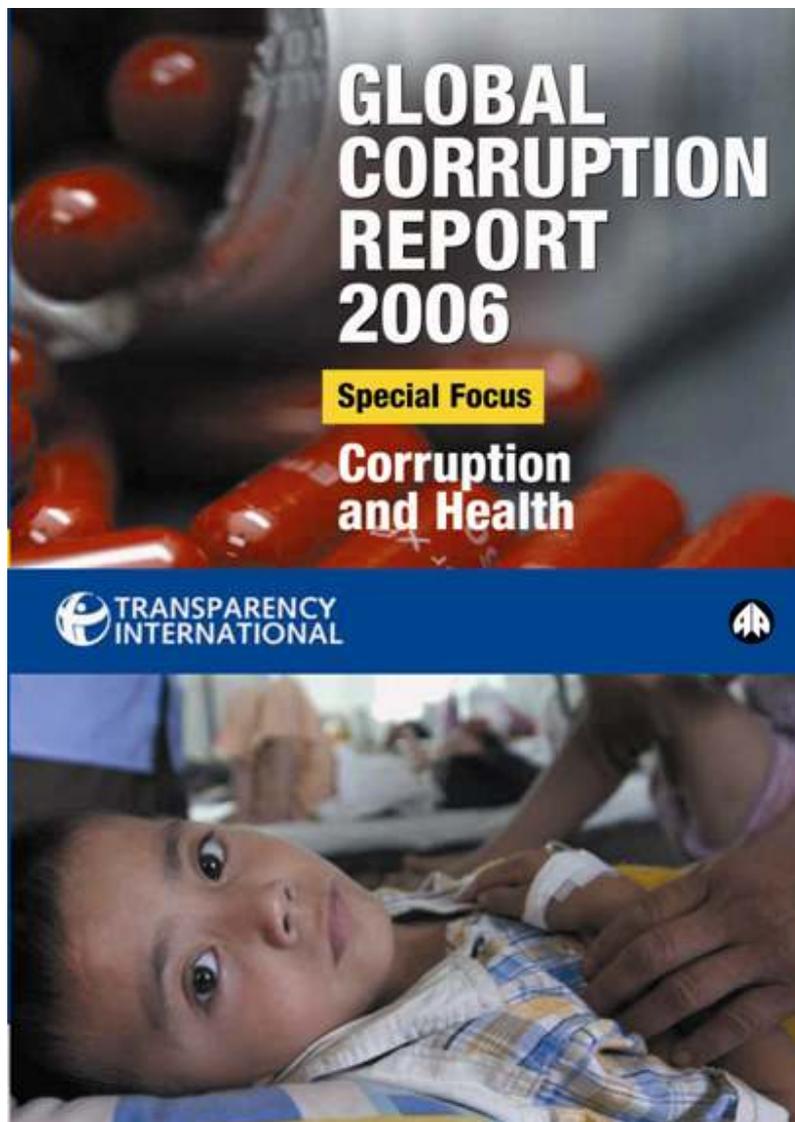


-Traducción parcial del-

Informe Global de la Corrupción 2006 Enfoque temático: sector de salud



Contenidos

<i>Agradecimientos</i>	x
<i>Introducción</i> <i>David Nussbaum</i>	xii
<i>Prólogo</i> <i>Mary Robinson</i>	xiv
<i>Resumen Ejecutivo</i> <i>Transparency International</i>	xvi

Parte uno: La corrupción en la salud

1 Las causas de la corrupción en el sector de la salud: enfoque en el sistema de cuidado de la salud 3

¿Porque los sistemas de salud son tan susceptibles a los actos de corrupción? <i>William D. Savedoff y Karen Hussmann</i>	4
La historia de dos sistemas de salud <i>William D. Savedoff</i>	14
La corrupción en los sistemas de salud: la experiencia de EE.UU. <i>Malcolm K. Sparrow</i>	16
La corrupción en el sector de la salud de Camboya <i>Lisa Prevenslik-Takeda</i>	22

2 Magnitud del problema 25

Caso de estudio: Gran Corrupción en Costa Rica 26

<i>Emilia González</i>	
Medir la corrupción en el sector de la salud: ¿qué podemos aprender del monitoreo de los gastos públicos y las encuestas de provisión de servicios en los países en desarrollo? <i>Magnus Lindelow, Inna Kushnarova and Kai Kaiser</i>	29
Corrupción local golpea la provisión de servicios en Filipinas <i>Omar Azfar and Tugrul Gurgur</i>	37
La corrupción es mala para la salud: hallazgos en Europa Central y Occidental <i>Richard Rose</i>	39
Auditoría Ciudadana en México revela los caminos de la corrupción <i>Helena Hofbauer</i>	43
Lucha contra el fraude y la corrupción en el Servicio Nacional de Salud de Inglaterra <i>Jim Gee</i>	46

3 La corrupción en los hospitales 48

La corrupción en la administración de los hospitales	49
--	----

<i>Taryn Vian</i>	
Los registros de efectivo inyectan transparencia – e ingresos – en el Hospital General de Kenia	
Coast Provincial	53
<i>Taryn Vian</i>	
Listas de espera de los hospitales en Croacia abiertas al escrutinio	55
<i>Ana First</i>	
Sin sobornos en el negocio de la salud: India’s Transasia Biomedicals	58
<i>Michael Smith</i>	
4 Pagos informales en los cuidados de la salud	62
Pagos para servicios de salud “gratuitos”: el acertijo de los pagos informales en Europa post-comunista	63
<i>Sara Allin, Konstantina Davaki y Elias Mossialos</i>	
¿Atención, honorarios o sobornos? Pagos informales en Hungría	71
<i>Péter Gaál</i>	
Los pagos informales tienen un alto precio para los pacientes marroquíes	74
<i>Azeddine Akesbi, Siham Benchekroun y Kamal El Mesbahi</i>	
5 La corrupción en el sector farmacéutico	76
Los fármacos y la corrupción: evaluación de riesgo	77
<i>Jillian Clare Cohen</i>	
Empresa farmacéutica estadounidense multada por pagos a institución de caridad dirigida por un funcionario polaco	78
<i>Transparency International</i>	
La influencia corruptora del dinero en la medicina	85
<i>Jerome P. Kassirer</i>	
Promover la confianza y la transparencia en las empresas farmacéuticas: la perspectiva de la industria	91
<i>Harvey Bale</i>	
Lucha contra la corrupción: el rol de la profesión médica	94
<i>John R. Williams</i>	
La lucha contra drogas adulteradas en Nigeria	96
<i>Dora Akunyili</i>	
La corrupción en el Ministerio de Salud Pública de Tailandia	100
<i>Stuart Cameron</i>	
Mala praxis en la Oficina del Regulador de Medicamentos en Karnataka, India	101
<i>Stuart Cameron</i>	
6 La corrupción y el VIH/SIDA	103
El vínculo entre corrupción y VIH/SIDA	104
<i>Liz Tayler y Clare Dickinson</i>	

La responsabilidad en tiempos de crisis: la corrupción y el Fondo Global <i>Toby Kasper</i>	108
La corrupción en el Consejo Nacional de Kenia de lucha contra el SIDA <i>Kipkoech Tanui and Nixon Ng'ang'a</i>	112

Parte dos: Informes de Países

7 Lecciones aprendidas de las campañas anti-corrupción en todo el mundo

119

Cobus de Swardt

8 Informes de Países

Argelia <i>Djilali Hadjadj</i>	123
Bangladesh <i>Iftekhar Zaman, Sydur Rahman y Abdul Alim</i>	126
Bolivia <i>Guillermo Pou Munt Serrano</i>	130
Brasil <i>Ana Luíza Fleck Saibro</i>	133
Burkina Faso <i>Luc Damiba</i>	136
Camerún <i>Jean-Bosco Talla y Maurice Nguéfack</i>	139
China <i>Guo Yong y Liao Ran</i>	142
Costa Rica <i>Roxana Salazar</i>	146
Croacia <i>Ana First</i>	149
Ecuador <i>Andrés Tobar</i>	152
Finlandia <i>Santeri Eriksson</i>	154
Francia <i>Antoine Genevois</i>	157
Georgia <i>Daria Vaisman</i>	160
Grecia <i>Markella Samara</i>	164
Guatemala <i>Alejandro Urizar</i>	168
Irlanda <i>Elaine Byrne</i>	172
Israel <i>Doron Navot</i>	176
Japón <i>Transparency International Japón</i>	181
Kazajstán <i>Sergey Zlotnikov</i>	184
Kenia <i>Wachira Maina y Noelina Nabwire</i>	188
Kuwait <i>Kuwait Economic Society</i>	191
Kirgizstan <i>Aigul Akmatjanova</i>	195
Malasia <i>Mehrun Siraj y Sunita Chima</i>	199
Marruecos <i>Azeddine Akesbi, Siham Benchekroun, Kamal El Mesbahi, Rachid Filali Mknassi and Michèle Zirari</i>	203
Nepal <i>Rama Krishna Regmee</i>	206
Nueva Celandia <i>Shane Cave</i>	210
Nicaragua <i>Roberto Courtney</i>	213
Panamá <i>Angélica Maytín Justiniani</i>	216
Papua Nueva Guinea <i>Transparency International Papua Nueva Guinea</i>	220
Perú <i>Samuel Rotta Castilla y Leonardo Narvarte Olivares</i>	223
Polonia <i>Julia Pitera</i>	227

Rumania <i>Adrian Savin</i>	230
Serbia <i>Nemanja Nenadic</i>	235
Eslovaquia <i>Emilia Sičáková-Beblavá</i>	239
Sudáfrica <i>Ayesha Kajee</i>	242
Corea del Sur <i>Geo-Sung Kim</i>	246
España <i>Manuel Villoria</i>	250
Sri Lanka <i>Anushika Amarasinghe</i>	253
Suiza <i>Jeffrey Nilsen, Anne Schwöbel y Stefanie Teickner</i>	257
Uganda <i>Charles Mubbale and Paul Onapa</i>	261
Ucrania <i>Transparency International</i>	265
Reino Unido <i>Transparency International (UK)</i>	267
Estados Unidos de América <i>Nancy Izzo Jackson con Michael Johnston, Mark Glaze, Holly Gregory and Chris Yukins</i>	272
Vanuatu <i>Anita Jowitt</i>	277
Venezuela <i>Transparencia Venezuela</i>	280

Parte tres: Investigación sobre corrupción

9. Introducción	287
<i>Robin Hodess</i>	
10. Diez años del IPC: determinar tendencias	292
<i>Johann Graf Lambsdorff</i>	
11. Índice de Percepción de la Corrupción 2005	298
<i>Johann Graf Lambsdorff</i>	
12. La gobernabilidad importa IV: datos y desafíos nuevos	304
<i>Daniel Kaufmann, Aart Kraay and Massimo Mastruzzi</i>	
13. La corrupción en Estados Unidos de América	308
<i>Edward Glaeser and Raven Saks</i>	
14. La transparencia y su impacto en la fragilidad financiera	312
<i>Saadia Zahidi</i>	
15. Encuesta de Transparencia Presupuestaria	315
<i>Pamela Gomez</i>	
16. Más allá de la retórica: medir los ingresos en la industria de el petróleo y el gas	319
<i>Elizabeth Lort-Phillips and Vanessa Herringshaw</i>	
17. Parámetros de reputación corporativa: un incentivo para las buenas prácticas anticorrupción	323
<i>Transparencia Mexicana</i>	
18. Leyes de declaración de los activos de los funcionarios: ¿evitan la corrupción?	325
<i>Ranjana Mukherjee y Omer Gokcekus</i>	
19. Evasión de impuestos, multas y corrupción en Mozambique	329
<i>Ralf Lanwehr</i>	
20. El Índice V4: susceptibilidad a la corrupción en las cuatro capitales Visegrád	333
<i>Michal Štícka</i>	

21. Eficiencia de las transferencias federales a las municipalidades en Brasil	336
<i>Marcos Jose Mendes</i>	
22. Índice de Integridad de las Entidades Públicas: evaluación del sector salud en Colombia	339
<i>Transparencia por Colombia</i>	
23. Corrupción en el sector de la salud pública en Bangladesh	343
<i>Iftekhar Zaman and Alim Abdul</i>	
24. Gobernabilidad en los sistemas de selección y compras farmacéuticas en Bulgaria	346
<i>Patrick Meagher</i>	
25. El resultado de la encuesta hecha luz sobre la experiencia de los latinoamericanos respecto de la corrupción	350
<i>Eric Kite y Margaret Sarles</i>	
26. Corrupción en la sociedad Palestina	354
<i>TI Palestine/the Coalition for Accountability and Integrity (AMAN)</i>	
<i>Índice</i>	357 ¹

¹ Todos los textos subrayados han sido traducidos al español. Se trata de traducciones no oficiales.

Agradecimientos

Los *editores* del *Informe Global de la Corrupción 2006* quieren agradecer a todos aquellos que han hecho posible la preparación de este informe, especialmente a los autores.

Quisiéramos agradecer especialmente a nuestro Panel de Asesores Editoriales por su continuo compromiso para con el *Informe Global de la Corrupción*, por su gran aporte a la sección temática del informe de este año: Sir George Alleyne, Harvey Bale, Zainab Bangura, John Bray, Sarah Burd-Sharps, Laurence Cockcroft, Dennis de Jong, Jean de Kerguziau de Kervasdoué, John Makumbe, Anke Martiny, Phil Mason, Devendra Raj Panday, William D. Savedoff, Frank Vogl and Alexandra Wyke.

No debemos olvidar los agradecimientos a los tantos colegas dentro del movimiento de Transparency International, desde la Secretaría en Berlín a los capítulos nacionales en todo el mundo, que han facilitado nuestra desafiante tarea con el aporte de ideas y asesoramiento. Los capítulos nacionales de TI también merecen una mención especial por la gran contribución a la sección de Informes de País.

Fuera de la red de TI, debemos agradecer a muchas personas que han dedicado generosamente su tiempo y energía a la preparación de este informe: David Abouem, Jens Andvig, Frank Anechiarico, Ben Aris, Salahuddin Aminuzzaman, Guitelle Baghdadi, Manuhua Barcham, Predrag Bejakovic, Peter Birle, Gerry Bloom, Martin Brusis, Richard Calland, Rowan Callick, Marianne Lala Camerer, Neil Collins, Aurel Croissant, Nicolas Dásen, Luis de Sousa, Phyllis Dininio, Gideon Doron, Tim Ensor, Aleksandar Fatic, Judith February, Mark Findlay, Ursula Giedion, Åse Grødeland, Djilali Hadjadj, Clement Henry, Paul Heywood, Sorin Ionita, Fernando Jiménez, Claude Kabemba, Nancy Kane, John-Mary Kauzya, Stuti Khemani, Grazyna Kopinska, Joe Kutzin, Johann Graf Lambsdorff, Peter Larmour, Azzedine Layachi, Nelson Ledsky, Robert Leonardi, Henrik Lindroth, Joan Lofgren, Roy Love, Xiaobo Lu, Stephen Ma, Muiris MacCarthaigh, Charles Manga Fombad, Susan Foster, Martin McKee, Timo Moilanen, Philippe Montigny, James Mormon, Ed Mountfield, Gregory Mthembu-Salter, Olga Nazario, Naison Ngoma, Jeremiah Norris, Abissama Onana, Katarina Ott, Heiko Pleines, Pierina Pollarolo, Gail Price, Miroslav Prokopijevic, Véronique Pujas, Gabriella Tuason Quimson, Mouin Rabbani, Vivek Ramkumar, Bernd Rechel, Peter Roberts, Nicholas Rosen, Alan Rousso, Greg Salter, Olaf Schmitz-Elvenich, Peter Schönhöfer, Amy Schultz, Hubert Sickinger, Leo Sisti, Bruno Wilhelm Speck, Gopakumar K. Thampi, Rajib Upadhyaya, Nubia Uruena, Shyama Venkateswar, Marcin Walecki, Steve Weiss, Laurence Whitehead y Tom Zanol.

Un agradecimiento especial a Gerard Waite por su trabajo durante la etapa preliminar del informe, y a los pasantes de TI Conny Abel, Sarah Hees, Tom Lavers, Hazle Mowbray, Georg Neumann, Mathilde Piard, Amber Poroznuk y Aaron Rajania.

Por último, debemos agradecer a nuestra editorial, Pluto Press, por su continuo entusiasmo con nuestra publicación, y a nuestro editor externo, Michael Griffin, por su habilidad, diligencia y talento natural.

El *Informe Global de la Corrupción* recibe apoyo financiero del gobierno alemán.

Introducción

David Nussbaum, Director Ejecutivo, Transparency International

‘Cuando mi esposa fue al hospital, la examinaron y le recetaron unas pastillas. Le dijeron que no las tenían allí, pero que si pagábamos entre 20 y 30 dirhams, alguien podría proveernos la “medicación gratuita”. El problema es que no nos podíamos permitir las medicinas.’

Estas son las palabras de un hombre de Casablanca entrevistado por Transparency International Marruecos, pero podrían ser las palabras de muchas personas en un gran número de países. Este simple ejemplo ilustra las graves consecuencias de la corrupción en el sector de la salud. La corrupción podría marcar la diferencia entre la vida y la muerte para aquellos que necesitan atención urgente. Lamentablemente, son los pobres de la sociedad los que se ven más afectados por la corrupción dado que no pueden pagar sobornos ni acceder a planes de medicina privada. Sin embargo, la corrupción también tiene altos costos en las partes más ricas del mundo. Se pierden miles de millones de dólares cada año por corrupción y fraude en las aseguradoras médicas en los países más ricos, incluyendo Estados Unidos y el Reino Unido.

La lucha contra la corrupción en el sector de la salud es un desafío complejo. En uno de los extremos de la balanza se encuentran los médicos y las enfermeras que cobran sumas pequeñas, informales, para complementar ingresos poco adecuados. En el otro, mucho más pernicioso, se encuentran los proveedores corruptos que ofrecen sobornos, y los ministros de salud y administradores de hospitales que los aceptan, o bien se desvían millones de dólares de los presupuestos de salud, distorsionando políticas sanitarias y agotando los fondos que deberían ser destinados a construir hospitales, comprar medicamentos o contratar personal.

Tres de los ocho Objetivos de Desarrollo del Milenio de las Naciones Unidas –que tienen por fin recortar el nivel de pobreza a la mitad para el año 2015– están directamente relacionadas con la salud: reducir la mortalidad infantil, mejorar la salud materna y combatir el VIH/SIDA, malaria y otras enfermedades. El *Informe Global de la Corrupción 2006* de Transparency International demuestra que el cumplimiento de esas metas para la fecha estipulada se ve severamente obstaculizado por la presencia de la corrupción en los sistemas de salud.

El trabajo de Transparency International en todo el mundo incluye el análisis y la reducción de la corrupción en el sector de la salud, principalmente abordando la diferencia de información entre los gobiernos y los proveedores de servicios, por un lado, y los pacientes, por el otro.

Los capítulos nacionales de TI en Argentina, Alemania, Níger y Senegal, para mencionar sólo unos pocos, han realizado trabajos pioneros en este campo. Según se señala en esta publicación, periodistas especializados y representantes de organismos de

control conforman figuras inspiradoras: se animaron a confrontar poderosas figuras del gobierno y la industria, a menudo corriendo grandes riesgos personales.

Además de adentrarse en el sector de la salud, en la sección de Informes de Países, el *Informe Global de la Corrupción* destaca los avances relacionados con la corrupción. Uno de los avances más recientes y alentadores es la entrada en vigor de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, que establece un marco común para todos los países en la lucha contra la corrupción. En concreto, se deben destacar sus disposiciones respecto de la cooperación entre países, reflejando así la naturaleza cada vez más internacional de la corrupción y el movimiento de ganancias ilícitas.

Un desafío recurrente es el de asegurar que las lecciones sobre cómo combatir la corrupción sean adoptadas con rigor y compromiso por las personas a las que se les confía el poder en todo el mundo. Muy a menudo, la retórica anticorrupción no concuerda con la acción. El *Informe Global de la Corrupción 2006* pone de manifiesto la caída de regímenes por corrupción, que llegaron al poder prometiendo integridad moral y probidad fiscal. También muestra cómo las instituciones, las leyes y los mecanismos, mayormente enfocados a combatir la corrupción, pueden quedar a la deriva si no se le otorgan los recursos y la independencia necesarios para actuar.

Otro de los desafíos es crear lazos más fuertes entre el movimiento anticorrupción y movimientos relacionados con otros aspectos de la buena gobernabilidad. Este informe muestra que, a pesar de que el dinero directamente perdido debido a la corrupción representa el costo más obvio e inmediato, los efectos negativos de la corrupción en términos de calidad de gobierno y bienestar de la población son más a largo plazo. Las ganancias potenciales de la lucha contra la corrupción – tales como más y mejores cuidados para la salud, poderes judiciales con mayores facultades y políticos legítimos – resultan inmensos.

Los desafíos que se presentan al movimiento anticorrupción han cambiado de forma notable en la última década. Cuando se formó Transparency International en 1993, líderes nacionales e internacionales ignoraban de manera voluntaria los llamados a combatir la corrupción; en aquél momento, el desafío era ser escuchados. Ahora, el conjunto de las evidencias es demasiado grande, y el impacto reconocido de la corrupción demasiado amplio como para ser ignorado. En países ricos y pobres en todo el mundo, la corrupción arruina vidas.

La corrupción es una fuerza poderosa, pero no es inevitable o imposible de prevenir. La disminución de su impacto devuelve recursos desviados de su propósito original, proporciona mejores servicios de salud, nutrición y educación a las víctimas de la corrupción en todo el mundo, y con ello, oportunidades y esperanza.

Prólogo

Mary Robinson²

La comunidad de los derechos humanos necesita prestar aún más atención a la corrupción. Tener el mayor estándar posible en salud es uno de los derechos fundamentales de todo ser humano, incluido en el artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. La corrupción –junto con la pobreza, la falta de igualdad, los conflictos civiles, la discriminación y la violencia– resulta un tema primordial que no ha sido tratado de manera adecuada dentro del marco de estos derechos básicos. Lleva al cambio de las prioridades en gastos de salud y a la filtración de los presupuestos de salud, lo que resulta en el descuido de algunas enfermedades y de las comunidades afectadas por ellas; también implica que los pobres se decidan a menudo a no seguir un tratamiento que les salvaría la vida, dado que no pueden afrontar los costos de los servicios de salud, que deberían ser gratuitos.

La corrupción en el sector de la salud afecta a personas alrededor del mundo, como se refleja en los ensayos incluidos en el *Informe Global de la Corrupción 2006*. Así, el dinero que debería ser destinado a aliviar la pobreza y las enfermedades termina en bolsillos privados. De esta manera, la corrupción viola literalmente los derechos humanos, dado que se niega a las personas cuidados que sus gobiernos están obligados a proporcionar. Sin embargo, aunque la preocupación es global, existen poblaciones para quienes las consecuencias de una mala salud son particularmente funestas. Si la corrupción y la falta de transparencia no se abordan como estrategias integrales a los cuidados de la salud, el VIH/SIDA y otras enfermedades infecciosas amenazan con revertir los avances en desarrollo que costó mucho lograr, en especial en África. En muchos de estos países, son las mujeres las que sufren mayor discriminación en la provisión de servicios, dada la falta de capacidad para acceder a cuidados de la salud adecuados o bien de acciones de información preventiva.

Resulta esencial desde la perspectiva de los derechos humanos en temas de salud asegurar la disponibilidad de medicamentos básicos, que sean accesibles y de buena calidad. Disponibilidad significa que estos medicamentos deben poder ofrecerse en cantidades adecuadas dentro de los países donde se necesitan. Accesibilidad significa que deben ser fácilmente entregados sin ningún tipo de discriminación, a quien los requiera.

² **Nota** Mary Robinson ha sido Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y Presidente de Irlanda. Fundó y preside *Realización de los Derechos: La Iniciativa Ética de la Globalización* (Realizing Rights: The Ethical Globalization Initiative).

Buena calidad significa que los medicamentos deben estar aprobadas científica y médicamente.

La corrupción impide el cumplimiento de estas obligaciones. La naturaleza imprevisible de la enfermedad, junto con decisiones poco claras sobre los gastos y prácticas de marketing agresivas por parte de los productores de medicamentos y los proveedores, resultan terreno fértil para la corrupción. Esto afecta la calidad de los medicamentos, por ejemplo, cuando los organismos reguladores obtienen sobornos para que los controles sean menos rigurosos o bien cuando los administradores de los hospitales compran medicinas más baratas y menos efectivas y se quedan con los beneficios. Las consecuencias podrían ser aún mayores que la incapacidad de tratar a los pacientes hoy: el uso de medicamentos de baja calidad estimula la aparición de cepas resistentes a los medicamentos de enfermedades mortales como la malaria.

