.: Fund for Constitutional Government (Government Accountability Project).

Di Tella, Raphael y William D. Savedoff. 2001 *Diagnosis Corruption. Fraud in Latin America’s Public Hospitals*, [Diagnóstico corrupción. Fraude en los hospitales públicos de Latinoamérica] Washington, D.C: Banco Interamericano de Desarrollo.

Doig, Alan. 1997. “Good Government and Sustainable Anticorruption Strategies A Role for Independent Anticorruption Agencies?” [Bueno gobierno y estrategias sustentables de anticorrupción: ¿Función para las agencias contra la corrupción?] en Rick Stapenhurst y Kpundeh, eds. *Fighting Corruption: Lessons of Experience*. [Lucha contra la corrupción: Lecciones de la experiencia] EDI Seminar Series. Washington, D.C.: Banco Mundial.

Echebarria, Koldo y Francisco Longo. 2000. “La Nueva Gestión Pública en la Reforma del Núcleo Estratégico del Gobierno: Experiencias Latinoamericanas,” CLAD.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)2003. *Foreign Investment in Latin America and the Caribbean*. [Inversión extranjera en América Latina y el Caribe] Santiago: ECLAC.

Evenett, Simon J. y Bernard M. Hoekman. 2004. *Government Procurement: Market Access, Transparency, and Multilateral Trade Rules*. [Compras en el sector público:

Acceso a mercados, transparencia y reglas de comercio multilateral] Banco Mundial, documento de trabajo en investigación de políticas 3195, enero.

Federación de Municipios del Istmo Centroamericano (FEMICA)/Banco Interamericano de Desarrollo. 2003. *Los Mecanismos Formales para una Mejor Transparencia y Administración Fiscal en los Gobiernos Locales de Centroamérica. Guatemala: FEMICA.*

Freedom House. 2004. *Countries at the Crossroads: A Survey of Democratic Governance.* [Países en una encrucijada: Reseña de gobierno democrático] Nueva York: Freedom House.

Gargarella, Roberto. 2002. “Too Far Removed from the People: Access to Justice to the Poor: The Case of Latin America” [Demasiado lejos del pueblo: Acceso de los pobres a la justicia: El caso de Latinoamérica] (Versión mimeográfica), PNUD.

González de Asís, Maria. 2000. Reducing Corruption: Lessons from Venezuela. [Reducción de la corrupción: Lecciones de Venezuela] *PREM Notes*, 39 (Mayo). Washington, D.C.: Banco Mundial.

Grupo de los Ocho (8). 2003. *Fighting Corruption and Improving Transparency, A G8 Declaration.* [Lucha contra la corrupción y aumento de la transparencia, Declaración de los G8] Evian: 2003 Cumbre G-8.

Gupta, Sanjeev, Hamid Davoodi y Rosa Alonso-Terme. 1998. “Does Corruption Affect Income Inequality and Poverty?” [¿Afecta la corrupción a la desigualdad de ingresos y a la pobreza?] Documento de trabajo del FMI.

Haufler, Virginia. 2001. “A Public Role for the Private Sector: Industry Self-Regulation in a Global Economy”. [Papel público para el sector privado: Autoregulación de la industria en una economía globalizada] Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace.

Hendrix, Steve. 2003. “USAID Promoting Democracy and Rule of Law in Latin America and the Caribbean.” [Promoción de la democracia y el estado de derecho en América Latina y el Caribe por USAID] *Southwestern Journal of Law and Trade in the Americas*, Volumen 9, Número 2, pp. 277-320.

Banco Interamericano de Desarrollo. 2004. *Report on the Activities Undertaken to Follow-up on the Summit Against Corruption Mandates.* [Informe de las actividades emprendidas en seguimiento de los mandatos de la Cumbre contra la Corrupción] Washington, D.C. BID.

Banco Interamericano de Desarrollo, Departamento de Desarrollo Sustentable. 2003. *Modernization of the State Strategy Document.* [Documento de estrategias para la modernización del estado] Washington, D.C.

Banco Interamericano de Desarrollo. 2002. “e-Government Procurement (e-GP): Lessons Learned and New Opportunities for Development – Conference Proceedings.”

[Compras electrónicas en el gobierno: Lecciones aprendidas y nuevas oportunidades para el desarrollo. Memoria de la conferencia] Washington, D.C.: BID.

Banco Interamericano de Desarrollo. 2001. “Strengthening a Systemic Framework against Corruption for the Inter-American Development Bank,” [Fortalecimiento de un marco sistémico contra la corrupción para el Banco Interamericano de Desarrollo] Febrero 28.

Banco Interamericano de Desarrollo. 2001. *The Business of Growth: Striving for Competitiveness in Latin America*. [El negocio del crecimiento: Lucha para alcanzar la competitividad en América Latina] Washington D.C.: BID Economic and Social Progress in Latin America.

Inter-American Dialogue. 2004. *Against the Odds: Democracy in Latin America: a Report of an Inter-American Dialogue Conference Democracy and Leadership Challenges in Latin America*. [Contra la corriente: La democracia en América Latina. Informe de una conferencia de Diálogo Interamericano sobre retos a la democracia y el liderazgo en América Latina] Washington, D.C: Diálogo Interamericano, marzo 2004. Washington, DC

Justice Studies Center of the Americas. 2003. *Report of Judicial Systems of the Americas 2002/2003*. [Informe sobre los sistemas judiciales en las Américas 2002/2003] Santiago: CEJA.

Kaufmann, Daniel y Aart Kraay. 2004. “Governance Matters III: New Indicators for 1996-2002 y Methodological Challenges” [El buen gobierno importa III: Nuevos indicadores para 1996-2002 y retos metodológicos] en Transparencia Internacional. *Global Corruption Report 2004*. [Informe mundial sobre la corrupción 2004] Londres: Pluto Press.

Kaufmann, Daniel. 2003. “Rethinking Governance: Empirical Lessons Challenge Orthodoxy” [Volver a pensar el gobierno: Lecciones empíricas desafían a la ortodoxia] (Versión mimeográfica). Washington, D.C.: Banco Mundial.

Klitgaard, Robert. 2004. “Successes and Failures in Combating Corruption”. [Éxitos y fracasos en la lucha contra la corrupción] Discurso ante APEDE, Panamá, Marzo 19.

Klitgaard, Robert, y col. 2000. *Corrupt Cities: A Practical Guide to Cure and Prevention*. [Ciudades corruptas: Guía práctica para su cura y prevención] Oakland: Institute for Contemporary Studies (ICS).

Klitgaard, Robert. 1992. *Controlando la Corrupción*. La Paz: Quipus.

Langseth, Petter, Rick Stapenhurst, y Jeremy Pope. 1997. *The Role of a National Integrity System in Fighting Corruption*. [El papel de un sistema nacional de integridad en la lucha contra la corrupción] Washington, D.C.: Instituto de Desarrollo Económico, Banco Mundial.

Latinobarómetro. 2003 *Informe Latinobarómetro 2003*. Santiago: Latinobarómetro.

Lipset, Seymour Martin y Gabriel Salman Lenz. 2000. "Corruption, Culture, and Markets." En L. Harrison y S. Huntington, eds. *Culture Matters*. Nueva York: Basic Book, 2000 (pp. 112-124).

Malik, Adeel. 2002. "State of the Art en Governance Indicators." [Lo más nuevo en indicadores de buen gobierno] Documento ocasional. Nueva York: PNUD.

Mani, Sunil. 2002. *Government Innovation and Technology Policy: An International Comparative Analysis*. [Innovación en el gobierno y política tecnológica: Análisis comparativo internacional] Cheltenham, RU: Edwar Elgar.

