

**Después de una Década de la Convención Interamericana
contra la Corrupción:
¿Avances y Agenda Pendiente?**

Por

Gerardo D. Berthin

Marzo 2006

Introducción

La corrupción generalizada se considera una de las amenazas más graves del proceso de consolidación democrática en América Latina.¹ 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.² De hecho, el mandato de la CICC es válido para todo el continente y ofrece un marco común para promover actividades anti-corrupción.³ 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.*”

Este breve análisis ofrece una visión panorámica de la corrupción en América Latina. Brinda un análisis referencial de la situación en la región después de diez años de la entrada en vigencia de la CICC. Si bien no agota el tema, sirve de punto de partida para documentar tendencias recientes de las actividades contra la corrupción en América Latina.⁴ El trabajo se basa en una revisión bibliográfica, y en experiencias primarias de observación. El análisis pretende 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.

Este análisis no pretende evaluar impacto, ni capacidad; tampoco evaluar programas y/o proyectos específicos. Antes bien, analiza el estado de la corrupción en América Latina tras una década después de la firma de la CICC. La primera parte del análisis brinda un panorama de las principales tendencias de la corrupción en América Latina, incluidas sus consecuencias. La segunda parte describe los cambios durante la última década de lucha contra la corrupción en América Latina, incluidos adelantos y retrocesos. La tercera parte presenta lecciones aprendidas y desafíos futuros.

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.

²Barbados no han ratificado la Convención.

³Roberto 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 semivacía?] *Southwestern Journal of Law and Trade in the Americas*, Volumen 10, (verano 2004):101-125.

⁴Este análisis y artículo esta basado en un estudio técnico mucho más amplio. Ver Norma Parker, Gerardo Berthin, Roberto de Michele y Yemile Mizrahi. *La Corrupción en América Latina: Estudio Analítico Basado en una Revisión Bibliográfica y Entrevistas*. Casals and Associates-USAID, 2004.

La Corrupción en América Latina y sus Consecuencias

A. *¿Qué sabemos del Problema?*

Existe una opinión generalizada 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.
- En noviembre de 2004, la empresa transnacional francesa de telecomunicaciones, Alcatel, presentó ante la justicia de Costa Rica diversas denuncias contra ex altos directivos, relacionados con la cúpula del poder político, por presunta estafa, desvío de dinero y asociación ilícita por un total de 14,7 millones de dólares. Uno de los acusados fue el ex presidente del gobierno costarricense, Miguel

Angel Rodríguez, quien se vio obligado a dimitir del cargo de secretario general de la Organización de Estados Americanos (OEA), a raíz de estos hechos.

- En Julio de 2005 en El Salvador, la sección de investigación profesional de la Corte Suprema de Justicia resolvió mantener la calidad de abogado a unos 100 licenciados en Ciencias Jurídicas, entre ellos 30 ex jueces, cuyos títulos fueron calificados como irregulares en 2003 por el ex fiscal especial Roberto Vidales. Los 30 ex jueces favorecidos fueron removidos de sus puestos por la Corte en pleno, al conocer un listado general de títulos no registrables por parte del Ministerio de Educación (MINED). En total, eran 80 jueces cuestionados, de estos solo 38 fueron removidos y ya se ha resuelto que a otros 10 se les desautorice como abogados, aunque se espera aún si presentan sus títulos inscritos, dijo Iraheta.
- En abril de 2006, el Partido Popular Socialista de Brasil (PPS) propuso a los políticos de oposición y a la sociedad brasileña en general, un debate sobre la posibilidad de abrir proceso de destitución contra el presidente Luis Inácio "Lula" da Silva. El anuncio se realizó ayer, tras conocerse el informe compuesto por las denuncias de corrupción realizadas por el procurador general de la Nación, Antonio Fernando de Souza, contra 40 ex funcionarios del Gobierno de "Lula." En un comunicado, el presidente Roberto Freire sostuvo que la denuncia presentada por De Souza "impone la necesidad de un debate serio sobre la posibilidad de iniciar un juicio político contra el presidente" de Brasil.