El *Informe Global de la Corrupción 2006* divulga temas relacionados con la corrupción y la salud, que como miembros de gobiernos, instituciones internacionales, el sector privado y la sociedad civil, necesitamos tener en cuenta si nuestro compromiso respecto a salvaguardar el derecho a la salud es serio. El desafío es inmenso, y sólo puede realizarse si trabajamos en conjunto, haciendo uso de los argumentos legales y morales provistos por el marco internacional sobre derechos humanos, así como también de las herramientas y estrategias prácticas, muchas de las cuales se destacan en esta publicación, necesarias para abordar efectivamente problemas asociados con la precariedad de la salud en el mundo.

El Informe 2006 ilustra una particular urgencia sobre este tema. En los años hasta el 2015, vamos a ver un drástico aumento en los presupuestos de asistencia de los países donantes, y mucha de esta ayuda será destinada a apoyar las áreas de salud en los países en desarrollo. A menos que mejoremos la coherencia de las donaciones, la transparencia y la voluntad de los países en desarrollo de tener sistemas rigurosos de responsabilidad, podríamos ver como aumenta el problema de la corrupción y se pierde una gran oportunidad para fortalecer los sistemas de cuidados primarios de la salud.

Esta publicación debe estar en la mesa de todos los tomadores de decisiones públicas (*policy makers*) que se preocupan por el desarrollo.

Resumen ejecutivo

Transparency International

Cada año, el mundo gasta más de US \$3 billones en servicios de salud, la mayoría de los cuales son financiados por los contribuyentes fiscales. Este inmenso flujo de fondos resulta un objetivo atractivo para el abuso. Los riesgos son altos y los recursos preciosos: el dinero perdido por la corrupción podría ser utilizado para comprar medicamentos, equipar hospitales o bien contratar personal médico muy necesario.

La diversidad de los sistemas de salud en todo el mundo, la multitud de las partes involucradas, la escasez de registros adecuados en muchos países, y la complejidad para distinguir entre corrupción, ineficiencia y errores honestos, dificultan la determinación de los costos generales de la corrupción en este sector en todo el mundo. Pero la escala de la corrupción es amplia tanto en países pobres como ricos. Estados Unidos, que gasta más en sistemas de salud –15,3% de su PBI– que cualquier otra nación industrializada, posee dos grandes programas de salud pública, Medicare y Medicaid, y considera que de un 5 a 10% de su presupuesto se pierde en “sobre-precios”. En Camboya, los profesionales de la salud entrevistados para el Informe Global de la Corrupción 2006 consideran que más del 5% del presupuesto de la salud se pierde por corrupción, incluso antes de salir del gobierno central.

La corrupción priva a las personas del acceso a los servicios de salud y puede llevar al suministro de tratamientos equivocados. La corrupción en la cadena farmacéutica puede resultar fatal: según Dora Akunyili, Jefe de la Autoridad de Alimentos y Medicamentos de Nigeria y ganadora de uno de los Premios de Integridad de TI en 2003, ‘la adulteración de los medicamentos, facilitada por la corrupción, mata en masa y todos podemos ser las víctimas’. La autoridad que ella dirige ha descubierto casos en los que agua reemplazaba la adrenalina salvadora de vidas, e ingredientes activos que habían sido diluidos por los falsificadores desencadenando cepas resistentes a las drogas contra la malaria, la tuberculosis y el VIH, las enfermedades fatales más importantes del mundo.

Los pobres se ven desproporcionadamente afectados por la corrupción en el sector de la salud. Dado que tienen menor capacidad para pagar pequeños sobornos y acceder a servicios de salud que se supone deberían otorgarse gratuitamente, o bien para pagar alternativas privadas en los casos en que la corrupción haya deteriorado los servicios públicos de salud.

Un estudio sobre la prestación del servicio de salud en Filipinas demuestra que las municipalidades más pobres o de ingresos medios reportaban tiempos de espera más largos en los hospitales públicos que las de altos ingresos, así como también una mayor frecuencia de respuesta negativa a vacunas, cuando la corrupción resulta endémica. La corrupción afecta las políticas de salud y las prioridades de gastos. Los ejemplos de México y Kenia incluidos en el Informe Global de la Corrupción de este año, ilustran como los funcionarios públicos han abusado del poder para desviar fondos hacia sus proyectos “favoritos”, independientemente de su coherencia con políticas sanitarias consensuadas. También existen incentivos para la distorsión de pagos a nivel de

provisión de servicios. Cuando los trabajadores de la salud reciben pagos con base en los servicios provistos, el incentivo está en proporcionar tratamientos innecesarios para aumentar sus ingresos. Si en cambio, reciben pagos ‘por paciente’, se ven beneficiados al no proveer servicios necesarios.

La reducción de la corrupción podría devolver fondos al sector de la salud. En el Reino Unido, la unidad anti-fraude para los Servicios de Salud Nacionales informa que se ha reducido la corrupción en el equivalente a más de £170 millones (US \$300 millones) desde 1999, y que los beneficios financieros totales al SSN (que también incluyen la recuperación de pérdidas generadas por el fraude y reducciones producidas por la intervención de los servicios de combate contra el fraude) han cuadruplicado esa cifra. Esto es suficiente como para construir 10 nuevos hospitales.

Transparency International define la corrupción como ‘el abuso, con fines de lucro personal, del poder delegado’. En la esfera de la salud, la corrupción incluye los sobornos de los reguladores y los profesionales médicos, la manipulación de la información en las pruebas de drogas, el desvío de medicamentos y provisiones, la corrupción en las compras, y los sobrepagos de las empresas proveedoras de servicios. No se limita al abuso de los funcionarios públicos, porque la sociedad por lo general elige actores privados en el área de salud para cumplir roles públicos relevantes. Cuando los administradores de los hospitales, los aseguradores, los médicos y los ejecutivos farmacéuticos se enriquecen ilícitamente, no están abusando del poder público formalmente, aunque sí abusan del poder que se les ha delegado y robando recursos preciosos necesarios para mejorar los servicios de salud.

¿Por qué el sector de la salud es tan susceptible a los actos de corrupción?

Algunas características hacen que todos los sistemas de salud –ya sean de financiación pública o privada, en países ricos o pobres – sean vulnerables a los actos de corrupción:

- Los sistemas de salud presentan un prevaleciente desequilibrio en la información: los profesionales de la salud poseen más información acerca de las enfermedades que los pacientes, y las empresas farmacéuticas o de dispositivos médicos saben más acerca de sus productos que los funcionarios públicos encargados de tomar las decisiones sobre gastos. La divulgación de mayor información podría recortar las pérdidas generadas por la corrupción. Un estudio realizado en Argentina demuestra que la variación entre hospitales de los precios pagados por suministros médicos se ha reducido en un 50% luego de que el ministerio comenzara a divulgar información acerca de lo que los hospitales pagaban por sus provisiones.
- La incertidumbre en el mercado de la salud –sin saber quién se enfermará, cuándo ocurrirá la enfermedad, qué clase de enfermedades contrae la gente y qué tan efectivos son los tratamientos – es otro desafío para los tomadores de decisión, dado que dificulta la gestión de los recursos, incluyendo la selección, monitoreo y medición de la provisión de servicios de salud, y el diseño de planes de cobertura médica. El riesgo de corrupción es aún mayor en situaciones de emergencia humanitaria cuando se hace urgente la provisión de servicios de salud por lo cual se omiten los mecanismos de control.
- La complejidad de los sistemas de salud, en particular del gran número de actores involucrados, que exacerba las dificultades de generar y analizar la información, promover la transparencia, y detectar y prevenir la corrupción. Las relaciones entre los

proveedores de servicios médicos, de las entidades que prestan servicios de salud y los tomadores de decisiones públicas son a menudo opacas y pueden llevar a la distorsión de las políticas, lo cual resulta negativo para la salud pública.

Clases de corrupción en la salud

Los reguladores, los contribuyentes, los proveedores de servicios de salud y los consumidores se enfrentan a una mezcla compleja de incentivos que pueden llevar a actos de corrupción. Las clases de corrupción en el sector de la salud incluyen:

- El enriquecimiento ilícito y el hurto del presupuesto de salud o de las tarifas pagadas por los usuarios. Esto puede ocurrir a nivel de gobierno local o central, o bien cuando se asigna la responsabilidad a una autoridad sanitaria en particular o a un centro de servicio. Los medicamentos y los suministros médicos o el instrumental podrían ser sustraídos para uso personal, para ser utilizado en consultorios privados, o para ser revendido.
- La corrupción en las compras. La connivencia, los sobornos, y las coimas en las compras generan sobrepuestos en bienes y servicios contratados, o fallas en el cumplimiento de las normas contractuales de calidad. Además, los gastos de hospital pueden incluir grandes sumas en construcción de edificios y adquisición de costosas tecnologías, que es un área de compras particularmente susceptible a la corrupción.
- La corrupción en los sistemas de pago. Las prácticas corruptas incluyen la omisión de pago de tarifas y la falsificación de documentos de cobertura para pacientes especiales, o bien la utilización de presupuestos de hospitales para beneficiar a ciertos individuos; la facturación ilegal a las empresas que prestan la cobertura, a los gobiernos o los pacientes por servicios no cubiertos o no incluidos para maximizar los ingresos; falsificación de registros de facturación, libros de recibos o uso de registros, o bien la creación de pacientes ‘fantasmas’. Otras formas de corrupción relacionadas con las estructuras de pagos incluyen: compras a empresas de médicos a través de incentivos financieros u ofreciendo coimas para ser referenciados; médicos que remiten a pacientes del hospital público a su consultorio particular; y la realización de intervenciones médicas innecesarias para incrementar los ingresos.
- La corrupción en la cadena de suministros farmacéuticos. Los productos pueden ser desviados o bien sustraídos en varios puntos de la cadena de distribución; los funcionarios pueden pedir ‘sumas de dinero’ para aprobar productos o facilitar procedimientos de aduanas, o bien para establecer precios; violaciones de las prácticas establecidas en los códigos de marketing de la industria pueden distorsionar las prescripciones de los profesionales médicos; se pueden pedir favores a proveedores como condición para recetar sus medicamentos; y medicamentos adulterados u otras formas sub-estándares pueden ser autorizados para entrar en circulación.
- La corrupción en la provisión de servicios de la salud puede tomar muchas formas: extorsionar o aceptar pagos por debajo de la mesa por servicios que se supone se proveen gratuitamente; pedir pagos a cambio de privilegios o tratamientos especiales; y exhortar o tomar sobornos para influir en las decisiones de contratación o licencia, acreditación o certificación de las instalaciones.

Recomendaciones para el sector de la salud

Las medidas anticorrupción deben adecuarse al contexto particular de los sistemas de salud de cada país. Como sucede con cualquier sector, la corrupción en los sistemas de salud es menos factible en sociedades donde existe un gran respeto por la ley, la transparencia y la confianza, donde el sector público es gobernado por códigos civiles efectivos y estrictos mecanismos de responsabilidad, y donde existe la prensa libre y una fuerte sociedad civil. Las medidas preventivas –incluyendo lineamientos para las compras; los códigos de conducta para los operadores en el sector de la salud, tanto institucional como individual; y la transparencia y procesos de control– son puntos de presión para favorecer conductas honestas que no hacen parte de la ley, pero que pueden ser mecanismos efectivos para combatir la corrupción.

Transparencia

- Resulta esencial que los gobiernos y las autoridades de salud publiquen información regularmente actualizada en Internet sobre presupuestos de salud y nivel de rendimiento de los centros de salud locales y nacionales. Las áreas gubernamentales, los hospitales, los proveedores de cobertura médica y otras entidades que manejen fondos para los servicios de salud deben estar sujetos a auditorías independientes.
- Los gobiernos y las autoridades sanitarias deben publicar información en Internet acerca de licitaciones, incluyendo las ofertas para licitar, los términos y condiciones, los procesos de evaluación y las decisiones finales.
- Los gobiernos deben implementar sistemas nacionales efectivos para informar acerca de los efectos adversos de algunas drogas, obligando a los médicos a presentar dicha información.
- Una base de datos pública para enumerar los protocolos y resultados de todas las pruebas realizadas a drogas clínicas debe ser desarrollada. Los informes de la industria de los medicamentos sobre pruebas obligatorias para drogas clínicas deben ser obligatorios, así como también la divulgación de todos los aportes financieros entregados a las unidades de investigación médica por parte de las empresas farmacéuticas.
- Los donantes deben presentar abiertamente y explícitamente lo que entregan, cuándo y a quién, y deben evaluar sus programas en términos de resultados de salud, y no de nivel o velocidad de desembolso. Los donantes también tienen la responsabilidad de coordinar su apoyo al sector de la salud, utilizando los mismos mecanismos de responsabilidad y auditoría para reducir los costos de las transacciones, mejorar la eficiencia y reducir los riesgos de corrupción.

Códigos de conducta

- Los reguladores, los médicos, los farmacéuticos y los administradores del sistema de salud deben asegurar la introducción y promoción de códigos de conducta, a través de capacitación continua en todo el sistema de salud. Estos códigos deben constituir una referencia explícita para prevenir la corrupción y los conflictos de interés que pueden llevar a actos de corrupción, presentar sanciones detalladas para violaciones que han de ser implementadas por un cuerpo independiente.

- Resulta imperativo para las empresas farmacéuticas, de biotecnología y de dispositivos médicos adoptar los Principios Empresariales para Contrarrestar el Soborno, a través de los cuales la empresa se compromete a evitar los sobornos en sus operaciones y a implementar un extenso programa anti-corrupción.³

Control y participación de la sociedad civil

- Las autoridades sanitarias deben propiciar el monitoreo público, lo cual mejora la responsabilidad y la transparencia. Deben controlar las compras y la selección de medicamentos en las instituciones y la prestación de servicios de salud en la comunidad y en la autoridad local.
- Las políticas, prácticas y gastos públicos deben estar sujetos al escrutinio legislativo y de la gente, mientras que las etapas de preparación de presupuestos, ejecución e información deben estar abiertas a la consulta de la sociedad civil.

Protección a los informantes

- Los gobiernos necesitan establecer protección a informantes para personas que trabajan en los organismos de compras, en entidades sanitarias, proveedores de servicios de salud y proveedores de medicamentos e instrumental.
- Las empresas farmacéuticas también deben introducir mecanismos para la protección de informantes.

Menos incentivos para la corrupción

- Para asegurar que el tratamiento sea necesario para el paciente y no una oportunidad de ingresos, los gobiernos deben ejercer un control continuo sobre los mecanismos de pago (ya sean tarifas por el servicio, salarios, capitación, presupuestos globales, u otros).
- Los doctores, enfermeras y otros profesionales de la salud deben recibir pagos decentes, acordes a su capacitación, habilidad y estudios.

Normas sobre los conflictos de interés

- Los reguladores tienen la responsabilidad de adoptar normas sobre conflictos de intereses que no permitan que individuos o grupos de individuos con un interés en la fabricación de un medicamento participen en sus pruebas.
- Los gobiernos deben promover la transparencia en los procesos de regulación de medicamentos, la reducción de la excesiva promoción de los mismos, mayores restricciones a la sobre-prescripción médica de las drogas, y mayor control en las relaciones entre las instituciones de salud y la industria de los medicamentos.
- Las autoridades de licencias médicas necesitan definir normas específicas sobre la conducta de los médicos respecto a los conflictos de interés (en particular, en relaciones con las industrias farmacéuticas y de dispositivos médicos) y obtener los recursos necesarios para hacer cumplir dichas normas.

³ **Nota** Para obtener más información sobre los Principios Empresariales para Contrarrestar el Soborno y sus documentos anexos, y normas de implementación y herramientas de control, ver www.transparency.org/building_coalitions/private_sector/business_principles.html

Pactos de Integridad e inhabilitación

- Un Pacto de Integridad –un acuerdo vinculante tanto para los oferentes como para las empresas contratistas para no ofrecer ni aceptar sobornos en las contrataciones públicas – debe ser implementado para todas las compras de gran magnitud en el sector de la salud.⁴ Las empresas que hayan sido descubiertas cometiendo actos de corrupción deben ser inhabilitadas por los gobiernos para participar en licitaciones durante un período determinado de tiempo.

Persecución rigurosa

- Resulta esencial que las autoridades enfatizen el mensaje de que la corrupción implica consecuencias, persiguiendo rigurosamente los actos de corrupción claramente prohibidos por ley. Los fabricantes de drogas adulteradas y los funcionarios públicos que actúan en connivencia con ellos deben ser perseguidos y sancionados debidamente.
- Las entidades especiales anticorrupción y antifraude deben estar equipadas para detectar la corrupción y promover medidas de prevención en el sector de la salud con la experiencia, los recursos y la independencia necesarios para realizar sus funciones y recibir el apoyo de tribunales independientes.

La salud es una de las mayores industrias a nivel global, una responsabilidad clave y de gran presupuesto para los gobiernos y las empresas, pero más que todo esto, es un derecho humano global. La corrupción priva a las personas del acceso a los servicios de salud y da como resultado una salud precaria. No existen fórmulas mágicas para combatir la corrupción en el sector de la salud, pero las recomendaciones antes presentadas y las iniciativas destacadas en el Informe Global de la Corrupción podrían ayudar a prevenir, reducir y controlar la corrupción. Serán consideradas un llamado a la acción de los investigadores, gobiernos, el sector privado, los medios y los ciudadanos en todo el mundo.

⁴ **Nota** Para obtener más información acerca de los Pactos de Integridad de TI, ver www.transparency.org/integrity_pact/index.html

Parte uno

La corrupción en la salud

Caso de estudio: Gran Corrupción en Costa Rica

Emilia González (TI Costa Rica)

Costa Rica tiene uno de los sistemas de salud mejor financiados en América Latina. La Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) fue establecida en 1941, y ha sido responsable de proporcionar cobertura de salud universal desde 1961. La red de salud comprende cinco áreas, cada una con hospitales, clínicas, centros de salud, y unidades sanitarias móviles. Los indicadores de salud de Costa Rica resultan comparables a los de los países desarrollados y mejores que los de cualquier país latinoamericano, a excepción de Cuba. Los trabajadores pagan 5,5% de su salario en cobertura de salud y los empleadores aportan un 9,25%. Dado el alto costo y la alta consideración que se tenía de la CCSS, su caída fue abrupta cuando se hicieron públicos informes de malas administraciones y corrupción en 2001. Se pidió a dos comisiones del Congreso que investigaran el tema. Las acusaciones incluyeron corrupción en distintos niveles, más comúnmente en la compra de servicios médicos, a menudo a precios mayores; la compra de medicamentos e instrumental; la provisión de cursos de capacitación e investigaciones médicas privadas; la construcción de hospitales y la gestión de sistemas de pensión de la CCSS.

El punto cúlmine de los escándalos tuvo lugar en octubre de 2004 cuando el Fiscal acusó al director de la CCSS, Eliseo Vargas, a miembros del directorio, a varios gerentes de la CCSS, y al anterior presidente Rafael Angel Calderón de actos de corrupción en la gestión de la entidad. Supuestamente, habían robado millones de un préstamo de US \$39 millones otorgado por el gobierno de Finlandia (ver el informe de Finlandia, pág. 156). El préstamo para modernizar hospitales tenía como condición que Costa Rica utilizara al menos la mitad de él para comprar productos finlandeses. El contrato se adjudicó al consorcio finlandés *Instrumentarium Corporation Medko Medical* y se pagó una comisión de US \$8,8 millones (20% del valor del préstamo) a la Corporación Fischel, el consorcio representante de Costa Rica. Fue esta comisión la que llegó a las cuentas bancarias de los directores de la CCSS y de funcionarios de alto nivel. La CCSS gastó el préstamo –además de unos US \$7,5 millones extra de sus propios fondos– en instrumental que no resultaba necesario.

El camino del dinero fue descubierto en octubre de 2003 por periodistas que revelaron que el director de la CCSS, Eliseo Vargas, vivía en una casa de un valor de US \$750.000, que había sido pagada por la Corporación Fischel (ver *Informe Global de la Corrupción 2005*).¹

Con la sospecha de que la casa era el pago a cambio de algún favor, los periodistas buscaron un posible motivo. Descubrieron que dos años antes, como líder de la fracción del Congreso del partido gobernante, Vargas había alentado la aprobación del préstamo de Finlandia. Vargas ahora argumenta que el entonces Presidente Calderón lo alentó a hacerlo. Luego, los periodistas descubrieron una serie de cuentas bancarias en Panamá, Costa Rica, Estados Unidos y Bahamas en las que se habían pagado ‘comisiones’ a los

políticos y funcionarios de la CCSS. Vargas y el director financiero de Fischel renunciaron cuando las noticias alcanzaron los titulares en abril de 2004.

El préstamo finlandés no fue lo primero que se cuestionó. En 1997, un préstamo de US \$40 millones del gobierno español y del banco Banco Bilbao Vizcaya, también para modernizar hospitales, fue gastado en equipos, que casi no tuvieron uso. Un grupo de expertos designados por el gobierno para revisar el funcionamiento de la CCSS pidieron que se investigara a las autoridades responsables de ejecutar el préstamo por haber pagado precios más altos que los del mercado en instrumental y por no preparar a los hospitales para instalar el instrumental adquirido.

Desafortunadamente, los incidentes con opacos procesos de compras en la CCSS no se limitan al uso de estos dos préstamos. Una comisión especial de la legislatura, el defensor del pueblo, y expertos y usuarios del sistema de salud también han presentado reclamos, informes y declaraciones sobre corrupción sistemática. Informes de auditorías internas de la CCSS también establecen irregularidades.

Un informe sobre una investigación del partido mayoritario en el Congreso publicado en abril de 2001 presenta pruebas de compras desorganizadas –los resultados de una estrategia de descentralización que se suponía generaría mayor efectividad en los procesos de compras.²

El resultado fue una red caótica de canales a través de los cuales fluían millones de colones, inflando las cuentas de empresas farmacéuticas privadas a costas de la CCSS y, en definitiva, del contribuyente. Además de los costos monetarios incluidos, también había costos de salud asociados resultantes de las demoras en otorgar medicamentos a los enfermos y del uso de medicamentos de mala calidad.

Los distintos informes sobre la CCSS demuestran que una práctica común en algunos hospitales era comprar cantidades excesivas de medicamentos que no estaban incluidos en la lista oficial de medicamentos (definida por la OMS como los necesarios para combatir las principales causas de enfermedad). Éstos se compraban bajo una línea del presupuesto reservada para medicamentos necesarios para tratar enfermedades poco comunes o casos excepcionales, que no están sujetos a controles periódicos de la CCSS. Otro motivo de preocupación era la facilidad con la que algunos médicos de la CCSS aceptaban viajes pagados por las empresas farmacéuticas. Así, este tema promovió una sentencia de la Corte Suprema en enero de 2004 que establecía que la aceptación de regalos de los proveedores podría llevar a la pérdida de confianza en el médico, y por lo tanto, podrían ser utilizados como argumentos para un despido legítimo.³

Las investigaciones presentaron muchos ejemplos de sobre-precios en servicios médicos contratados a proveedores privados. Sin embargo, resulta difícil distinguir entre gestiones deficientes y corrupción, donde los médicos –a menudo con un pie en el sistema público y otro en la práctica privada– podrían haber contratado tratamientos costosos innecesarios. Por ejemplo, la CCSS pagó a una fundación privada cerca de un millón de dólares US \$1 en 2000 por unas 9.600 intervenciones quirúrgicas menores, 37.000 consultas a oculistas y otorrinos y 322 vitrectomías, a un costo por intervención de entre 40% y 140% más alto que el costo del tratamiento en una de las clínicas de la CCSS. En mayo de 2001, una comisión especial del Congreso publicó un informe sobre la adquisición de servicios médicos privados y el uso indebido de los recursos de la CCSS al ofrecerle instalaciones de capacitación excesivamente baratas a estudiantes de universidades privadas.⁴

La respuesta de la CCSS a todas estas acusaciones de mala administración y corrupción fue la contratación de consultores e investigadores para que presentaran planes estratégicos y nuevas declaraciones de misión y valores. Se introdujeron mecanismos de queja y el paciente se convirtió en la primera prioridad de los planes de la institución.

Sin embargo, las medidas correctivas no abordan la raíz del problema. A excepción de la investigación sobre el mal uso del préstamo finlandés, no se requirió que el personal gerente de la CCSS se hiciera responsable de las malas prácticas reportadas. Pocos son mencionados en los numerosos informes y documentos presentados para cada caso, pero no se han comenzado causas administrativas, penales o civiles para sancionar a los responsables.