Mauro, Paulo. 1997. "Why worry about corruption?" [¿Por qué preocuparse por la corrupción?] Washington D.C.: Fondo Monetario Internacional FMI

Meagher, Patrick. 2002. *Anticorruption Agencies: A Review of Experiences*. [Entidades anticorrupción: Reseña de experiencias] College Park, MD: IRIS Center, University of Maryland.

México, Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM). 2001. Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo 2001-2006 (México). A disposición en Internet: (<http://www.ci.inegi.gob.mx/normateca/Programas/PROGRCCFT.htm>).

Moreno Ocampo, Luis. 2003. "State capture: who represents the poor?" [Captura del estado: ¿Quién representa a los pobres?] *Development Outreach: Putting Knowledge to Work for Development* [en línea]. A disposición en Internet: (<http://www1.worldbank.org/devoutreach/article.asp?id=100>).

MSI/USAID. 2001. *Mexico Governance Democracy Assessment*. [Estudio del gobierno y la democracia]

National Democratic Institute for International Affairs (NDI). 1998. *The Public Funding of Political Parties: An International Comparative Study*. [Financiamiento público de los partidos políticos: Estudio comparativo internacional] Johannesburgo: NDI.

Organización de Estados Americanos, Oficina de Seguimiento de la Cumbre. 2002. "Plan de Acción para la Cumbre de las Américas en Quebec" [en línea]. A disposición en (<http://www.summit-americas.org/Documents%20for%20Quebec%20City%20Summit/Quebec/plan-e.pdf>)

Organización de Estados Americanos, Oficina de Seguimiento de la Cumbre. 2002. "Declaración de Quebec" [en línea]. A disposición en Internet: ([http://www.summit-americas.org/Documents%20for%20Quebec%20City%20Summit/Quebec/Declaration%20of%20Quebec%20City%20\(final\).htm](http://www.summit-americas.org/Documents%20for%20Quebec%20City%20Summit/Quebec/Declaration%20of%20Quebec%20City%20(final).htm))

Organización de Estados Americanos, Oficina de Seguimiento de la Cumbre. 1998. “Plan de Acción de la Segunda Cumbre de las Américas” [en línea]. A disposición en Internet: (<http://www.summit-americas.org/chileplan.htm>)

Organización de Estados Americanos, Oficina de Seguimiento de la Cumbre. 1994. “Plan de Acción de la Primera Cumbre de las Américas” [en línea]. A disposición en Internet: (<http://www.summit-americas.org/miamiplan.htm>)

Organización de Estados Americanos. 1994. *Convención Interamericana sobre el Tráfico de Menores*.

Organización de Estados Americanos. *Carta Democrática Interamericana* [en línea]. A disposición en Internet: (http://www.oas.org/charter/docs/resolution1_en_p4.htm).

Organización de Estados Americanos. 1996. *Convención Interamericana contra la Corrupción*. A disposición en Internet: (<http://www.oas.org/juridico/english/Treaties/b-58.html>).

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). 2003. “White Paper on Corporate Governance in Latin America” [Documento oficial sobre el gobierno corporativo de América Latina] París: OCDE y Center for Cooperation for Non-Members (CCMM).

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). 1997. *Convenio de Lucha contra la Corrupción de Agentes Públicos Extranjeros en las Transacciones Comerciales Internacionales*. (Diciembre)

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). 2003. *Guidelines and Country Experience, Managing Conflict of Interest in Public Service* [Directrices y experiencias de países. Manejo de los conflictos de intereses en la función pública].

Pepys, Mary Noel. 2003. “Corruption in the Justice Sector”. [Corrupción en el sector justicia] Washington, D.C.: Management Systems Internacional/ US Agency for Internacional Development.

Peruzzotti, Enrique y Catalina Smulovitz. 2002. *Civil Society, the Media and Internet as Tools for Creating Accountability to Poor and Disadvantaged Groups in Latin America*. [La sociedad civil, los medios de comunicación e Internet como instrumentos para crear responsabilidad ante grupos de pobres y desventajados en América Latina] Nueva York: PNUD Serie de trabajos ocasionales, No. 13.

Polidano, C. 2001 “Administrative Reform in Core Civil Services: Application and Applicability of the New Public Management.” [Reforma administrativa en funciones públicas básicas: Aplicación y aplicabilidad de la nueva gestión pública] en Willy McCourt y Martin Minogue, eds., *The Internalization of New Public Management: Reinventing the Third World State*. Cheltenham: Edward Elgar.

Proyecto de Reforma y Modernización del Estado, Chile. 2003. *Gobierno Electrónico en Chile: Estado del Arte*. Santiago, Chile: Universidad de Chile.

República de Corea. 2003. “Global Forum III on Fighting Corruption and Safeguarding Integrity: Final Declaration” [Foro mundial III sobre la lucha contra la corrupción y la salvaguarda de la integridad: Declaración final] [en línea]. A disposición en Internet: (<http://www.state.gov/g/inl/rls/other/21855.htm>)

Rose-Ackerman, Susan. 1999. *Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform*. [Corrupción y gobierno: Causas, consecuencias y reforma] Nueva York: Cambridge University Press.

Rose-Ackerman, Susan. 2001 “¿Una Administración Reducida Significa una Administración más Limpia?” *Nueva Sociedad*. pp. 66-79.

Rose-Ackerman, Susan. 2001. “Trust, Honesty and Corruption: Theories and Survey Evidence from Post-Socialist Society.” [Confianza, honestidad y corrupción: Teorías y pruebas de encuestas de una sociedad post socialista] Yale Law and Economic Research Paper Number 225. A disposición en Internet: (<http://papers.ssrn.com/abstract=283429>).

Rubino-Hallman, Silvana. 2002. “E-Government in Latin America and the Caribbean: Reinventing Governance in the Information Age.” [El gobierno electrónico en América Latina y el Caribe: Re-inventar la gobernabilidad en la era de la información] CLAD.

Sachs, Jeffrey D. y Joaquín Vial. 2003. “Can Latin America Compete?” [¿Puede Latinoamérica competir?] en World Economic Forum, *The Latin American Competitiveness Report, 2001-2002*. Oxford University Press (pp. 10-28).

Schaeffer, Michael. 2002. “*Corruption and public finance*.” [Corrupción y finanzas públicas] Washington, D.C.: Management Systems Internacional/US Agency for International Development.

Schwenke, Stephen. 2002. “Draft: a summary of sectoral reviews of corruption in less developed and transitional countries.” [Borrador: resumen de reseñas sectoriales de la corrupción en países menos desarrollados y en transición] Washington, D.C.: Management Systems Internacional/US Agency for International Development.

Seligson, Mitchell A. 2004. “*Victimization Scale*” [Escala de victimización] proyecto de la universidad de Pittsburgh sobre la corrupción y la opinión pública en América Latina, en Transparencia Internacional Informe Mundial sobre la Corrupción 2004. Londres: Pluto Press.

Seligson, Mitchell A. 2002. “Corruption and Democratization in Latin America.” [Corrupción y democratización en América Latina] (Versión mimeográfica)

SICE. Information System for Monitoring Public Procurement - Sistema de información para la vigilancia de la contratación estatal [en línea]. A disposición en World Wide Web (<http://www.sice-cgr.gov.co/>).

Tanzi, Vito. 2000. *Policies, Institutions and the Dark Side of Economics*. [Políticas, instituciones y el lado oscuro de la Economía] Cheltenham: Edward Elgar.

Tanzi, Vito y Hamid Davoodi. 1998. "Corruption, Growth, and Public Finances." [Corrupción, crecimiento y finanzas públicas] Washington D.C.: Fondo Monetario Internacional, documento de trabajo.

Tomassini, Luciano y Marianela Armijo. 2002. "Reforma del Estado en América Latina: Experiencias y Desafíos," Santiago de Chile: Editorial LOM.