Estos son apenas algunos ejemplos que contribuyen a la percepción de que la corrupción en gran parte de América Latina está todavía omnipresente.⁵ 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.⁶

Sobre la base de una serie de indicadores que hoy existen para medir la corrupción (aunque ninguno por sí mismo es capaz de medir la complejidad y multi-dimensionalidad del fenómeno), se puede decir que existen tres grupos de países en el hemisferio en términos de corrupción y transparencia. Primero, esta un grupo de países que esta

⁵Robert 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).
⁶(Klitgaard, 2004).

conformado por Uruguay, Costa Rica, Canadá, Estados Unidos, cuyo principal desafío de gobernabilidad en materia de transparencia y anti-corrupción es seguir fortaleciendo sus sistemas de control, preventivos y de sanciones. Un segundo grupo, donde en la última década se han dado varios avances importante en materia de transparencia y anti-corrupción, pero estos no han generado la suficiente infraestructura institucional efectiva para prevenir, controlar y sancionar la corrupción. Y un tercer grupo, donde por varias razones, políticas, sociales y económicas, han minado todo esfuerzo que se ha hecho a favor de la transparencia y rendición de cuentas, de tal forma que su principal desafío es generar suficiente confianza en la arquitectura institucional para prevenir, controlar, y sancionar la corrupción.

| Cuadro 1: Tipología Básica de la Situación de Corrupción en el Hemisferio | |
|---|--|
| Países del Hemisferio | Principales Desafíos |
| Uruguay, Costa Rica, Canadá, Estados Unidos y Chile | Fortalecer, ajustar, y crear nuevos sistemas de control, prevención y de sanciones. |
| El Salvador, México, la Republica Dominicana, Brasil, Panamá, Argentina, Perú, Colombia | Avances importante en materia de transparencia y anti-corrupción, pero sin poder traducir esos avances a una efectiva infraestructura institucional para prevenir, controlar y sancionar la corrupción. |
| Bolivia, Honduras, Venezuela, Ecuador, Guatemala, Paraguay, Nicaragua, Haití | Debido a varios factores, políticos, sociales y económicos, avances en materia anti-corrupción no han generado la suficiente confianza en la arquitectura gubernamental para prevenir, controlar y sancionar la corrupción |

Los que esta reflejado en el Cuadro 1, es una tipología básica para ilustrar que el fenómeno de la corrupción es diverso y presenta distintos tipos de desafíos. No implica concluir que en los países del primer grupo no se dan casos de corrupción o que son plenamente transparentes. Simplemente, que ese grupo de países tiene una mejor capacidad de prevenir, controlar y sancionar actos de corrupción. Muchos académicos argumentarían, que es justo en este primer grupo de países donde en los últimos años ha habido un incremento sustantivo de escándalos, particularmente ligados a financiamiento de actividades políticas.⁷

Todo esto también se traduce en un nivel de “percepción,” sobre corrupción y transparencia el cual se refleja por ejemplo en el Índice Anual sobre Percepción de la Corrupción, que desde 1995 Transparencia Internacional pública (Cuadro 2) y una de las preguntas que hizo el latinobarómetro en el 2005 (Cuadro 3).

⁷Ver por ejemplo para los Estados Unidos y Canada, el *Center for Public Integrity*, www.publicintegrity.org

| Cuadro 2: El Índice de Percepción de la Corrupción en América Latina (Transparencia Internacional, 2005) | | | |
|---|-------------|------------------------|-------------------------------|
| Puesto de 159 países | País | 2005 CPI Calcificación | Numero de Sondeos y Encuestas |
| 21 | Chile | 7.3 | 10 |
| 32 | Uruguay | 5.9 | 6 |
| 51 | Costa Rica | 4.2 | 7 |
| 51 | El Salvador | 4.2 | 6 |
| 55 | Colombia | 4.0 | 9 |
| 59 | Cuba | 3.8 | 4 |
| 62 | Brazil | 3.7 | 10 |
| 65 | Mexico | 3.5 | 10 |
| 65 | Panama | 3.5 | 7 |
| 65 | Peru | 3.5 | 7 |
| 85 | D. Republic | 3.0 | 6 |
| 97 | Argentina | 2.8 | 10 |
| 107 | Honduras | 2.6 | 7 |
| 107 | Nicaragua | 2.6 | 7 |
| 117 | Bolivia | 2.5 | 6 |
| 117 | Ecuador | 2.5 | 6 |
| 117 | Guatemala | 2.5 | 7 |
| 130 | Venezuela | 2.3 | 10 |
| 144 | Paraguay | 2.1 | 7 |
| 155 | Haiti | 1.8 | 4 |

