

# Estrategia de USAID contra la Corrupción

*Al iniciarse el siglo XXI, los habitantes del mundo entero rechazan la idea de que la corrupción es inevitable. El éxito (de la lucha contra la corrupción) depende de que existan instituciones democráticas imparciales, elecciones libres y un acceso irrestricto a la información. El éxito también requiere el liderazgo del sector privado y la participación activa de los ciudadanos. El fomento de la integridad en el gobierno y en los mercados mejora el ambiente mundial de gobernabilidad, promueve el crecimiento a largo plazo y permite que los beneficios inherentes a la prosperidad lleguen a todos los pueblos.*

*Colin Powell, Secretario de Estado, mayo de 2001<sup>1</sup>*

## 1. La corrupción y el desarrollo

### Existe consenso sobre la vital importancia del combate a la corrupción

Ha surgido un fuerte consenso a nivel mundial sobre la importancia de combatir la corrupción y desarrollar una buena gobernabilidad, como factores esenciales para el desarrollo de las personas, los mercados y las naciones. Esta opinión se ha expresado muy claramente en varios foros de desarrollo y documentos de políticas claves. Más de 50 jefes de estado que asistieron a la reunión sobre Financiamiento para el Desarrollo en el año 2002 se comprometieron con el Consenso de Monterrey, en el que se solicitan mayores recursos para la asistencia extranjera como respuesta a una mejor gobernabilidad.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Departamento de Estado de los Estados Unidos. *El combate a la corrupción a nivel mundial: El manejo de riesgo en los negocios, 2001-2003*, <<http://www.state.gov/inrl/rls/rpt/figerpt/2001/>>

<sup>2</sup> "El combate a la corrupción a todo nivel es una prioridad. La corrupción es una barrera muy seria para la movilización y asignación de recursos y los desvía de las actividades que son vitales para la erradicación de la pobreza y el desarrollo económico y sostenible." Consenso de Monterrey en la Conferencia Internacional sobre el Financiamiento para el Desarrollo. 18-22 de marzo, 2002.

De igual manera, con la Cuenta del Reto del Milenio (MCA), el Gobierno de los Estados Unidos intenta establecer una correspondencia entre los recursos y los ambientes de políticas adecuados, pero señala que el control de la corrupción es un obstáculo que debe obviarse antes de que se puedan considerar otras dimensiones de desempeño. Por último, la Asamblea General de la ONU aprobó la Convención Mundial de las Naciones Unidas en Contra de la Corrupción, la cual suscribieron más de 100 naciones.

Tanto el Departamento de Estado como USAID han estado trabajando durante muchos años para abordar la corrupción, pero a partir del año pasado, se ha priorizado considerablemente este asunto. En el *Plan estratégico del Departamento de Estado y USAID para los años fiscales 2004-2009* se confirmó que "las políticas del Departamento [de Estado] y de USAID con relación a la asistencia apoyarán y estimularán a los gobiernos que combaten la corrupción y salvaguardan el Estado de Derecho, el pluralismo y la buena gobernabilidad."

### La corrupción socava el desarrollo social, político y económico

*La corrupción socava la prestación de servicios, particularmente aquéllos que se brindan a los más pobres.* La corrupción desvía la inversión pública, alejándola de la prestación de servicios a otros campos más lucrativos, como los grandes proyectos de construcción e infraestructura. Los sistemas débiles para efectuar compras y adquisiciones, y un mal manejo financiero dan como resultado tanto el fraude como las fugas inexplicables de asignaciones presupuestarias de los fondos públicos. El ambiente general de escasez existente en los servicios públicos crea incentivos para que los proveedores exijan pagos por servicios que deberían ser gratuitos o de muy bajo costo para los habitantes más pobres. Al mejorar la productividad del gasto público, rastrear y disminuir las fugas y mejorar la fiscalización por parte de los ciudadanos, los esfuerzos tendientes a combatir la corrupción podrán dedicarse a apoyar los programas de salud, educación, seguridad social e infraestructura.

*La corrupción paraliza la democracia.* La percepción de que existe una corrupción desenfrenada es uno de los factores que desilusiona más a los pobladores con

respecto a la democracia. La corrupción mina tanto la legitimidad como la efectividad de las democracias incipientes. Socava los valores democráticos como la ciudadanía, la rendición de cuentas, la justicia y la equidad. Socava la libre expresión y rendición de cuentas de los actos públicos, especialmente cuando dicha corrupción llega hasta el sector de los medios de comunicación y limita la libertad de información. Contraviene el contrato social entre los ciudadanos y sus representantes electos y pone los intereses de unos cuantos sobre los intereses de la mayoría. Al desviar los recursos públicos para financiar las campañas de reelección, los partidos corruptos pueden, efectivamente, impedir que haya nuevos candidatos para los cargos públicos y, de esa manera, impedir cualquier esfuerzo por consolidar las democracias más débiles. El nepotismo y el amiguismo político pueden generar agravios tan hondos que resulten en serios conflictos y en estados fallidos, especialmente si estos fenómenos se dan dentro de una sociedad que ya está fraccionada por causas económicas, religiosas o étnicas.

*La corrupción impide el crecimiento económico.*

La corrupción menoscaba el crecimiento económico, desvirtuando la inversión pública en infraestructura y otros bienes públicos claves, desalentando la inversión extranjera directa, promoviendo que las empresas operen en el sector informal, sacando a subasta los derechos de

propiedad, distorsionando las condiciones del comercio y debilitando el Estado de Derecho. La pequeña y mediana empresa se ven afectadas en una forma desproporcionada. A los agricultores se les exigen pagos a lo largo de las rutas de transporte, de manera que se disminuyen sus ganancias cuando llevan sus productos al mercado. En algunos países, las empresas más poderosas pueden llegar hasta "capturar" al Estado, de tal manera que "compran" leyes y reglamentos para protegerse de la competencia y para impedir cualquier reforma que podría beneficiar a la mayoría de empresas.<sup>3</sup> Las pérdidas masivas en explotación en el sector energético menguan la calidad y la sostenibilidad de la electricidad. El compadrazgo en los préstamos y una supervisión débil malversan las asignaciones de créditos, lo cual puede resultar en un colapso del sector bancario.