Transparencia Internacional. 2004. *Informe mundial sobre la Corrupción 2004. Enfoque especial: La corrupción política*. Sterling: Pluto Press.

Transparencia Internacional. *Barómetro 2003*. Berlin: TI.

Transparencia Internacional. 2003. "Corruption Fighters' Tool Kit 2002-2003. Civil Society Experience and Emerging Strategies," [Juego de herramientas de los que luchan contra la corrupción 2002-2003. La experiencia de la sociedad civil y estrategias emergentes] Berlín: TI.

Transparencia Internacional. 2000, *Transparencia Internacional Sourcebook, 2000*. Londres: TI.

Transparencia Mexicana. 2003. *Encuesta Nacional de Corrupción y Buen Gobierno*. México, DF: Transparencia Mexicana.

Transparencia por Colombia. 2002. *Índice de Integridad de las Entidades Públicas: Comparativo de los Poderes del Estado*. A disposición en Internet: (<http://www.transparenciacolombia.org.co>).

Treisman, Daniel. 1998. "The Causes of Corruption: A Cross-National Study." [Las causas de la corrupción: Estudio transversal entre países] *Journal of Public Economics*, 76, 3 (1998).

Naciones Unidas. 2003. *Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción*. Mérida, México.

Naciones Unidas. 2000. *Prevención del delito y Justicia Penal*. Asamblea General de las Naciones Unidas.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).2004. *Informe sobre la Democracia en América Latina*. Nueva York: PNUD.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). 2004. *Lecciones en reforma de la administración pública*. Nueva York: PNUD.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). 2003. *Lecciones contra la corrupción*. Nueva York: PNUD, Diciembre.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).2002. *Informe sobre el Desarrollo Humano 2002*. Nueva York: PNUD.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). 1997. *Corrupción y Buen Gobierno*. Nueva York: PNUD, Management Development and Governance Division, Documento de trabajo número 3.

Congreso de los Estados Unidos. 2004. *Report to Congress Pursuant to the International Anticorruption and Good Governance Act* [Informe al Congreso sobre la ley contra la corrupción internacional y el buen gobierno] (Ley 106-309), mayo.

Congreso de los Estados Unidos. 2003. *Title VI—Millennium Challenge Act of 2003*. [Título IV. Ley Desafío del Milenio 2003] Washington, DC.

Departamento de Estado de los Estados Unidos. 2004. *Report to Congress Pursuant to the International Anticorruption and Good Governance Act* [Informe al Congreso conforme a la ley de buen gobierno y contra la corrupción internacional] (Ley 106-309)

Departamento de Estado de los Estados Unidos. DEA. Sept. 2002. *U.S. government initiatives to fight corruption* [Iniciativas del gobierno de Estados Unidos para luchar contra la corrupción] [en línea]. A disposición en Internet: (<http://www.state.gov/g/inl/rls/fs/13594.htm>)

Departamento de Estado de los Estados Unidos. Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional. 2003. *Joint Strategic Plan Of USAID and the Department of State FY 2004-09* [Plan estratégico conjunto de USIAD y el Departamento de Estado para el ejercicio fiscal 2004-09] [en línea]. A disposición en Internet: (http://www.usaid.gov/policy/budget/state_usaid_strat_plan.pdf)

Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, Documento oficial. 2004. “U.S. Foreign Aid Meeting the Challenges of the Twenty-First Century.” [La ayuda exterior de los Estados Unidos enfrenta los desafíos del siglo XXI] Washington, D.C.: Bureau for Policy and Program Coordination.

Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, DCHA, PPC. Febrero 2003a. *Field Perspectives: a report on the field mission anticorruption survey*. [Perspectivas desde el terreno: informe de la encuesta contra la corrupción por la misión al terreno] Washington, D.C.

Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, Oficina de coordinación de políticas y programas/. 2003b. *How USAID Safeguards against Corruption Can Be Used by the Millennium Challenge Account* [La forma en que USAID se protege contra la corrupción podría usarse en la cuenta Desafío del Milenio] [en línea]. A disposición en Internet: (http://www.dec.org/pdf_docs/PNACT341.pdf)

Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, Management Systems International. 2002a. Anticorruption Strategies. *Gateway for Europe and Eurasia: Reference Centre for Anticorruption Strategies* [Portal a Europa y Eurasia: Centro de consulta para estrategias contra la corrupción] [en línea]. A disposición en Internet: (http://www.nobribes.org/rc_stratagies.htm)

Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional. 2002b. *Foreign Aid in the National Interest: Promoting Freedom, Security, and Opportunity*. [La ayuda exterior en interés nacional: Promoción de la libertad, la seguridad y la oportunidad] Washington, D.C.

Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional. 1999. *A Handbook on Fighting Corruption*. [Manual de lucha contra la corrupción] Washington, D.C.: USAID Center for Democracy and Governance.

Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional. 1998 “Assessment Report on Assisting Legislatures in Developing Countries,” [Informe del estudio sobre la ayuda a las legislaturas en los países en desarrollo] Washington, D.C..

Webster, Russ. 2002. “Corruption and the Private Sector.” [La corrupción y el sector privado] Washington, D.C.: Management Systems Internacional/US Agency for International Development.

Wei, Shang-Jin. 2000. “Bribery in the Economies: Grease or Sand?” [El soborno en las economías: ¿Aceite o arena?] Harvard University, NBER, y Banco Mundial, febrero 3 (versión mimeográfica).

Wei, Shang-Jin. 1997. *Why Is Corruption So Much More Taxing Than Tax? Arbitrariness Kills*. [¿Por qué la corrupción impone mucho más que los impuestos? La arbitrariedad mata] Cambridge, Massachusetts: National Bureau of Economic Research.

Weyland, Kurt. 2004. “Neoliberalism and Democracy in Latin America: A Mixed Record,” [Neoliberalismo y democracia en América Latina: Resultados mixtos] *Journal of Democracy*, Volumen 46 Número 1 (Primavera): 135-157.

Weyland, Kurt. 1998. “The Politics of Corruption in Latin America.” [La política de la corrupción en América Latina] *Journal of Democracy* Volumen 9 Número 2 (abril):108-121.

Casa Blanca. 2002. *The National Security Strategy of the United States of America* [Estrategia de seguridad nacional en los Estados Unidos de América] [en línea]. A disposición en Internet: (<http://www.whitehouse.gov/nsc/nss.html>)

Banco Mundial. 2004. “The New Anticorruption Home Page” [Nueva hoja electrónica contra la corrupción] [en línea]. A disposición en Internet: (<http://www1.worldbank.org/publicsector/anticorrupt/index.cfm>)

Banco Mundial. 2002a. “Reforming Public Institutions and Strengthening Governance: A World Bank Strategy Implementation Update” [Reforma de las instituciones públicas y fortalecimiento del gobierno: Actualización de implementación de la estrategia del banco Mundial] [en línea]. A disposición en Internet:

(<http://www1.worldbank.org/publicsector/StrategyUpdate1.pdf>).

Banco Mundial/Centro para la Democracia y la Tecnología/Infodev. 2002b. *The e-government Handbook for Developing Countries*. [Manual de gobierno electrónico para países en desarrollo] Washington, D.C..

Banco Mundial 2002c. PREM Notes on the Public Sector. “Strengthening Oversight by Legislatures,” [Fortalecimiento de la fiscalización por las legislaturas] Número 74 (octubre).

Banco Mundial. 2002d. *Bolivia; From Patronage to a Professional State/Bolivia Institutional and Governance Review*. [Bolivia; del patronazgo a un estado profesional: Reseña institucional y de gobierno] Washington, D.C., Banco Mundial.

Banco Mundial. 2000. *Anticorruption in Transition: A Contribution to the Policy Debate*. [La anticorrupción en transición: Contribución al debate sobre políticas] Washington, D.C.: Banco Mundial.