Los vínculos cercanos entre el directorio de la CCSS – donde muchos miembros del partido ocupan posiciones en el directorio de la CCSS– podrían haber obstaculizado las acciones judiciales y de auditoría, contribuyendo a una situación en la que la CCSS funciona bajo una virtual impunidad, sin responder ante los usuarios. Existen indicios de relaciones cercanas entre los partidos políticos y la CCSS que llevaron a un conflicto de interés y tuvieron cierta influencia en la toma de decisiones. Por ejemplo, el presupuesto de 1999 muestra que más de US \$160 millones de los fondos de la CCSS fueron invertidos en bonos del estado en momentos en que existía una necesidad urgente por mejorar las instalaciones sanitarias.

En los escándalos anteriores tampoco se pidió a los funcionarios involucrados que asumieran su responsabilidad, mientras la sociedad civil miraba imperturbable. Ahora, la presión pública y la atención de los medios no amainan. Se espera que el personal gerente y de medio nivel de la CCSS asuma su responsabilidad y se realicen las reformas necesarias en la gestión, organización y estructura de la CCSS, incluyendo la introducción de mejores mecanismos de responsabilidad y transparencia para truncar oportunidades futuras de corrupción.

Notas

1. El equipo de periodismo de investigación de La Nación (Costa Rica) obtuvo el premio de Transparency International Premio de Periodismo para el mejor Caso de Corrupción de América Latina y el Caribe en 2005.
2. Asamblea Legislativa de Costa Rica, 'Informe de Mayoría: Comisión Especial que proceda a analizar la calidad de los servicios, compra de servicios privados, utilización de los recursos de la CCSS para la enseñanza universitaria privada, medicamentos y pensiones', número de archivo 13-980, San José, Costa Rica, 26 de abril de 2001.
3. Sentencia del Segundo Tribunal de la Suprema Corte, Exp: 95-000493-02-LA Res: 2004-00212.
4. Un segundo informe, apoyado también por el actual Presidente Abel Pacheco, en ese momento en el Congreso, que presenta diferentes opiniones sobre la CCSS, concluyendo que: 'No existe razón legal, técnica, científica o estratégica tal que no nos permita divulgar las modalidades de contratación de la CCSS desde fines de 1990.' Ver Asamblea Legislativa de Costa Rica, 'Informe de Mayoría: Comisión Especial que proceda a analizar la calidad de los servicios, compra de servicios privados, utilización de los recursos de la CCSS para la enseñanza universitaria privada, medicamentos y pensiones'.

Medir la corrupción en el sector de la salud: qué podemos aprender del monitoreo de los gastos públicos y las encuestas de provisión de servicios en países en desarrollo

*Magnus Lindelow, Inna Kushnarova y Kai Kaiser*¹

La mayoría de los funcionarios del gobierno y especialistas en desarrollo reconocen que las fuertes inversiones en salud no necesariamente se traducen en un mejor estado de salud. Esta observación también es apoyada por pruebas empíricas –los estudios muestran que una vez que se controlan ciertos factores, mayores gastos en salud no necesariamente se asocian con la reducción de la mortalidad infantil, en los datos generales del país, al menos no en contextos con una débil gobernabilidad.² En parte, el desafío de transformar los recursos en mejores resultados sanitarios tiene una naturaleza técnica; tiene que ver con la asignación de recursos en las intervenciones y programas, así como también con las habilidades técnicas de los proveedores responsables de la provisión de las intervenciones. Sin embargo, el foco de este capítulo está en que la corrupción –aquí definida como ‘el abuso de la función pública para beneficio propio’– puede abrir una brecha entre lo que llega al sistema de salud por un lado, y lo que se entrega, por el otro.

Algunas de las pruebas sobre la naturaleza y las consecuencias de la corrupción en el sector provienen de las encuestas de percepción.³ Mientras que estas encuestas han generado información de utilidad, los datos sufren las mismas debilidades que las medidas de percepción de la corrupción en general. Un enfoque alternativo consiste en intentar desarrollar medidas más directas de pérdidas fiscales, que incluyan la corrupción. Este ha sido el objetivo de recientes Encuestas de Monitoreo del Gasto Público (PETS-sigla en inglés), que intentan responder a esta pregunta: ¿‘el dinero gastado en salud y educación llega realmente a las instituciones sanitarias y escuelas?’’. Buscan lograrlo haciendo un seguimiento de los recursos públicos que llegan a los proveedores de servicio individuales a través de varias capas de jerarquías administrativas, y desarrollando una aproximación cuantitativa de las pérdidas fiscales –es decir, la falla de los recursos destinados a las instalaciones de los proveedores de servicios (clínicas y hospitales) en llegar al destino adecuado.

El Banco Mundial y otras organizaciones han realizado PETS, casi exclusivamente en los sectores sociales, en más de dos decenas de países, comenzando con el sector de la educación en Uganda en 1995, donde se descubrió que el 77% de los fondos que no eran salarios no llegaba a las escuelas. Este capítulo revisa lo que se aprendió de las encuestas de monitoreo en el sector de la salud hasta el momento. Muestra que mientras muchas PETS han generado información valiosa, algunos desafíos prácticos y metodológicos a menudo han dificultado el desarrollo de estimativos de pérdidas firmes y completas. Además, una vez que se llega a la aproximación de la pérdida, aparecen los desafíos de la interpretación de los datos, especialmente en cómo establecer la relación entre pérdida y corrupción. Existen dos razones principales en esta dificultad. Primero, es posible que los recursos hayan sido desviados legítimamente de su propósito original hacia otros fines.

Todos los sistemas de presupuestos permiten cierta flexibilidad en el proceso de asignación de recursos: los presupuestos pueden cambiar, las normas de asignación pueden ser modificadas o ignoradas, etc. Esto le proporciona al gobierno la flexibilidad necesaria para ajustar los planes para responder a eventos y necesidades inesperadas, e

implica que las discrepancias entre los resultados de los gastos y sus asignaciones originales (pérdidas) puedan ser tan legítimas como deseables.

Segundo, las instalaciones o los niveles de gobierno más bajos pueden recibir menos de lo esperado debido a los problemas en la ejecución de los presupuestos o los procesos de distribución de recursos. Por ejemplo, la debilidad de capacidades y la burocracia pueden traer aparejado una pobre ejecución del presupuesto, como un vehículo descompuesto puede interrumpir la distribución de la medicación. Así, una diferencia entre la asignación de los gastos y el resultado podría ser la consecuencia en las demoras de los desembolsos o distribución de los fondos más que la evidencia de actos de corrupción.

Teniendo en cuenta estas advertencias, ¿qué han revelado las encuestas de monitoreo acerca de las pérdidas en el sector de la salud? Como puede verse en el resumen de la Tabla 2.1, el foco de las encuestas varía entre los países. Algunas de las encuestas tales como la de Ghana, Tanzania y Rwanda han generado estimativos de pérdidas para los gastos totales. Por ejemplo, las PETS de Ghana detallan que el 80% de los fondos que no son destinados a salarios no llegaban a las instalaciones sanitarias, con la mayoría de las pérdidas que surgían en el gobierno central y local. Si consideramos que alrededor del 65% del total de los gastos en salud (se considera que el gasto total era de US \$2.24 por persona en 1998) no es de salario, y suponiendo que el total del 35% de los gastos por salario llegaban a las instalaciones sanitarias, alrededor de la mitad de las sumas totales destinadas a las clínicas y hospitales no llegaban a ellos. Tanzania y Rwanda mostraron problemas similares.

Sin embargo, el monitoreo de los gastos totales es a menudo difícil. Por lo general, las instalaciones sanitarias no reciben una sola asignación de presupuesto al mes que deben gastar y responder por ello. Por el contrario, reciben recursos de fuentes y canales múltiples.⁴

El resultado final de este acuerdo institucional es un flujo complejo de miles de recursos regulados por procedimientos administrativos y de registros diferentes. En cada caso, existen riesgos de pérdida. Los gastos en medicamentos y otras provisiones puede perderse a lo largo del proceso, o bien, a través del robo de suministros, pérdida o descarte (por ejemplo, medicamentos o vacunas vencidas) como parte del proceso de distribución. Los procedimientos administrativos y logísticos tienden a ser diferentes para otros gastos que no son salarios, pero surgen temas similares. Los presupuestos para salarios pueden ser desviados en distintos niveles de gobierno, ya sea por la retención de los pagos de salarios, creando trabajadores ficticios ('fantasmas') y cobrando salarios en beneficio propio, o bien, del personal que no se presenta a trabajar.

Dada la complejidad, las encuestas de monitoreo a menudo deben seleccionar los recursos que se controlan. Por ejemplo, la encuesta en Honduras recolectó datos a nivel de individuos sobre 14.454 profesionales de la salud, y descubrió que el 9,3% no trabaja realmente en la ubicación a la que habían sido asignados oficialmente. Alrededor de un cuarto de estos individuos eran empleados 'fantasmas', mientras que el resto eran jubilados o habían sido transferidos sin actualizar los datos. La encuesta también evidenció dobles puestos, ausentismo y otros problemas de gestión de recursos humanos.

Mientras que la mayoría de las PETS sobre salud pudieron generar estimativos de pérdidas para flujos generales o específicos de recursos a los proveedores de cuidados

para la salud, la confiabilidad de los hallazgos ha sido a menudo socavada por la calidad de los registros administrativos (presupuestos, gastos, cuentas, recibos, registros de medicamentos, nóminas, etc). Generalmente, estos registros se llevan de modo deficiente, lo que refleja la falta de capacidad, la debilidad de los procesos y los posibles esfuerzos del personal por “engañar” al sistema. Así, los encuestadores tienen que contentarse con registros que están incompletos y llenos de errores. En Mozambique, los departamentos de salud provinciales pueden proporcionar datos completos a nivel distrito para sólo el 40% de sus distritos. De manera similar, se descubrieron registros completos para menos de la mitad de las oficinas sanitarias del distrito en encuestas en Ghana, y a pesar de que los datos recabados en Rwanda se condecían con los altos niveles de pérdidas –existían discrepancias sustanciales entre los fondos registrados y entregados por los altos niveles del gobierno y los fondos registrados como recibidos por los niveles inferiores –puede ser que estas diferencias se deban en parte a la deficiencia en las cuentas, por lo que no se puede desarrollar un estimativo de pérdidas.

Más allá de las pérdidas: perspectiva sobre la gestión de gasto público

Donde, dada la escasez de registros administrativos o la ausencia de claras normas sobre la distribución, no ha sido posible alcanzar conclusiones firmes respecto de las pérdidas, se pueden obtener perspectivas valiosísimas de las PETS. Un gran aporte ha sido el suministro de evidencias sobre el alcance y la fuente de las demoras y los retrasos en la ejecución de los presupuestos y los sistemas de gestión de suministros. Por ejemplo, el estudio de Nigeria establece que aunque los fondos han sido liberados al gobierno local, el 42% de los trabajadores de las instalaciones no recibieron sus salarios durante más de seis meses anteriores a la encuesta. De manera similar, en la encuesta de Mozambique, el 30% del personal decía que cobraba sus salarios siempre o casi siempre tarde, y el 15% del personal informó de que a veces no se pagaban los salarios completos. Cualquiera que sea la fuente del problema, las demoras en los pagos pueden generar consecuencias adversas en la moral del personal, y pueden contribuir al problema del ausentismo, los cobros informales y otros.

Problemas de la misma naturaleza han sido documentados en el caso de los presupuestos no destinados a salarios, y en la distribución de los medicamentos y otros suministros esenciales. Las PETS de Senegal establecen que lleva en promedio unos 10 meses para los Fondos de la Descentralización – principal fuente del gobierno para financiar instalaciones sanitarias – llegar a los proveedores. En Mozambique, casi el 30% de las oficinas sanitarias del distrito recibieron la primera transferencia del presupuesto del año más de tres meses y medio tarde. Las demoras en la transferencia a menudo conspiran con otros factores para dar como resultado un bajo nivel de ejecución de presupuesto. Por ejemplo, en Mozambique, los distritos ejecutaron un promedio de sólo el 80% de sus presupuestos, y en algunos distritos los niveles de ejecución eran tan bajos como 35%. Más generalmente, las encuestas de seguimiento han contribuido a un mejor entendimiento de los procesos de gestión del gasto público, las normas de distribución, la gestión financiera y las prácticas contables, y los acuerdos de responsabilidad; en particular, en los niveles más bajos del gobierno donde la rutina de monitoreo y presentación de informes suelen ser débiles. Por ejemplo, Las PETS para Ghana, Mozambique y Rwanda muestran evidencia de que las reglas y reglamentaciones

existentes para los pagos de los usuarios no son respetadas: a los pacientes se les cobra más de lo debido, no se otorgan excepciones, los ingresos no se utilizan como se espera, etc. En parte, estos problemas posiblemente reflejen las dificultades en los sistemas de presupuesto y suministro, es decir, los pagos de los usuarios se convierten en una línea vital para las instalaciones que no reciben fondos adecuados o recursos del gobierno – aunque los extras cobrados por los trabajadores de la salud pueden también ser un factor.

Las consecuencias de las pérdidas y otros problemas de gestión del gasto público

¿Importan los problemas de pérdidas, demoras y distribución? Muchas encuestas se han focalizado en los servicios de cuidados de la salud primaria, que a menudo responden a una pequeña porción de los gastos en salud. Sin embargo, a pesar de que los valores en dólares pueden ser pequeños, la pérdida de recursos o demoras en las transferencias de los presupuestos o los suministros de medicamentos pueden dañar seriamente la capacidad de las instalaciones para ofrecer los servicios. Los costos en términos de salud precaria, sufrimiento y pérdida de una vida pueden resultar considerables.

En Ghana, la mayoría de las clínicas recibieron menos recursos de lo que se esperaba – algunos no recibieron nada de efectivo – y tuvieron que confiar en fondos generados internamente para operar. Como resultado, los usuarios se vieron obligados a soportar costos mayores a los esperados, en parte a través de altos costos en medicamentos. La encuesta de Nigeria mostró que la mayoría de las instalaciones carecían de instrumental esencial, medicamentos, vacunas y suministros: 95% no tenía microscopios, 59% no tenía guantes esterilizados, 98% no tenían la capacidad para realizar pruebas de malaria, y 95% no tenían dispositivos para análisis de orina. En Mozambique, más del 60% de las instalaciones no tuvieron uno o más medicamentos esenciales durante los seis meses anteriores a la encuesta, con un promedio de falta de reservas de seis semanas. La encuesta de Uganda (2000) también evidenció la falta de vacunas y medicamentos, combinado con el abuso de antibióticos y otras medicinas. Estos problemas pueden tener causas múltiples, pero son una clara causa de preocupación.

Así, las encuestas de seguimiento pueden ayudar a diagnosticar pérdidas, demoras y otros problemas en la ejecución del presupuesto que pueden dañar seriamente la provisión de servicios, a la vez que pueden contribuir a mejorar el entendimiento de cómo se distribuyen y utilizan los recursos en los niveles más bajos del gobierno –temas que a menudo quedan fuera del ámbito de los sistemas de informes rutinarios. Pero las PETS también presentan importantes limitaciones. Por un lado, la mayoría de las encuestas de seguimiento han sido principalmente implementadas en sistemas de salud integrados, donde los recursos públicos son canalizados a los proveedores públicos, y han demostrado ser más efectivos en contextos con proveedores de servicio claramente identificables y normas de asignación de recursos más explícitas. Las encuestas de seguimiento pueden resultar útiles en otros contextos, como cuando terceros (quienes ofrecen la cobertura) juegan un papel importante, o donde la provisión de servicios privada y las compras están más difundidas. Aún dentro de los sistemas públicos integrados, se necesitan diferentes herramientas para diagnosticar algunas formas de corrupción. Esto genera cuestionamientos sobre la relación de las PETS con otras herramientas de integridad y responsabilidad.⁵

Esta claro que los esfuerzos efectivos para diagnosticar y combatir la corrupción van a depender de una amplia gama de mecanismos internos (tales como normas y procedimientos claros, contabilidad y registros efectivos, auditorías internas y externas) y otros externos (transparencia, mecanismos de reclamos de clientes, etc). Las PETS pueden tener un rol importante, pero este rol necesita ser determinado siempre considerando los costos, y queriendo complementar más que reemplazar otras partes del sistema público de gestión financiera.

Sin embargo, en última instancia, la canalización exitosa de recursos a los proveedores es sólo la mitad de la batalla. Una vez allí, los recursos deben ser utilizados eficientemente y según se había planeado, para tener un impacto. Las encuestas de seguimiento han buscado proveer evidencias sobre el rendimiento de las instalaciones, pero estudios detallados –incluyendo encuestas de las instalaciones, casos de estudios y trabajo cualitativo – de ausentismo, cargos informales y robo de medicamentos y otros suministros que también juegan un papel importante. Por ejemplo, un estudio de muchos países basado en informes de varias visitas no anunciadas a las instalaciones muestra niveles de ausentismo que van de 23% a 40% en el sector de la salud, y muestra que el ausentismo se relaciona tanto con la ubicación como con las características de las instalaciones sanitarias.⁶ Las evidencias de los proveedores y encuestas a hogares muestran que los cargos informales y no oficiales agregan una carga financiera no intencionada a los pacientes en muchos países.⁷ Por último, ha habido intentos de recabar datos sobre hurto de medicamentos y otros suministros de parte de los trabajadores de la salud a través de encuestas de pequeña escala o casos de estudio.⁸ Dichos estudios han revelado serios problemas de provisión de servicios en muchos países, y destacaron la importancia no sólo de hacer llegar los recursos a las instalaciones, sino también de asegurar que los trabajadores de la salud obtengan los incentivos y oportunidades necesarias para trabajar. También, los estudios han ayudado a contrarrestar la imagen de los trabajadores y los administradores gubernamentales como agentes de corrupción inherentes –un producto extra de los esfuerzos individuales por diagnosticar la corrupción en la provisión de servicios. Casos de estudio detallados y trabajos cualitativos han demostrado que la mayoría de los trabajadores de la salud son profesionales dedicados que intentan seguir adelante en ambientes difíciles y frustrantes con bajos salarios, gestiones y sistemas de apoyo paupérrimos, y débiles sistemas de responsabilidad.⁹

Esta es una perspectiva importante a considerar en los esfuerzos por fortalecer las herramientas de diagnóstico de la corrupción en el sector de la salud.

Notas

1. Magnus Lindelow es un economista del Banco Mundial para el Desarrollo Humano en Asia Pacífico Oriental, Inna Kushnarova es un consultor del Banco Mundial, y Kai Kaiser es un economista del Grupo del Sector Público del Banco Mundial para la Reducción de la Pobreza y la Gestión Económica.
2. Deon Filmer y Lant Pritchett, 'Mortalidad Infantil y Gasto Público en Salud: ¿Cuánto importa el dinero?', Documentos de Investigación de Políticas, Banco Mundial, 1997; Vinaya Swaroop y Andrew Sunil Rajkumar Swaroop, 'Gasto Público y Resultados: ¿Importa la Gobernabilidad?', Banco Mundial, Documentos de Investigación de Políticas Serie, 2002. Para una discusión general de 'vínculos débiles' en la cadena entre el gasto público y los resultados en salud y otros servicios públicos, ver Informe de Desarrollo Mundial 2004: Hacer que los servicios funcionen para los pobres (Oxford: Oxford University Press y Banco Mundial, 2003).
3. Ver, por ejemplo, Anne Cockcroft, Lorenzo Monasta et al., 'Encuesta Base sobre Provisión de Servicios en Bangladesh: Informe Final', CIET International, 1999, y 'Informe Filipino sobre Servicios para los Pobres', Sector de Desarrollo Social y Ambiental del Banco Mundial, Unidad de Asia Pacífico Oriental, Mayo 2001. Evidencia de corrupción desde las encuestas de percepción sobre los servicios públicos relacionada con la mortalidad infantil, por Sanjeev Gupta, Hamid R. Davoodi y Erwin R. Tiongson, 'La corrupción y la Provisión de Cuidados para la

- Salud y los Servicios para la Educación' en George T. Abed y Sanjeev Gupta, *Gobernabilidad, Corrupción y Rendimiento Económico* (Washington, DC: IMF, 2002).
4. Por ejemplo, las instalaciones en Ghana, Rwanda y Mozambique no reciben casi nada de dinero en efectivo a través del proceso de presupuesto. Los salarios son directamente pagados al personal, y el resto de los recursos se obtienen de niveles superiores y se distribuyen en especie.
 5. Cada vez más, tanto las agencias de desarrollo bilateral y multilateral canalizan la ayuda como presupuesto general o de apoyo al sector. Los cambios en las modalidades de ayuda, combinadas con las iniciativas de reducción de la deuda, han incrementado la preocupación respecto de la transparencia y la integridad de la gestión financiera pública en los países en desarrollo. En este contexto, las PETS surgen como una importante herramienta de diagnóstico. Recientemente, se han propuesto las PETS como herramientas para promover la responsabilidad en los gastos públicos. Para una discusión sobre las PETS como herramienta de rastreo del gasto público, como herramienta de reducción de la pobreza bajo la Iniciativa Mejorada de PPAE, ver *Rastreo del Gasto Público como Herramienta de Reducción de la Pobreza en Países Pobres Altamente Endeudados* (Washington, DC: IMF, 2001). Se ofrece una discusión general en *Gestión Financiera Pública del Banco Mundial: Marco de Medición del Rendimiento* (Washington, DC: Banco Mundial, 2005). El jurado todavía está dividido respecto de si las PETS resultan una herramienta útil y efectiva en cuanto a los costos para prevenir la corrupción.
 6. Nazmul Chaudhury, Jeffrey Hammer et al., 'Ausencia del Proveedor en Escuelas y Centros de Salud', *Diario de Perspectivas Económicas*, (por publicar).
 7. James Killingsworth, Najmul Hossain et al., 'Pagos no Oficiales en Bangladesh: Precio, Equidad y Temas Institucionales', *Plan de Políticas de Salud* 14(2): 152–63, 1999; Maureen Lewis, '¿Quién paga por los Cuidados de Salud en Europa Oriental y Asia Central?' (Washington, DC: Banco Mundial, 2000); Tim Ensor y Sophie Witter, 'Economía de la Salud en Países de Bajos Ingresos: Adaptación a la Realidad de la Economía no Oficial', *Políticas de Salud* 57(1): 1–13, 2001; Paolo Belli, George Gotsadze, y Helen Shahriari, 'Pagos de Bolsillo e Informales en el Sector de la Salud: Pruebas de Georgia', *Políticas de Salud* 70(1): 109–23, 2004; Tim Ensor, 'Pagos Informales para Cuidados de la Salud en Economías de Transición', *Ciencias Sociales y Medicina* 58(2): 237–46, 2004.
 8. Barbara McPake, Delius Asiimwe et al., 'Actividades Económicas Informales de los Trabajadores de la Salud Pública en Uganda: Implicancia en Calidad y Acceso al Cuidado', *Ciencias Sociales y Medicina* 49(4): 849–65, 1999; Rafael Di Tella y William D. Savedoff, *Diagnóstico de la Corrupción: Fraude En Hospitales en América Latina* (Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo, 2001).
 9. Paulo Ferrinho, Wim Van Lerberghe y Aurélio da Cruz Gomes Ferrinho, 'Práctica Pública y Privada: Un Norma de Equilibrio para el Personal de la Salud', *Boletín de la Organización Mundial de la Salud* 77(3): 209, 1999; Wim Van Lerberghe, Claudia Conceição, Wim Van Damme y Paulo Ferrinho, 'Cuando el personal recibe un salario menor: Tratamiento de las Estrategias de los Individuos que trabajan en Salud', *Boletín de la Organización Mundial de la Salud* 80(7): 581–4, 2002.

‘Auditoría Ciudadana’ en México revela los caminos de la corrupción

*Helena Hofbauer*¹

A fines de 2002, cuando se discutía el presupuesto de 2003, el Congreso mexicano anunció un desembolso de 600 millones de pesos (US\$ 56,5 millones) de fondos adicionales para programas que promovieran la salud de la mujer. El Presidente de la Comisión de Presupuesto envió instrucciones a tal efecto al Ministerio de Salud. Se incluía una declaración que establecía que 30 millones de pesos (US\$ 2,8 millones) debían ser reasignados a una organización privada, Provida, como parte de la iniciativa para la salud de la mujer. Originalmente, la suma había sido asignada a campañas de salud pública para VIH/SIDA. Seis organizaciones mexicanas de la sociedad civil (OSCs) – Consorcio para el Diálogo Parlamentario y la Equidad; Equidad de Género, Ciudadanía, Trabajo y Familia; Fundar, Centro de Análisis e Investigación; Grupo de Información en Reproducción Elegida; Letra S, Sida, Cultura y Vida Cotidiana; y Salud Integral para la Mujer – lanzaron una investigación de porqué había sido alterado el presupuesto. Las seis se embarcaron en una investigación que llevó mucho tiempo y acabó durando 18 meses durante los cuales se documentaron irregularidades evidentes. Muchos de los esfuerzos de las OSC fueron posibles porque México implementó una Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública en junio de 2002.