**El hecho de no abordar la corrupción endémica puede llegar a socavar todos los esfuerzos por lograr el desarrollo**

Las reformas políticas, económicas y sociales pueden ayudar a establecer un ambiente más constructivo para combatir la corrupción. Las economías abiertas, las

<sup>3</sup> Vea *La anticorrupción en transición: Una contribución al debate de políticas* (Washington D.C., 2000). Si desea consultar un estudio de casos, vea "Reforma institucional en transición: Un estudio de casos en Rusia", escrito por Bernard S. Black y Anna S. Tassarova (Facultad de Derecho, Universidad de Stanford, Documento de Trabajo 238, 2002).



Al mejorar la productividad del gasto público, rastrear y disminuir las fugas y mejorar la fiscalización por parte de los ciudadanos, los esfuerzos tendientes a combatir la corrupción podrán dedicarse a apoyar los programas de salud, educación, seguridad social e infraestructura.

democracias liberales y un mejor desarrollo humano contribuyen a crear oportunidades y desarrollar las capacidades para controlar la corrupción. Lo contrario también es cierto.

La corrupción se debe abordar en una forma conjunta con las reformas políticas, económicas y sociales para mejorar la posibilidad de éxito de cada una de ellas. En el ámbito político, por ejemplo, todas las democracias varían considerablemente en su desempeño. Muchas democracias incipientes y parciales no han demostrado ser menos corruptas que los regímenes autoritarios que las precedieron.<sup>4</sup> Tampoco pueden las democracias sencillamente “crecer” como un medio para salir de la corrupción. Conforme a las investigaciones efectuadas, se ha podido constatar que la gobernabilidad tiene un efecto causal en los ingresos per cápita, pero que dichos ingresos tienen un efecto débil, hasta negativo, en la calidad de la gobernabilidad, en parte debido a que las élites corruptas podrían adueñarse de los logros económicos.<sup>5</sup> De igual forma, los compromisos de asignar más gasto público a la reducción de la pobreza no lograrán el éxito a menos que los gobiernos se enfrenten a la corrupción.<sup>6</sup> El Banco Asiático de Desarrollo estima que un tercio de la inversión pública en muchos países dentro de la región se está dilapidando en corrupción.<sup>7</sup> La corrupción también trae consigo otros efectos indirectos para el desarrollo. El Informe árabe sobre desarrollo humano del año 2003, el cual se enfoca en la necesidad de desarrollar una sociedad con conocimientos, establece cómo un flujo libre de conocimientos —lo cual es esencial para desarrollar los recursos de la sociedad con el fin de lograr el desarrollo— requiere que se elimine la corrupción que “desvía los conocimientos, las ideas y la información con el fin de servir a intereses personales de unos cuantos e impide su movimiento para el bien de la sociedad.”<sup>8</sup>

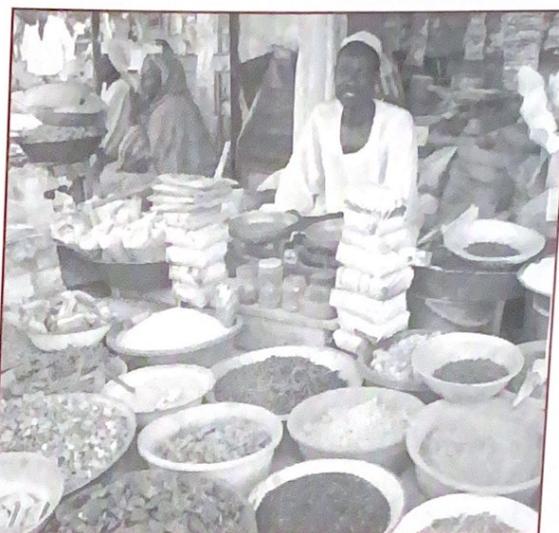
<sup>4</sup> Philip Keefer, “Clientelismo político, credibilidad y democracia” (Washington D.C.: Banco Mundial, 2002).

<sup>5</sup> Daniel Kaufmann y Art Kraay, “Crecimiento sin gobernabilidad.” *Economía* 3:1 (Otoño, 2002)

<sup>6</sup> Banco Mundial, *Informe sobre el desarrollo a nivel mundial* (Washington, D.C., 2004). Tanzi y Davoodi, en “Corrupción, inversión pública y desarrollo” (Documento de trabajo del FMI 97/139, Washington D.C., Fondo Monetario Internacional, 1997), llegaron a la conclusión de que la corrupción está asociada a índices más altos de inversión pública y a una menor productividad de dicha inversión.

<sup>7</sup> Noticia periodística de la AP, 3 de diciembre de 2003. Discurso pronunciado por el Presidente del Banco Asiático de Desarrollo, Geert Van Der Linden.

<sup>8</sup> Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Informe árabe sobre desarrollo humano 2003: El desarrollo de una sociedad con conocimientos* (Nueva York: PNUD, 2003): 143



La pequeña y mediana empresa se ven afectadas en una forma desproporcionada. A los agricultores se les exigen pagos a lo largo de las rutas de transporte, de manera que se disminuyen sus ganancias cuando llevan sus productos al mercado.