World Economic Forum and Harvard University. 2003. *The Global Competitiveness Report*. [Informe sobre la competitividad en el mundo] Nueva York: Oxford University Press.

Foro Económico Mundial, *The Latin American Competitiveness Report, 2001-2002*. [Informe sobre la competitividad en América Latina, 2001-2002] Nueva York: Oxford University Press, 2003.

Yankelovich, Daniel. 1991. *Coming to Public Judgment Making Democracy Work in A Complex World*. [El juicio público. Cómo hacer que la democracia funcione en un mundo complejo] Syracuse: Syracuse University Press.

Anexo 4: Análisis de las Convenciones de la OEA y de la ONU

El primer grupo de artículos que se compara está relacionado con el alcance y los principios generales de los documentos. Se observará considerable variación en la redacción de las disposiciones. Un análisis más a fondo indicaría si dichas diferencias son de sustancia o de forma, en cuyo caso tendrían el mismo efecto práctico.

Convención de la ONU contra la corrupción	Convención Interamericana contra la corrupción
<p><i>Artículo 3</i> <i>Ámbito de la aplicación</i></p> <p>1. Conforme a sus disposiciones, esta Convención se aplicará a la prevención, la investigación y el enjuiciamiento de la corrupción, y al embargo preventivo, la incautación y devolución de lo producido por delitos tipificados por esta Convención.</p> <p>2. Con fines de la implementación de esta Convención, no será necesario, a menos que contenga una disposición en contrario, que los delitos denunciados produzcan daño o perjuicio patrimonial al estado.</p>	<p><i>Artículo II</i> Propósitos</p> <p>Los propósitos de esta Convención son:</p> <p>1. Proveer y fortalecer el desarrollo, por cada uno de los Estados Parte, de los mecanismos necesarios para prevenir, detectar, sancionar y erradicar la corrupción;</p> <p>2. Promover, facilitar y regular la cooperación entre los Estados Partes a fin de asegurar la eficacia de las medidas y acciones para prevenir, detectar, sancionar y erradicar los actos de corrupción en el ejercicio de las funciones públicas y los actos de corrupción específicamente vinculados con dicho ejercicio.</p> <p><i>Artículo IV</i> Ámbito</p> <p>La presente Convención es aplicable siempre que el presunto acto de corrupción se haya cometido o produzca sus efectos en un Estado Parte.</p> <p><i>Artículo XII</i> Efectos sobre el patrimonio del Estado</p> <p>Para la aplicación de esta Convención, no será necesario que los actos de corrupción produzcan perjuicio patrimonial al Estado.</p>

Ambos tratados contienen un número considerable de disposiciones que regulan *Medidas preventivas*.

Convención de la ONU contra la corrupción	Convención Interamericana contra la corrupción
<p>Medidas preventivas</p> <p><i>Artículo 5</i> <i>Políticas y prácticas de prevención de la corrupción</i></p> <p>1. Cada Estado Parte, de conformidad con los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico, formulará y aplicará o mantendrá en vigor políticas coordinadas contra la corrupción que promuevan la participación de la sociedad y reflejen los principios del imperio de la ley, la debida gestión de los asuntos y los bienes públicos, la integridad, la transparencia y la obligación de rendir cuentas.</p>	<p><i>Artículo III</i> Medidas preventivas</p> <p>A los fines expuestos en el Artículo II de esta Convención, los Estados Partes convienen en considerar la aplicabilidad de medidas, dentro de sus propios sistemas institucionales, destinadas a crear, mantener y fortalecer:</p> <p>11. Mecanismos para estimular la participación de la sociedad civil y de las organizaciones no gubernamentales en los esfuerzos destinados a prevenir la corrupción.</p>

<p>Medidas preventivas <i>Artículo 5</i> 4. Cada Estado Parte, según proceda y de conformidad con los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico, colaborarán entre sí y con las organizaciones internacionales y regionales pertinentes en la promoción y formulación de las medidas mencionadas en el presente artículo. Esa colaboración podrá comprender la participación en programas y proyectos internacionales destinados a prevenir la corrupción.</p>	<p>Artículo XIV Asistencia y cooperación</p> <p>2. Asimismo, los Estados Partes se prestarán la más amplia cooperación técnica mutua sobre las formas y métodos más efectivos para prevenir, detectar, investigar y sancionar los actos de corrupción. Con tal propósito, propiciarán el intercambio de experiencias por medio de acuerdos y reuniones entre los órganos e instituciones competentes y otorgarán especial atención a las formas y los métodos de participación ciudadana en la lucha contra la corrupción.</p> <p>La Convención Interamericana contra la Corrupción concentra en una sola disposición – el Artículo XIV – la regulación de asistencia y cooperación. Por la forma en que esta Convención está redactada, es suficiente.</p>
--	--

<p>Convención de la ONU contra la corrupción</p>	<p>Convención Interamericana contra la corrupción</p>
<p><i>Artículo 6</i> <i>Órgano u órganos de prevención de la corrupción</i> 1. Cada Estado Parte, de conformidad con los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico, garantizará la existencia de un órgano u órganos, según proceda, encargados de prevenir la corrupción con medidas tales como: (a) La aplicación de las políticas a que se hace alusión en el artículo 5 de la presente Convención y, cuando proceda, la supervisión y coordinación de la puesta en práctica de esas políticas.</p>	<p><i>Artículo III</i> Medidas preventivas</p> <p>A los fines expuestos en el Artículo II de esta Convención, los Estados Partes convienen en considerar la aplicabilidad de medidas, dentro de sus propios sistemas institucionales, destinadas a crear, mantener y fortalecer: 9. Organismos de supervisión que implementen mecanismos modernos que prevengan, detecten, sancionen y erradiquen actos de corrupción.</p>
<p><i>Artículo 7</i> <i>Sector público</i> 1. Cada Estado Parte, cuando sea apropiado y de conformidad con los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico, procurará adoptar sistemas de convocatoria, contratación, retención, promoción y jubilación de empleados públicos, y, cuando proceda, de otros funcionarios públicos no elegidos: (a) que se basen en principios de eficiencia, transparencia y criterios objetivos como el mérito, la equidad y la aptitud; (b) Incluirán procedimientos adecuados de selección y formación de los titulares de cargos públicos que se consideren especialmente vulnerables a la corrupción y, cuando proceda, la rotación de esas personas a otros cargos; (c) Fomentarán una remuneración adecuada y escalas de sueldo equitativas, teniendo en cuenta el nivel de desarrollo del Estado Parte; (d) Promoverán programas de formación y capacitación que les permitan cumplir los requisitos de desempeño correcto, honorable y apropiado para</p>	<p>La Convención Interamericana contra la Corrupción no contiene disposiciones similares, salvo el Artículo III, párrafo 5:</p> <p>A los fines expuestos en el Artículo II de esta Convención, los Estados Partes convienen en considerar la aplicabilidad de medidas, dentro de sus propios sistemas institucionales, destinadas a crear, mantener y fortalecer: 5. Sistemas para la contratación de funcionarios públicos y para la adquisición de bienes y servicios por parte del Estado que aseguren la publicidad, equidad y eficiencia de tales sistemas.</p> <p>Evidentemente la Convención de la ONU es más específica en este aspecto.</p> <p>Así y todo, los párrafos 1, 2 y 4 del Artículo III son claros acerca de la necesidad de establecer reglas de ética pública y políticas para vigilar a los empleados públicos.</p>

que sean más conscientes de los riesgos de corrupción inherentes al desempeño de sus funciones. Tales programas podrán hacer referencia a códigos o normas de conducta en las esferas pertinentes.	
--	--

