



INTERNATIONAL ANTI-CORRUPTION CONFERENCE (IACC)

Programme

Papers

Organisers

Sponsors

[Lima Declaration](#)

8th INTERNATIONAL ANTI-CORRUPTION CONFERENCE

The Papers

El Estado Y La Sociedad Civil En La Lucha Contra La Corrupción: Definición Del Desafío: Perspectiva De América Latina Y El Caribe

Shajid Javed Burki

Excelentísimo Señor Ministro¹, señoras y señores:

1. Es un placer participar en esta conferencia trascendental. La corrupción es uno de los mayores obstáculos al crecimiento y al desarrollo en todo el mundo². Por ello, es imprescindible intensificar los esfuerzos por evitarla, combatirla y, si es posible, erradicarla. Esta conferencia es un paso importante en ese sentido. Me complace doblemente que la conferencia se celebre en uno de los países de la región de América Latina y el Caribe, con la que he estado estrechamente asociado durante más de tres años.

I. La Lucha contra la corrupción, fundamental para revitalizar el Estado

2. En esta región, como en el resto del mundo, la función del Estado ha sufrido cambios significativos. Después de la segunda guerra mundial, en la mayor parte de los países en desarrollo el Estado llegó a controlar las "altas esferas" de la economía. Se convirtió en motor del desarrollo, dueño de activos productivos, protector de la industria y principal fuente de empleo. Aunque este modelo ofrecía sus ventajas y ayudó a generar una tasa razonable de crecimiento en muchos países, tuvo otros efectos más negativos: un aparato estatal sobrecargado; una burocracia hipertrofiada e ineficiente; instituciones numerosas pero débiles; reglamentación excesiva y corrupción sistemática. La mayoría de las empresas de propiedad estatal resultó ser una constante sangría para el erario nacional. La calidad de los servicios prestados al público por los organismos gubernamentales se deterioró y el predominio del Estado en la economía obstaculizó el desarrollo del sector privado.
3. Durante algún tiempo, el péndulo giró hacia el otro extremo. La respuesta a esos problemas parecía ser reducir el Estado al mínimo. Pero la experiencia ha demostrado que, si bien el desarrollo dominado por Estado no ha funcionado, un desarrollo al margen de él fracasará también³. La explicación está en las importantes funciones que son competencia del Estado: establecer el derecho como base; mantener un entorno de políticas que no provoque distorsiones y, en particular, garantizar la estabilidad macroeconómica; resolver las deficiencias del mercado; invertir en servicios sociales e infraestructura, y proteger a los vulnerables, por citar sólo algunas⁴. Por ello, se reconoce que el Estado continuará siendo siempre un protagonista importante en todos los países. Lo que hace falta es asignarle un nuevo papel, de manera que realice sus funciones básicas con eficacia, facilite las actividades del sector privado y actúe en colaboración con la sociedad civil en pro del desarrollo. Para ello se requiere un cambio importante en el paradigma de gobierno. Como la corrupción ha sido parte integrante de la actuación estatal en muchos países, sería imposible remodelar el Estado si persiste esa lacra. Por ello, la lucha contra la corrupción debe ser una tarea fundamental en el proceso de revitalización del Estado. De lo contrario, las iniciativas de reforma perderán eficacia y los países continuarán pagando el enorme costo social y económico impuesto por la corrupción.
4. La batalla contra la corrupción debe librarse, simultáneamente, en dos grandes frentes: la reforma de la política económica y el desarrollo institucional. En ambos terrenos, los países de América Latina y

el Caribe han conseguido, con asistencia del Banco Mundial y otras instituciones internacionales, grandes logros desde los años ochenta.

II. El Camino recorrido

A. Reforma de la política económica

5. Estimulados por las crisis fiscales, los imperativos de la globalización y las crecientes expectativas creadas por el proceso de democratización, la mayor parte de los países de la región han realizado importantes reformas de política que han supuesto medidas de ajuste estructural, liberalización económica y desreglamentación. Al eliminar las distorsiones de la política económica, estas reformas han ayudado a estos países a efectuar una transición a la economía de mercado. Además, han contribuido a cerrar algunas de las vías de acceso de la corrupción.