*La pobreza no convierte a los pobres en terroristas... Sin embargo, la pobreza, aunada a la debilidad de las instituciones y a la corrupción puede convertir a los estados débiles en presa fácil de las redes de terroristas y a los cárteles de narcotraficantes dentro de sus propias fronteras.*

*Presidente George W. Bush*

*Estrategia Nacional de Seguridad de los Estados Unidos de*

*América*

*Septiembre de 2002<sup>9</sup>*

## 2. La corrupción y la seguridad nacional de los Estados Unidos

**Los esfuerzos de USAID para enfrentarse a la corrupción en los países en vías de desarrollo aumentan la seguridad nacional de los Estados Unidos**

La Estrategia Nacional de Seguridad de los Estados Unidos (NSS por sus siglas en inglés) vincula el desarrollo directamente con la seguridad nacional de los Estados Unidos.. USAID y sus esfuerzos en contra de la corrupción, en particular, tienen una función preponderante en este respecto. En el documento se expresa la necesidad de combatir la corrupción para

<sup>9</sup> Estrategia Nacional de Seguridad de los Estados Unidos (2003). <<http://www.whitehouse.gov/nsc/nss.html>>

poder enfrentarse a las amenazas a nivel mundial, tal como el terrorismo y el crimen organizado a nivel internacional. La corrupción es, en efecto, un fenómeno mundial y todos los países sufragan su costo. Cuatro semanas después de ocurridos los ataques del 11 de septiembre, el Jefe de la INTERPOL se dirigió a una conferencia internacional contra la corrupción y expresó: “los sistemas de seguridad más sofisticados, las mejoras estructuras o el personal mejor entrenado o más dedicado son completamente inútiles si se ven menoscabados por un hecho simple de corrupción.”<sup>10</sup>

### 3. La definición de corrupción

#### La corrupción se define como el abuso de autoridad con el fin de alcanzar el propio beneficio

En esta definición se reconoce que, aunque la corrupción en el sector público tiene impactos especialmente devastadores, no puede abordarse en una forma realista si se le separa de la corrupción dentro de los partidos políticos, el sector de la empresa privada, las asociaciones, las ONGs y la sociedad en general. La corrupción no sólo se trata del abuso en los cargos públicos sino que también en otro tipo de cargos. Además, implica que la corrupción se puede llevar a cabo no solamente para un beneficio personal



La corrupción desvía la inversión pública, alejándola de la prestación de servicios a otros campos más lucrativos, como los grandes proyectos de construcción e infraestructura.

<sup>10</sup> Ronald Noble, Discurso a la Décima Conferencia Internacional contra la Corrupción (IACC por sus siglas en inglés), Praga, octubre de 2001.

e inmediato, sino que también para cualquier otro “beneficio privado”, que podría incluir los beneficios a la familia o a los contactos políticos, a largo plazo, y no mediante recompensas inmediatas. También incluye la desviación de fondos públicos para financiar la campaña de reelección de un candidato oficial. A pesar de que esta definición es, a propósito, muy amplia, no todas las actividades ilegales pueden considerarse corrupción y no todas las formas de corrupción son ilegales.

Aunque todas las formas de corrupción socavan tanto el desarrollo como la democracia, las acciones de USAID se han enfocado, y seguirán enfocándose, principalmente en la corrupción dentro del sector público y en las instancias en que interactúan el sector público y el sector privado. Se pone cierta atención a la corrupción que es estrictamente “privada-privada” –tal como los sobornos que se dan al suscribir contratos entre empresas privadas– por medio de los programas de gobernabilidad corporativa u otros programas relacionados con ello, pero USAID, como donante bilateral a nivel internacional, se centra principalmente en el uso apropiado de los recursos y la autoridad pública. Esto se debe no sólo al hecho de que USAID y las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales socias no cuentan con muchos medios para afectar el comportamiento de la empresa privada, sino que también a que al trabajar para cambiar la forma en que el sector público maneja los recursos públicos e interactúa con la economía privada, se aumenta el impacto de los programas de USAID en todos los sectores y economías.

La definición anterior engloba la corrupción a gran escala, o de las élites, y la corrupción a nivel más bajo, o administrativa. *La corrupción a gran escala* generalmente implica el intercambio de recursos, el acceso a alquileres u otra clase de ventajas para funcionarios de alto nivel, empresas privilegiadas y sus redes élites operativas y partidarios. Las transacciones generalmente implican sumas considerables. *La administración administrativa*, por lo general, se refiere a transacciones de menor cuantía y a funcionarios gubernamentales de niveles medio y bajo. Tal vez la distinción más importante es que la corrupción administrativa normalmente refleja las debilidades específicas dentro de los sistemas, mientras que la corrupción a gran escala puede involucrar la distorsión y la manipulación de sistemas completos para beneficiar intereses privados. No es posible trazar una línea de demarcación contundente entre estos dos fenómenos. La corrupción a gran escala muchas veces facilita la corrupción administrativa y, otras muchas, está vinculada a ella. La plena comprensión de las

tendencias de estas dos manifestaciones de corrupción, sin embargo, es esencial para establecer las respuestas apropiadas y las expectativas de éxito.

## 4. La función de USAID en los esfuerzos para combatir la corrupción

### El enfoque de USAID se centra en prevenir la corrupción y en los aspectos civiles del cumplimiento de la ley

Los programas contra la corrupción se pueden dividir en dos grandes categorías: “prevención” y “cumplimiento de la ley”. USAID generalmente se concentra en la prevención y en los aspectos administrativos, de verificación, de fiscalización y civiles del cumplimiento de la ley, proporcionando asistencia técnica a los países, para que subsanen las causas de la corrupción y modifiquen los comportamientos y los incentivos en un futuro. En este aspecto, USAID puede utilizar la experiencia adquirida en sus iniciativas de desarrollo en todos los sectores y basarse en su amplia experiencia en el desarrollo institucional, la educación y la concienciación, incluyendo sus relaciones no sólo con los gobiernos nacionales y locales, sino también con el sector privado, los partidos políticos, los sindicatos, las ONGs, las universidades, los colegios profesionales y otros actores.