Las organizaciones descubrieron un pedido de fondos que Provida presentó al Ministerio de Salud el 3 de diciembre de 2002 por 30 millones de pesos, así como también una confirmación de los Ministerios de Economía y Salud para que 30 millones de pesos fueran otorgados a la comisión nacional de Provida. También descubrieron el acuerdo firmado entre el administrador de becas y Provida, un informe de impacto social y financiero presentado por Provida sobre el uso de los recursos y un archivo financiero de 6.525 páginas con facturas que detallaban como se habían gastado los 30 millones de pesos.

Con este conocimiento, las OSC comenzaron a seguir su propio camino de auditoría, de cómo Provida había gastado los 30 millones de pesos de los contribuyentes en 2003. Encontraron pruebas de uso indebido y corrupción. Más del 80% de los fondos fueron utilizados para contratar servicios de firmas de relaciones públicas para trabajos tales como una campaña contra el suministro de anticonceptivos de emergencia para las mujeres. También se pagó dinero a una agencia importadora de instrumental médico con sobre-precios, y se alquiló un salón de fiesta. Las dos empresas y el dueño del salón de fiesta compartían con Provida la dirección, números de teléfono y director administrativo.

Las OSC también descubrieron que Provida había comprado lapiceras de lujo, ropa y mercaderías con algo de los fondos. Los documentos presentaban serias incoherencias fiscales. Recibos con fecha de octubre de 2003 de productos adquiridos en Julio de 2003. Además, las OSC hicieron algunas observaciones sobre violaciones en los procedimientos que habían tenido lugar. Primero, el presidente de la Comisión de Presupuesto no puede hablar por el plenario, ni dar instrucciones al Ministro; segundo, el Congreso no puede asignar dinero a organizaciones privadas, especialmente si se ha extraído de los programas públicos; tercero, el Ministerio de Salud sólo puede desembolsar recursos para ONG a través de un proceso público abierto, luego de pedir

varias ofertas; y cuarto, la postura radical de Próvida se contradice con políticas significativas de salud pública de México dado que se opone activamente a la prevención del VIH/SIDA mediante el uso de condones, y rechaza sistemáticamente el derecho al aborto otorgado a mujeres violadas.

Con esta evidencia condenatoria, las OSC divulgaron su 'auditoría ciudadana' en una conferencia de prensa en junio de 2004 en la que lanzaron una campaña pidiendo la transparencia y responsabilidad, apoyadas por 700 ONG de México. La campaña solicitaba que el Ministerio de Salud explicara públicamente sus razones para financiar una organización privada que abogaba por políticas de salud contrarias al gobierno; que el gobierno llevara a cabo una auditoría oficial de los 30 millones de pesos y aclarara la responsabilidad de los funcionarios del gobierno involucrados y la del representante legal de Provida; que se devolvieran los 30 millones de pesos al presupuesto del estado; y que se originara e implementara la legislación necesaria para evitar trasgresiones similares con dinero del gobierno.

La campaña se convirtió en foco de atención nacional, golpeando a los titulares de los medios mexicanos durante un mes. Como resultado de la creciente presión del gobierno, el Congreso votó unánimemente en julio de 2004 convocar al Ministro de Salud para explicar el uso de los 30 millones de pesos y apresurar la auditoría oficial en curso. Poco tiempo después, el ministro pidió la devolución de los 30 millones de pesos y canceló el contrato con Provida, suspendiendo la distribución de fondos adicionales a la organización durante 2004.

En septiembre de 2004, el Contralor Interno, responsable de iniciar las auditorías dentro del Poder Ejecutivo del gobierno, emitió los resultados de la auditoría oficial, que corrobora las irregularidades identificadas por las OSC. A fines de marzo de 2005, la fecha permitida más temprana, el Auditor General (del Poder Legislativo) también emitió los resultados del caso. Pero el informe del Auditor General iba aún más lejos, y establecía que el 90% del dinero que recibió Provida del gobierno fue utilizado de manera inadecuada. Por lo tanto, el Senado pidió que se iniciara un proceso judicial contra Próvida y sus representantes legales.²

En abril de 2005, el Síndico removió a tres funcionarios de la cabeza del Ministerio del Salud que entregaron los recursos sin un proceso público; e inhabilitó al representante legal de Provida, Jorge Serrano Limón, para ocupar un cargo público y lo multó con 13 millones de pesos. Los 30 millones de pesos no han sido devueltos, la multa no ha sido pagada y el proceso judicial sigue en curso.

Sin embargo, las OCS han promovido efectivamente la causa por mayor transparencia de modo importante. Demostraron el importante rol que las OSC pueden cumplir para que el gobierno se haga responsable, utilizando el marco legal del país. En particular, mostraron el valor de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información en la promoción de procesos que no hubieran sido posibles tres años atrás.

Esta fue la primera vez que las OSC rastrearon la mala asignación de recursos y su uso corrupto en todo el proceso del presupuesto. Fue posible identificar lo que había sucedido, auditar la ejecución de los recursos y alcanzar la etapa de supervisión del proceso para buscar la compensación. El mal uso de los recursos y la corrupción destacados por las OSC fueron confirmados por las instituciones oficiales y hubo acciones posteriores.

Se sentó precedente dado que la Ley de Responsabilidad de los Oficiales Públicos (en vigencia desde 1982, con varias reformas) fue aplicada por primera vez a un individuo (Serrano Limón), quien hizo un uso indebido de los recursos públicos.

Fueron enfatizadas las inconsistencias entre las políticas de salud públicas y las actividades de Próvida, y los centros de salud que se deberían haber construido y gestionado con los 30 millones de pesos han sido desde entonces supervisados cuidadosamente para asegurar prácticas legítimas.

La unidad administrativa del Ministerio de Salud responsable de la distribución de los recursos entre las OSC revisó sus políticas y por primera vez, sus procedimientos son de dominio público.

Notas

1. Helena Hofbauer es Directora Ejecutiva de Fundar, Ciudad de México.
2. www.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/?sesion=2005/04/26/1&documento=60

6 Corrupción y VIH/SIDA

Vínculo entre corrupción y VIH/SIDA

*Liz Tayler and Clare Dickinson*¹

Mientras que resulta difícil establecer un vínculo causal entre la corrupción y la diseminación del VIH, existen amplias pruebas de que la corrupción obstaculiza los esfuerzos para prevenir la infección y tratar a las personas que viven con el virus en muchas partes del mundo. Los mecanismos de corrupción que afectan la prevención y tratamiento del VIH/SIDA no son muy diferentes de los que afectan al sector de la salud en general: procesos de compras oscuros, malversación de fondos destinados a gastos en salud y pagos informales demandados por servicios que se supone deben ser gratuitos. Lo que es diferente es la escala del problema y la naturaleza de la enfermedad –una enfermedad crónica, a menudo fatal y estigmatizada que sólo puede ser contenida con medicamentos costosos. Además, los individuos responsables de combatir la corrupción podrían estar ellos mismos afectados por el SIDA. Estos factores crean vulnerabilidades particulares a la corrupción.

Existen múltiples oportunidades para la corrupción en la prevención y tratamiento del SIDA. En los programas de prevención, la corrupción tiene lugar cuando se presentan reclamos falsos para actividades de concientización que nunca se realizan, o para materiales que nunca se compran. La corrupción ocurre en programas destinados a aliviar los efectos socio-económicos de la enfermedad en las víctimas y sus familias, tales como los programas de alimentación o de apoyo financiero escolar. La corrupción también puede contribuir directamente a la infección cuando se ignoran medidas de costos relativamente bajo como las agujas esterilizadas y el control de las donaciones de sangre, porque los procesos corruptos de compras o los procesos de distribución detienen el suministro de materiales. De manera alternativa, los trabajadores de la salud podrían utilizar instrumental no esterilizado como fuente adicional de ingresos, al pedir a los pacientes pagos ilícitos si quisieran instrumental limpio.

Sin embargo, los programas de tratamiento son los más vulnerables. Se puede malversar el dinero de los medicamentos de alto costo en cualquier momento de la cadena de compra y distribución. En un extremo de la balanza se encuentra el robo por parte de los ministerios y las comisiones de SIDA de los fondos que se asignan para los tratamientos, y el mal uso o adulteración de los medicamentos. En el otro, más pequeño, están los médicos que piden ‘propinas’ por los medicamentos y los pacientes que venden sus medicamentos por ser el único bien valioso que poseen.

La respuesta internacional a la epidemia ha aumentado en los últimos años y existen presiones para gastar grandes sumas de dinero en países con capacidad limitada para controlar el uso apropiado. El FMI informa de que los recursos para el VIH/SIDA fueron de US \$5.000 millones en 2003 y US \$8.000 millones en 2004. Con tanto dinero en juego, y donantes que insisten en que el desembolso sea la norma métrica para juzgar el éxito del programa, las naciones receptoras encontrarán la forma de absorber los fondos, ya sea legal o ilegal. El requerimiento primario para las naciones receptoras parece ser ‘gastarlo o perderlo’.

La cantidad de personas infectadas con VIH es alta y sigue en aumento. En general, en África Subsahariana, 7% de las mujeres y 2% de los hombres de entre 15–24 años están infectados.²

En Botswana, Swazilandia y Zimbabwe, más del 25% de la población adulta está ahora infectada con VIH. En los países asiáticos, los índices son, por lo general, menores, pero están aumentando rápidamente. El impacto de una gran proporción de una comunidad que enferma y muere no es claro. Algunos sugieren que una corrupción más extendida puede ser el resultado de “medidas a corto plazo” dado que los infectados buscan la seguridad financiera por todos los medios para las familias que van a dejar, y así emergen estructuras informales que satisfacen las vastas necesidades que los sistemas de salud formales no pueden.³

La corrupción en el tratamiento del VIH/SIDA

Un tratamiento relativamente efectivo con medicamentos ha cambiado la naturaleza del VIH/SIDA en Occidente. Cada vez más, se considera una condición con la que las personas pueden vivir. La hospitalización y los índices de mortalidad han disminuido, y las drogas anti-retrovirales (ARVs), si se administran de modo adecuado, ofrecen a las personas con VIH muchos años extra de vida productiva, dependiendo del momento de comienzo del tratamiento.

En África, se estima que las personas viven un promedio de seis años y medio tras ser infectados. Si el tratamiento con ARV comienza en el momento adecuado, la esperanza de vida se duplica o triplica. En la última década, el tratamiento con ARV ha pasado de ser algo que incluso las personas en los países desarrollados no podían costear a un tratamiento que reciben ahora más de 700.000 personas en países en desarrollo. La OMS se ha propuesto que para 2005 haya 3 millones de personas bajo tratamiento, bajo su iniciativa ‘3 por 5’.

Aún con la masificación y el aumento, el tratamiento no está disponible para todos los que lo necesitan. Esto no resulta diferente de otros servicios de salud en África y el resto de los países en desarrollo donde muchos quedan excluidos por limitaciones financieras o culturales, o dada la distancia hasta los centros de salud. Sin embargo, el acceso a las ARV también agrava estos temas. Por lo general, la demanda excede la oferta aún cuando no hay una política oficial para determinar quien obtiene el tratamiento, tales como un punto tope basado en los resultados de los análisis de sangre (el conteo de CD4). Aquellos cuyos resultados “no son tan malos” podrían intentar utilizar incentivos financieros, políticos y otros para ingresar a los programas de tratamiento. Un padre de tres niños nigeriano de 29 años habló en nombre de muchos en todo el continente, en una declaración de 2005 ante la Cumbre de Jefes de Estado de la Unión Africana: ‘La ARV que llega al centro no se entrega a aquellos que divulgamos nuestro estado, sino a los “grandes” que pagan sobornos, y nosotros quedamos librados a nuestro sufrimiento y debemos buscar y pedir por los medicamentos.’⁴

Cuando la ARV se provee gratuitamente o a tasas altamente subsidiadas a través de programas financiados por donantes, es común el requerimiento de pagos ‘extras’. La Red de Malawi de Personas que Viven con VIH/SIDA (PLWHA) informa sobre abuso proveniente de trabajadores en los hospitales que pedían favores sexuales, monetarios o materiales a cambio de la medicación y cuidados adecuados. Los que se niegan, son

descuidados o bien reciben cuidados deficientes. En los casos en los que PLWHA informa haber recibido cuidados de buena calidad, los otros proveedores y pacientes sospechan que de los que han recibido sobornos.⁵

Los que ingresan en programas que ofrecen los medicamentos gratis o altamente subsidiados reciben un bien valioso. Ellos y sus familias también tendrán otras necesidades, y muchos eligen compartir o comerciar los medicamentos para satisfacer sus necesidades. Ya hay un mercado paralelo de ARV. En Tsavo Road, Nairobi, se venden grandes cantidades al día.⁶ Algunos provienen de pacientes, otros se escurren de los sistemas de salud, y una gran cantidad es adulterada. A menudo, los medicamentos son baratos y hay pocos estigmas, no hay problemas ni demoras. Algunos proveedores venden sus propios medicamentos para el tratamiento; algunos están inscritos en múltiples programas y tienen ARV de sobra; y otros tienen acceso a la cadena de distribución a través de farmacias centrales y hospitales.

La gente compra las medicinas de fuentes informales como Tsavo Road porque resulta conveniente y es anónimo. El problema de hacerlo es que la ARV es efectiva cuando hay una alta adherencia al protocolo del tratamiento. Comprar el tratamiento de aquellos que saben poco acerca de las combinaciones adecuadas, las contraindicaciones o la dosis, y la sustitución de una droga por otra según la disponibilidad, significa que el tratamiento puede resultar poco efectivo y dé cómo resultado el desarrollo de una resistencia a la ARV. Además, el producto puede estar vencido o adulterado.

La OMS estima que el mercado global de medicamentos adulterados y de calidad inferior representa unos US \$32.000 millones –o alrededor de un cuarto de las medicinas utilizadas en los países en desarrollo.⁷ Informes bien sustentados de Etiopía,⁸ República Democrática del Congo⁹ y Costa de Marfil¹⁰ indican que el problema puede ser aún mayor, y está en aumento. Dada la demanda y el valor de las dmedicinas, adulterar la ARV es potencialmente más rentable que adulterar otras. La corrupción contribuye a la extensión del problema cuando las autoridades regulatorias hacen caso omiso a la adulteración o los funcionarios públicos reciben sobornos para contratar proveedores de menor reputación, como lo describe Dora Akunyili (ver ‘La lucha contra los medicamentos adulterados en Nigeria’, Capítulo 5, página 97).

La lucha comprometida de grupos de la sociedad civil y los gobiernos, y la competencia de las empresas genéricas y de investigación ha sido extremadamente efectiva para bajar el precio de la ARV en el mundo en desarrollo, lo que da como resultado un sistema de precios diferenciales entre los países de la OCDE y los países en desarrollo. Un mes de suministro de Combivir de GlaxoSmithKline, por ejemplo, cuesta unos US \$610 en Inglaterra y US \$20 en Uganda, Tanzania y Kenia. La ganancia potencial de la re-importación o el contrabando es enorme para los proveedores en los países en desarrollo y los vendedores de medicamentos en los países desarrollados. Sin embargo, la relevancia de este problema en la realidad es controvertida, y ha habido alegatos de que los países farmacéuticos exageran la escala del problema para aliviar la presión sobre los precios diferenciales.¹¹

La competencia en el suministro de ARV no ha detenido la corrupción en los procesos de compras nacionales. Por ejemplo, el gobierno rumano ha lanzado una investigación luego de los alegatos del Embajador estadounidense Michael Guest de que la ARV se vendía a precios un 50% más alto en Estados Unidos y que el ministro de salud estaba involucrado en tratos corruptos con los proveedores del medicamento. Una agencia

reguladora informó en abril de 2003 que el ministro había ignorado el acuerdo con GlaxoSmithKline para reducir el precio de las ARV hasta en un 87%¹², y rechazó contratos de importación del medicamento con empresas extranjeras, otorgándolos a cuatro empresas locales. Así ‘los impuestos y las comisiones’ llegaban a casi 55% del valor del medicamento.

Programas nacionales: nuevos enfoques y roles

Donde los sistemas son débiles y la corrupción endémica, es difícil separar la corrupción de las malas administraciones y de las fallas del sistema como causa raíz de respuestas deficientes para el VIH/SIDA.

El programa de ARV de Nigeria fue objetivo de muchas críticas durante 2003 cuando los centros de tratamiento comenzaron a entregar medicinas caducadas y a rechazar a pacientes.¹³

Sin embargo, no está claro si la causa principal fue la corrupción o un débil programa de compra de medicamentos, suministro y provisión de servicios, por lo que no se podía responder a las demandas en aumento del programa.

Los nuevos enfoques desarrollados involucran actores y sectores no tradicionales en los programas de salud, tales como la educación, la seguridad, la agricultura y los servicios sociales. Se han establecido comisiones nacionales de SIDA para coordinar la respuesta en muchos países. A menudo se ven como un donante, y varía el alcance con el que son asimilados dentro del sistema de gobierno. Kenia presenta un ejemplo del peor de los casos: su agencia fue desacreditada cuando se descubrió que el personal gerente se había pagado salarios inflados y sobre-sueldos (ver ‘Corrupción en el Consejo Nacional de Control del SIDA de Kenia’, página 112).

En Zimbabwe, el gobierno ha impuesto un ‘gravamen sobre el SIDA’ desde el año 2000 por el cual los empleados contribuyen el 3% de sus salarios brutos a un fondo administrado por el Consejo Nacional del SIDA (NAC). Se estima que el gobierno recolecta unos US \$20 millones por año a través de este mecanismo, pero nunca se ha publicado información alguna acerca de cómo se utiliza el fondo ni quien se beneficia con él. En marzo de 2005, el ministro de salud ordenó una auditoría del NAC, pero todavía no había sido publicado al momento de esta publicación.

Las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) son vistas cada vez más como proveedores importantes de servicios y reciben beneficios sustanciales para dedicarse a hacerlo, pero los costos de transacción del proceso y monitoreo de las aplicaciones de las OSC son muy altos. Unos de los riesgos es que los directores de las OSC puedan hacer evaporar los fondos. Por ejemplo, el director y personal gerente de la Red Nacional de Zimbabwe de Personas que Viven con VIH/SIDA fueron suspendidos luego de acusaciones de corrupción.¹⁴ La red recibió más de US \$1,8 millones del NAC entre 2003 y 2004.

La respuesta internacional: más dinero

Las sumas ahora desembolsadas para combatir el VIH/SIDA son enormes comparadas con los presupuestos existentes en muchos países.¹⁵ En Etiopía, Liberia y Malawi, el dinero destinado a asociaciones globales de salud tales como el Fondo Global de Lucha contra el SIDA, la Tuberculosis y la Malaria representa más del doble del presupuesto de

salud. Los fondos del Banco Mundial y del Proyecto de Emergencia del Ejecutivo Estadounidense para el Alivio del SIDA (PEPFAR) resultan masivos también.

Mientras que no se cuestiona la necesidad de dinero, los sistemas que utilizan estos fondos de manera adecuada no están muy desarrollados. El hecho de que se evalúe el “rendimiento” de una beca o préstamo en términos de cuan rápido se desembolsa, incentiva tanto a donantes como a receptores a distribuir el dinero descuidadamente. Para los funcionarios corruptos, los presupuestos de rápida expansión ofrecen una mayor oportunidad de extraer fondos sin que nadie lo note. Esto resulta verdad cuando son frágiles los sistemas de salud, donde hay una falta de control y monitoreo, y donde es limitada la capacidad de canalizar el dinero de manera efectiva.

Más allá del riesgo inmediato de que el dinero sea despilfarrado por la corrupción, comentaristas tales como Stephen Knack¹⁶ sugieren que el desarrollo de la asistencia podría reducir la calidad de la gobernabilidad en los países receptores. Los donantes pueden establecer sistemas paralelos para evitar el riesgo de la corrupción, pero esto significa remover el talento y la capacidad del sistema gubernamental oficial, con el fenómeno de que los gobiernos y los funcionarios responden más a los donantes que a sus propios distritos. PEPFAR es un ejemplo de enfoque que combina un imperativo político para gastar dinero rápidamente dentro de límites políticos estrechos.

En un intento por evitar esto, algunos donantes –principalmente europeos, pero también el Fondo Global, (ver pág. 108) – se enfocan en el ‘apoyo del presupuesto’, utilizando esencialmente su dinero a través de los canales del gobierno. Mientras se reconoce el riesgo fiduciario, creen que los beneficios –mayor eficiencia, legitimidad en el foco de gestión financiera pública y apoyo a la responsabilidad doméstica – superan las desventajas en muchos países.

¿Se puede hacer más para minimizar la corrupción?

Como sucede con los intentos por combatir la corrupción en el sector de la salud en general, los términos y condiciones de los trabajadores de la salud deben ser mejorados junto con la introducción de mecanismos para aumentar la responsabilidad ante las comunidades a las que sirven. Sin embargo, aunque es necesario incrementar los salarios de los trabajadores de la salud y de los funcionarios públicos, no es suficiente para limitar la corrupción, como muestra la experiencia de Nigeria de 2000. Y minimizar las oportunidades de corrupción al proporcionar una fuente alternativa de ingresos, puede inducir a los trabajadores a darse por vencidos, lo que da como resultado un aumento de la crisis de los recursos humanos en el sector de la salud.

Aumentar la transparencia es vital en los servicios de salud. El público debe aumentar su conciencia sobre los criterios de elegibilidad para los programas de ARV, que deben ser más consistentes en los países y entre ellos. Se necesita conocer el costo y lo que se recibe. Las cantidades y los montos de las drogas suministradas en cada nivel del sistema debe ser de dominio público, y los trabajadores de la salud deben poder responder por ellos. También es necesario un mecanismo por medio del cual las personas puedan presentar reclamos sin sentir temor a la victimización.

Las empresas farmacéuticas también deben empezar a actuar. Para minimizar el riesgo de reimportación de medicamentos de los países en desarrollo, GlaxoSmithKline está cambiando la marca y el color de las ARV que se vende en los países en desarrollo. Un

enfoque alternativo consiste en desarrollar diferentes marcas y envoltorios de los productos diseñados para su uso en los países en desarrollo.

La UE utiliza un sistema de registro por el cual los productos reciben un código de barras y un número que puede ser detectado por los agentes aduaneros o los vendedores si es que son re-importadas. Un importante factor para disuadir la reimportación en Estados Unidos y Europa es el estricto control de las ventas farmacéuticas, y necesita ser mantenido. Sin embargo, la implementación de un reciente acuerdo de la OMS respecto de las licencias obligatorias y la exportación e importación de variedades genéricas de medicamentos puede restringir la disponibilidad de variedades genéricas de los menos costosos, extendiendo el alcance de la corrupción burocrática.

Los donantes tienen un rol importante en la minimización de la corrupción, no específico de los programas de tratamiento o prevención del VIH/SIDA. Sin embargo, con la cantidad de recursos que ingresan para el tratamiento del VIH/SIDA, se ha creado un nuevo paradigma que distorsiona la relación donante-receptor. Lo que las naciones ricas ven como un suministro de fondos para comprar medicamentos para el SIDA, muchas naciones pobres lo ven como una posibilidad de obtener dinero en el mercado de la calle.

Los donantes necesitan encontrar el punto tope para reducir la corrupción. Un paso para lograr que los gobiernos receptores implementen mayor transparencia sería que los donantes sean abiertos y explícitos respecto de lo que entregan y a quien. Este requisito está incluido en las recomendaciones internacionales, pero la realidad está lejos de ser la ideal. Los donantes deben asegurar que la asistencia está siendo utilizada según lineamientos aceptables para las compras, y trabajar conjuntamente con las empresas farmacéuticas para asegurar una conducta responsable.

En última instancia, es la responsabilidad de los gobiernos nacionales abordar el tema de la corrupción. Dada la sensibilidad asociada a la acción internacional, la presión regional puede resultar más apropiada; en África el sistema de control mutuo Nueva Asociación para el Desarrollo de África (NEPAD), puede convertirse en una herramienta importante. Los ministros de finanzas y salud controlan el intercambio de divisas utilizado para comprar medicamentos y promueven la conciencia de los efectos a largo plazo de su uso indebido. Cuando los medicamentos no son los mejores o no se distribuyen de modo adecuado, se acelera la resistencia a las medicinas, lo que lleva a una mayor carga para los enfermos crónicos. El costo del tratamiento aumentaría mucho más que el precio de los medicamentos legítimos en primera instancia.