Convención de la ONU contra la corrupción	Convención Interamericana contra la corrupción
<p><i>Artículo 7</i> <i>Sector público</i></p> <p>3. Cada Estado Parte considerará asimismo la posibilidad de adoptar medidas legislativas y administrativas apropiadas, en consonancia con los objetivos de la presente Convención y de conformidad con los principios fundamentales de su derecho interno, para aumentar la transparencia respecto de la financiación de candidaturas a cargos públicos electivos y, cuando proceda, respecto de la financiación de los partidos políticos.</p>	<p>La Convención Interamericana contra la Corrupción no contiene disposiciones similares. Obsérvese que éste es un aspecto esencial y probablemente se podría considerar tema para incluir en la estrategia, aun cuando no esté cubierto por la Convención Interamericana contra la Corrupción.</p>

Convención de la ONU contra la corrupción	Convención Interamericana contra la Corrupción
<p><i>Artículo 7</i> <i>Sector público</i></p> <p>4. Cada Estado Parte, de conformidad con los principios fundamentales de su derecho interno, procurará adoptar sistemas destinados a promover la transparencia y a prevenir conflictos de intereses, o a mantener y fortalecer dichos sistemas.</p> <p><i>Artículo 8</i> <i>Códigos de conducta para funcionarios públicos</i></p> <p>1. Con objeto de combatir la corrupción, cada Estado Parte, de conformidad con los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico, promoverá, entre otras cosas, la integridad, la honestidad y la responsabilidad entre sus funcionarios públicos.</p> <p>2. En particular, cada Estado Parte procurará aplicar, en sus propios ordenamientos institucionales y jurídicos, códigos o normas de conducta para el correcto, honorable y debido cumplimiento de las funciones públicas.</p> <p>3. Con miras a aplicar las disposiciones del presente artículo, cada Estado Parte, cuando proceda y de conformidad con los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico, tomará nota de las iniciativas pertinentes de las organizaciones regionales, interregionales y multilaterales, tales como el Código Internacional de Conducta para los titulares de cargos públicos, que figura en el anexo de la resolución 51/59 de la Asamblea General de 12 de diciembre de 1996.</p> <p>4. Cada Estado Parte también considerará, de</p>	<p><i>Artículo III</i> <i>Medidas preventivas</i></p> <p>A los fines expuestos en el Artículo II de esta Convención, los Estados Partes convienen en considerar la aplicabilidad de medidas, dentro de sus propios sistemas institucionales, destinadas a crear, mantener y fortalecer:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Normas de conducta para el correcto, honorable y adecuado cumplimiento de las funciones públicas. Estas normas deberán estar orientadas a prevenir conflictos de intereses y asegurar la preservación y el uso adecuado de los recursos asignados a los funcionarios públicos en el desempeño de sus funciones. Establecerán también las medidas y sistemas que exijan a los funcionarios públicos informar a las autoridades competentes sobre los actos de corrupción en la función pública de los que tengan conocimiento. Tales medidas ayudarán a preservar la confianza en la integridad de los funcionarios públicos y en la gestión pública. 2. Mecanismos para hacer efectivo el cumplimiento de dichas normas de conducta. 3. Instrucciones al personal de las entidades públicas, que aseguren la adecuada comprensión de sus responsabilidades y las normas éticas que rigen sus actividades. 4. Sistemas para la declaración de los ingresos, activos y pasivos por parte de las personas que desempeñan funciones públicas en los cargos que establezca la ley y para la publicación de tales

<p>conformidad con los principios fundamentales de su derecho interno, la posibilidad de establecer medidas y sistemas para facilitar que los funcionarios públicos denuncien todo acto de corrupción a las autoridades competentes cuando tengan conocimiento de ellos en el ejercicio de sus funciones.</p> <p>5. Cada Estado Parte procurará, cuando proceda y de conformidad con los principios fundamentales de su derecho interno, establecer medidas y sistemas para exigir a los funcionarios públicos que hagan declaraciones a las autoridades competentes en relación, entre otras cosas, con sus actividades externas y con empleos, inversiones, activos y regalos o beneficios importantes que puedan dar lugar a un conflicto de intereses respecto de sus atribuciones como funcionarios públicos.</p> <p>6. Cada Estado Parte considerará la posibilidad de adoptar, de conformidad con los principios fundamentales de su derecho interno, medidas disciplinarias o de otra índole contra todo funcionario público que transgreda los códigos o las normas establecidos de conformidad con el presente artículo.</p>	<p>declaraciones cuando corresponda.</p> <p>Las reglas de la Convención Interamericana contra la Corrupción sobre conflictos de intereses son ambiguas. La OCDE ha sugerido normas muy acertadas para dichas reglamentaciones. El código de ética de la ONU es muy bueno. En la práctica, sus disposiciones están generando cierta incertidumbre en el Comité de Expertos del Mecanismo de Seguimiento, dada la falta de criterios específicos para evaluar reglas sobre CI.</p> <p>Lo mismo se puede decir de los formularios de divulgación patrimonial.</p>
--	--

<p>Convención de la ONU contra la corrupción</p>	<p>Convención Interamericana contra la corrupción</p>
<p><i>Artículo 9</i> <i>Contratación pública y gestión de la hacienda pública</i></p> <p>1. Cada Estado Parte, de conformidad con los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico, adoptará las medidas necesarias para establecer sistemas apropiados de contratación pública, basados en la transparencia, la competencia y criterios objetivos de adopción de decisiones, que sean eficaces, entre otras cosas, para prevenir la corrupción. Esos sistemas, en cuya aplicación se podrán tener en cuenta valores mínimos apropiados, deberán abordar, entre otras cosas:</p> <p>a) La difusión pública de información relativa a procedimientos de contratación pública y contratos, incluida información sobre licitaciones e información pertinente u oportuna sobre la adjudicación de contratos, a fin de que los licitadores potenciales dispongan de tiempo suficiente para preparar y presentar sus ofertas; b) La formulación previa de las condiciones de participación, incluidos criterios de selección y adjudicación y reglas de licitación, así como su publicación;</p> <p>c) La aplicación de criterios objetivos y predeterminados para la adopción de decisiones sobre contratación pública a fin de facilitar la ulterior verificación de la aplicación correcta de las reglas o procedimientos; d) Un mecanismo eficaz</p>	<p><i>Artículo III</i> <i>Medidas preventivas</i></p> <p>A los fines expuestos en el Artículo II de esta Convención, los Estados Partes convienen en considerar la aplicabilidad de medidas, dentro de sus propios sistemas institucionales, destinadas a crear, mantener y fortalecer:</p> <p>5. Sistemas para la contratación de funcionarios públicos y para la adquisición de bienes y servicios por parte del Estado que aseguren la publicidad, equidad y eficiencia de tales sistemas.</p> <p>Nótese la considerable diferencia en el alcance de ambas Convenciones.</p>

<p>de examen interno, incluido un sistema eficaz de apelación, para garantizar recursos y soluciones legales en el caso de que no se respeten las reglas o los procedimientos establecidos conforme al presente párrafo;</p> <p>e) Cuando proceda, la adopción de medidas para reglamentar las cuestiones relativas al personal encargado de la contratación pública, en particular declaraciones de interés respecto de determinadas contrataciones públicas, procedimientos de preselección y requisitos de capacitación.</p>	
---	--