Aunque los programas de USAID sobre el Estado de Derecho algunas veces incluyen acciones relativas a las funciones de enjuiciamiento e investigación de casos, las leyes nacionales, por lo general, restringen las relaciones que USAID pueda entablar con los organismos de seguridad pública, con el fin de reforzar los aspectos criminales del cumplimiento de las leyes relativas a la corrupción. Aunque existen otras agencias de los Estados Unidos que pueden llenar estas necesidades (vea más adelante), esta limitación es un reto para la programación efectiva de las acciones en contra de la corrupción, ya que impide que USAID implemente estrategias de prevención comprensivas que incluyan a instituciones como las fuerzas policiales y los servicios a cargo de encausar acciones judiciales. Éstos muchas veces son los más corruptos, pero deben desempeñar funciones esenciales en la lucha en contra de la corrupción.<sup>11</sup>

<sup>11</sup> Si desea consultar algunos ejemplos, vea “Los programas de los Estados Unidos contra la corrupción en el África Subsahariana requerirán tiempo y compromiso”, Informe de la Oficina de Contabilidad del Gobierno al Subcomité de Asuntos Africanos, Comité de Relaciones Exteriores, Senado de los Estados Unidos, abril de 2004.

## USAID está cooperando con una amplia gama de agencias del Gobierno de los Estados Unidos para enfrentarse a la corrupción a nivel mundial

USAID no puede actuar sola para subsanar la corrupción y, de hecho, no lo hace así. Las representaciones diplomáticas, las iniciativas para lograr el cumplimiento de la ley (como las convenciones internacionales y los tratados de asistencia mutua), así como la asistencia que se centra en la prevención, son dimensiones complementarias, que se apoyan recíprocamente, al esfuerzo que lleva a cabo el Gobierno de los Estados Unidos en contra de la corrupción. Para proyectar el importante compromiso de los Estados Unidos a este respecto, USAID y otras agencias gubernamentales de los Estados Unidos, especialmente el Departamento de Estado, deben cooperar muy de cerca.

*Funciones complementarias.* La diplomacia al más alto nivel, incluyendo las condicionalidades de la asistencia y el comercio, las políticas de visas, la negación de refugios seguros, la implementación de convenciones mundiales y regionales y los mensajes públicos y privados sobre las políticas pueden constituir incentivos muy poderosos para llevar a cabo reformas. También pueden abordar las dimensiones mundiales de la corrupción, que van más allá de los propios países en vías de desarrollo. Los esfuerzos que llevan a cabo los Departamentos de Estado, de Justicia y del Tesoro para lograr que se cumpla la ley también promueven cambios en la cultura de impunidad que prevalece en muchos países, logrando que la corrupción se considere un delito, proporcionando cooperación en aspectos legales a nivel internacional y brindando capacitación para llevar a cabo investigaciones relacionadas con la corrupción, el lavado de dinero y la recuperación de bienes.

*Coordinación.* La mayor parte de la coordinación que lleva a cabo USAID se realiza con el Departamento de Estado. USAID trabaja con varias oficinas para formular las posturas que adopta Estados Unidos en las convenciones internacionales, como la Convención Mundial de las Naciones Unidas en contra de la Corrupción; para participar en conferencias internacionales, como los Foros Mundiales contra la Corrupción; para incorporar una buena gobernabilidad en las iniciativas regionales, como la Iniciativa de Sociedad del Medio Oriente y para desarrollar medidas contra la corrupción que se puedan incorporar a las actividades de reacción ante las emergencias, como la respuesta de los Estados Unidos al Huracán Mitch. Además, USAID contribuye a formular e implementar las iniciativas del Consejo Nacional de Seguridad, como la Iniciativa Comprensiva de Transparencia

del Grupo de los Ocho (G8), que proporcionará apoyo diplomático y asistencia técnica a una serie de iniciativas de transparencia en países seleccionados como áreas piloto. USAID trabaja con los asesores del Tesoro de los Estados Unidos alrededor del mundo para fortalecer las reformas presupuestarias, fiscales y aduanales y para coordinar los enfoques bilateralmente y dentro de las instituciones financieras internacionales. USAID se coordina con el Representante Comercial de los Estados Unidos en asuntos relacionados con el comercio, incluyendo los esfuerzos que realiza la Organización Mundial del Comercio para promover la transparencia en las adquisiciones. USAID colabora con el Departamento de Justicia para mejorar la función de encausar acciones judiciales y espera trabajar más de cerca con los Departamentos de Estado y de Justicia para solventar la corrupción de la policía. Con el Departamento de Comercio, USAID colabora en aspectos de gobernabilidad corporativa, reforma de las leyes comerciales y campos relacionados.

### **USAID colabora con otros muchos actores internacionales**

USAID interactúa, directamente o en sociedad con otros actores del Gobierno de los Estados Unidos, con una gran variedad de organizaciones internacionales. La Agencia participa activamente en la Organización para la Cooperación Económica y en el Comité de Asistencia para el Desarrollo (OECD por sus siglas en inglés) —un foro en el que se comparten las mejores prácticas y experiencias entre donantes bilaterales— y contribuye en forma regular a la Red de Gobernabilidad de la OECD. USAID colabora con agencias del Gobierno de los Estados Unidos para planificar y manejar el Foro Mundial contra la Corrupción, un evento bienal, y convoca al Grupo Consultor de Donantes para América Latina y el Caribe, por medio del Proyecto de Rendimiento de cuentas/Anticorrupción de las Américas, financiado por la Oficina para Latinoamérica y el Caribe. La agencia proporciona asesoría al Departamento de Estado para el trabajo que desempeña el comité de expertos con el fin de establecer el mecanismo de implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción, involucrando en el proceso de revisión a las misiones de USAID y a la sociedad civil. USAID mantiene relaciones de homólogos con varios donantes bilaterales, sobre todo con el Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido, con el cual lleva a cabo proyectos conjuntos de capacitación, investigación y evaluación. Por último, USAID se ha asociado con ONGs internacionales claves; un ejemplo de ello es el apoyo de múltiples años que le brinda a Transparency International

(Transparencia Internacional) y su reciente contribución para establecer un fondo de dotaciones.