Si bien hay considerable variación en el grado de corrupción de un país a otro, 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 una gobernabilidad débil, sino también como una causa de la pobreza y el subdesarrollo.

En el último decenio, se ha hecho más hincapié a la necesidad de combatir la corrupción como parte integral del fortalecimiento de la gobernabilidad democrática y el desarrollo económico. 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.

| Cuadro 3: La Percepción sobre la Corrupción Latinobarómetro 2005 | | |
|---|---|--|
| País | Ha habido progreso en reducir la corrupción? (%) | En su opinión, cuanto % de funcionarios públicos son corruptos? (%) |
| Uruguay | 45 | 41 |
| Colombia | 45 | 64 |
| Venezuela | 42 | 65 |
| Chile | 41 | 48 |
| Argentina | 34 | 74 |
| Costa Rica | 33 | 63 |
| México | 31 | 77 |
| Brasil | 30 | 62 |
| Republica. Dominicana | 30 | 73 |
| Promedio Latino Americano | 30 | 68 |
| Honduras | 29 | 67 |
| Panamá | 27 | 67 |
| Nicaragua | 26 | 76 |
| Bolivia | 26 | 72 |
| Perú | 24 | 74 |
| Paraguay | 24 | 69 |
| Ecuador | 21 | 82 |
| El Salvador | 18 | 69 |
| Guatemala | 18 | 76 |

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.⁸ Como tal, prospera allí donde las oportunidades de conducta corrupta son abundantes, las probabilidades de ser descubierto son pocas, y las consecuencias de la conducta ilícita son escasas o no existen.

B. Varios Factores en América Latina dan Lugar a la Corrupción

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

⁸(Klitgaard, 2004); (Kaufmann 2003); y Transparencia Internacional, *Sourcebook*, 2000. Londres: TI, 2000.

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),⁹ 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, 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.¹⁰ 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.

⁹Para 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 Marianela 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.

¹⁰Esto está bien documentado en Hernando de Soto. *The Mystery of Capital* [El misterio del capital] Nueva York: Basic Books, 2000.

- **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.¹¹
- **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.¹²
- **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),¹³ los sistemas judiciales en muchos 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

¹¹Susan 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.

¹²Banco 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.

¹³ 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 Policy Formulation [La experiencia del BID en reforma judicial: Lecciones aprendidas para la formulación de políticas]*. Washington, D.C.: BID, 2001.

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.¹⁴ 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.¹⁵ 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.¹⁶ 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 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.

¹⁴(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.

¹⁵(*Latinobarómetro*, 2003)

¹⁶(PNUD, 2004) e Ídem.

- **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.¹⁷ 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.

C. Principales Consecuencias de la Corrupción

La incidencia de corrupción en América Latina varía de un país a otro, y oscila de niveles “bajos” a “extendida” y a “sistémica.” Si es bajo, puede ser relativamente fácil de 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.¹⁸ 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.¹⁹ 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 desarrollo económico es más importante que mantener la democracia.²⁰ La democracia no

¹⁷(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.

¹⁸(Klitgaard, 2004); y (Kaufmann, 2003).

¹⁹(PNUD, 2004); y (Latinobarómetro, 2003).

²⁰(PNUD, 2004).