B. Desarrollo institucional

6. Al mismo tiempo que ha iniciado la reforma de la política económica, la Región de América Latina y el Caribe ha sido una de las pioneras en los intentos de reforma y modernización del sector público. Varios países han realizado programas impresionantes de privatización para acomodar el campo de acción del sector público a su capacidad y a sus ventajas comparativas⁵. Se están realizando experimentos de contratación exterior de servicios en sectores donde, si bien el Estado es el responsable de la prestación de los mismos, éstos se pueden contratar en forma competitiva al sector privado⁶. Además, en un intento de aproximar el gobierno a la población y de mejorar la prestación de servicios a nivel local, algunos países de la región han emprendido el camino de la descentralización delegando responsabilidades a los gobiernos regionales y municipales y transfiriéndoles el control de importantes recursos⁷.
7. Se ha prestado también considerable atención al perfeccionamiento de la gestión de las finanzas públicas. Se están adoptando medidas para reformar los procesos de presupuestación e inversión con el fin de mejorar la calidad de las decisiones de gasto del sector público⁸. En un país se está poniendo en marcha un sistema de evaluación periódica de políticas, programas y proyectos para integrar la adopción, aplicación y evaluación de las políticas en un círculo virtuoso⁹. Se están estableciendo sistemas integrados de gestión financiera¹⁰ y reforzando las instituciones de auditoría¹¹ en varios países, con el fin de aumentar la transparencia y responsabilidad en la gestión del gasto público. Para garantizar la rentabilidad de los recursos y reducir las posibilidades de fraude y corrupción en la adquisición pública de bienes y servicios, muchos países están reforzando su legislación y los trámites relativos a la adquisición y contratación¹².
8. Se han desplegado ambiciosos esfuerzos de modernización de las administraciones tributarias y aduaneras, con el fin de mejorar la movilización de los recursos¹³. Algunos países de la Región están intentando activamente adaptar los conceptos en que se inspiran las reformas del sector público realizadas por el Reino Unido y Nueva Zelanda con el fin de fomentar la exposición a la libre competencia en el funcionamiento de las entidades gubernamentales básicas y crear organismos ejecutivos autónomos y orientados a los resultados¹⁴. Varios países han reducido los servicios públicos han emprendido reformas para fortalecer su administración pública¹⁵. Para mejorar la capacidad judicial de aplicar las leyes y resolver las diferencias sin demora, se están adoptando proyectos innovadores de reforma del poder judicial¹⁶. Finalmente, se han introducido varias iniciativas para mejorar el marco jurídico y normativo con el fin de facilitar el desarrollo de un sector privado sólido y competitivo¹⁷.
9. Todos estos esfuerzos de reforma han reducido, sin duda, las oportunidades de extracción de rentas, fomentando la competencia e incrementando la apertura y responsabilidad en el sector público. Por ello, aunque muchas de estas reformas no tenían como objetivo principal la lucha contra la corrupción, en muchos casos han reducido su alcance y fortalecido los mecanismos de prevención y detección.
10. A pesar de esos logros, la corrupción continúa siendo un grave problema para los países de América Latina y el Caribe, como para muchos países de otras partes del mundo. Para vencerla, debemos perfeccionar las estrategias actuantes de reforma del Estado, emprender nuevos caminos y movilizar aliados dentro y fuera del sector público.

III . Desafíos pendientes

A. Reforma de la política económica

11. Al mismo tiempo que continuamos las iniciativas de reforma de política económica debemos comenzar a ocuparnos expresamente de la corrupción en las políticas económicas. Al diseñar los programas de reforma, debe hacerse lo posible por identificar los derechos de control discrecionales de que dispone el Estado y reducirlos a lo estrictamente imprescindible. Estos derechos son importantes en una gran variedad de actividades gubernamentales, como la concesión de licencias, los controles de precios, la administración de aduanas, la política tributaria, la adquisición pública, las asignaciones de la propiedad inmobiliaria y la reglamentación ambiental, y ofrecen a políticos y funcionarios sin escrúpulos lucrativas oportunidades para la corrupción.
12. Es también imprescindible evitar que las reformas de política económica produzcan, como consecuencia involuntaria, un aumento de la corrupción. Este peligro acecha las iniciativas de reglamentación, privatización y descentralización. Si bien la capacidad del Estado de servir de punto de contacto entre los proveedores monopolísticos y los consumidores es importante, unos regímenes normativos mal concebidos pueden crear oportunidades de captación de rentas. La privatización puede dar también lugar a situaciones de grave corrupción, si el proceso carece de objetividad, transparencia y auténtica competencia. De la misma manera, la delegación de competencias y recursos a entidades públicas de rango inferior institucionalmente débiles tiene el grave riesgo de dejar el gobierno en manos de las élites locales, con la consiguiente malversación de los recursos públicos y utilización indebida del poder coercitivo del Estado¹⁸.
13. Además, al mismo tiempo que continúan los esfuerzos por eliminar las distorsiones causadas por los políticos, es importante establecer salvaguardias institucionales suficientes que eviten desvíos provocados por la influencia de los grupos de presión.