### **USAID establece las mejores prácticas contra la corrupción en sus propias operaciones**

Para que se le considere un proveedor de asistencia contra la corrupción con la debida credibilidad, los representantes de la Agencia tratan de establecer las mejores prácticas en todas las operaciones de USAID. Entre ellas se incluye la implementación de asistencia en una forma que garantiza la transparencia y el rendimiento de cuentas; por ejemplo, asistencia basada en los proyectos y fiscalización de los contratistas y donatarios, y en brindar apoyo presupuestario únicamente a aquellos países que demuestren claramente su capacidad y compromiso para manejar los fondos de acuerdo al propósito establecido (fondos sujetos a la auditoría de USAID). Esto también incluye ajustarse a las políticas y reglamentos del Gobierno de los Estados Unidos y de USAID en todo aspecto, comportarse conforme a las normas éticas más altas y ejemplificar los valores de servicio público apoyados por estas normas.

La incorporación de las buenas prácticas podría incluir ciertos requisitos específicos de transparencia y elaboración de informes; capacitación a los implementadores para concienciarlos sobre el fraude, oportunidades de fiscalización para la sociedad civil, los gobiernos de los países huéspedes y los medios de comunicación, así como requisitos de realizar auditorías en el ínterin y en forma concurrente. USAID también tiene la intención de explicitar estos esfuerzos comunicando estas normas y controles a todos los interesados externos y demostrándoles una total transparencia en todas sus operaciones. Las normas y prácticas de USAID se describen más a fondo en el Anexo I.

## **5. El contexto actual del trabajo que lleva a cabo USAID en contra de la corrupción**

**A**l realizar un inventario de los programas implementados en los años fiscales 2001 y 2002 (Anexo 2) y un Estudio sobre perspectivas de campo realizado en 2003,<sup>12</sup> se pudieron establecer las tendencias programáticas actuales de USAID y las lecciones aprendidas. A continuación se presentan algunos aspectos importantes de este tema:

<sup>12</sup> Vea <[http://www.usaid.gov/our\\_work/democracy\\_and\\_governance/publications/ac/field\\_perspectives.pdf](http://www.usaid.gov/our_work/democracy_and_governance/publications/ac/field_perspectives.pdf)>

## La mayor parte de las misiones de USAID comprenden que existe un vínculo entre la corrupción y el desarrollo y más de dos tercios de ellas cuentan con programas para abordarla.

- La Agencia invirtió recursos considerables en esta iniciativa: \$184 millones en el año fiscal 2001 y \$222 millones en el año fiscal 2002.<sup>13</sup> Estas cifras incluyen no sólo los programas que se enfocan principalmente en la lucha contra la corrupción, sino también los programas de “governabilidad” más amplios, con una dimensión contra la corrupción que sea significativa.
- Aproximadamente un 87% de los programas actuales que lleva a cabo USAID en contra de la corrupción y en pro de la buena gobernabilidad se concentran en dos objetivos estratégicos (OE) relativos a los siguientes sectores: la democracia y la gobernabilidad, y el crecimiento económico. En cada uno de los sectores de energía, medio ambiente y salud se incluyen una serie de programas para enfrentarse a la corrupción, los cuales constituyen aproximadamente un 10% del total. En los sectores de agricultura, educación básica, programas urbanos, de conflicto y otros programas de transición también se incluyen unos cuantos programas, que representan el 3% restante del total.

## Las misiones de USAID se enfrentan a una serie de restricciones al tratar de combatir la corrupción

Un noventa por ciento de las misiones indicaron que la corrupción –que, por su naturaleza, se da a largo plazo y se incrusta con fuerza– representa una restricción clave y requiere cambios a gran escala en las actitudes y las prácticas de la población.

- Un setenta y ocho por ciento de las oficinas de campo de USAID indicaron que ampliarían su programación en contra de la corrupción si tuvieran más personas y más recursos.
- Un sesenta y nueve por ciento indicó que la falta de un mayor compromiso político por parte de las contrapartes nacionales también era una restricción.

<sup>13</sup> Estas cifras se recopilaron por medio de un estudio de campo especial realizado en el 2003. Las cifras del presupuesto oficial no reflejan adecuadamente los esfuerzos que lleva a cabo la Agencia en contra de la corrupción. Sólo un sector, Democracia y Gobernabilidad, cuenta con un código presupuestario denominado “un gobierno transparente y responsable de sus actos”. Bajo este código se incluyeron \$23.6 millones en el año fiscal 2001, pero ello no refleja el trabajo efectuado en otros sectores y no incluye los programas que tienen un enfoque más amplio pero que contienen elementos importantes del combate a la corrupción.

- Un cincuenta y siete por ciento indicó que una coordinación insuficiente de los donantes limitaba la efectividad de los programas.

## Las misiones identificaron una serie de planteamientos que estaban produciendo buenos resultados

Muchos de estos proyectos se beneficiaron con tres factores: buen ambiente para las políticas, socios locales muy comprometidos y un fuerte liderazgo de los Estados Unidos en cuanto a políticas.

A continuación se incluyen algunos ejemplos exitosos que se han dado recientemente:

- *Estado de Derecho.* En octubre de 1998, USAID/Guatemala ayudó a establecer una Secretaría de Tribunales en la Ciudad de Guatemala. En el año 2003, ya se pudo notar claramente el impacto que esta oficina tuvo en la reducción de la corrupción y el incremento de la transparencia. Primero, el sistema de tribunales ahora lleva un inventario adecuado de los casos que debe resolver cada tribunal. En el período comprendido entre octubre de 1997 y septiembre de 1998, el sistema de tribunales *extravió* 1,061 casos, sólo en la Ciudad de Guatemala. Con el nuevo sistema, sólo se extraviaron cuatro casos de octubre 1998 a enero de 2003. Segundo, un nuevo sistema computarizado asigna los casos en una forma objetiva, sin lugar a alteraciones, eliminando la “comparación y selección” de jueces y disminuyendo el congestionamiento. Tercero, el sistema establece y controla los límites de tiempo asignados a cada proceso. Cuarto, hay un sistema confiable para generar estadísticas e informes.
- *Medio ambiente.* USAID/Madagascar recientemente apoyó la campaña de limpieza del nuevo Ministro del Medio Ambiente, con el fin de formalizar todos los permisos para la extracción de madera. Una coalición compuesta por el Servicio Forestal Nacional, el Observatorio Forestal Nacional (una organización fiscalizadora) y varias organizaciones de conservación analizó los distintos tipos de permisos y canceló todos aquéllos que tenían alguna irregularidad o por los que no se habían pagado las cuotas establecidas. Por medio de esta medida se revocaron aproximadamente 300 permisos de un total de 380. Es programa se está ampliando a todo el país.
- *Salud.* USAID/Armenia apoya el Centro Armenio-Americano de Bienestar, que eliminó los pagos