El VIH/SIDA será un problema de envergadura por lo menos en las próximas dos décadas. La experiencia recabada en otras áreas de desarrollo, y la necesidad de transparencia y fuerte responsabilidad doméstica, no deben ser ignoradas si se desarrollan enfoques efectivos para abordar la enfermedad.

Notas

1. Liz Tayler es una médica del sector de la salud pública en el Reino Unido, que ha trabajado durante años como asesora de salud del DFID en Nigeria, antes de unirse al instituto HLSP como asesora. Clare Dickinson es una especialista en VIH/SIDA en el HLSP y ha trabajado en Indonesia en un proyecto de política de salud del Ministerio de Salud.
2. UNAIDS, 2004 informe de situación, www.unaids.org/wad2004/EPI_1204_pdf_en/Chapter3_subsaharan_africa_en.pdf

3. Alex de Waal, 'VIH y Amenaza a la Seguridad en África'. Pruebas presentadas al foro de alto nivel del panel sobre amenazas y desafíos a la seguridad, Justice Africa, mayo de 2004.
4. Declaración de la OSC en la IV Cumbre Ordinaria de la Unión Africana de los Jefes de Estado, enero de 2005 Nigeria.
5. Red de Malawi de Personas que Viven con VIH/SIDA (Manet), 'Voces para la Igualdad y la Dignidad: Investigación Cualitativa sobre Temas de Estigma y Discriminación según afectan a PLWHA en Malawi', julio de 2003, www.synergyaids.com/documents/Malawi-MANET.pdf
6. The Nation (Kenia), 22 de enero de 2004.
7. 'Medicamentos falsos y adulterados', Documento de la OMS 275, Noviembre de 2003.
8. www.addistribune.com/Archives/2003/10/10-10-03/Black.htm
9. www.essentialdrugs.org/edrug/archive/200402/msg00028.php
10. www.essentialdrugs.org/edrug/archive/200401/msg00004.php
11. Financial Times (Inglaterra), 23 de mayo de 2005.
12. Agence France-Presse (Francia), 22 de abril de 2003.
13. Associated Press, 4 de febrero de 2004.
14. The Chronicle (Zimbabwe), 3 de febrero de 2004, 23 de abril de 2004 y 19 de Julio de 2004.
15. En 2001, US \$2.100 millones fueron gastados en VIH y SIDA; en tres años, esta cifra casi se triplicó hasta US \$6.100 millones, con la expectativa de que podría volver a triplicarse nuevamente para 2008. Ver 'necesidades de recursos para una mayor respuesta al VIH/SIDA en países de ingresos medio-bajos' (UNAIDS, 2005).
16. Stephen Knack, Aid Dependence and the Quality of Governance: A Cross-Country Analysis (Dependencia de la Ayuda y Calidad de la Gobernabilidad: Análisis entre países) (Washington DC: Banco Mundial, 2001).

Parte dos: Informes de Países

7 Lecciones aprendidas de las campañas anticorrupción en todo el mundo

*Cobus de Swardt*¹

Durante el año pasado fuimos testigos de la divulgación de dramáticos escándalos de corrupción, incluyendo la destitución del vicepresidente Sudafricano tras se acusado de corrupción; las investigaciones a los jefes de estados o ex líderes políticos en Israel y Costa Rica; y grandes juicios por corrupción en Francia, Nepal y Venezuela. Ningún país es inmune al soborno. Según demuestran Nueva Zelanda y Finlandia en el *Informe Global de la Corrupción 2006*, incluso los países que aparecen en el ranking de los 10 mejores en el Índice de Percepción de la Corrupción de Transparency International experimentan problemas de rendición de cuentas. La corrupción afecta a todos los sectores de la sociedad, desde la construcción (Francia y Malasia en este libro), la educación (Uganda) y la policía (Malasia, Nepal, Papua Nueva Guinea), el parlamento (Japón), el Poder Judicial (Brasil, Burkina Faso, Ecuador, Israel y Nepal) y hasta la iglesia (Grecia). Según se destaca en el informe de Argelia, la corrupción continúa siendo un obstáculo a la inversión. Impide la gestión efectiva de los ingresos generados por los recursos naturales (Camerún y Venezuela) y puede llevar a la malversación de fondos destinados al alivio de desastres naturales (Sri Lanka).

Sin embargo, no todas son malas noticias. Estos escándalos destacan el papel cada vez más importante de la sociedad civil y los medios de comunicación para monitorear los fondos públicos y hacer que los funcionarios respondan por sus actos. La corrupción ya no es un tabú en algunos países, incluyendo Kuwait, y en Marruecos y Uganda los medios han tenido un papel clave en su exposición. La sociedad civil está desarrollando nuevas formas de colaborar con los gobiernos orientados a la reforma. Corea del Sur ha sido testigo de firmar un “compacto” anticorrupción nacional que incluye al sector privado, a la sociedad civil y al gobierno

La corrupción y los nuevos gobiernos

Hemos sido testigos de un cambio dramático en muchos países por las preocupaciones respecto de la corrupción. Tras de la “revolución rosa” de Georgia en 2003, Ucrania hizo lo propio con la victoria electoral del líder de la oposición Viktor Yushchenko en enero de 2005, y luego Kirguizistán con su ‘revolución de los tulipanes’ en marzo de 2005. Los nuevos gobiernos se comprometieron rápidamente a luchar contra la corrupción. La fuerza impulsora detrás de estos cambios fue el descontento público respecto de los métodos extremos utilizados por los anteriores regímenes para mantenerse en el poder, y el entendimiento del potencial de la participación de la sociedad civil. En toda América Latina, dos presidentes fueron obligados a dejar el poder por eventos que se percibían como relacionados con la corrupción: la independencia del Poder Judicial en Ecuador y el conflicto de interés en el sector del petróleo y gas de Bolivia.

Los nuevos líderes enfrentan grandes desafíos para satisfacer las esperanzas de sus electorados. El ejemplo de Kenia muestra lo difícil que puede ser para un líder mantener el manto de la reforma anticorrupción. El proceso de casos anteriores y nuevos de corrupción ha demostrado ser sobrecogedor para los gobiernos en Kenia, Kirguizistán, Marruecos y otros.

La presión internacional a menudo es el motor para el cambio: los esfuerzos en Rumania y Croacia para aprobar las medidas anticorrupción son más bien liderados por la presión de convertirse en miembros de la UE, más que por la demanda interna. También es evidente la presión de los pares en Asia-Pacífico donde la Iniciativa Anticorrupción ADB-OCDE ha reunido a 25 países para combatir la corrupción. En América Latina, el mecanismo de revisión anticorrupción de la OEA representa una valiosa oportunidad para que grupos independientes evalúen los desarrollos relacionados a la corrupción.

Las reformas a nivel país

La reforma del Poder Judicial es una de las medidas anticorrupción más poderosas. Georgia aprobó una ley para aumentar la independencia de los tribunales en febrero de 2005, fortaleciendo la capacidad del gobierno de procesar a jueces corruptos. Una serie de escándalos de corrupción notorios, que involucraban jueces, forzaron el cambio en Grecia y Kenia, mientras que en Brasil, las reformas recientes se centran en el aumento de la transparencia en lo que ya es una institución muy independiente. Otros países, incluyendo Burkina Faso, Ecuador y Venezuela, han visto una retracción en esta tendencia: la capacidad del Poder Judicial para combatir casos de corrupción ha sido seriamente cuestionada en estos estados.

Se ha demostrado un gran progreso en la adopción de reformas en otras áreas, incluyendo los proyectos de ley, la aprobación e implementación de las leyes que son clave en los esfuerzos para combatir la corrupción. Los ejemplos del *Informe Global de la Corrupción 2006* incluyen:

- Aumentar la transparencia en las compras públicas (Camerún, Finlandia, Francia, Guatemala, Malasia, Corea del Sur y Estados Unidos)
- Reducir la corrupción en la política (Croacia y Eslovaquia)
- Aumentar el acceso a la información (Eslovaquia, Suiza y Panamá)
- Asegurar la independencia y la transparencia del Poder Judicial (Brasil, Georgia, Grecia, Polonia y Rumania)
- Mejorar la integridad del sector público a través de códigos de conducta y normas sobre los conflictos de interés (Croacia, Nueva Zelanda y Panamá)
- Proteger a los informantes (Japón, Papua Nueva Guinea y Rumania)
- Mejorar la transparencia de los servicios financieros (Irlanda, Malasia y Sudáfrica)

Suscribir convenciones internacionales

Otra tendencia positiva es la creciente atención de los gobiernos para ratificar las convenciones anticorrupción. Cada Informe de País indica las convenciones firmadas y ratificadas por él.

La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, firmada en México en diciembre de 2003, ahora ha obtenido un mínimo de 30 ratificaciones requeridas, y se espera su entrada en vigor a principios de 2006. Todos los países de la OCDE han ratificado la Convención Anti-Soborno de la OCDE de 1997, que convierte a los sobornos en el extranjero en delito para las empresas en su país de origen, pero su cumplimiento ha sido débil en muchos países (incluyendo Japón y el Reino Unido). Otro problema, destacado en el informe de Nueva Zelanda, es el bajo nivel de conciencia sobre la Convención en la comunidad empresarial.

Reducción de la pobreza mediante el combate de la corrupción

Existe un consenso creciente de que el avance en alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio (MDG) de reducir a la mitad el número de personas que viven en la extrema pobreza para el año 2015 depende de la lucha contra la corrupción. La pobreza y la corrupción están claramente relacionadas: la corrupción lleva a la pobreza cuando el dinero para cubrir las necesidades básicas tales como la salud y la educación termina en los bolsillos de funcionarios corruptos; cuando se daña al sector público, lo que lleva a menores inversiones; y cuando se daña el medio ambiente a través de proyectos de infraestructura corruptos. La pobreza también puede exacerbar la corrupción porque no hay fondos disponibles para el financiamiento adecuado de las instituciones que controlan la corrupción.

La cumbre de los líderes del G-8 en Julio de 2005 confirmó que las medidas anticorrupción en los países más pobres de África debe ser una prioridad para reducir la corrupción. Pero no es suficiente combatir la corrupción a nivel país. A menudo, las empresas extranjeras son fuentes de sobornos significativos en el mundo en desarrollo. Es igual de importante que los gobiernos ricos hagan públicas y cumplan sus leyes anticorrupción para asegurar que sus empresas ya no vean a los sobornos como un modo aceptable de hacer conseguir nuevos negocios. La naturaleza multifacética de la corrupción dificulta su lucha, y por esta razón, es crucial que se inicien las iniciativas anticorrupción, se controlen y se hagan cumplir a nivel gobierno, sociedad civil y sector privado.

Acerca de los Informes de País

Como en ediciones anteriores del *Informe Global de la Corrupción*, el Informe de País refleja la combinación única del contexto histórico, los climas políticos, socio-económicos, legales y culturales que le presenta ciertos desafíos al país en sus esfuerzos por combatir la corrupción. En su mayoría escritos por los capítulos nacionales de TI, los informes intentan proporcionar un panorama de los avances clave para combatir la corrupción en todo el mundo.

El número de países cubiertos en el informe, ha aumentado en los últimos años: de 34 en 2004, a 40 en 2005, y 45 este año. Se ha prestado especial atención al equilibrio de la información de los países desarrollados y en desarrollo de distintos tamaños. La ausencia de un país en particular en esta sección no refleja el alto o bajo nivel de corrupción en él. Los Informes de País no cubren los mismos temas; se presentan temas de particular importancia para los países individuales. Sin embargo, la estructura es consistente en todos los informes. Cada uno comienza con una lista de las convenciones anticorrupción que el país ha firmado y ratificado, seguido de una lista de los cambios legales e institucionales clave desde Julio de 2004–Abril de 2005. Los informes luego ahondan en un análisis de los temas principales relacionados con la corrupción, que surgieron en el período en cuestión.

Nota

1. Cobus de Swardt es Director de Programas Globales en la Secretaría de Transparency International.

Convenciones:

Convención Interamericana de la OEA contra la Corrupción (ratificada en febrero de 1997)

Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (firmada en diciembre de 2003; no ha sido ratificada todavía)

Convención de las Naciones Unidas contra el Crimen Organizado Transnacional (firmada en diciembre de 2000; no ha sido ratificada todavía)

Cambios legales e institucionales

- Los miembros del departamento de justicia y la delegación presidencial anticorrupción están preparando una ley sobre los conflictos de interés que se espera aprobar en 2005. La ley intenta acercar la legislación boliviana sobre el tema a la Convención de la OEA Contra la Corrupción, y está siendo preparada con el apoyo de un programa anticorrupción financiado por Estados Unidos.
- Se está preparando una enmienda al código penal según el mismo proceso antes descrito, y se espera su aprobación para 2005, si la agenda del Congreso permite el tratamiento de los cambios. El objetivo es incorporar nuevos delitos relacionados con la corrupción en el código penal para facilitar las causas por actos de corrupción.

Conflictos de interés: relaciones entre el sector público y privado

El debate sobre el futuro papel de las empresas multinacionales en el gran sector de recursos naturales de Bolivia ha llevado al descubrimiento de un número de eventos que han permitido a empresas extranjeras de recursos naturales obtener contratos favorables, en detrimento del gobierno. Desde entonces, han surgido preguntas sobre la necesidad de mecanismos para tratar el conflicto de interés para proteger a los tomadores de decisiones públicas contra la influencia indebida del sector privado o de otros grupos de interés.

Una práctica que se ha vuelto muy común entre los funcionarios públicos es la aceptar puestos en el sector privado –o viceversa- en el mismo área de trabajo. Los empleados en empresas estatales, el Ministro de Energía o el Regulador del Estado también podrían entrar en

empresas del sector privado, por ejemplo, en áreas donde se les pediría que negociaran con el gobierno sobre temas que estaban directamente bajo su responsabilidad durante la función pública. Esto significa que ellos manejan una ventaja sobre la información y la experiencia cuando se trata de negociar contratos favorables.

En abril de 2005, *El Diario* informó de que el **Comité de Defensa del Patrimonio Nacional de la Soberanía y Dignidad** (CODEPANAL) ha reclamado que Jaime Barrenechea, el ex Presidente de la empresa petrolera estatal boliviana Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB), sea ahora el gerente de Repsol-YPF Argentina, mientras que los ex ejecutivos de YPFB Hugo Peredo y Arturo Castaños han llegado a Repsol-YPF y a la sucursal boliviana de la empresa estatal brasileña Petrobras,

respectivamente.¹ Otro escándalo reciente ha involucrado a Eduardo Baldivieso, ex regulador de la industria, quien fue a GAS del Sur y allí es el Director General. Él ha logrado negociar un contrato favorable para exportar gas petróleo líquido para GAS del Sur.²

El sector del agua ha presentado situaciones similares. Aguas del Illimani y Aguas del Tunari, dos empresas con concesiones sobre agua potable y cloacas, se han beneficiado con personal que venía del sector público en roles directamente relacionados con los contratos que habían negociado en nombre de sus empresas privadas. El gobierno en 2005 y 2000, respectivamente, rescindió ambos contratos en respuesta a protestas.

Estos y otros casos han destacado la necesidad de una ley que legislara los conflictos de interés. El uso de información privilegiada y contactos de las personas que cambian del sector público al privado en el mismo sector de trabajo ha afectado la credibilidad en ambos sectores y ha llevado a varias protestas.

El Presidente Gonzalo Sánchez de Lozada fue forzado a dejar el poder en octubre de 2003 en respuesta a protestas que pedían la nacionalización de las reservas de gas natural de Bolivia, las segundas en América Latina. Su sucesor, Carlos Mesa, renunció en junio de 2005. Mientras las protestas se centraban en la cuestión de la privatización, el hecho de que las empresas privadas se vieran beneficiadas indebidamente por los contratos, gracias a las conexiones con el gobierno, haya probablemente contribuido a las manifestaciones.

El enriquecimiento ilícito en el gobierno local enfatiza la necesidad de una nueva ley

En los últimos años, han aumentado los casos de enriquecimiento ilícito en el gobierno municipal, enfatizando así la necesidad de crear mayores facultades para investigar la adquisición de fortuna de los funcionarios públicos.

Los casos de enriquecimiento ilícito de las autoridades en organismos de política nacional y en el gobierno central siguen surgiendo, pero los registros oficiales apuntan a las autoridades municipales como los perpetradores de actos de corrupción en un número sorprendente de casos. Muchos casos contra intendentes y concejales están en la actualidad en los tribunales. Por ejemplo, el intendente de Achocalla, una pequeña municipalidad cerca de las ciudades de La Paz y El Alto, enfrenta cargos por el uso indebido de los fondos públicos. Algunos representantes de las autoridades locales también están implicados en el abuso de fondos públicos, a saber, las de Tiquina, Viacha, Caranavi, Ayoayo, Yanacachi, Copacabana y Uyuni.³

El nepotismo, el proselitismo y el abuso de autoridad existen a nivel del gobierno central y local, y hay leyes que abordan estas prácticas. Sin embargo, una pieza faltante en el rompecabezas legislativo, que dificulta la lucha contra algunas formas de corrupción, es una ley que permita a las autoridades examinar los activos de funcionarios públicos. Hay proyectos de ley presentados ante el Congreso que establecen medios y formas en que las autoridades puedan controlar los activos y las ganancias de los funcionarios públicos, pero no han sido aprobados.

Existe, no obstante, una Unidad de Investigación Financiera dentro del banco regulador con la capacidad de probar las transacciones de las personas dentro del sistema bancario. Esta unidad podría identificar posibles casos de enriquecimiento ilícito, para ser investigadas en detalle.

Las reformas en la Autoridad Vial Nacional que intentaban reducir la corrupción en el personal, lograron reducir los casos de enriquecimiento ilícito, y también lograron proporcionar un modelo útil para posibles reformas en otros órganos del gobierno. Entre las piezas clave de la reforma se encontraban una contratación más competitiva; acciones decisivas contra los empleados acusados de corrupción; y la introducción de procesos de compras transparentes y abiertas.

En el análisis final, la voluntad política de las autoridades es crucial para lograr un proceso de reforma exitosa, y la presión de la sociedad civil puede ayudar a mantener el tema en la agenda. En los últimos años, algunas organizaciones de la sociedad civil se han creado para controlar a las autoridades públicas, en particular, a las autoridades locales. El desarrollo no parece positivo, a priori, y necesita ser controlado también para asegurar que las organizaciones de la sociedad civil no se vean involucradas en actos de corrupción, o no sean seducidas por grupos con intereses privados.

Los procesos de compras públicas todavía presentan oportunidades de corrupción

Los contratos públicos son gobernados por una ley muy detallada y mecanismos tales como los sistemas de información en Internet que permiten que los

contratos se vean y oferten en línea, para reducir así el riesgo de corrupción. Sin embargo, mientras las instancias de corrupción en las compras públicas parecen haber disminuido en los últimos años, continúan apareciendo.

En 2003, el gobierno planeaba promover una ley para regular de una vez por todas los problemas asociados a los procesos de compras. El proyecto de ley fue rechazado y se convirtió en un decreto ejecutivo, que intentaba incorporar los principales detalles de la ley, pero no tenía el peso y valor de una ley. El Decreto también contenía un código de ética para los funcionarios públicos responsables de las compras.

Por lo tanto, queda pendiente una necesidad, una reforma para alinear y simplificar la cantidad resultante de leyes, normas y decretos.

Existen muchas lagunas y áreas propicias para la corrupción que caen entre las brechas en las que las leyes dejan espacios. Todavía no es una práctica, por ejemplo, que las autoridades encargadas de las compras presenten términos de referencia transparentes a los oferentes.

Mientras que es verdad que deben tomarse medidas importantes para aumentar la transparencia en los contratos ofrecidos por el gobierno, también deben tomarse medidas similares en el sector privado. Hay muy pocos ejemplos de mecanismos de integridad, tales como códigos de conducta para evitar los intentos de ejercer influencia indebida sobre los tomadores de decisiones del gobierno, que podrían diseminarse luego en empresas dentro del sector privado.

*Guillermo Pou Munt Serrano
(Centro de Desarrollo de Éticas Aplicadas y Promoción de Capital Social)*

Lecturas complementarias

Comisión Andina de Juristas, 'Informe anual sobre la región Andina' enero de 2002
Fundación Ética y Democracia, 'Informe de evaluación ciudadana de implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción' 2004.

Notas

1. *El Diario* (Bolivia), 24 de abril de 2005.
2. *CASH* (Bolivia), 15 de abril de 2005.
3. Delegación Presidencial Anti-corrupción 'Registro de seguimiento de casos de corrupción'

Convenciones

Convención Interamericana de la OEA contra la Corrupción (ratificada en Julio de 2002)
Convención Anti-soborno de la OCDE (ratificada en agosto de 2000)
Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (ratificada en junio de 2005)
Convención de las Naciones Unidas contra el Crimen Organizado Transnacional (ratificada en enero de 2004)

Cambios legales e institucionales

- Nueva legislación para regular las asociaciones públicas-privadas (APP) aprobada en diciembre de 2004. La APP es un método relativamente nuevo de financiar y desarrollar infraestructura en Brasil. Estos mecanismos fueron introducidos en la nueva legislación para coartar las oportunidades de las empresas del sector privado de influir indebidamente en los términos y condiciones de una oferta de APP.
- Tras 13 años de discusiones y negociaciones, el Congreso aprobó una enmienda constitucional en diciembre de 2004 para alinear el Poder Judicial y acelerar los procesos. La enmienda introduce el concepto de ‘precedente vinculante’, concebido como un medio de garantizar la uniformidad de la jurisprudencia y evitar las apelaciones reiteradas, y establece un Consejo Nacional de Justicia como un mecanismo de control externo sobre el Poder Judicial (ver adelante).
- Un frente parlamentario contra la corrupción creado en la Cámara Baja del Congreso en Julio de 2004 para tratar temas de corrupción.

El Poder Judicial: ¿Quién controla al guardia?

Distinto de otros países latinoamericanos, donde el principal desafío para los que abogan por la anticorrupción es el fortalecimiento de la independencia judicial contra la presión política, los reclamos para la reforma judicial en Brasil paradójicamente derivan de su excesiva independencia. Una vez definida por el Presidente Lula da Silva como una ‘caja negra’,¹ El Poder Judicial carece de transparencia y a menudo es acusado de estar aislado, dedicado a conservar los privilegios corporativos sin responder a la sociedad. Se entiende entonces la preocupación por fortalecer la independencia del Poder

Judicial al momento de la preparación de la actual constitución, luego de dos décadas de gobierno militar, aunque se le dio una latitud muy amplia. La constitución le dio al Poder Judicial una amplia autonomía funcional y estructural. Al mismo tiempo, para garantizar la protección de un número de derechos sociales, permitió innumerables derechos de apelaciones en distintos niveles del sistema legal –además de rechazar la naturaleza vinculante de las sentencias de los tribunales inferiores.

Esta arquitectura constitucional presenta resultados fatales hasta el momento en lo que respecta a la responsabilidad y rendimiento. El Poder Judicial es lento e inaccesible a los pobres. Un ejemplo de cómo estas características pueden ser abusadas fue la decisión de José Serra,

nuevo intendente de Sao Paulo, a principios de 2005, de suspender los pagos a los proveedores aún reconociendo la deuda de R2.000 millones de reales (US\$ 851 millones), dado que sabía que una sentencia judicial tomaría 10 años o más debido al paso lento de la justicia.

Las ineficiencias en el Poder Judicial llevan a la impunidad. Según una encuesta de Congresso em Foco (Congreso en Foco), un sitio de Internet especializado en noticias legislativas, 102 de 595 MPs actualmente enfrentan acusaciones penales, administrativas o electorales en causas prolongadas. La corrupción, tal fue el caso del ‘escándalo Anaconda’ en 2003 que involucraba a un juez que vendía sentencias favorables a los delincuentes, completa el panorama de un Poder Judicial en mal funcionamiento.²

Estos factores alentaron los pedidos de cambios en la estructura y procesos judiciales como una forma de expandir el acceso a los servicios legales, para hacer la justicia más expeditiva, simplificar los sistemas de apelaciones, permitir soluciones más rápidas a los conflictos y poner fin a los intereses personales de los jueces. Fue difícil llevar adelante la reforma judicial dada la resistencia de los mismos jueces. Finalmente, luego de 13 años de debates, el Congreso aprobó una enmienda a la constitución en diciembre de 2004. Una medida clave es la disposición del ‘precedente vinculante’, concebido como un medio de garantizar la uniformidad de jurisprudencia y restringir las apelaciones recurrentes en casos similares. Otro desarrollo importante, el Consejo Nacional de Justicia, fue bienvenido en algunos sectores, incluyendo el gobierno, como una iniciativa prometedora para introducir un

‘mecanismo de control externo’ sobre el Poder Judicial.