B. Desarrollo institucional

14. En lo que respecta al fortalecimiento institucional del Estado, los desafíos son todavía más formidables. En primer lugar, debemos profundizar el diagnóstico institucional para estudiar con atención las oportunidades de corrupción que se producen en relación con el funcionamiento de las instituciones públicas y evaluar el efecto que tiene en su actuación. Luego, habría que ampliar la gama de medidas de desarrollo institucional disponibles, a fin de incluir intervenciones específicas contra la corrupción.
15. En segundo lugar, debemos ampliar al ámbito de las estrategias de reforma institucional. Hasta ahora, la mayor parte de las iniciativas de fortalecimiento institucional adoptadas en la Región se han mantenido dentro de los límites de las distintas instituciones estatales o, en el mejor de los casos, dentro del sector público. No obstante, una parte del fenómeno de la corrupción que causa estragos en el sector público requiere, en muchos casos, la participación de agentes del exterior. Los funcionarios corruptos necesitan de otros que, desde afuera, están interesados en seguir el juego. Además, en muchos casos son éstos quienes toman la iniciativa. El problema lo provocan tanto quienes corrompen como quienes se dejan corromper. Al mismo tiempo, es probable que fuera del sector público se encuentren poderosas fuerzas contra la corrupción, en forma de competidores frustrados de empresas favorecidas por agentes corruptos, o de ciudadanos que no pueden soportar verse privados de bienes y servicios públicos porque no pueden pagar sobornos. Por ello, para conseguir instituciones públicas inmunes a la corrupción es preciso reformular estrategias de desarrollo institucional, no sólo para superar las deficiencias de organización interna de las instituciones destinatarias, sino también para neutralizar las fuentes externas de corrupción y conseguir el apoyo de quienes se oponen a ellas desde fuera del sector público.
16. En tercer lugar, deben intensificarse los esfuerzos por reformar la administración pública y el sistema judicial. Estas áreas se encuentran en la base de la lucha contra la corrupción. Sin una administración pública competente, entregada y bien remunerada es imposible frenar la corrupción. Sin una administración pública competente, entregada y bien remunerada es imposible frenar la corrupción. De la misma manera, sin un sistema judicial independiente, eficiente, íntegro y accesible, no es posible exigir responsabilidades. Los resultados de las iniciativas recientes de reforma de la administración pública han obtenido resultados de signo contrario, en el mejor de los casos. Las restricciones fiscales,

una legislación laboral rígida y la resistencia política a adoptar decisiones impopulares han contribuido a debilitar esas reformas en muchos países. La reforma de la judicatura está dando todavía sus primeros pasos. Por eso, es mucho lo que queda todavía por hacer en estos ámbitos.