subrepticios, estableciendo y publicando claramente las tarifas por los distintos servicios y haciendo cumplir los procedimientos para cerciorarse de que se sigue la política tarifaria. Por ejemplo, se pide a los pacientes que dejen sus bolsos en un lugar especial antes de entrar al consultorio, con el fin de evitar que entren con dinero adicional, el cual solían exigir los médicos a cambio de un servicio preferencial.

- **Reforma fiscal.** USAID/Bosnia, mediante una actividad de múltiples años, está ayudando a automatizar los sistemas gubernamentales de tesorería, a nivel nacional y subnacional. A la fecha, mediante esta actividad se ha logrado un ahorro sustancial de fondos públicos rechazando órdenes de pago que no se apeguen a los presupuestos aprobados por el parlamento. Sólo en una jurisdicción se rechazaron órdenes de compra “no autorizadas” por \$17 millones, durante los primeros ocho meses del año fiscal 2002.

### Las misiones identificaron varios planteamientos que no fueron tan efectivos

- Varias misiones recalcan el hecho de que las campañas para concienciar a la población no son efectivas si no se vinculan con reformas específicas; de igual forma, señalan que los esfuerzos para lograr reformas sólo tienen éxito cuando se incorporan elementos para educar e involucrar al público.
- Las reformas del sector público en un ambiente donde hay poca actividad política no tendrán muchas posibilidades de éxito.
- Si no se plantea un enfoque a largo plazo y sostenido al problema de la corrupción, la iniciativa tendrá pocas posibilidades de éxito.
- Las comisiones para combatir la corrupción se han convertido en una estrategia popular utilizada por los gobiernos para encabezar y publicitar sus propias iniciativas, pero estas comisiones muchas veces no tienen los recursos y la autoridad necesarias para ser efectivas y, muchas veces, se les manipula con fines políticos (vea el recuadro 1 en la página 23).
- Aun cuando se necesita una planificación muy clara para evitar el problema de la proliferación de organismos sin funciones y responsabilidades definidas, los planes nacionales contra la corrupción pueden convertirse en distracciones que requieran

mucha inversión de tiempo y que, al final, no se puedan ejecutar. Estos planes, que muchas veces se elaboran con la asistencia técnica de los donantes e incluyen toda clase de reformas, se pueden convertir en largas listas de ilusiones, que al final se tornan poco manejables y rebasan la capacidad de implementación.

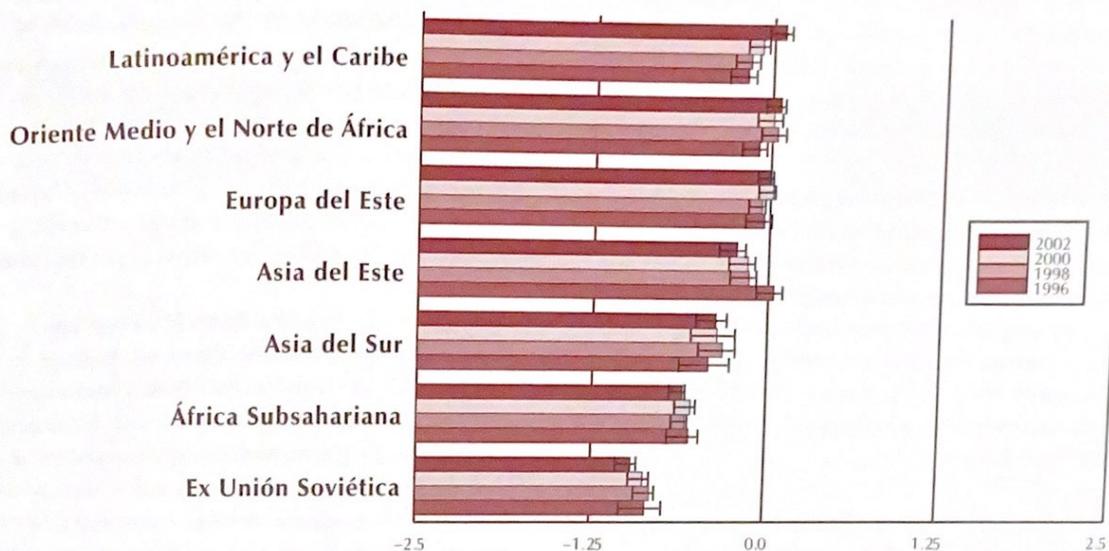
## 6. Una profunda comprensión de la dinámica de la corrupción

Se ha logrado mucho avance en la batalla en contra de la corrupción. Existen considerables pruebas de que se está poniendo mucho más atención al problema. Como primera instancia de ello se puede mencionar la información citada anteriormente, contenida en el estudio realizado por USAID. El número creciente de convenciones internacionales y leyes nacionales contra la corrupción, así como la evolución de Transparency International, que de ser una pequeña ONG se convirtió en un movimiento a nivel mundial, con más de 100 capítulos alrededor del mundo, confirma esta tendencia. También se han involucrado mucho más el sector diplomático, el sector de donantes y el sector privado.