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.²¹ 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.²² 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.²³ 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 del control de la corrupción, la satisfacción económica y el apoyo a la

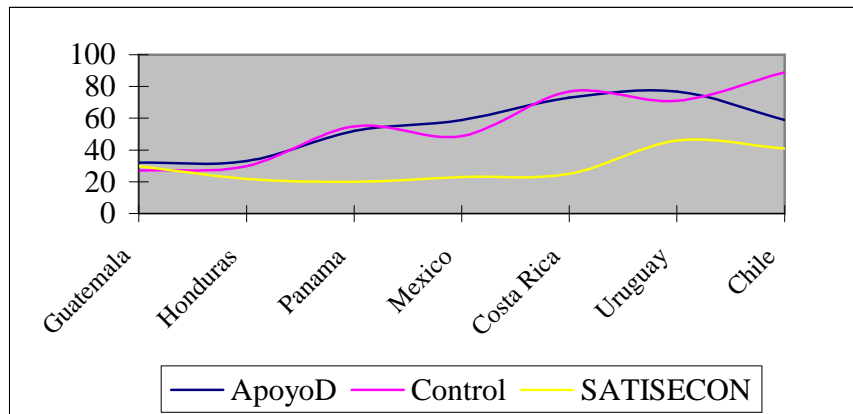
²¹Ídem; Proyecto AAA. *Political Party Finance en Argentina, Chile, Costa Rica y Mexico: Lessons for Latin America* [Financiamiento de los partidos políticos en Argentina, Chile, Costa Rica y México: Lecciones para América Latina] Alexandria, VA: Kwik Copy Printing/AAA Project, 2004; National Democratic 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.

²²Diálogo Interamericano. *Against the Odds: Democracy in Latin America*. [Contra la corriente: La democracia en América Latina] Washington, D.C: Diálogo Interamericano, marzo 2004.

²³Por 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]

democracia. Donde se percibe mayor control de la corrupción, por lo general existe mayor apoyo por la democracia y mayor satisfacción económica, y lo opuesto también tiende a tener una correlación.

Grafico 1: El Triangulo Mágico: Apoyo a la Democracia, Control de la Corrupción y Satisfacción Económica (WBI & Latinobarometro, 2005)



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.²⁴ 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.²⁵ 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 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.

²⁴(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. .

²⁵(Latinobarómetro, 2003).

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, era difícil reconocer públicamente que 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.”²⁶ 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 Económicos²⁷ y Naciones Unidas), así como otros tratados afines²⁸ 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 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.

²⁶Raphael Di Tella y William D. Savedoff. *Diagnosis Corruption. Fraud in Latin America's Public Hospitals*, [Diagnóstico, corrupción: Fraude en los hospitales públicos de América Latina] Washington, D.C: Banco Interamericano de Desarrollo, 2001.

²⁷En América Latina, solamente Chile, México, Brasil y Argentina han firmado la Convención de la OCDE.

²⁸Convención de las Naciones Unidas contra el Delito Organizado Transnacional y Grupo de Acción Financiera (Financial Action task Force, FATF), 40 Recomendaciones.

Como se muestra en el Cuadro 3, 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.²⁹

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.³⁰ Si bien hacen falta más análisis e investigación empírica para evaluar el impacto de estos proyectos, 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.³¹ Un ejemplo de esto es el Plan Nacional de Integridad lanzado en Bolivia en 1998 con apoyo de donantes, concebido para modernizar el estado, reformar 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.

²⁹Para 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 Books, 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).

³⁰(Kaufmann, 2003); (DCD/DAC, 2003); (USAID, 2003a); y (PNUD, 2003).

³¹Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Lessons on Anticorruption* [Lecciones contra la corrupción] Nueva York, Diciembre, 2003.

Cuadro 3: Definiciones de Corrupción

Transparencia Internacional:³² 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):³³ 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):³⁴ 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:³⁵ 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):³⁶ 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.

³²Transparencia Internacional. *Sourcebook 2000*.

³³(PNUD, 2003).

³⁴Banco 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.

³⁵Banco 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.

³⁶USAID, *A Handbook on Fighting Corruption*. [Manual de lucha contra la corrupción] Technical Publication Series. Center for Democracy and Governance. February, 1999.

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.”³⁷ 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.³⁸ 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.³⁹

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.⁴⁰ Cinco de cada diez latinoamericanos se han visto considerablemente afectados por la corrupción,⁴¹ y menos del 30% de los latinoamericanos considera que se ha avanzado en la reducción de la corrupción en los últimos dos años.⁴²

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.⁴³ 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.