Dado que el Consejo es parte del Poder Judicial y está compuesto mayormente de jueces (nueve de sus quince miembros son jueces; dos son abogados, dos son fiscales públicos y dos, ciudadanos designados por el Congreso), su independencia será cuestionada. Además, sólo tiene facultades limitadas, ya que sus decisiones pueden ser apeladas y anuladas por el Poder Judicial. Muchos ven al Consejo como una medida estética, más que una medida que hará que la institución sea más responsable y eficiente.

La reforma aprobada no aborda el problema más grave que afecta al Poder Judicial en Brasil: la ausencia de información completa y comparativa sobre sus tareas.

A pesar de que cada fallo judicial es público (y se publica en Internet), el Poder Judicial no recoge ni publica estadísticas acerca de sus trabajos, haciendo imposible para los observadores externos que lo controlen eficientemente. La ‘caja negra’ del Poder Judicial brasileño debe ser abierta.

La plataforma anti-soborno de Lula movilizada por los escándalos de corrupción

Una serie de escándalos de corrupción en 2004 y la primera mitad de 2005 ha sacudido al Partido gobernante de los Trabajadores (PT), y planteó dudas sobre su habilidad de cumplir con su promesa de campaña para combatir la corrupción. En su campaña victoriosa, el PT aboga la probidad ética y fiscal.

Los escándalos datan de febrero de 2004 cuando aparecieron las noticias de que la mano derecha del Jefe de Gabinete José Dirceu, Waldimiro Diniz, había aceptado

sobornos de los operadores de salas de bingo (ver *Informe Global de la Corrupción 2005* para obtener un análisis de la corrupción en la industria del juego de Brasil). El gobierno ha bloqueado los esfuerzos de lanzar una encuesta del Congreso en el caso. Diniz era Director de la Lotería en Río de Janeiro en el momento en que se supone ofrece privilegios en los contratos para loterías online y por teléfono a cambio de donaciones de campaña para financiar las campañas a los candidatos del PT durante la elección de 2002. El informe de la investigación del Congreso sobre el fraude fue aprobado por la Asamblea del estado de Río de Janeiro en octubre de 2004.

En junio de 2004, fue lanzada 'la Operación Vampiro' sobre posibles ilegalidades en el Ministerio de Salud y otros cuatro ministerios, que conectaba a funcionarios a la venta ilegal de suministros de sangre que valían más de US \$660 millones, de 1990 a 2002.³ Los auditores del gobierno lanzaron una investigación sobre los altos precios pagados por la sangre; se sospechaba que los funcionarios públicos compraban la sangre a un precio y le facturaban al gobierno otro más alto. Más tarde, en agosto de 2004, el semanario,

IstoÉ, publicó que el presidente del Banco Central y uno de los directores escondían activos en el exterior de las autoridades fiscales. El artículo provocó la caída del Director de Políticas Monetarias del Banco Central, Luiz Augusto de Oliveira Candiota, y afectó la reputación del presidente del Banco, Henrique Meirelles. Tan pronto como se divulgaron las acusaciones, se emitió un decreto ejecutivo que le daba a Meirelles (y a todos los futuros presidentes del banco central) el estatus de ministro de gabinete, de manera de poder ser mejor

protegido contra las acusaciones de falta de probidad. Actualmente, la Corte Suprema está investigando las acusaciones de evasión de impuestos e intercambio de divisas.

En mayo de 2005, el semanario *Veja* descubrió un escándalo de sobornos en el Servicio de Correos de Brasil.⁴ Los periodistas mostraron un video filmado en secreto en el que se veía al anterior jefe del departamento de contratos y suministros, Maurício Marinho, que recibía un "pago adelantado" de US \$1.250 de empresas privadas que buscaban contratos. La oposición pidió una investigación parlamentaria, que el gobierno aceptó luego de una resistencia inicial. Roberto Jefferson, miembro del Congreso y Presidente del Partido Laborista de Brasil (PTB) –aliado con el partido gobernante– estaba supuestamente implicado en el escándalo. Jefferson también se vio involucrado en el siguiente escándalo que salió a la luz. En mayo de 2005, los medios informaron sobre acusaciones hechas por Lídio Duarte, ex presidente de la estatal brasileña Reinsurers Institute (IRB), de que Jefferson lo había tratado de presionar para contratar algunos de sus asociados.⁵ El escándalo se profundizó luego de que Duarte acusara a Jefferson de pedir también un pago mensual al PT de R400.000 (US \$170.000) como un 'agradecimiento' por darle el puesto en el IRB.

A forma de respuesta, Jefferson acusó al PT, en el gobierno, de utilizar fondos no declarados para pagar los gastos de campaña y sobornar a los legisladores.

Sin la mayoría en el Congreso, el PT fue acusado de pagar una mensualidad de R30.000 reales (US \$12.500) a los congresistas de dos partidos aliados en compensación por sus votos. Los dos partidos implicados son el Partido

Progresista (PP), dirigido por Severino Cavalcanti, un ultra-conservador de muy bajo perfil que preside la Cámara de Diputados; y el Partido Liberal (PL), cuyo presidente, Waldemar Costa Neto, fue el primer legislador en retirarse cuando comenzaron los escándalos de corrupción.

Dirceu renunció como jefe de gabinete de la presidencia en junio de 2005 y volvió a su escaño en la Cámara de Diputados, ahora sujeto a la investigación de la Comisión de Ética de la Cámara de Diputados.

A medida que aumenta la crisis política y se revelan las irregularidades de

financiamiento de la campaña electoral las reformas ganan fuerza. Existe el consenso de que si sale algo positivo de la peor crisis política de Brasil en la década, es la sanción de reformas políticas abarcativas para abordar problemas asociados al financiamiento privado, la divulgación inadecuada de las cuentas de campaña y el fracaso de imponer sanciones adecuadas cuando se descubren violaciones a normas de financiamiento político.

Ana Luiza Fleck Saibro (Transparência Brasil)

Lecturas complementarias

Rogério Bastos Arantes, *Ministério público e política no Brasil* (Ministerio Público y Política en Brasil) (Sao Paulo: Sumaré, 2002)

David V. Fleischer, *Corrupción en Brasil: Definición, Medida y Reducción* (Washington DC: Centro de Estudios Estratégicos e Internacionales, 2002)

Transparência Brasil, 'Compra de votos en las elecciones de 2004', www.transparencia.org.br

Transparência Brasil: www.transparencia.org.br

Notas

1. www.brazzil.com/2004/html/articles/jul04/p135jul04.htm
2. www.congressoemfoco.com.br/arquivo_especiais/12fev2004_rochamattos/rocha_respostas.aspx, y www.economist.com/world/la/displayStory.cfm?story_id=2542089
2. UPI (USA), 6 de octubre de 2004.
3. *Veja* (Brasil), 14 de mayo de 2005.
4. *Estado de São Paulo* (Brasil), 20 de mayo de 2005.

Costa Rica

Convenciones:

Convención Interamericana de la OEA contra la Corrupción (ratificada en junio de 1997)
Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (firmada en diciembre de 2003; no ha sido ratificada aún)

Convención de las Naciones Unidas contra el Crimen Organizado Transnacional (ratificada en julio de 2003)

Cambios legales e institucionales

- Una ley contra la corrupción y el enriquecimiento ilícito en los servicios públicos fue aprobada en octubre de 2004. La ley tipifica y establece sanciones por delitos, entre ellos, proselitismo, sobornos internacionales y apropiación de atenciones al estado, no tipificadas anteriormente, y por lo tanto, rara vez procesadas. La nueva ley también proporciona requerimientos detallados para que los funcionarios públicos declaren sus activos.
- La Oficina del Fiscal Especial para la Ética y los Servicios Públicos, establecida por ley en 2002, entró en operaciones cuando se ocupó la posición en 2004. El presupuesto para la oficina fue aumentado después de una serie de escándalos de alto perfil en 2004 (ver más abajo), y su alcance se expandió para incluir la implementación de la supervisión de la Convención de la OEA contra la Corrupción, y para ayudar al fiscal público en sus continuas investigaciones sobre acusaciones de corrupción contra cuatro ex jefes de estado.

La confianza en las instituciones políticas decae a medida que se descubre corrupción

Costa Rica, una de las democracias más estables en América Latina, ha sido capaz de vanagloriarse de los bajos niveles de corrupción hasta que una reciente ola de escándalos llevó la atención del público a décadas de sombríos financiamiento de los políticos y los partidos. Ahora enfrenta el desafío de reconstruir la confianza pública en sus instituciones políticas.

El primer escándalo surgió en octubre de 2004 cuando el anterior presidente Miguel Ángel Rodríguez fue forzado a renunciar como Secretario General de la Organización de los Estados Americanos menos de tres semanas después de haber asumido el cargo. Renunció luego de acusaciones que lo implicaban en un

esquema de sobornos que incluía a la empresa de telecomunicaciones francesa, Alcatel. A mediados de 2004, se revelaron detalles en los que Alcatel había obtenido un contrato para mejorar el sistema de telefonía celular supuestamente luego de que sus ejecutivos lograran sobornar a José Antonio Lobo, protegido de Rodríguez y anterior director de la empresa eléctrica estatal, Instituto Costarricense de Electricidad (ICE), con un premio de US \$2,4 millones. Lobo dijo Rodríguez le había “aconsejado” que aceptara la suma, que había exigido el 60% de él.

Buscando más en detalle dentro del trato con Alcatel, surgieron acusaciones de que había intentado también influir a

anteriores políticos costarricenses. José María Figueres, anterior presidente, fue obligado a renunciar a su posición en el Foro Económico Mundial en Ginebra en octubre de 2004 después de acusaciones de que había recibido un soborno de US \$900.000 de Alcatel durante sus años en la función pública.

Y se le ha pedido al actual Presidente Abel Pacheco que explique una donación inexplicada de US \$100.000 a su campaña presidencial, también proveniente de Alcatel. En total, las autoridades creen que Alcatel, que disfruta casi un monopolio en los servicios de telecomunicaciones del país, ha pagado más de US \$4,4 millones a políticos y funcionarios de Costa Rica.

El dinero fluía a las arcas políticas también desde gobiernos extranjeros. La financiera en Panamá de Rodríguez, Inversiones Denisse, supuestamente recibió dos pagos de US \$500.000 de la empresa Friendship Company, que mantiene fuertes lazos con el gobierno de Taiwán. Cuando era presidente, se cree que recibió unos US \$200,000 de Taiwán en dos ocasiones, y su partido, la Unidad Social Cristiana, ha sido cuestionado por donaciones de unos US\$500.000 de empresas con conexiones con Taiwán.

Otro escándalo afectó a otro ex presidente, Rafael Angel Calderón, acusado de recibir casi US \$450.000 de un préstamo de US \$40 millones del gobierno finlandés para subsidiar el sistema de seguridad social estatal (ver 'Corrupción de Magnitud en Costa Rica', Capítulo 2, página 26).

Estos escándalos –junto con pruebas producidas a través de la campaña de monitoreo de gastos– sugiere que las sumas ‘no registradas’ que llegan a las arcas de la campaña eclipsan las cifras

legalmente declaradas y controladas por las autoridades electorales.

La actual legislación exige que los partidos políticos declaren las donaciones recibidas y los gastos de campaña, establece límites en ambos y prohíbe que los partidos acepten dinero de fuentes extranjeras. La mayoría de estas regulaciones fueron violadas en las recientes elecciones de abril de 2002, según TI Costa Rica, pero las autoridades no lograron sancionar los abusos. Fue muy difícil para los grupos de la sociedad civil obtener la información acerca del financiamiento de los partidos, que debería ser pública.

La legislatura respondió estableciendo una comisión especial para investigar las irregularidades en el financiamiento de la campaña reciente y preparar una reforma para ajustar el marco legal. Este es un comienzo, pero falta si se quiere que el público le devuelva la confianza a las instituciones políticas del país, en especial dada la gravedad de las acusaciones contra ex presidentes.

Se esperan crecientes niveles de abstención en las próximas elecciones. Una encuesta realizada en el primer trimestre de 2005 muestra que una de dos personas no apoya ninguno de los potenciales candidatos a un año de las elecciones, comparadas con una en tres en 2001, y una en cinco en 1997.¹ Según una segunda encuesta en enero de 2005, la corrupción es la mayor preocupación pública (37% de los encuestados la ubicó en el primer lugar), mientras que el delito y la violencia eran la preocupación de sólo el 5%. En Julio de 2004, ocurrió lo contrario, el 26% ubicaba la violencia y el delito al tope de sus preocupaciones, y sólo el 5% expresaba preocupación acerca de la corrupción.²

Dos desarrollos positivos han aumentado la participación del público –una marcha

masiva contra la corrupción tuvo lugar en octubre de 2004– y la creciente confianza en el Poder Judicial. El fiscal público ha demostrado independencia de la presión política es sus investigaciones, y las encuestas de la Universidad de Costa Rica muestran una mayor confianza en el Poder Judicial.³

Acceso a la información: la herramienta de los ciudadanos contra la corrupción

Se ha confirmado que el acceso a la información resulta una herramienta esencial en la lucha contra la corrupción, gracias a una serie de sentencias del Tribunal Constitucional para rechazar intentos de limitar el acceso a la información pública. Antes de los fallos, el acceso se limitaba a los funcionarios autorizados.

Uno de los avances principales fue la suspensión de la confidencialidad bancaria. Entró en vigencia a través de un recurso contra los bancos públicos y privados que apelaba las normas de confidencialidad bancaria para evitar el acceso a la información. El Tribunal Constitucional falló que en los casos de fondos de partidos políticos o candidatos no se aplicaría la confidencialidad bancaria. El fallo hacía referencia a la reforma constitucional de 2000, que establecía que las instituciones públicas debían asumir responsabilidad y estar sujetas al control público.

El periódico *La Nación* pidió información acerca de las pensiones sin

aportes al directorio de la agencia de servicios sociales, la Caja Costarricense de Seguro Social. Los periodistas quisieron obtener una copia electrónica de los datos, incluyendo el nombre de los beneficiarios y detalles acerca del derecho a la pensión. El pedido fue denegado en septiembre de 2002 basándose en que era información sobre terceros, por lo que se debía respetar la confidencialidad.

Los periodistas presentaron un recurso de *habeasdata* pidiendo la información, que alegaron en público. El tribunal lo aceptó en marzo de 2003, asegurando que la transparencia es un requerimiento constitucional para la administración pública, y sólo se aplican excepciones limitadas. Como resultado, la información fue entregada a los periodistas.

No sólo debe estar la información disponible cuando se requiere, según el tribunal, sino que el gobierno debe diseminar activamente la información que es de interés público.

Mientras que la actitud del tribunal es importante respecto de la apertura de los registros públicos, todavía existen obstáculos en el camino al acceso a la información y se necesita una ley que defina el derecho al acceso a la información. Existen muchos proyectos sobre acceso a la información, pero no han sido adoptados todavía.

Roxana Salazar (Transparencia Costa Rica)

Lecturas complementarias

Casals y Associates, *El financiamiento de los partidos políticos en Argentina, Chile, Costa Rica y México: Lecciones para América Latina* 2004, www.respondanet.com/spanish/boletines/pdf/issue41.pdf

Carlos Eduardo Serrano Rodríguez, *La corrupción como fenómeno social en Costa Rica* (San José: Escuela de Administración Pública, 2004)

Roxana Salazar (ed.), *Corrupción: una visión desde la sociedad civil* (San José: Editorial Fundación Ambio, 2004)

Roxana Salazar, *Mapas de riesgo de corrupción en el sector forestal* (San José: Editorial Fundación Ambio, 2004)

Jorge Vargas y Luis Rosero-Bixby, *La cultura política de la democracia en Costa Rica* (Nashville: Vanderbilt University, 2004), www.dec.org/pdf_docs/PNADB407.pdf

Transparencia Costa Rica (TI Costa Rica): www.transparenciacr.org

Notas

1. *El Financiero* (Costa Rica), 28 de marzo de 2005.
2. *Ojo* (Costa Rica), 12 y 30 de enero de 2005.
3. Universidad de Costa Rica, 'Sondeo sobre corrupción de las élites políticas costarricenses: la ciudadanía valora positivamente las acciones contra la corrupción', Instituto
1. Investigaciones Sociales, Proyecto Investigación en Opinión Pública, noviembre de 2004.

Convenciones:

Convención Interamericana de la OEA contra la Corrupción (ratificada en junio de 1997)
Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (firmada en diciembre de 2003; no ha sido ratificada todavía)
Convención de las Naciones Unidas contra el Crimen Organizado Transnacional (ratificada en septiembre de 2002)

Cambios legales e institucionales

- Legislación secundaria para implementar la Ley sobre la Transparencia y Acceso a la Información Pública preparada por un grupo de trabajo que incluye al fiscal general, al auditor general, al ministro, al archivo nacional, a la comisión por la mujer, a las oficinas impositivas y de telecomunicaciones y representantes de la sociedad civil. La ley, en vigencia desde mayo de 2004, exige que todas las entidades públicas, los contratistas del gobierno, los sindicatos, los establecimientos educativos públicos, secundarios y terciarios revelar la información. El principio guía de la ley es que toda la información del sector público es propiedad del público en general, con algunas excepciones especificadas en la ley. La ley fue preparada por la Asociación Ecuatoriana de Editores de Periódicos.

La crisis democrática en Ecuador

Una crisis constitucional que terminó con la renuncia del Presidente Lucio Gutiérrez obligó al país a repensar sus instituciones, en particular, el modo en el que la politización del Poder Judicial había hecho al país vulnerable a la corrupción.

La crisis comenzó un año después de que Gutiérrez asumiera su cargo en enero de 2003. Anterior líder golpista, basó su candidatura en una plataforma anticorrupción y promesas de reforma social. Su victoria fue más que sorprendente porque su campaña, apoyada por grupos indígenas, había logrado desplazar del poder a los partidos tradicionales del país.

Sin embargo, con muy poca experiencia política en un estado cuya historia reciente muestra mucho de sus líderes con dificultades para terminar sus mandatos, Gutiérrez pronto comenzó a

negociar con sus oponentes electorales para conseguir apoyo para sus políticas.

En diciembre de 2004, el gobierno obtuvo 52 votos legislativos necesarios para despedir vía una ‘resolución de inconstitucionalidad’ a los 31 jueces de la Corte Suprema, y formar una nueva. El Congreso también decidió que el Consejo Nacional Judicial, responsable de la administración del sistema de justicia, fuera reestructurado dentro de los 15 días, y se prepararía una lista de 3 candidatos para la posición de fiscal general. El Congreso también reestableció sus facultades para enjuiciar y censurar miembros de la Suprema Corte y del Consejo Nacional Judicial. Estas facultades habían sido eliminadas luego de una consulta popular en 1997.

La respuesta de Gutiérrez a estas decisiones fue afirmar que los actuales miembros de la Corte permanecerían

durante tres meses, lapso durante el cual el gobierno intentaría avanzar en una reforma política que apoyara estos cambios –manifestando los intentos del Poder Ejecutivo de ejercer influencia sobre el Poder Judicial. El Tribunal Constitucional y el Tribunal Electoral Supremo también se reconfiguraron a favor del gobierno durante este período. Las decisiones del Congreso violaban la constitución de varios modos. El artículo 202 les otorga el mando a los jueces de la Corte Suprema, y no fue respetado; las vacantes de la Corte Suprema no pueden ser ocupadas mediante negociaciones con los partidos políticos; y la independencia del Poder Judicial no debe ser violada por los partidos políticos que buscan satisfacer sus propios intereses.

Los intentos por acomodar el Poder Judicial a las líneas partidarias desencadenó la crisis de la democracia. La gente tomó las calles a modo de protesta. Los grupos de la sociedad civil, entre ellos, Corporación Latinoamericana para el Desarrollo (capítulo nacional de Transparency International) y Participación Ciudadana pidieron a los conductores de vehículos que sonaran sus bocinas cuando pasaran delante de la Corte. Esto generó interés y conciencia acerca de temas que por lo general no están dentro del interés popular, tales como el imperio de la ley y la división de poderes.

A medida que crecía el número de manifestantes, los índices de popularidad del gobierno comenzaron a caer drásticamente. Un enviado especial de las Naciones Unidas para la independencia de los jueces y abogados visitó Ecuador y describió la destitución y reemplazo de la Corte Suprema, del Tribunal Constitucional y del Tribunal Electoral como inconstitucionales. Hizo

un llamado al respeto de la norma de las Naciones Unidas sobre la necesidad de la independencia del Poder Judicial de la influencia política y de la transparencia en la selección de los magistrados.

Para abril, la situación política era insostenible en Quito donde se realizaban la mayoría de las protestas. El descontento popular se convirtió en rabia cuando la Corte *de facto* anuló los procesos judiciales por el enriquecimiento ilícito que comenzaba contra el ex presidente Abdalá Bucaram, y los cargos por corrupción contra el ex presidente Gustavo Noboa y su Vicepresidente, Alberto Dahik. En ese momento, el foco de la protesta cambió, fue de promover el respeto del imperio de la ley a exigir la renuncia de Gutiérrez. Para abril, los manifestantes no sólo pedían la renuncia del presidente, sino de toda la clase política.

Los manifestantes se organizaron pacíficamente en Quito, estableciendo plataformas para que las personas expresaran su descontento y sugirieran modos de seguir adelante. Aunque no estaban organizados en líneas políticas, estas reuniones informales fueron suficientes para convencer a Gutiérrez de renunciar. También pidieron que el Congreso hiciera un balance del modo en el que se había pisoteado el límite con el Poder Judicial, provocando la crisis; y que el Poder Judicial buscara modo constitucionales de revisar la independencia de los miembros en respuesta a la preocupación de la sociedad.

Las protestas callejeras se terminaron poco después de la renuncia del Presidente, y desde entonces, los partidos políticos volvieron a ganar su posición en el centro de la vida política, aunque todavía esté por verse como se responderá a las demandas públicas por

mayor probidad y transparencia en las funciones. Se espera que el nuevo gobierno, liderado por el Vicepresidente de Gutiérrez, Alfredo Palacio, introduzca profundas reformas políticas, incluyendo cambios en las estructuras de gobierno particularmente vulnerables a la corrupción.

Hay grandes expectativas respecto de la sociedad civil, tan activa en la

promoción del cambio en el gobierno, para que tenga un rol principal en la promoción y debate de reformas muy necesarias en el campo de la corrupción y la transparencia.

Andrés Tobar (Corporación Latinoamericana para el Desarrollo, TI Ecuador)

Lecturas complementarias

Corporación Latinoamericana para el Desarrollo (TI Ecuador): www.cld.org.ec

Convenciones:

Convención Interamericana de la OEA contra la Corrupción (ratificada en Julio de 2001)
Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (firmada en diciembre de 2003; no ha sido ratificada todavía)

Convención de las Naciones Unidas contra el Crimen Organizado Transnacional (ratificada en septiembre de 2003)

Cambios legales e institucionales

- Una propuesta para reformar el código penal, presentada por la Comisión Presidencial para la Transparencia y contra la Corrupción, la oficina del fiscal público y la ONG Acción Ciudadana, se divulgó en febrero de 2005. Todavía debe ser presentada ante la Legislatura. Las reformas van a introducir un marco legal coherente con la Convención Interamericana contra la Corrupción definiendo los actuales delitos de corrupción, agregando nuevos delitos, tales como los sobornos transnacionales y el enriquecimiento ilícito, y aumentado las sanciones para la corrupción de los funcionarios públicos. Sin embargo, es poco probable que afecten la corrupción a menos que estén acompañadas de medidas adicionales, tales como la sanción de la ley de acceso a la información; mayores facultades del auditor general para analizar las declaraciones de activos y hacerlas públicas; mecanismos para identificar y solucionar los conflictos de interés; y mecanismos de compras públicas más transparentes.
- En febrero de 2005, el Congreso sancionó una ley que garantizaba la imparcialidad de las designaciones de la comisiones. Los funcionarios no pueden contratar, nominar, o autorizar la designación de un puesto dentro de una institución, de ningún miembro de la comisión de designación involucrado en su contratación. Los miembros de la comisión de designaciones pueden solicitar sus posiciones a través de concursos ordinarios siempre que cumplan con los requisitos explícitos de la tarea. La ley es particularmente significativa para proteger la imparcialidad e independencia de los líderes de la Corte Suprema, del auditor general, el fiscal público y le tribunal supremo electoral.
- La Comisión por la Transparencia y en contra de la Corrupción, establecida como un organismo presidencial temporal en 2004, extendió su mandato por otro año más desde marzo de 2005. La comisión es responsable de asesorar al presidente, de preparar políticas anticorrupción y propuestas de reforma legislativa y de la creación de un Consejo de Transparencia Multidisciplinario, compuesto de miembros del gobierno y la sociedad civil. La prórroga de la comisión refleja positivamente el compromiso del gobierno hacia la lucha contra la corrupción, aunque se necesitan cambios en la estructura y en la operación. Preocupa la ausencia de normas que detallen las competencias de la comisión y su independencia del presidente.
- En febrero de 2005, el Congreso creó una Comisión Legislativa Extraordinaria Nacional para la Transparencia, cuando el auditor general (Contraloría General de Cuentas, CGC) estaba en crisis, después del despido y procesamiento de dos de sus ex líderes, y de la imposibilidad de designar a sus sucesores. La comisión tiene la facultad de llevar a cabo estudios, incluyendo el monitoreo de la CGC, emitir recomendaciones y

presentar propuestas legislativas. Existen preocupaciones respecto de la superposición entre el trabajo de la comisión y la Comisión de Probidad, establecida en 1994 que también podría controlar los problemas de la CGC. De hecho, un memorando de entendimiento fue firmado en septiembre de 2004 entre la organización de la sociedad civil Coalición para la Transparencia, la Comisión de Probidad y la CGC en su compromiso por trabajar conjuntamente con el objetivo de fortalecer los dos cuerpos signatarios.