Sin embargo, también existe evidencia –empezando con la experiencia de las misiones de USAID que se delinearon anteriormente– que la corrupción sigue siendo un problema grave y un serio impedimento para el desarrollo. La mayor parte de las “mediciones” de corrupción son, realmente, mediciones de la *percepción* de la existencia de corrupción, por lo que es muy difícil evaluar cuánto avance se ha logrado verdaderamente. Sin embargo, aunque ésta sea una medición poco satisfactoria, especialmente en el contexto de una amplia experiencia, sí brinda una idea del alcance del problema, tal como se establece en la Gráfica 1. Con algunas pequeñas variantes, las percepciones de cómo han logrado controlar la corrupción los distintos países ha cambiado poco con el tiempo.<sup>14</sup> Queda claro que, aunque las iniciativas iniciales han tenido bastante impacto, se necesita un planteamiento con mucho mayor alcance.

14 Debe mencionarse que el marco temporal de estas mediciones es muy corto y los intentos para reducir la corrupción son, obligadamente, a largo plazo. Asimismo, los indicadores que están disponibles de basan en percepciones. Los cambios en la percepción no sólo pueden estar impulsados por la corrupción sino por una mayor concienciación sobre ella y por una mayor publicidad al respecto. Por lo tanto, la interpretación de los datos de las percepciones es ambigua. Por último, estos datos son a nivel nacional y no se pueden desagregar por sector o por región. Por lo tanto, puede que no se reconozca en ellos importantes logros alcanzados a nivel subnacional o sectorial.

Gráfica 1. Percepción del Control de la Corrupción a través del tiempo, 2002



Nota: Comparación entre los años 2002, 2000, 1998 y 1996. Los estimados oscilan entre los -2.5 puntos hasta los +2.5 puntos.

Fuente: D. Kaufman, A. Kraay, y M. Mastruzzi, *Asuntos gubernamentales III: Indicadores de gobernabilidad correspondientes a 1996-2002* (Washington, D.C.: Banco Mundial). <[www.worldbank.org/wbi/governance/pubs/govmatters3.html](http://www.worldbank.org/wbi/governance/pubs/govmatters3.html)>

*El Manual para combatir la corrupción*, publicado por USAID en 1999, está basado en la comprensión analítica de que “la corrupción surge de los atributos constitucionales del Estado y de las actitudes de la sociedad hacia los procesos políticos formales”<sup>15</sup> La proposición esencial fue que las reformas institucionales (burocráticas y regulatorias) podrían ayudar a abordar las principales fallas de mandantes y agentes que se vinculan con la corrupción,<sup>16</sup> mientras que el apoyo para la sociedad civil, los medios de comunicación y otras iniciativas para educar al público cambiaría las actitudes del público y aumentaría la demanda

de que se rindan cuentas sobre el uso de los recursos públicos.<sup>17</sup>

El problema que existe con el modelo mandante-agente relativo a la corrupción, por lo menos en la forma en que se concibió originalmente, es que proporciona poca orientación cuando los mandantes mismos no actúan conforme al interés público.<sup>18</sup> Sin embargo, muchas veces ése es el caso. En un ambiente donde la corrupción es un problema endémico, la lucha contra la corrupción se tendrá que enfrentar, tarde o temprano, a la corrupción a gran escala o correr el riesgo de que sólo se cambie la corrupción de alguna forma, en vez de reducirla. Al tratar de implementar reformas técnicas burocráticas o reglamentarias dentro de ambientes muy negativos también se puede correr el riesgo de que las élites corruptas manipulen dicha iniciativa o la usen como una fachada para sus propios fines.

<sup>15</sup> Centro para la Democracia y la Gobernabilidad (Washington, D.C.: USAID, 1999, PN-ACE-070 o PN-ACR-212), 8. El Manual recurre a la “ecuación estilizada” de la corrupción (CORRUPCIÓN = MONOPOLIO + DISCRECIÓN – RENDICIÓN DE CUENTAS) de Robert Klitgaard y sus recomendaciones sobre políticas en cinco campos: cómo seleccionar a los agentes, cómo cambiar las recompensas y los castigos, cómo recabar información, cómo reestructurar las relaciones entre mandante-agente-cliente, y cómo cambiar las actitudes ante la corrupción. Vea Robert Klitgaard *Cómo controlar la corrupción* (Berkeley: University of California Press, 1988).

<sup>16</sup> En este contexto, “las fallas entre mandante y agente” se refieren al hecho de que aquellos que tienen autoridad (“mandantes”) no siempre pueden garantizar que sus empleados o representantes (“agentes”) actuarán en la forma que proponen los mandantes. Como no es posible supervisar directamente cada acción, los mandantes tratan de establecer procedimientos e incentivos (tanto positivos como negativos) para fomentar un comportamiento que cumpla con sus objetivos. Aplicado a la corrupción, el problema del mandante-agente se formuló inicialmente para ilustrar el hecho de que los funcionarios que no son corruptos (los mandantes) no pueden garantizar que los que trabajan bajo su autoridad (agentes) no se comporten de una manera corrupta. Los programas en contra de la corrupción que se basan en este análisis, por lo tanto, buscan disminuir las oportunidades para que se dé la corrupción, así como incrementar los incentivos para que se dé un comportamiento no-corrupto (incluyendo el castigo por un comportamiento corrupto).

<sup>17</sup> Mientras que en el manual se incluyeron consideraciones sobre dinámicas políticas y económicas más amplias (recomendando, por ejemplo, que las elecciones deben verse como un medio para alterar los incentivos para que se dé la corrupción), la implementación de USAID se centró principalmente en los aspectos burocráticos de bajo nivel y los aspectos reglamentarios. En el estudio citado en la Sección 5, por ejemplo, sólo dos misiones de USAID incluyeron programas de elecciones en su inventario de actividades en contra de la corrupción.

<sup>18</sup> Esta situación puede considerarse como una falla en una relación mandante-agente de otro tipo: la que surge cuando los funcionarios públicos o los líderes políticos se conciben como los agentes y los ciudadanos de un país como los mandantes. Esta fórmula nos permite subrayar la necesidad de contar con un conjunto distinto de incentivos, que se basen en sanciones públicas en vez de sanciones institucionales, de las cuales el nivel más alto –aunque el menos directo– sería la remoción de la persona del puesto, por medio de elecciones.