Convención de la ONU contra la corrupción	Convención Interamericana contra la corrupción
<p><i>Artículo 9</i></p> <p>2. Cada Estado Parte, de conformidad con los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico, adoptará medidas apropiadas para promover la transparencia y la obligación de rendir cuentas en la gestión de la hacienda pública. Esas medidas abarcarán, entre otras cosas:</p> <p>a) Procedimientos para la aprobación del presupuesto nacional; b) La presentación oportuna de información sobre gastos e ingresos; c) Un sistema de normas de contabilidad y auditoría, así como la supervisión correspondiente; d) Sistemas eficaces y eficientes de gestión de riesgos y control interno; y e) Cuando proceda, la adopción de medidas correctivas en caso de incumplimiento de los requisitos establecidos en el presente párrafo.</p> <p>3. Cada Estado Parte, de conformidad con los principios fundamentales de su derecho interno, adoptará las medidas que sean necesarias en los ámbitos civil y administrativo para preservar la integridad de los libros y registros contables, estados financieros u otros documentos relacionados con los gastos e ingresos públicos y para prevenir la falsificación de esos documentos.</p>	<p><i>Artículo III</i></p> <p>Medidas preventivas</p> <p>A los fines expuestos en el Artículo II de esta Convención, los Estados Partes convienen en considerar la aplicabilidad de medidas, dentro de sus propios sistemas institucionales, destinadas a crear, mantener y fortalecer:</p> <p>9. Órganos de control superior, con el fin de desarrollar mecanismos modernos para prevenir, detectar, sancionar y erradicar las prácticas corruptas.</p> <p>Éste es otro aspecto en el cual la Convención Interamericana contra la Corrupción no está a la par de la Convención de la ONU en un tema crítico. C&A y otros han contribuido en medida significativa a la promoción de sistemas de financiamiento público. Estudios recientes muestran que en algunos casos los resultados logrados no satisfacen las expectativas o las reformas no se aplican plenamente.</p> <p>Este es un aspecto en el cual la coordinación y cooperación con otros organismos – básicamente el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo – seguramente ayudaría a encaminar al proceso de reforma en la dirección correcta.</p>

Convención de la ONU contra la corrupción	Convención Interamericana contra la corrupción
<p><i>Artículo 10</i> <i>Información pública</i></p> <p>Habida cuenta de la necesidad de combatir la corrupción, cada Estado Parte, de conformidad con los principios fundamentales de su derecho interno, adoptará las medidas que sean necesarias para aumentar la transparencia en su administración pública, incluso en lo relativo a su organización, funcionamiento y procesos de adopción de decisiones, cuando proceda. Esas medidas podrán incluir, entre otras cosas:</p> <p>a) La instauración de procedimientos o reglamentaciones que permitan al público en general obtener, cuando proceda, información sobre la organización, el funcionamiento y los procesos de adopción de decisiones de su administración pública y, con el debido respeto a la protección de la intimidad y de los datos personales, sobre las decisiones y actos jurídicos que incumban al público; (b) La simplificación de los procedimientos administrativos, cuando proceda, a fin de facilitar el acceso del público a las autoridades encargadas de la adopción de decisiones; y (c) La publicación de información, lo que podrá incluir informes periódicos sobre los riesgos de corrupción en su administración pública.</p>	<p>No hay medidas similares en la Convención Interamericana contra la Corrupción.</p> <p>Nótese que este es un aspecto esencial y probablemente podría considerárselo idóneo para incluirlo en la estrategia, aun cuando no esté cubierto por la Convención Interamericana contra la Corrupción.</p>

Convención de la ONU contra la corrupción	Convención Interamericana contra la corrupción
<p><i>Artículo 11</i> <i>Medidas relativas al poder judicial y al ministerio público</i></p> <p>1. Teniendo presentes la independencia del poder judicial y su papel decisivo en la lucha contra la corrupción, cada Estado Parte, de conformidad con los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico y sin menoscabo de la independencia del poder judicial, adoptará medidas para reforzar la integridad y evitar toda oportunidad de corrupción entre los miembros del poder judicial.</p> <p>2. Podrán formularse y aplicarse en el ministerio público medidas con idéntico fin a las adoptadas conforme al párrafo 1 del presente artículo en los Estados Parte en que esa institución no forme parte del poder judicial pero goce de independencia análoga.</p>	<p>No hay disposiciones similares en la Convención Interamericana contra la Corrupción. Sin embargo, dada la definición de <i>funcionario público</i> adoptada en el tratado, los efectos de las reglas sobre ética pública incluyen a miembros de diferentes poderes del gobierno.</p>

Convención de la ONU contra la corrupción	Convención Interamericana contra la corrupción
<p><i>Artículo 12</i> <i>Sector privado</i></p> <p>1. Cada Estado Parte, de conformidad con los principios fundamentales de su derecho interno, adoptará medidas para prevenir la corrupción y mejorar las normas contables y de auditoría en el sector privado, así como, cuando proceda, prevenir sanciones civiles, administrativas o penales eficaces, proporcionadas y disuasivas en caso de incumplimiento de esas medidas.</p> <p>2. Las medidas que se adopten para alcanzar esos fines podrán consistir, entre otras, en: a) Promover la cooperación entre los organismos encargados de hacer cumplir la ley y las entidades privadas pertinentes; b) Promover la formulación de normas y procedimientos encaminados a salvaguardar la integridad de las entidades privadas pertinentes, incluidos códigos de conducta para el correcto, honorable y debido ejercicio de las actividades comerciales y de todas las profesiones pertinentes y para la prevención de conflictos de intereses, así como para la promoción del uso de buenas prácticas comerciales entre las empresas y en las relaciones contractuales de las empresas con el Estado; c) Promover la transparencia entre entidades privadas, incluidas, cuando proceda, medidas relativas a la identidad de las personas jurídicas y naturales involucradas en el establecimiento y la gestión de empresas; d) Prevenir la utilización indebida de los procedimientos que regulan a las entidades privadas, incluidos los procedimientos relativos a la concesión de subsidios y licencias por las autoridades públicas para actividades comerciales; e) Prevenir los conflictos de intereses imponiendo restricciones apropiadas, durante un período razonable, a las actividades profesionales de ex funcionarios públicos en el sector privado tras su renuncia o jubilación cuando esas actividades o esa contratación estén directamente relacionadas con las funciones desempeñadas o supervisadas por esos funcionarios públicos durante su permanencia en el cargo; f) Velar por que las empresas privadas, teniendo en cuenta su estructura y tamaño, dispongan de suficientes controles contables internos para ayudar a prevenir y detectar los actos de corrupción y por que las cuentas y los estados financieros requeridos de esas empresas privadas estén sujetos a procedimientos apropiados de auditoría y certificación.</p> <p>3. A fin de prevenir la corrupción, cada Estado Parte adoptará las medidas que sean necesarias, de conformidad con sus leyes y reglamentos internos relativos al mantenimiento de libros y registros, la divulgación de estados financieros y las normas de</p>	<p><i>Artículo III</i> <i>Medidas preventivas</i></p> <p>A los fines expuestos en el Artículo II de esta Convención, los Estados Partes convienen en considerar la aplicabilidad de medidas, dentro de sus propios sistemas institucionales, destinadas a crear, mantener y fortalecer:</p> <p>6. Sistemas gubernamentales de cobranza de impuestos y sistemas de control que disuadan de la corrupción.</p> <p>7. Leyes que eliminen beneficios tributarios a cualquier persona o sociedad que efectúe asignaciones en violación de la legislación contra la Corrupción en los Estados Parte.</p> <p>10. Medidas que impidan el soborno de funcionarios públicos nacionales y extranjeros, tales como mecanismos para asegurar que las sociedades mercantiles y otros tipos de asociaciones mantengan registros que reflejen con exactitud y razonable detalle la adquisición enajenación de activos, y que establezcan suficientes controles contables internos que permitan a su personal detectar actos de corrupción.</p> <p>Obsérvese la diferencia en alcance entre las dos convenciones. La Convención de la ONU es más precisa en su definición de las obligaciones del sector privado. Éste es un campo rara vez explorado en términos de estrategias de anticorrupción y transparencia, y queda mucho por hacer.</p> <p>El creciente nivel de debate sobre la CSP y el gobierno corporativo es indicador de una tendencia positiva.</p> <p>Ver Transparencia por Colombia (TI-Colombia) y sus esfuerzos conjuntos con el Centro de Recursos Éticos.</p>