El sistema electrónico ayuda a combatir la corrupción en las compras públicas

El sistema de compras públicas de Guatemala basado en Internet, GUATECOMPRAS, fue lanzado en septiembre de 2003 con la expectativa de que ayudaría a limpiar un área del gobierno que había estado sujeta a escándalos de corrupción por mucho tiempo. Su concepción fue complicada; fue creada dos meses antes de las elecciones generales por un gobierno con repetidas acusaciones de corrupción por parte de los medios.¹ El temor de que el nuevo partido gobernante descartaría el proyecto demostró ser infundado. Por el contrario, GUATECOMPRAS creció y se fortaleció.

Al momento de su lanzamiento, los organismos del gobierno podían de forma voluntaria incluir sus procesos de compras online. En febrero de 2004, el Presidente Oscar Berger emitió un acuerdo del gobierno con sus ministros de gabinete por el cual se reformaban las reglamentaciones implementadas para la Ley de Compras Públicas, haciendo obligatorio el uso de GUATECOMPRAS.

Desde entonces, toda la información relacionada con las compras, ventas, y contrataciones de bienes, servicios y obras públicas debe estar disponible online.²

El uso de GUATECOMPRAS ha crecido notablemente en los últimos años. Fue utilizado por 305 agencias gubernamentales en abril de 2005, comparadas con sólo 75 en Julio de 2004. Alrededor del 60% de las municipalidades utilizan actualmente el sistema, así como también el 89% de los organismos del gobierno central.³ Sin embargo, la historia exitosa de GUATECOMPRAS enfatiza su debilidad estructural. Opera dentro del marco de la Ley de Compras Estatales, que incluye innumerables excepciones a los requerimientos de transparencia. Entre ellas, la excepción para el Ministerio de Defensa, que no tiene obligación de participar en GUATECOMPRAS, y sólo lo hizo en seis ocasiones desde octubre de 2004 a mayo de 2005. Sólo en dos de estas oportunidades se completaron los procesos de compras.⁴

Otra de las debilidades es que el estado legal de GUATECOMPRAS es débil porque esta regulado por un acuerdo ministerial y no por el voto legislativo. Esto ha causado muchos problemas. Por ejemplo, en octubre de 2004, la asociación nacional de municipalidades (ANAM) exigió que se suspendiera el sistema alegando que no había la cantidad suficiente de computadoras e instalaciones con Internet para utilizarlo.

También se argumentaba que hacer el uso de GUAATECOMPRAS obligatorio violaba la autonomía municipal dado que su reglamentación había sido por decreto ejecutivo.⁵

Luego de un mes de debates, la oficina del Presidente expresó que las municipalidades continuarían utilizando el sistema, ya que 147 lo habían hecho hasta octubre de 2004, y el 47% de los procesos de compras habían sido completados sin problema.⁶ Sin embargo, el comunicado no alentó a municipalidades con altos presupuestos a utilizar el sistema, incluyendo la de la ciudad capital y la municipalidad de Mixco.

Otra debilidad con el marco legal actual es que el proceso de compra depende de las sumas involucradas, y los contratos más grandes están sujetos a mayores controles. Esto ha llevado a la subdivisión de contratos para evitar profundos controles. También preocupa que la Ley de Compras Estatales exima de requisitos de transparencia a los fondos de inversión social creados a partir de préstamos internacionales o donaciones de instituciones y organismos internacionales, nacionales, privados. Estos fondos son considerables, pero pueden ser utilizados en bienes y servicios públicos fuera del alcance de la Ley de Compras Estatales y del sistema de GUAATECOMPRAS.

La ley de Compras Estatales necesita ser reformada para fortalecer GUAATECOMPRAS. Existen varios proyectos para reformarla: uno de los mejores fue preparado por la Comisión Presidencial para la Reforma, Modernización y Fortalecimiento del Estado (COPRE) que, de ser adoptada, corregiría varias fallas del sistema.⁷ Las organizaciones de la sociedad civil consideran que el sistema es un

herramienta efectiva para combatir la corrupción y promover la transparencia en las compras y contrataciones del estado. Pero está por verse si el Congreso le dará el apoyo necesario para que pueda realizar sus tareas plenamente.

Acceso a la información: un derecho que debe ser consagrado en la ley

El derecho de los ciudadanos de acceder a la información ha sido consagrado en la constitución que establece que todos los actos administrativos deben ser públicos y que cada ciudadano tiene derecho a pedir todo documento o archivo público en cualquier momento.⁸ Pero el derecho se ve erosionado por el hecho de que a pesar del reconocimiento constitucional, no hay una ley que regule la provisión o que facilite el acceso a la información en poder de las instituciones públicas. El acceso a la información es esencial en la lucha contra la corrupción, dado que el monitoreo de la sociedad civil depende de la información sobre el uso del dinero y el poder por parte de los organismos políticos y públicos.

Si no hay una ley de acceso a la información, los pedidos de información son tratados al azar y sin eficiencia. Mientras que resulta posible presentar un reclamo ante el Tribunal Constitucional si la información pública es denegada, esto no siempre sucede ya que pocos conocen el procedimiento.

El derecho constitucional es violado continuamente, según estudios de las ONG Acción Ciudadana y Observatorio Ciudadano para el Libre Acceso a la Información. Descubrieron que entre octubre de 2002 y junio de 2004, 6 de 10 pedidos de acceso a la información habían sido negados. El porcentaje de negativas a la información creció

durante el período electoral, cuando se rechazaron 78% de los pedidos, mientras que en el período post-electoral el porcentaje cayó a 32%.⁹ En abril de 2005, Acción Ciudadana monitoreó el acceso a la información sobre fondos de inversión social. Descubrieron que la mitad de los pedidos de información fueron denegados o no respondidos, mientras que sólo uno de cuatro fue respondido como corresponde.¹⁰ En noviembre de 2004, otro informe de la Convención Interamericana contra la Corrupción descubrió que el marco legal e institucional no ayudaba a los ciudadanos a buscar la información a la que tenían derecho y, peor aún, resultaba un incentivo para que los funcionarios violaran el requerimiento constitucional de tener la información disponible. El hecho de que no haya una obligación expresa para organizar, publicar y proporcionar información oficial; la ausencia de procedimientos para evaluar la información; definiciones ambiguas de la información exenta del derecho al acceso; la falta de organismos públicos que hagan cumplir el derecho; la falta de sanciones para la violación del derecho, todos conllevan a una situación en la que el derecho al acceso a la información es violado continuamente, aseguran los autores.¹¹

La legislatura ha mostrado la falta de voluntad política para abordar el problema. Todavía no hay una ley de

acceso a la información, aunque se han presentado siete proyectos ante el Congreso desde 2000.¹² Uno de los que llegó más lejos en el proceso legislativo fue el proyecto N^o 2594, llamado 'Ley de Libre Acceso a la Información'.

Se presentó ante la Legislatura en 2001 y fue sometido a los procesos legislativos adecuados hasta la última fase en marzo de 2003, cuando el proceso se detuvo, y el proyecto fue archivado.

Se esperaba que el nuevo parlamento tomara un enfoque diferente al tema después de las elecciones de 2003. Un amplio grupo de organizaciones de la sociedad civil trabajó afanosamente en una nueva propuesta, que incluía el acceso a la información y la disposición del recurso de *habeas data*, especificaciones acerca de la clasificación y desclasificación de la información reservada.

Esta propuesta fue presentada en noviembre de 2004 por el Congresista Eduardo Zachrisson y Nineth Montenegro, y discutida en el plenario en febrero de 2005.¹³ A pesar de tener un número y título de proyecto oficial, el período de 60 días concedido a la comisión del Congreso para analizar el proyecto venció sin que éste haya sido debatido adecuadamente. El proyecto sigue a la espera de su tratamiento al momento de esta publicación.

Alejandro Urizar (Acción Ciudadana, Guatemala)

Lecturas complementarias

Acción Ciudadana, *Manual anticlientelar para la fiscalización y control parlamentario de los fondos Sociales* (Guatemala City: Editorial Magna Terra, April 2005)

Acción Ciudadana, *Manual para la fiscalización parlamentaria de las contrataciones públicas a través*

del sistema GUAATECOMPRAS (Guatemala City: Editorial Magna Terra, abril de 2005)

Acción Ciudadana, 'El régimen disciplinario en el Sistema de Justicia y la lucha contra la corrupción', febrero de 2005, www.accionciudadana.org.gt

Acción Ciudadana y ONG asociadas, *Informe independiente de seguimiento a la implementación*

de la Convención Interamericana contra la Corrupción (Guatemala: Editorial Magna Terra, 2005)

Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES), 'La cultura política de la democracia en Guatemala', marzo de 2003, www.asies.org.gt/informes.htm

Coalición por la Transparencia, *Los conflictos de interés en el sector público* (Guatemala: Editorial Magna Terra, agosto 2004)

Acción Ciudadana (Guatemala): www.accionciudadana.org.gt

Notas

1. Acuerdo N° 386-2003 del Ministerio de Finanzas, publicado en el boletín oficial el 25 de septiembre de 2003.
2. Acuerdo N° 80-2004 del Ejecutivo, publicado en el boletín oficial el 23 de febrero de 2004.
3. www.guatecompras.gt
4. Ibid.
5. 'Boletín Municipal', *Inforpress Centroamericana* 85, Guatemala, noviembre de 2004.
6. *Diario de Centroamérica* (Guatemala) 36, 302, 3 noviembre de 2005.
7. Comisión Presidencial para la Reforma, Modernización y Fortalecimiento del Estado y sus Entidades Descentralizadas (COPRE), 'Propuesta Formal sobre Reformas a la Ley de Compras Estatales', abril de 2005.
8. Artículo 30 de la constitución. No obstante, la constitución otorga importantes excepciones al derecho a la información: no hay necesidad de revelar temas militares o diplomáticos considerados de seguridad nacional, o información acerca de individuos que posean una garantía de confidencialidad.
9. Acción Ciudadana y Observatorio Ciudadano para el libre acceso a la información, *El acceso a la información pública en Guatemala, informe de tres experiencias piloto* (Guatemala: Editorial Magna Terra, 2004). Un total de 268 pedidos fueron realizados ante autoridades del gobierno central y municipal. Menos de la mitad de los pedidos fueron realizados en nombre de los individuos, y el resto en nombre de las instituciones involucradas en el estudio.
10. Acción Ciudadana, *Manual anticlientelar para la fiscalización y control parlamentario de los fondos sociales* (Guatemala: Editorial Magna Terra, 2005).
11. Coordinado por Acción Ciudadana, *Informe independiente de seguimiento a la implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción* (Guatemala: Editorial Magna Terra, 2005).
12. www.congreso.gob.gt
13. Posee el N° de proyecto 3165 y se llama 'Ley de Acceso a la Información y Clasificación y Desclasificación de la Información Reservada del Estado'

Nicaragua

Convenciones:

Convención Interamericana de la OEA contra la Corrupción (ratificada en mayo de 1999)
Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (firmada en diciembre de 2003; no ha sido ratificada todavía)

Convención de las Naciones Unidas contra el Crimen Organizado Transnacional (ratificada en septiembre de 2002)

Cambios legales e institucionales

- Artículo 68 de la Constitución, que exige a los medios de pagar un arancel de importación en los suministros, revocado en marzo de 2005. Se espera que la medida tenga un efecto adverso en la habilidad de los medios de informar sobre corrupción.
- Una Ley de Carrera Judicial viciada, que la Asamblea Nacional ratificó en septiembre de 2004, debía entrar en vigencia en septiembre de 2005. La ley establece evaluaciones competitivas para los jueces, pero deja abierta la posibilidad de que los jueces sean designados sin un concurso. Tampoco logra separar las funciones administrativas y judiciales de la Corte Suprema, y asigna la responsabilidad para controlar los procesos de la carrera judicial a una comisión formada por los jueces de la Corte Suprema, y no a un cuerpo independiente.
- En marzo de 2005, el Partido Liberal Constitucionalista (PLC) presentó un proyecto de ley que, si era sancionado, otorgaría amnistía a todo aquel acusado de delitos en la administración pública en los últimos 20 años. Esto incluye a un líder del PLC y ex presidente, Arnoldo Alemán, sentenciado a 20 años de arresto domiciliario en 2003 por lavado de dinero, malversación de fondos y fraude (ver a continuación).

Partidos rivales controlan y obstaculizan esfuerzos anticorrupción del gobierno

Los esfuerzos anticorrupción del Presidente Enrique Bolaños tuvieron un comienzo prometedor cuando decidió presentar cargos contra su mentor político, el ex presidente Arnoldo Alemán, que en la actualidad cumple una sentencia a 20 años de arresto domiciliario por fraude, lavado de dinero y enriquecimiento ilícito (ver *Informe Global de la Corrupción 2005*). Pero la lucha contra la corrupción se ha estancado dado que los dos partidos más importantes en la Asamblea Nacional evitan los procesos y explotan las debilidades de Bolaños al promover

acciones legales por una supuesta acusación de abuso de fondos de campaña.

Las investigaciones contra los ex funcionarios han sido archivadas y, a excepción de Alemán, ningún miembro del anterior gobierno ha ido a prisión por corrupción. Tampoco se espera que pasen un tiempo en prisión, gracias a una ley de cinco años que aplica límites a los delitos.

El período de tiempo para procesar a los miembros del anterior gobierno por corrupción podría pasar aún más rápido si el Partido Liberal Constitucionalista

apoya el proyecto de ley de amnistía y es aprobado.

El fracaso más emblemático del acto decisivo contra la corrupción es el caso contra Byron Jerez, anterior director general de ingresos y socio de Alemán. Jerez fue exonerado en cinco causas separadas en 2004–05 y en la causa en que fue condenado, la sentencia fue invalidada aunque había pruebas ‘suficientes y convincentes’ contra él, según el fiscal general Alberto Novoa. Novoa está en el proceso de recuperar los activos tomados, incluyendo una casa en la playa construida supuestamente con dinero desviado de los fondos de alivio del Huracán Mitch.

Bolaños, quien llegó al poder a la cabeza de una alianza de cinco partidos políticos, perdió el apoyo de su partido, el PLC, en 2002, cuando su gobierno procesó a Alemán, líder del PLC, quien lo había elegido originalmente como candidato a presidente. Desde entonces, el PLC y el principal partido de la oposición, el Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN), que juntos controlan más del 90% de la Asamblea Nacional, han ajustado su control sobre las instituciones del estado, haciendo prácticamente imposible actuar contra la corrupción.

Los líderes de los dos partidos, Alemán y Daniel Ortega, llegaron a un pacto informal en 2000 para promover un cambio constitucional que mejora su control de las instituciones y otorga a Alemán un escaño automáticamente en la Asamblea Nacional, y por lo tanto, la inmunidad parlamentaria. Desde entonces, el pacto se ha extendido y tiene un papel clave para la supervivencia política ya que ambos enfrentan altos niveles de desaprobación dentro de sus partidos y fuera de ellos, y

están siendo investigados por corrupción en Nicaragua y en otros países.¹

Ambos son poco populares con el gobierno de los Estados Unidos, y aparecen en la lista de altos funcionarios del partido a quien se le negó la visa de entrada a EE.UU. por corrupción.²

El control de la rama legislativa ha permitido a los dos partidos presentar varias leyes que dificultan la lucha contra la corrupción. Han terminado con la exención de impuestos a empresas de medios que se quejaban de que la jugada estaba motivada por el deseo de eliminar la libertad de expresión. Otro movimiento controvertido fue la sanción en septiembre de 2004 de la ley de la carrera judicial que permite a la Corte Suprema continuar ejerciendo la responsabilidad de la administración de la justicia.

Esto fue directamente en contra de las recomendaciones de varias organizaciones de la sociedad civil. La ley permitía que los jueces y otros funcionarios del tribunal fueran contratados y promovidos sin concursos. La ley también ratificó las posiciones judiciales existentes, que efectivamente llevaron a la aprobación del PLC de la designación de jueces que habían sido denunciados un año antes por ‘trabajar para’ el FSLN.

El PLC ha cambiado la dirección hacia el FSLN en otros aspectos también, más significativamente al entregarle la presidencia de la Asamblea Nacional, marcando la primera vez en dos años que un miembro del partido tiene un puesto de jerarquía en la legislatura. La aparente ganancia *pro quo* por las numerosas concesiones realizadas por el PLC al FSLN es en apoyo a la liberación de Alemán.

Un apuro por preparar legislación a mediados de noviembre de 2004 resultó

en 14 leyes adoptadas en cuatro días (cuando no se había sancionado ninguna en los últimos seis meses) muchas de las cuales ayudaron a cambiar el equilibrio de poder en legislatura. Tanto el Tribunal de Justicia Centroamericano como la Organización de los Estados Americanos criticaron las nuevas leyes ya que erosionaban las facultades del Ejecutivo.³

Entre las nuevas leyes, aparece una que entrega a la Asamblea Nacional la facultad de ratificar o descartar los candidatos a posiciones ministeriales o diplomáticas, y recortar el número de legisladores requeridos para rechazar un decreto presidencial. La Asamblea Nacional no sólo obtuvo la facultad de aceptar o rechazar el presupuesto, sino también de modificarlo. Otra ley ubica un número de nuevas instituciones bajo el control de la Asamblea, incluyendo los organismos de control de los servicios públicos, de seguridad social, y de reclamos de propiedad privada.

Una fuerte legislatura es importante, y una década atrás, la causa de preocupación eran las amplias facultades presidenciales. Sin embargo, ahora la causa de preocupación es si el equilibrio ha cambiado demasiado, dejando insuficientes contrapesos para el ejecutivo u otras instituciones.

Esto es especialmente preocupante dada la débil tradición democrática de Nicaragua. A pesar de que la ley exige a los partidos políticos seleccionar candidatos mediante los métodos más democráticos posibles,⁴ esta especificación es ignorada casi universalmente. Los peces gordos del partido no llevan a cabo elecciones internas, sino que preparan una preselección de sus candidatos favoritos para llegar a la Asamblea Nacional. Estos candidatos también

terminan ocupando puestos clave en el poder judicial, y en instituciones electorales o de auditoría.

El duopolio político se está afianzando a través de leyes y prácticas que dificultan la participación de oponentes, o la independencia de las instituciones estatales. El marco legal introducido por los dos partidos principales desde 2000 hace casi imposible crear nuevos partidos,⁵ mientras que la falta de democracia partidaria implica que los reformistas dentro de los dos partidos principales se vean frenados continuamente. A pesar de que Alemán y Ortega son poco populares dentro de sus partidos y entre el electorado, al menos uno de ellos –incluso quizás los dos – serán candidatos para el 2006. En el pasado, con la participación de instituciones estatales politizadas, los candidatos populares Pedro Solórzano y José Antonio Alvarado vieron sus ambiciones electorales descarrilarse (en 2000 y 2001, respectivamente). Ahora, el mismo destino corren los candidatos populares Herty Lewites (FLSN) y Eduardo Montealegre (PLC) en su candidatura para las elecciones generales de 2006.

El control ejercido por los dos principales partidos sobre el Consejo Supremo Electoral (CSE), el organismo encargado de monitorear la actividad electoral, ha generado el temor de que el CSE no está del todo interesado en actuar de modo neutral en las elecciones de 2006, y que dichas elecciones no serán justas ni libres.⁶

Aún si un extraño fuera a ganar la presidencia, la gran autoridad otorgada a la Asamblea Nacional, y el gran control que Alemán y Ortega tienen sobre ella, les garantiza suficiente poder como para imponer suficientes obstáculos a los esfuerzos por combatir la corrupción.

Roberto Courtney (*Grupo Cívico Ética y Transparencia, Nicaragua*)

Lecturas complementarias

Los países del G8 y el Gobierno de Nicaragua, ‘Compacto de la Asociación G8/Nicaragua para Promover la Transparencia y Combatir la Corrupción: Una Nueva Asociación entre el G8 y Nicaragua’, junio de 2004,

www.whitehouse.gov/news/releases/2004/06/20040610-35.html

Universidad Centroamericana, ‘Tercera encuesta sobre Percepción de la población sobre lacorrupción’, abril de 2005, www.uca.edu.ni

Grupo Cívico Ética y Transparencia (TI Nicaragua): www.eyt.org.ni

Notas

1. Las cuentas abiertas a nombre de Alemán han sido congeladas en Panamá, donde las investigaciones sobre supuesto lavado de dinero están en curso. Las autoridades estadounidenses están investigando cargos similares.
2. Las autoridades estadounidenses han negado las visas de entrada a al menos 13 funcionarios públicos nicaragüenses, incluyendo dos jueces de la Corte Suprema, un juez electoral y el supervisor de los servicios públicos ‘por sospechas de terrorismo y corrupción’.
3. La OEA ha enviado algunas misiones a evaluar si las reformas y el desequilibrio entre el ejecutivo y la legislatura representan una ‘ruptura del orden democrático’. Los analistas nicaragüenses siguen criticando las reformas, argumentando que afectan el equilibrio y la independencia de los poderes.
4. Artículo 63 de la ley electoral.
5. Ver *Informe Global de la Corrupción 2004 y 2005* para el análisis del impacto de la ley electoral de 2000.
6. Los grupos de control electoral de la sociedad civil Grupo Cívico Ética y Transparencia y el Instituto para el Desarrollo y la Democracia (IPADE) declararon un estado de ‘alerta amarilla’ en marzo de 2005, citando el alto nivel de riesgo de fraude electoral y la imposibilidad del estados de abordar el problema aún luego de que EE.UU., la OEA y el Centro Carter hayan criticado el marco legal y la actuación de las autoridades electorales en las elecciones de 2001. Los monitores de la elección descubrieron irregularidades en las elecciones municipales de 2004, lo que implica que los problemas no han sido solucionados antes de las elecciones generales de 2006: los votantes han encontrado dificultades para obtener o renovar los documentos de identidad necesarios para votar, o no aparecen en los padrones electorales, a pesar de haberse inscrito; las autoridades electorales invalidaron el resultado en Granada, la tercera ciudad del país, dando la Victoria al FSLN en vez del APRE (Alianza por la República) con argumentos que los críticos consideran ficticios.

Panamá

Convenciones:

Convención Interamericana de la OEA contra la Corrupción (ratificada en octubre de 1998)

Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (ratificada en mayo de 2005)

Convención de las Naciones Unidas contra el Crimen Organizado Transnacional (ratificada en agosto de 2004)

Cambios legales e institucionales

- Decreto ejecutivo N° 335, del 1ro. de septiembre de 2004, el día en que el Presidente Martín Torrijos Espino asumió su mandato, deroga el Decreto Ejecutivo N° 124, de mayo de 2002 que regula la ley de transparencia. El decreto de 2002 fue emitido bajo el mandato de la anterior presidenta Mireya Moscoso y representó un obstáculo para acceder a la información dado que restringía el acceso a la información de toda persona interesada que tuviera ‘una relación directa con la información requerida’. La Corte Suprema ha rechazado muchos recursos de habeas data argumentando el anterior decreto. En mayo de 2004, la Corte Suprema votó que algunos de los artículos más restrictivos del anterior decreto eran ilegales.