Además, la sociedad civil y la educación de la población no tienen la suficiente fuerza como para producir cambios en la estructura de incentivos de las élites corruptas. En este contexto, la falta de *voluntad política*—lo cual siempre representa un reto para los que apoyan las reformas— puede ser más difícil de superar.

*Por ende, el planteamiento de primera generación de USAID para la programación en contra de la corrupción sigue siendo un elemento esencial, pero debe complementarse con una propuesta más exhaustiva y sistémica que enfatice más la corrupción a gran escala, subraye las dinámicas políticas y económicas que coadyuvan a la corrupción y amplíen nuestros conocimientos sobre la naturaleza y el impacto de la voluntad política.*

Una perspectiva más amplia sobre la naturaleza sistémica de la corrupción ayudará a destacar las oportunidades que existen para implementar respuestas programáticas en contra de la corrupción. Un modelo ampliado de la corrupción analiza no sólo las dotaciones institucionales y las actitudes y la movilización sociales, sino que también establece la falta de equilibrio entre los *atributos políticos y económicos* de las sociedades en vías de desarrollo. Hay “síndromes de corrupción” específicos que fluyen de una interacción de los niveles relativos de oportunidades económicas y políticas, por una parte, y las características institucionales y sociales, por otra.<sup>19</sup>

En aquellos entornos en los que existe una capacidad institucional baja (con lo cual se describe, en diversos grados, la mayoría de los países en los que trabaja USAID), surgen dos síndromes. Cuando emergen oportunidades económicas más rápidamente que las oportunidades políticas, los ambiciosos buscarán *el poder por medio de la riqueza*,<sup>20</sup> utilizando su influencia económica para moldear leyes y reglamentos que se acomoden a sus intereses—muchas veces evitando que su competencia tenga el mismo acceso y reciba los mismos beneficios. La “captura del estado” es una forma específica de este fenómeno, por medio de la cual los

procesos políticos, como las finanzas de una campaña, pueden sustituirse por los sobornos directos a cambio de resultados ventajosos.<sup>21</sup> Por otra parte, donde las oportunidades políticas son relativamente mayores que las posibilidades económicas, las élites pueden buscar *la riqueza por medio del poder*. Es estas circunstancias, el poder estatal se convierte en una herramienta para lograr el beneficio económico con cualesquiera recursos económicos estén disponibles en el país—en su forma más extrema, se le denomina a este patrón “acoso del Estado”.

Ambos patrones muestran cómo la corrupción, especialmente la corrupción a gran escala, surge (y se ve afectada) a causa de las estructuras y los procesos políticos y económicos que van más allá de los aspectos burocráticos y reglamentarios que comúnmente se consideran en la programación contra la corrupción. Las redes de corrupción restringen el acceso a las oportunidades políticas y económicas y protegen las posturas de las élites privilegiadas. Las reformas que aumentan la competencia en estas esferas son, por lo tanto, elementos críticos de una estrategia exhaustiva para disminuir la corrupción.

El modelo que se representa en la Gráfica 2 capta esta comprensión más amplia de la gran variedad de factores que contribuyen a la corrupción y que pueden utilizarse como puntos de ingreso para luchar contra ella. Las dotaciones institucionales (es decir, burocráticas y reglamentarias) y las actitudes de la sociedad son importantes, tanto para analizar la magnitud y la ubicación de la corrupción como para formular las respuestas. Al mismo tiempo, las dinámicas más amplias de la competencia económica y política pueden ayudar a clarificar otras influencias decisivas del problema de la corrupción. El círculo del centro indica que en la corrupción se incluye una gama de manifestaciones que van desde la corrupción de bajo nivel, o administrativa, hasta una variedad de actividades que constituyen la corrupción de la élite o corrupción a gran escala, incluyendo la captura del Estado y los Estados acosados.

<sup>19</sup> Michael Johnston elaboró este modelo, “Comparación de la corrupción: Participación, instituciones y desarrollo”, por publicarse en la obra de John J. Kleinig y William Heffernan, eds., *Corrupción Privada y pública* (Lanham, MD: Rowman y Littlefield, 2002.)

<sup>20</sup> El concepto de “riqueza por medio del poder/poder por medio de la riqueza” lo propuso por primera vez Samuel Huntington en su análisis de los patrones de la competencia de las élites en las sociedades que se encuentran en vías de desarrollo. *Orden político en las sociedades cambiantes* (New Haven: Yale University Press, 1968). También debe hacerse notar que, en un momento dado, estas dos dinámicas pueden llegar a converger si una pequeña élite logra la consolidación del poder político y la riqueza económica.

<sup>21</sup> El grado de exclusión, así como el grado de transparencia y reglamentación legal—o falta de ellas—que rige estos procesos constituiría la diferencia entre los procesos normales de cabildero político y un estado corrupto o capturado. “La captura del estado está arraigada en el grado de competencia, participación y transparencia con que cuenta el proceso para formular políticas por parte del Estado y de los procesos legislativos. Prospera en donde el poder económico se encuentra muy concentrado; donde las formas de representación del interés colectivo más allá de las empresas se encuentran poco desarrolladas y donde el mercado de influencias políticas está monopolizado por las empresas dominantes.” Cheryl Gray, Joel Hellman y Randi Rytman, *El combate a la corrupción en la transición 2. La corrupción en las interacciones entre Empresa-Estado en Europa y en Asia Central 1999-2002* (Washington, D.C.: Banco Mundial, 2004), 11.

#### Un enfoque de corrupción brinda va

■ Un modelo de corrupción burocrática administrativa hecho tipo programación reglamentaria mayor atención para enfrentar.

■ El análisis a nivel del modelo, explica la complejidad y la fuerza de los esfuerzos por programas en contra de mejor donde se inicia que se iniciaron la voluntad política corrupción, la voluntad política que formulan la voluntad política mismos ámbitos inst