17. En cuarto lugar, en las áreas donde las reformas han resultado eficaces, como en la gestión de las finanzas públicas, debemos avanzar hacia un segundo orden de reformas, que conseguiría gobiernos todavía más abiertos y fiables. Además, hasta el momento la mayoría de las reformas se han concentrado en el gobierno central. Al crecer la descentralización, es fundamental que las reformas se amplíen a los niveles inferiores de gobierno, en los que la capacidad institucional es, por lo general, muy débil.
18. Finalmente, el mayor desafío del fortalecimiento institucional de las entidades públicas es cambiar su cultura y sistema de valores. En muchos países, los cargos públicos se consideran como una oportunidad de beneficio personal. Las relaciones oficiosas son más importantes que las normas y reglamentos oficiales. El público se considera como una multitud de clientes a los que hay que explotar siempre que se presenta la ocasión. Debemos pasar de esta situación a otra en que los funcionarios públicos se consideren depositarios de la sociedad, se sientan responsables de sus acciones y omisiones y promuevan sin temor el interés público. La tarea es urgente y requiere enorme esfuerzo y tenacidad.
19. Sin duda, la erradicación de la corrupción no se puede conseguir únicamente con la intervención estatal. Deberá ser un esfuerzo conjunto del Estado, la sociedad, el sector privado y los organismos internacionales. La sociedad civil sería el componente más importante de esa alianza. En definitiva, son los habitantes de un país quienes determinan el grado de corrupción que están dispuestos a soportar. Por fortuna, en América Latina y el Caribe hemos presenciado la aparición de una sociedad civil cada vez más dispuesta a hacerse oír. Necesitamos alentar esa tendencia buscando activamente la participación de la sociedad civil en el diseño y aplicación de las políticas públicas e iniciativas de reforma, aumentando la disponibilidad de información sobre lo que ocurre en las instancias de gobierno y despertando una mayor sensibilidad sobre los costos de la corrupción que la sociedad tiene que soportar.
20. Para evitar la corrupción de alcance internacional, sería imprescindible la cooperación entre gobiernos de diferentes países. En este sentido, la Región ha realizado notables progresos gracias a la Convención Interamericana contra la Corrupción, adoptada en Caracas (Venezuela), y al Programa interamericano de cooperación para combatir la corrupción, emprendido aquí, en Lima, este mismo año. Ambas iniciativas han sido promovidas por la Organización de los Estados Americanos (OEA).
21. La lucha contra la corrupción chocará, sin dudas, con la resistencia de quienes sólo pueden perder con la depuración de la vida pública. Son muchos e influyentes. Se necesitarán estrategias en varios frentes para acabar con esa resistencia. Las reformas institucionales y de política favorecerían el regreso a la integridad de quienes, involuntariamente, se sumaron a las filas de los corruptos. La creación de factores de disuasión convincentes haría retroceder a los oportunistas que ceden a la corrupción cuando creen que no corren riesgos. Frente a los casos más empedernidos habría que adoptar sistemas más enérgicos e implacables.
22. La lucha promete ser larga y ardua. Estoy seguro de que esta conferencia representará una oportunidad excelente de compartir nuestras experiencias, profundizando nuestra comprensión del problema y perfeccionar nuestras estrategias. Estoy también seguro de que contribuirá a crear una opinión pública más contraria a la corrupción y a combatirla con mayor denuedo.

Muchas gracias.

[1] El Excmo. Sr. Jorge Camet, Ministro de Economía y Finanzas del Perú, presidirá la sesión plenaria.

[2] Daniel Kaufmann : Corrupción: The Facts: Foreign Policy, verano de 1987, pág. 125.

[3] World Development report 1997 (WDR, informe sobre el desarrollo mundial 1997) Banco Mundial, págs. 24 y 25.

[4] WDR 1997. Pág. 4

[5] Privatización : Argentina, México, Perú, Bolivia, Jamaica, etc.

[6] Contratación exterior: Brasil, Colombia, Chile y Jamaica

[7] Descentralización: Argentina, Brasil, Venezuela, Chile, México y Colombia.

[8] Reformas presupuestarias : Jamaica, Fortalecimiento de la inversión : Argentina

[9] Evaluación : Colombia

[10] Sistemas integrados de gestión financiera: Argentina, Bolivia, Jamaica, Colombia, Chile, Ecuador, Venezuela, etc.

[11] Fortalecimiento de la auditoría interna e independiente : Bolivia, Brasil, Argentina, etc.

- [12] Reforma del sistema de adquisición: México, Jamaica, Ecuador, etc.
- [13] Reformas de la administración tributaria y aduanera: Argentina, Colombia, Jamaica, Trinidad y Tobago, Guatemala, Guyana, etc.
- [14] Organismos ejecutivos: Jamaica y el Ecuador
- [15] Reforma de la administración pública: Argentina, El Salvador, Ecuador, Guyana, etc.
- [16] Reforma judicial: Venezuela, Bolivia, Ecuador, Perú y Guatemala
- [17] Política de competencia: México, Brasil, Colombia, Perú, Costa Rica, Venezuela, Panamá y Jamaica. Quiebra: Argentina. Reglamentación ambiental: México, Chile, Perú y Brasil. Reglamentación de la inversión extranjera: México, Chile y Argentina. Derechos de propiedad intelectual: México, El Salvador, Panamá, Brasil, Chile y Perú. Reforma del mercado laboral: Chile, Colombia y Perú.
- [18] WDR 1997. Pág. 11

return to [table of contents](#)