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

³⁷(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.

³⁸(Kaufmann, 2003).

³⁹Ídem.

⁴⁰ 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.

⁴¹Transparencia Internacional. *2003 Barometer*. [Barómetro 2003] Berlín: TI, 2003.

⁴²(Latinobarómetro, 2003)

⁴³(PNUD, 2003); y (DCD/DAC, 2003).

modernización de sus sistemas financieros y administrativos,⁴⁴ sus prácticas de compras,⁴⁵ y el fortalecimiento de sus instituciones supremas de auditoría,⁴⁶ y ministerios públicos o fiscalías.⁴⁷ 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.⁴⁸

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.

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;⁴⁹ la reforma y el

⁴⁴Responsabilidad/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 Centraomérica*. 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.

⁴⁵Simon 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.

⁴⁶Contraloría 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/corruptcion.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>).

⁴⁷PNUD, 2003; y CEJA, 2003.

⁴⁸(Berthin, 2003); y Silvana Rubino-Hallman. “E-Government in Latin America and the Caribbean: Reinventing Governance en the Information Age,” [Gobierno electrónico en América Latina y el Caribe: Reinventar el gobierno en la era de la información] CLAD, 2002.

⁴⁹Boaventura 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).

fortalecimiento del Servicio de Rentas Internas (cobranza de impuestos) en Ecuador;⁵⁰ la modernización de la Contraloría en Bolivia;⁵¹ el programa de controles internos en Colombia;⁵² y la auditoría social y la planificación estratégica en la municipalidad de Santiago de los Caballeros en la República Dominicana.⁵³

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 de la Cuenta del Milenio (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. Por otro lado, como se observa en el Grafico 2, hay mas conciencia sobre lo que implica combatir la corrupción, ya que se reconoce que una estrategia bien diseñada de reforma contra la corrupción requiere una visión de largo plazo y un entendimiento claro de que, aunque el cambio fundamental comience ya, sus frutos podrán verse recién en una o dos generaciones. La prensa ha desempeñado un papel importante en reportar casos de corrupción y en la sensibilización sobre la índole y el alcance del problema. En prácticamente todos los países latinoamericanos, los medios de comunicación ahora informan sobre casos de corrupción con más efectividad y regularidad. Nuevas técnicas de periodismo 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

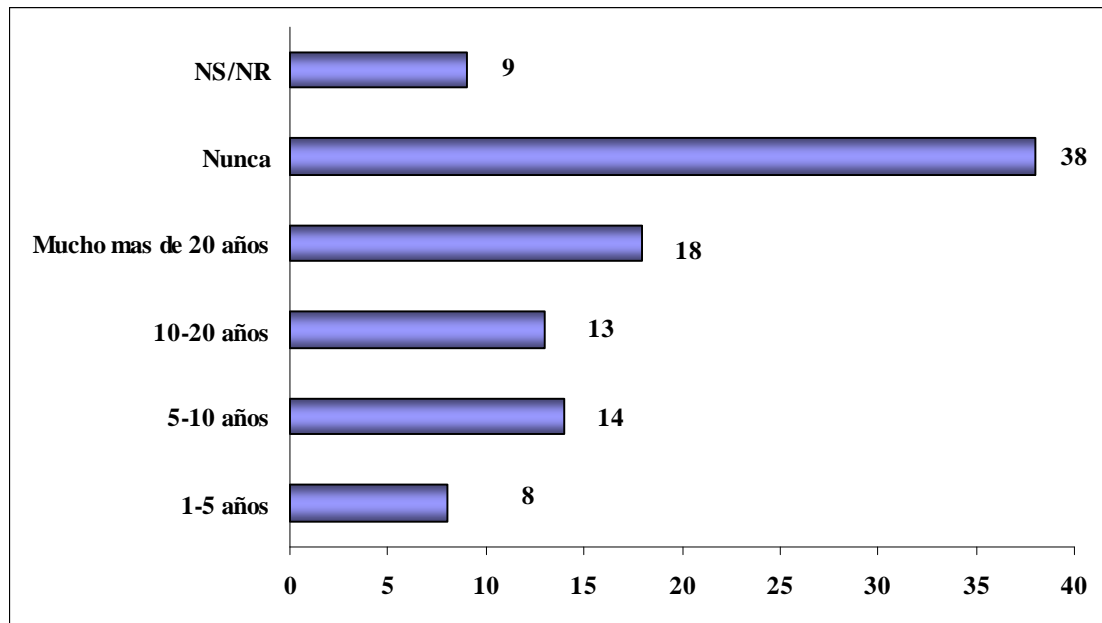
⁵⁰USAID/Casals & Associates, *Corruption Assessment, Ecuador*, [Evaluación de la corrupción] 2003