<p>contabilidad y auditoría, para prohibir los siguientes actos realizados con el fin de cometer cualesquiera de los delitos tipificados con arreglo a la presente Convención:</p> <p>a) El establecimiento de cuentas no registradas en libros;</p> <p>b) La realización de operaciones no registradas en libros o mal consignadas;</p> <p>c) El registro de gastos inexistentes;</p> <p>d) El asiento de gastos en los libros de contabilidad con indicación incorrecta de su objeto;</p> <p>e) La utilización de documentos falsos; y</p> <p>f) La destrucción deliberada de documentos de contabilidad antes del plazo previsto en la ley.</p> <p>4. Cada Estado Parte denegará la deducción tributaria respecto de gastos que constituyan soborno, que es uno de los elementos constitutivos de los delitos tipificados con arreglo a los artículos 15 y 16 de la presente Convención y, cuando proceda, respecto de otros gastos que hayan tenido por objeto promover un comportamiento corrupto.</p>	
---	--

<p>Convención de la ONU contra la corrupción</p>	<p>Convención Interamericana contra la corrupción</p>
<p><i>Artículo 13</i> <i>Participación de la sociedad</i></p> <p>1. Cada Estado Parte adoptará medidas adecuadas, dentro de los medios de que disponga y de conformidad con los principios fundamentales de su derecho interno, para fomentar la participación activa de personas y grupos que no pertenezcan al sector público, como la sociedad civil, las organizaciones no gubernamentales y las organizaciones con base en la comunidad, en la prevención y la lucha contra la corrupción, y para sensibilizar a la opinión pública con respecto a la existencia, las causas y la gravedad de la corrupción, así como a la amenaza que ésta representa. Esa participación debería reforzarse con medidas como las siguientes:</p> <p>a) Aumentar la transparencia y promover la contribución de la ciudadanía a los procesos de adopción de decisiones;</p> <p>b) Garantizar el acceso eficaz del público a la información; c) Realizar actividades de información pública para fomentar la intransigencia con la corrupción, así como programas de educación pública, incluidos programas escolares y universitarios.</p> <p>d) Respetar, promover y proteger la libertad de buscar, recibir, publicar y difundir información relativa a la corrupción.</p> <p>Esa libertad podrá estar sujeta a ciertas restricciones, que deberán estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para: (i) Garantizar el respeto de los derechos o la</p>	<p><i>Artículo III</i> <i>Medidas preventivas</i></p> <p>A los fines expuestos en el Artículo II de esta Convención, los Estados Partes convienen en considerar la aplicabilidad de medidas, dentro de sus propios sistemas institucionales, destinadas a crear, mantener y fortalecer:</p> <p>11. Mecanismos para estimular la participación de la sociedad civil y de las organizaciones no gubernamentales en los esfuerzos destinados a prevenir la corrupción.</p> <p>Además, la Metodología para analizar la implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción declara:</p> <p>A los fines del examen de la implementación de esta disposición, aparte de su consideración en general, se podrán tener en cuenta los siguientes mecanismos:</p> <p>a. Mecanismos para garantizar el acceso a información.- en este sentido, se tendrán en cuenta mecanismos que regulan y facilitan el acceso de la sociedad civil y organizaciones no gubernamentales a información bajo el control de instituciones públicas, tomando en consideración que la posibilidad de obtener información sea prerequisite para que estas organizaciones participen en esfuerzos para prevenir la corrupción.</p> <p>b. Se estudiarán mecanismos de consulta- en este sentido, mecanismos que permitan que</p>

<p>reputación de terceros; (ii) Salvaguardar la seguridad nacional, el orden público, o la salud o la moral públicas. 2. Cada Estado parte adoptará medidas apropiadas para garantizar que el público tenga conocimiento de los órganos pertinentes de lucha contra la corrupción mencionados en esta Convención y facilitará el acceso a dichos órganos, cuando proceda, para la denuncia, incluso anónima, de cualesquiera incidentes que puedan considerarse constitutivos de un delito tipificado con arreglo a la presente Convención.</p>	<p>aquellos que desempeñan funciones públicas soliciten y reciban la reacción de la sociedad civil y organizaciones no gubernamentales, tomando en consideración la valiosa contribución de estos mecanismos de consulta en esfuerzos para prevenir la corrupción. c. Mecanismos para fomentar la participación activa en la función pública.- En este sentido, se estudiarán mecanismos que permitan la activa participación de la sociedad civil y organizaciones no gubernamentales en procesos de formulación de políticas y adopción de decisiones, como parte de los esfuerzos para prevenir la corrupción. d. Los mecanismos de participación en el seguimiento de la función pública. - En este sentido, se estudiarán mecanismos que permitan la activa participación de la sociedad civil y organizaciones no gubernamentales en el seguimiento de la función pública, a fin de prevenir, detectar, sancionar y erradicar actos de corrupción pública.</p>
---	--

Convención de la ONU contra la corrupción	Convención Interamericana contra la corrupción
<p><i>Artículo 14</i> <i>Medidas para prevenir el blanqueo de dinero</i> 1. Cada Estado Parte: a) Establecerá un amplio régimen interno de reglamentación y supervisión de los bancos y las instituciones financieras no bancarias, incluidas las personas naturales o jurídicas que presten servicios oficiales u oficiosos de transferencia de dinero o valores y, cuando proceda, de otros órganos situados dentro de su jurisdicción que sean particularmente susceptibles de utilización para el blanqueo de dinero, a fin de prevenir y detectar todas las formas de blanqueo de dinero, y en dicho régimen se hará hincapié en los requisitos relativos a la identificación del cliente y, cuando proceda, del beneficiario final, al establecimiento de registros y a la denuncia de las transacciones sospechosas; etc.</p>	<p>La Convención Interamericana contra la Corrupción no contiene disposiciones similares. Nótese que este es un aspecto esencial y probablemente podría considerárselo idóneo para incluirlo en la estrategia, aun cuando no esté cubierto por la Convención Interamericana contra la Corrupción. No solo se deberían incluir reglamentaciones sino también capacitación para las diferentes organizaciones de aplicación de la ley.</p>

Convención de la ONU contra la corrupción	Convención Interamericana contra la corrupción
<p>Capítulo III Penalización y aplicación de la ley <i>Artículo 15</i> <i>Soborno de funcionarios públicos nacionales</i> Cada Estado Parte adoptará las medidas legislativas y de otra índole que sean necesarias para tipificar como delito, cuando se cometan intencionalmente: a) La promesa, el ofrecimiento o la concesión a un</p>	<p><i>Artículo VIII</i> <i>Soborno transnacional</i> Con sujeción a su Constitución y a los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico, cada Estado Parte prohibirá y sancionará el acto de ofrecer u otorgar a un funcionario público de otro Estado, directa o indirectamente, por parte de sus nacionales, personas que tengan residencia habitual en su</p>