⁵¹Banco 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.

⁵²Casals & Associates, Inc/USAID, “Presentation at the ICGFM Conference,” Miami, Mayo, 2004.

⁵³Responsabilidad/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.

Grafico 2: ¿Cuánto Tiempo Cree Usted que se Necesita para Eliminar la Corrupción (% de Respuestas, Latinobarómetro, 2004)



permiten medir su intensidad y calcular sus costos. No obstante, queda mucho por hacer en este sentido.

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.⁵⁴

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.⁵⁵

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

⁵⁴USAID, *Anticorruption Assessment*, [Evaluación de la anticorrupción] Panamá. 2004; USAID, *Governance Assessment*. [Evaluación del gobierno] México. 2001.

⁵⁵Responsabilidad/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.

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), las oficinas regionales en América Latina del Instituto para la Democracia y la Asistencia Electoral (*Institute for Democracy and Electoral Assistance*, IDEA) y el Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales (INECIP) 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 la Convención Interamericana contra la Corrupción y la Convención de las Naciones Unidas 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 los practicantes reconocen que los esfuerzos contra la corrupción requieren un enfoque más sistémico, integral y de largo plazo.⁵⁶ 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.

⁵⁶(PNUD, 2003); (USAID, 1999); (DCD/DAC, 2003); y Banco Mundial, www.worldbank.org/publicsector/anticorruption; (DCD/DAC/OECD, 2003).

- **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 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.⁵⁷

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

⁵⁷(USAID, 2003a).

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.⁵⁸

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.

¿Qué está Pendiente?

A. Temas Macro

Aunque se ha logrado bastante en la última década en la lucha contra la corrupción en América Latina, queda aun una agenda macro pendiente muy importante que tendrá que ser priorizada en la próxima década. Por ejemplo, se tiene que resolver la creciente percepción de impunidad, lo cual es tanto reflejo de una falta de confianza en entes calve del sector de justicia, como también de una falta de capacidad técnica adecuada de los entes del sector de justicia en materia forense, de investigación y procesamiento de casos. Por otro lado, el poco conocimiento en la población y en las esferas decisorias de la Convención Interamericana contra la Corrupción es otro desafío pendiente.

⁵⁸Responsabilidad/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.

Otra área macro pendiente es la posibilidad de acceder a más datos verificables e información pertinente a temas de anti-corrupción y transparencia. No existe un banco de datos común y actualizado en la región con indicadores e información que ayuden en el análisis, la investigación y evaluación de la corrupción y los programas para combatirla. En ese sentido, se necesita más diagnósticos, indicadores, estudios de caso y mejores prácticas, para a) mejorar el entendimiento de un fenómeno complejo, b) ayudar a diseñar mejores estrategias de combate a la corrupción y promoción de la transparencia, c) monitorear y medir resultados y progreso y d) elevar la conciencia. Por último, lo bueno en el combate contra la corrupción no se hace público (buenas prácticas), lo cual podría ayudar a valorar el progreso, comparar programas y estrategias, y aprender de las lecciones.

B. Temas Micro

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.⁵⁹

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

⁵⁹Manuel 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.

reducción de la corrupción.⁶⁰ 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 Económicas en Bolivia, o la Autoridad del Canal de Panamá mejoraron el rendimiento aumentando los sueldos como parte de un paquete integrado de reformas organizacionales.⁶¹

Para que la prevención sea efectiva tiene que haber fiscalización continua (auditoría, controles internos y evaluaciones). La evidencia obtenida 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.