<p>funcionario público, en forma directa o indirecta, de un beneficio indebido que redunde en su propio provecho o en el de otra persona o entidad con el fin de que dicho funcionario actúe o se abstenga de actuar en el cumplimiento de sus funciones oficiales; b) La solicitud o aceptación por un funcionario público, en forma directa o indirecta, de un beneficio indebido que redunde en su propio provecho o en el de otra persona o entidad con el fin de que dicho funcionario actúe o se abstenga de actuar en el cumplimiento de sus funciones oficiales.</p>	<p>territorio y empresas domiciliadas en él, cualquier objeto de valor pecuniario u otros beneficios, como dádivas, favores, promesas o ventajas, a cambio de que dicho funcionario realice u omita cualquier acto, en el ejercicio de sus funciones públicas, relacionado con una transacción de naturaleza económica o comercial.</p> <p>Entre aquellos Estados Partes que hayan tipificado el delito de soborno transnacional, éste será considerado un acto de corrupción para los propósitos de esta Convención.</p> <p>Aquel Estado Parte que no haya tipificado el soborno transnacional brindará la asistencia y cooperación previstas en esta Convención, en relación con este delito, en la medida en que sus leyes lo permitan.</p>
<p><i>Artículo 16</i> <i>Soborno de funcionarios públicos extranjeros y de funcionarios de organizaciones internacionales públicas</i></p> <p>1. Cada Estado Parte adoptará las medidas legislativas y de otra índole que sean necesarias para tipificar como delito, cuando se cometan intencionalmente, la promesa, el ofrecimiento o la concesión, en forma directa o indirecta, a un funcionario público extranjero o a un funcionario de una organización internacional pública, de un beneficio indebido que redunde en su propio provecho o en el de otra persona o entidad con el fin de que dicho funcionario actúe o se abstenga de actuar en el ejercicio de sus funciones oficiales para obtener o mantener alguna transacción comercial u otro beneficio indebido en relación con la realización de actividades comerciales internacionales.</p> <p>2. Cada Estado Parte considerará la posibilidad de adoptar las medidas legislativas y de otra índole que sean necesarias para tipificar como delito, cuando se cometan intencionalmente, la solicitud o aceptación por un funcionario público extranjero o un funcionario de una organización internacional pública, en forma directa o indirecta, de un beneficio indebido que redunde en su propio provecho o en el de otra persona o entidad, con el fin de que dicho funcionario se abstenga de actuar en el ejercicio de sus funciones oficiales.</p>	<p>La Convención Interamericana contra la Corrupción no contiene disposiciones similares.</p>

Las disposiciones de la ley penal han sido tema central de las estrategias contra la corrupción. Existe una tendencia creciente a armonizar este tipo de legislación. Aun cuando estas Convenciones parecerían marchar por sendas paralelas, se orientan a destinos similares. Así y todo, el problema crítico en América Latina es la impunidad, que no tiene que ver con la falta de un marco jurídico adecuado, sino con la falta de voluntad o de capacidad de poner en práctica las leyes existentes.

Convención de la ONU contra la corrupción	Convención Interamericana contra la corrupción
<p>Disposiciones de la ley penal</p> <p>La mayoría de las disposiciones penales de la Convención de la ONU se encuentran bajo los siguientes artículos.</p> <p><i>Artículo 17</i> <i>Malversación de fondos, apropiación indebida u otras formas de desviación de bienes por un funcionario público.</i></p> <p><i>Artículo 18</i> <i>Tráfico de influencias</i></p> <p><i>Artículo 19</i> <i>Abuso de funciones</i></p> <p><i>Artículo 20</i> <i>Enriquecimiento ilícito</i></p> <p><i>Artículo 21</i> <i>Soborno en el sector privado</i></p> <p><i>Artículo 22</i> <i>Malversación o peculado de bienes en el sector privado</i></p> <p><i>Artículo 23</i> <i>Blanqueo del producto del delito</i></p> <p><i>Artículo 24</i> <i>Encubrimiento</i></p> <p><i>Artículo 25</i> <i>Obstrucción de la justicia</i></p> <p><i>Artículo 26</i> <i>Responsabilidad de las personas jurídicas</i></p>	<p>Artículo VI Actos de corrupción Se definen como actos de corrupción:</p> <ol style="list-style-type: none"> Soborno activo y pasivo; Contravenciones en el ejercicio de la función pública; Uso fraudulento u ocultamiento de activos; Participación como actor principal, coprincipal, instigador, cómplice o encubridor o en cualquier otra forma en la comisión, tentativa de comisión, asociación o confabulación para la comisión de cualquiera de los actos a los que se refiere el presente artículo. <p>El Artículo IX define el enriquecimiento ilícito.</p> <p>El Artículo XI recomienda penalizar:</p> <ol style="list-style-type: none"> El aprovechamiento indebido en beneficio propio o de un tercero, por parte de un funcionario público o una persona que ejerce funciones públicas, de cualquier tipo de información reservada o privilegiada de la cual ha tenido conocimiento en razón o con ocasión de la función desempeñada. El uso o aprovechamiento indebido en beneficio propio o de un tercero, por parte de un funcionario público o una persona que ejerce funciones públicas de cualquier tipo de bienes del Estado o de empresas o instituciones en que éste tenga parte, a los cuales ha tenido acceso en razón o con ocasión de la función desempeñada. Toda acción u omisión efectuada por cualquier persona que, por sí misma o por persona interpuesta o actuando como intermediaria, procure la adopción, por parte de la autoridad pública, de una decisión en virtud de la cual obtenga ilícitamente para sí o para otra persona, cualquier beneficio o provecho, haya o no detrimento del patrimonio del Estado. La desviación ajena a su objeto que, para beneficio propio o de terceros, hagan los funcionarios públicos, de bienes muebles o inmuebles, dinero o valores, pertenecientes al Estado, a un organismo descentralizado o a un particular, que los hubieran percibido por razón de su cargo, en administración, depósito o por otra causa.

	Por lo tanto, los Artículos 21,22,23, 25 y 26 de la Convención de la ONU no tienen equivalente en la Convención Interamericana contra la corrupción
--	---

Las dos Convenciones tienen una serie de disposiciones generalmente definidas como reglas de procedimiento. Estas reglas tienen por objeto aplicar la Convención a la investigación y el enjuiciamiento de casos.

Convención de la ONU contra la corrupción	Convención Interamericana contra la corrupción
<p><i>Artículo 29</i> <i>Plazos de prescripción</i></p> <p><i>Artículo 30</i> <i>Proceso, fallo y sanciones</i></p> <p><i>Artículo 31</i> <i>Embargo preventivo, incautación y decomiso</i></p> <p><i>Artículo 32</i> <i>Protección de testigos, peritos y víctimas</i></p> <p><i>Artículo 33</i> <i>Protección de denunciantes</i></p> <p><i>Artículo 34</i> <i>Consecuencias de los actos de corrupción</i></p> <p><i>Artículo 37</i> <i>Cooperación con las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley</i></p> <p>Capítulo IV Internacional</p> <p><i>Artículo 43</i> <i>Cooperación internacional y Artículo 46</i> <i>Asistencia judicial recíproca</i></p> <p><i>Artículo 44</i> <i>Extradición</i></p> <p><i>Capítulo V</i> <i>Recuperación de activos</i></p>	<p>Artículo XIX Aplicación en el tiempo / Plazos de prescripción No hay disposiciones comparables al artículo 30 de la Convención de la ONU;</p> <p>Artículo XV Las Medidas sobre Bienes incluyen medidas sobre la incautación y la confiscación; Artículo III incluye la protección de testigos No hay disposiciones comparables al artículo 3e de la Convención de la ONU; El Artículo XII es similar al Artículo 34 de la Convención de la ONU; La Convención Interamericana contra la Corrupción no contiene disposiciones que definan la cooperación con los organismos de aplicación de la ley.</p> <p>El Artículo XIV, párrafos 1 y 2 es equivalente a los Artículos 43 y 46 de la Convención de la ONU;</p> <p>El Artículo XIII de la Convención Interamericana contra la Corrupción regula la extradición;</p> <p>Si bien la Convención Interamericana contra la Corrupción en el Artículo XV menciona la recuperación de activos, el nivel de detalle y el alcance de las disposiciones en la Convención de la ONU son mucho más amplios. Este es otro campo en el cual hay cabida para sugerir actividades que aumenten la capacidad de jueces, fiscales y organismos de aplicación de la ley para la búsqueda de estrategias para la recuperación de activos.</p>