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.⁶² 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.”

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.⁶³ Como ya se ha mencionado, lo que pasa después de la denuncia en muchos casos está

⁶⁰(Kaufmann, 2003).

⁶¹(Contreras, 1997); USAID/Casals & Associates, Inc. *Corrupción Assessment, Ecuador*, [Evaluación de la corrupción, Ecuador] 2003; USAID/Casals & Associates, Inc. *Corrupción Assessment, Panama*, [Evaluación de la corrupción, Panamá] 2004.

⁶²Patrick Meagher. “Anticorruption Agencies: A Review of Experiences.” [Las agencias de lucha contra la corrupción: Reseña de sus experiencias] Maryland: Centro IRIS, 2002.

⁶³Por 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.

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.⁶⁴ 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.⁶⁵

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. Simplificar los procedimientos administrativos y delinear con claridad las responsabilidades funcionales entre los organismos de control son primeros pasos importantes.

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.”⁶⁶ 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, 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.⁶⁷

⁶⁴DCD/DAC/GOVNET (2003).

⁶⁵USAID, *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.

⁶⁶Banco Mundial, <http://www1.worldbank.org/publicsector/anticorruption>

⁶⁷ DCD/DAC/GOVNET, 2003.

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.⁶⁸ 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.⁶⁹

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 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.

⁶⁸DCD/DAC/GOVNET, 2003.

⁶⁹USAID, 2003a

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.”⁷⁰ 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.”⁷¹ 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, 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

⁷⁰(Klitgaard, et. al. 2000).

⁷¹Susan Rose-Ackerman. *Corruption and Government: Causes, Consequences and Reform*. [La corrupción y el gobierno: Causas, consecuencias y reforma] Nueva York: Cambridge University Press, 1999.

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.⁷² 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.⁷³

Lecciones Emergentes en la Lucha contra la Corrupción

Una de las principales lecciones que surge de la última década de esfuerzos anti-corrupción en América Latina 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.”⁷⁴ Están surgiendo nuevos aspectos que antes no se habían incluido en el esfuerzo contra la corrupción como puntos importantes de entrada para el apoyo de la comunidad internacional en el futuro.

⁷²Todos 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.

⁷³USAID, *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.

⁷⁴(Di Tella y Savedoff, 2002).

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.⁷⁵ 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.⁷⁶

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.⁷⁷ Por ejemplo, estudios recientes de la experiencia de

⁷⁵AAA Project, TAM sobre financiamiento de los partidos políticos, 2004.

⁷⁶DCD/DAC/GOVNET, 2003; Banco Mundial, *Public Sector Anticorruption page*, [Página contra la corrupción en el sector público] www.worldbank.org/publicsector/anticorruption

⁷⁷PNUD, Diciembre 2003.

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.⁷⁸ 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.⁷⁹

Conclusiones y Desafíos para el Futuro

Tras casi una década de programas y actividades contra la corrupción, y desde que la Convención Interamericana contra la Corrupción entro en vigencia, ¿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:

⁷⁸Fernando 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.

⁷⁹AAA Project, *MAT sobre Participación ciudadana para fortalecer la Transparencia en América Latina y el Caribe*, 2004

- **La voluntad política**⁸⁰ 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 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 actores**, y compartir información a fin de aprender e intercambiar lecciones, experiencias, éxitos y prácticas, y evitar la duplicación de esfuerzos.

⁸⁰La 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.

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.

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. 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..

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.

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.

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.

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 Joel Balcer USAID/AAA Proyecto AAA/Partners for Democratic Change. *Coaliciones Anticorrupción y de Transparencia: Lecciones de Peru, Paraguay, El Salvador y Bolivia*. Casals and Associates, 2005.

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.

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. 2005 *Informe Latinobarómetro 2005*. 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]

Nacional 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.

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.

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].

Parker Norma, Gerardo Berthin, Roberto de Michele y Yemile Mizrahi. *La Corrupción en América Latina: Estudio Analítico Basado en una Revisión Bibliográfica y Entrevistas*. Casals and Associates-USAID, 2004.

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.

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.

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*.

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).

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.

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.