- Cuando el nuevo gobierno asumió el poder en septiembre de 2004, el Ministro de la Presidencia Ubaldo Real prometió publicar el modo en que el Presidente utilizaba los fondos discrecionales y reducir el monto de US \$25 millones al año a menos de US \$5 millones. Se han cumplido ambas promesas. La información está disponible en el sitio de la presidencia y del Defensor del Pueblo.¹ La cifra aprobada en el primer año de la actual administración fue de US \$3,9 millones. El auditor general ha preparado reglamentaciones preliminares para el uso futuro de los fondos del presidente, que en el pasado tendían a ser utilizados para cubrir gastos personales, o para beneficiar a la familia o los amigos. Los dos sitios y las investigaciones de los periódicos *La Prensa* y *El Panamá América* revelan el detalle de numerosas acusaciones del uso indebido de los fondos para comprar joyas, piezas de arte, ropa, pagar por entretenimiento y pagos hechos a periodistas durante los mandatos de Ernesto Pérez Balladares (1994–99) y Mireya

Moscoso (1999–2004).

- En diciembre de 2004, se emitió un código de ética que prohíbe a los funcionarios públicos solicitar o aceptar regalos u otros beneficios; mantener relaciones o generar situaciones en las que su interés personal, económico o financiero puedan estar en conflicto con su habilidad para realizar sus tareas; dirigir, gestionar, asesorar, apoyar, representar o proveer servicios (pagos o voluntarios) a personas que gestionan o explotan concesiones del estado o privilegios, o que tienen contratos con el estado; mantener relaciones, beneficios u obligaciones con organismos directamente supervisados por el organismo que emplea al funcionario público. El código establece que los funcionarios públicos deben evitar designar familiares en cargos públicos. Las sanciones por violar el

código van desde un apercibimiento verbal a la destitución. Cada gobierno es responsable de hacer cumplir el código. Todavía no hay mecanismos externos de control.

- Decreto Ejecutivo N^a 179 de octubre de 2004 que crea el Consejo Nacional para la Transparencia contra la Corrupción, un organismo de consulta que provee asesoramiento al Ejecutivo en temas relacionados con la prevención de la corrupción y la transparencia. En enero de 2005, sus miembros fueron designados por el Ministro de la Presidencia, el fiscal general, el fiscal que entiende en temas administrativos, el auditor general, el defensor del pueblo y un representante del sector privado, de los sindicatos, de la sociedad civil, de la iglesia y de los medios. El consejo, basado en trabajo voluntario, tiene la tarea de preparar el plan de trabajo cuya implementación estará financiada con fondos de EE.UU. (ver a continuación).
- En enero de 2005, la nueva fiscal general, Ana Matilde Gómez, designó un nuevo fiscal anticorrupción, siendo ahora tres los que ocupan ese cargo.
- En marzo, el gobierno firmó un 'Pacto de Justicia del Estado' que crea una comisión especial con seis meses para analizar y proponer mejoras al sistema judicial. La Corte Suprema ha estado sujeta a un escrutinio particular ya que un número de sus jueces han sido acusados de actos de corrupción. Las organizaciones de la sociedad civil han pedido la renuncia de todos los jueces y la revisión de los procedimientos para seleccionarlos para eliminar la posibilidad de que haya interferencia política (ver a continuación).

impacto sobre los niveles de corrupción todavía está por verse.

Consejo Nacional para la Transparencia contra la Corrupción

La corrupción y el alto nivel de impunidad de las personas implicadas resultan preocupaciones importantes en Panamá, sólo después del desempleo.

Según una encuesta reciente,² la administración del Presidente Martín Torrijos Espino llegó al poder bajo la promesa de promover una mayor transparencia y ponerle un coto a la corrupción. Prometió crear un Consejo Nacional para la Transparencia contra la Corrupción; derogar un decreto que limitaba la efectividad de la ley de transparencia; revelar el uso de los fondos discrecionales; profesionalizar el servicios público; introducir una ley de salario general; introducir políticas para hacer más transparentes las compras públicas; y seleccionar un nuevo fiscal general. Torrijos ha tomado las medidas necesarias para cumplir la mayoría de estas promesas, a pesar de que su

La mayoría de los cambios han sido presentados, si no adoptados, y Ana Matilde Gómez fue nombrada fiscal general en enero. Una de sus primeras tareas fue investigar el progreso en algunos de los casos de corrupción más escandalosos del país. Al presentar su informe, dijo que abriría nuevas investigaciones, incluyendo una por enriquecimiento ilícito que involucra a la anterior Presidenta Mireya Moscoso. El gobierno ya ha presentado algunos casos de enriquecimiento ilícito, pero muchos están estancados en la Corte Suprema.

El Consejo Nacional por la Transparencia contra la Corrupción (NCTC) fue creado por decreto el 27 de octubre de 2004, e intenta llenar el vacío percibido en la estrategia anticorrupción al focalizarse en la prevención. El

anterior fiscal público Cristóbal Arboleda fue designado secretario ejecutivo por un período de cuatro meses. Al asumir su cargo, dijo que investigaría acusaciones de corrupción hechas en los medios, con un proceso administrativo más que penal.

Se han acusado de nepotismo a algunas instituciones, pero el secretario anticorrupción no ha respondido. Una de las acusaciones incluye la designación al consulado panameño en la República Dominicana, de Sandra Noriega, hija del anterior Presidente, en prisión Manuel Antonio Noriega, a pesar del hecho de que había sido inhabilitada para la función pública por 10 años después de una condena por abuso de fondos públicos en 1996. La secretaria anticorrupción no respondió tampoco, aunque el gobierno ha identificado 'niveles debidos de competencia e integridad de los designados para los cuerpos diplomáticos y consulares' como una de las prioridades.

El representante de la sociedad civil en el NCTC escribió a Arboleda en febrero de 2005 pidiéndole que todas las instituciones públicas investiguen posibles casos de nepotismo y sancionen los casos probados según el nuevo código de ética para los funcionarios públicos. La carta apareció en la televisión nacional y en los medios gráficos. Al día siguiente Arboleda ofreció su renuncia, que el Presidente Torrijos aceptó. En marzo, Alma Montenegro de Fletcher tomó la posición. Ella había sido fiscal general para temas administrativos desde 1994 a 2004, cuando creó una red de ética pública. Ahora busca el apoyo de las oficinas públicas bajo su jurisdicción para que el trabajo del consejo sea más efectivo.

Existe mucho escepticismo acerca del valor del secretario ejecutivo del NCTC, aunque los primeros pasos para preparar un plan anti-corrupción con objetivos a corto, mediano y largo plazo ya han sido dados.

El consejo sabe que debe haber resultados pronto.

Entre sus objetivos está el plan de reforma de la Ley 59, que regula la declaración de activos, de manera que puedan ser auditados de manera adecuada. Otra prioridad es la reforma de la carrera jurídica administrativa, de manera que las designaciones estén basadas en los méritos (Panamá se ubicó última con El Salvador en este tema en un ranking del Banco Interamericano de Desarrollo). Otras posibles actividades incluyen el desarrollo de protección para los informantes y mecanismos de quejas para los ciudadanos.

Recientemente, el NCTC pidió a los organismos públicos que proporcionaran información acerca del cumplimiento de los 16 objetivos anticorrupción del gobierno. Cinco de los 16 objetivos ya se han logrado, según una encuesta de TI Panamá. Sin embargo, sin ninguna reforma real en el sistema de justicia, es posible que los esfuerzos del consejo no logren mejorar las percepciones internas e internacionales respecto de la corrupción en Panamá.

Pacto de Justicia

Las instituciones de Panamá han estado en un estado de crisis desde enero de 2002 cuando el congresista Carlos Afú anunció que él y muchos de sus colegas habían sido sobornados para votar a favor de un contrato entre el gobierno y un consorcio privado, para construir un Centro Multimodal Industrial y de Servicios (CEMIS) en el área portuaria de Colón. Anteriormente, el colega de

Afú del partido gobernante Partido Revolucionario Democrático (PRD), Balbina Herrera, había comentado al plenario de la Asamblea Nacional que él había recibido un soborno de US \$1,5 millones de altos funcionarios del gobierno para romper los rangos y votar por dos candidatos de Mireya Moscoso para la Corte Suprema (uno era ministro en ese momento, y el otro un congresista: ambos del Partido Arnulfista, en el poder en ese momento). Desde entonces, varias organizaciones han impulsado la renuncia de ambos jueces y el procesamiento de los congresistas que aceptaron los sobornos. No ha sucedido nada de esto a la fecha.

El tribunal ha cerrado el caso del CEMIS argumentando que los congresistas tenían inmunidad al momento de comenzarse la causa. El 30 de marzo, la Comisión para el Control de las Credenciales y Asuntos Judiciales en la Asamblea Nacional decidió no investigar otro reclamo, que apareció en los medios y luego en una conferencia de prensa del juez

Adán Arnulfo Arjona, que acusaba a uno de sus colegas de dictar fallos siempre favorables a los traficantes de drogas.

En un intento por recuperar la credibilidad de la Corte Suprema, el gobierno convocó a los jefes de la legislatura y del Poder Judicial, los dos fiscales generales, el ombudsman, el Presidente del Colegio Nacional de Abogados, y la ONG Alianza Ciudadana Pro Justicia, para firmar un 'Pactode Justicia'. El pacto crea una Comisión de Estado de Justicia, con 180 días para presentar recomendaciones para reestructurar y modernizar el Poder Judicial y los servicios de procesos públicos. Las organizaciones de la sociedad civil y el público tuvieron la oportunidad de presentar sus propuestas.

Algunas de las áreas más importantes a ser revisadas incluyen:

- Cambios en las estructuras organizacionales, y en los procesos y reglamentaciones para incrementar la independencia, eficiencia y competencia del Poder Judicial y de las oficinas de procesos públicos;
- Más transparencia en el proceso de selección de los jueces de la Corte Suprema;
- Mecanismos de responsabilidad y procesos de evaluación para los jueces, magistrados, fiscales públicos para asegurar que el Poder Judicial y los presupuestos para procesos públicos se utilicen de modo adecuado;
- Preparación de un proyecto de reforma legal que simplifique los procesos judiciales y facilite el uso del sistema judicial.

La actitud del público hacia el pacto fue negativa al principio porque se querían acciones más concretas, no otra comisión de investigación. La propuesta que generó el mayor interés fue la selección y remoción de los jueces de la Corte Suprema. Según la propuesta, un comité de preselección de cinco ONG de la sociedad civil enviarán una lista de 15 candidatos al presidente, que seleccionará al ganador. La propuesta fue criticada por presentar demasiados candidatos.

Se tenía que presentar un proyecto final en septiembre de 2005, junto con otras propuestas del comité.

Una vez organizadas, las reformas necesitan la aprobación de la Asamblea Nacional si es que incluyen reformas legales o constitucionales. Mientras que la comisión considera, los reclamos

contra los dos jueces de la Corte Suprema se mantienen frenados. Si el informe no logra proponer las reformas profundas que la sociedad espera, o enfrenta la resistencia del gobierno o la

legislatura, tal vez logre reactivar los dos casos y genere mayores protestas.

Angélica Maytín Justiniani (TI Panamá)

Lecturas complementarias

Alianza Ciudadana Pro Justicia, 'Audito ciudadano del Caso CEMIS', 2004, www.alianzaprojusticia.org.pa

Fundación para el Desarrollo de la Libertad Ciudadana, 'Propuestas para fortalecer las instituciones que investigan y previenen la corrupción en Panamá', 2004, www.libertadciudadana.org

TI Panama: www.libertadciudadana.org

Notas

1. Ver www.presidencia.gob.pa and www.defensoriadelpueblo.gob.pa
2. TI Panamá, 'Corruptómetro', www.transparency.org/tilac/herramientas/2001/dnld/cap03/corruptometro_panama.pdf

Convenciones:

- Convención Interamericana de la OEA contra la Corrupción (ratificada en junio de 1997)
- Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (ratificada en noviembre de 2004)
- Convención de las Naciones Unidas contra el Crimen Organizado Transnacional (ratificada en enero de 2002)

Cambios legales e institucionales

- Las reformas al código penal y a los procedimientos penales fueron aprobadas en Julio de 2004 y entrarán en vigor en febrero de 2006. Facilitarán la tarea de los jueces del proceso en sus informes finales y aumentarán las instancias en las que se puede utilizar el arresto preventivo para casos complicados que pueden implicar más de 10 personas (así se reduce el número de sospechosos implicados en casos de corrupción en beneficio de arresto domiciliario o liberación bajo fianza). Las sanciones para los funcionarios públicos culpables de corrupción han aumentado, y se ha establecido una clara diferencia entre los que proponen o alientan un transacción corrupta –que recibirán una pena cuatro años mayor, en promedio, que con el anterior régimen; y los que perpetran el ilícito– que recibirán una pena de dos años más que antes. Las sentencias por enriquecimiento ilícito también aumentaron de 8–18 años para los funcionarios públicos.
- Una nueva ley sobre los contratos y compras del estado fue adoptada en Julio de 2004 y las reglamentaciones secundarias que la implementan entraron en vigor en diciembre. La ley contiene detalles de un sistema en línea para contratos públicos (SEACE) que se ha estado desarrollando desde 2002. Clarifica los organismos incluidos bajo la jurisdicción de la ley; crea un registro nacional de proveedores; expande la lista de motivos para la descalificación en contratos públicos; aumenta el período de inactividad de ex funcionarios públicos que quieran celebrar contratos con el estado; declara la nulidad de los procesos de contratación que no están incluidos en los planes de compras anuales de las instituciones del estado; y explica los contratos de suministros que califican como ‘urgentes’, y por lo tanto pueden realizarse sin licitaciones, ya que la institución quedaría paralizada sin ellos. La principal falla es que no hay necesidad de probar que clase de situación sería considerada ‘urgente’.
- Una ley que gobierna la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF) fue modificada en julio de 2004, y otorga nuevas facultades para requerir información de todas las instituciones públicas (anteriormente sólo se podía requerir información sobre transacciones sospechosas). La modificación también aumenta la esfera de las operaciones para incluir la prevención y detección de las financiaciones para el terrorismo, aumenta la cooperación entre organizaciones internacionales e instituciones domésticas. Sin embargo, la reforma recibió críticas por reducir la independencia de la UIF porque la cúpula del organismo va a ser directamente responsable ante el gabinete y no ante el superintendente de bancos y seguros (SBS), que es constitucionalmente independiente. La financiación del organismo ha sido restringida a los fondos provistos por el tesoro, fondos recuperados del régimen de Fujimori (limitados) y de multas impuestas por la UIF.

- La Comisión de Ética del Congreso fue reformada en septiembre de 2004 en un intento por mejorar sus operaciones. Desde su creación en marzo de 2003, no ha logrado encontrar fallas en un solo MP a pesar de las tantas quejas recibidas. Ahora consiste en siete MP bajo el nuevo Presidente. Desde que la comisión fue reformada, ha recomendado una suspensión de 120 días a un MP que atacó a un funcionario del gobierno, pero el Congreso luego redujo la sanción.
- Una comisión creada por el Ministro de Justicia Blado Kresalja en mayo de 2004 para diseñar un programa anticorrupción (ver *Informe Global de la Corrupción 2005*) cayó en julio, luego de la renuncia del ministro en oposición a una nueva ley sobre los medios que permite hasta un 40% de propiedad extranjera en las estaciones de radio y televisión de Perú.
- Una comisión de reclamos y compensaciones para actos de corrupción cometidos por maestros, directores de escuelas y funcionarios de la educación en Lima, fue creada en febrero de 2005.

Intentos frustrados por desmantelar la maquinaria de Fujimori

Tras cuatro años de luchas legales y políticas contra la mafia dirigida por el ex Presidente Alberto Fujimori y su asesor, Vladimiro Montesinos, ha habido algunos logros importantes, aunque parciales. En septiembre de 2004, se habían empezado 201 causas que involucraban más de 1.400 sospechosos, y se han recuperado US \$175 millones. La investigación ha entrado ahora en una fase crucial, focalizándose en la habilidad del estado para sancionar a los responsables.

En esta etapa, las sentencias exitosas lograrán reponer la percepción del público de que la impunidad es la regla en Perú, no la excepción. La renuencia del gobierno a atacar las raíces de la corrupción ha sido confirmada durante el curso de las investigaciones de Luis Vargas, que dirigía la investigación del caso Fujimori–Montesinos, cuando descubrió claros vínculos entre un miembro del círculo íntimo del Presidente Alejandro Toledo y una figura prominente de la organización que saqueó muchas de las riquezas de Perú en los 1990. Las investigaciones

revelaron que César Almeyda, amigo de Toledo, asesor y ex abogado, se comunicaba con el ex general Oscar Villanueva, también conocido como “tesorero” de Montesinos. Las pruebas incluían una conversación en la que Almeyda supuestamente le ofrecía a Villanueva mejores condiciones de prisión a cambio de información que podría ser útil contra los enemigos políticos de Toledo. Villanueva se suicidó cuando se conoció este video en septiembre de 2002. La conversación implicaba a altos funcionarios y Toledo no pudo evitar el arresto posterior de Almeyda. Sin embargo, el caso no quedó ahí. Vargas quería encargarse de la nueva investigación para determinar cuán lejos llegaban los tentáculos de la red Fujimori–Montesinos dentro de la nueva administración. El gobierno demostró una férrea oposición, argumentando que la oficina del investigador especial había sido creada únicamente para tratar eventos ocurridos entre 1990 y 2000 y que su mandato no debía ir más allá. El auditor general, el fiscal general y el jefe del consejo de

defensa legal apoyaron la postura del gobierno, pero el Ministro de Justicia Baldo Kresalja expresaba su acuerdo con la expansión de los términos de referencia iniciales, aunque luego cambió de parecer.

Las relaciones entre el equipo de investigación y el gobierno se deterioraron aún más después de que los medios divulgaran en julio de 2004 que Perú Posible, partido gobernante, había falsificado miles de firmas para registrarse como nuevo partido justo a tiempo para las elecciones generales de 2001. Aparentemente, esto se había logrado por los cercanos vínculos con la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE), órgano electoral, aún bajo el control de Fujimori y Montesinos (ver a continuación).

El mandato de Vargas debía terminar en octubre de 2004, aunque algunos funcionarios ya habían sugerido su reemplazo durante una campaña de prueba que había menospreciado los resultados de su investigación, y su imposibilidad de asegurar mayores condenas o extraditar a Fujimori desde Japón.¹ Vargas podría haberse quedado ahí, si no fuera por la gran protesta y varias encuestas de opinión que demostraban que los Peruanos querían que se quedara. La opinión pública ganó, pero su contrato fue renovado sólo por tres meses, después de los cuales Antonio Maldonado fue designado nuevo investigador especial.

Algunos del equipo de Vargas renunciaron a modo de protesta, argumentando su preocupación de que Maldonado no abordaría el caso de Almeyda con tanta profundidad, ni el tema de la falsificación de firmas, porque implicaban una investigación sobre políticos de alto rango. La convicción de que los corruptos

disfrutaban de inmunidad respecto de los procesos está instaurada en la población, según se percibe de la encuesta de opinión anual llevada a cabo por la ONG Proética, que revela que el 79% de los participantes creen que los cargos por corrupción no conllevan ningún tipo de sanción, y 83% piensa que la corrupción está tan mal o peor que hace cinco años. Con su reputación manchada por supuestos vínculos con el régimen de Fujimori, el gobierno está perdiendo peligrosamente el equilibrio. Atrapado entre el deseo de proteger al presidente y su partido, y el compromiso público de castigar la corrupción, decide mutilar su equipo de investigación especial, más que abrirse a investigaciones más profundas.

La reacción de Toledo al caso de la 'fabrica de firmas'

La popularidad precaria del gobierno de Toledo con los votantes (su índice de audiencia de aprobación al momento de esta publicación llegaba al 10%) se vio aún más afectado por las noticias de las firmas falsificadas para permitir al partido gobernante participar de la elección de 2001.

Entre los métodos supuestamente empleados por Perú Posible estaba la creación de una 'fabrica de firmas', con personal contratado por los jefes del partido encargados de 'fabricar' las 500.000 firmas requeridas por ley para registrar un nuevo partido.

Desde julio de 2004, ha salido a la luz una nueva revelación. Un testigo clave apareció y luego desapareció de manera misteriosa; retiró su declaración original; luego acusó a los políticos de su desaparición, implicando a varios funcionarios en su camino. Mientras continuaba la saga, otros testigos aparecieron con declaraciones

contradictorias y se descubrió otra fábrica de firmas, vinculada al Congresista Rafael Rey y su partido Code-Renovación. Rey era muy conocido por su postura pro-Fujimori en los 1990s, pero aduce haber acabado con las relaciones con el régimen. Esta última revelación crea la impresión de que la mayoría de los partidos falsificaban las firmas y cometían otros actos de corrupción para competir en la elección.

De hecho, se informó de que Fujimori y Montesinos controlaban la comisión electoral, la ONPE y el jurado nacional de las elecciones (JNE). Esta opinión se vio reforzada cuando Heriberto Benítez, uno de los cinco miembros de la comisión parlamentaria establecida para investigar las fábricas de firmas, propuso una amnistía general para todos los partidos implicados para evitar una crisis del sistema político. El Ministro de Vivienda Carlos admitió que Perú Posible había falsificado firmas, pero lo defendió argumentando que los fines – derrotar el régimen de Fujimori– justificaban los medios.

La comisión presentó pocos avances al momento de presentar sus conclusiones en mayo de 2005. Los miembros acordaron que los líderes de Perú Posible, incluyendo al Presidente Toledo, eran responsables, pero no acordaron las sanciones a imponer. Uno de los objetivos de la comisión era indagar al Presidente Toledo, pero el pedido fue negado. Eventualmente, él acordó comparecer con la condición de que la reunión no fuera grabada, una decisión que confirmaba su falta de voluntad para colaborar con la comisión. La causa está ahora en manos del fiscal público.

La causa –y la imposibilidad del Congreso de sancionar a los responsables– sólo contribuyen a la baja percepción que el electorado tiene respecto de los partidos políticos en Perú. Una encuesta realizada por la Universidad de Lima en 2003 muestra que el 81% de los ciudadanos no confía en los partidos políticos.

Samuel Rotta Castilla y Leonardo Narvarte Olivares (Proética)

Lecturas complementarias

Beatriz Boza, *Acceso a la información del Estado: Marco legal y buenas prácticas* (Lima: Fundación Konrad Adenauer, 2004)

Defensoría del Pueblo, 'Índice de Buen Gobierno. Resultados del IBG aplicado a los Gobiernos Regionales en el Perú: enero 2003–junio 2004' (Lima: Defensoría del Pueblo, 2004)

Instituto Prensa y Sociedad (IPYS), *Acceso a la Información de las Entidades del Sector Salud* (Lima: IPYS, 2004)

Felipe Portocarrero S. (ed.), *El Pacto Infame. Estudios sobre la corrupción en Perú* (Lima: Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales en Perú, 2005)

Proética, 'III Conferencia Nacional Anticorrupción', Lima, 2005, transcripciones de procedimientos publicados en

www.proetica.org.pe/Descargas/Conclusiones%20Finales%20TALLERES%20III%20Conferencia.doc Proética (TI Perú): www.proetica.org.pe

Nota

1. Ver *Informe Global de la Corrupción 2004*. Al momento de la publicación, las autoridades japonesas estaban examinando el pedido de extradición presentado a fines de 2004. Los analistas esperan que el pedido fuese

rechazado ya que Fujimori posee ciudadanía japonesa y Japón no extradita de sus ciudadanos. Mientras que la constitución prohíbe su participación en las próximas elecciones, Fujimori dice que todavía considera la posibilidad de actuar en política.

Venezuela

Convenciones:

Convención Interamericana de la OEA contra la Corrupción (ratificada en junio de 1997)
Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (firmada en diciembre de 2003; no ha sido ratificada todavía)

Convención de las Naciones Unidas contra el Crimen Organizado Transnacional (ratificada en mayo de 2002)

Cambios legales e institucionales

- En Julio de 2004, la legislatura aprobó la legislación secundaria que expande las facultades del puesto de defensor del pueblo creado en 1999. La nueva ley especifica que las nuevas responsabilidades del defensor del pueblo ahora incluyen el escrutinio del abuso del poder y las fallas en la provisión de servicios.
- La ley para reformar parcialmente el código penal entró en vigor en marzo de 2005. No logra eliminar la disposición que tipifica las ‘expresiones ofensivas’ dirigidas a los funcionarios públicos lo que dificulta la posibilidad de las organizaciones de la sociedad civil para denunciar actos de corrupción. De hecho, la reforma aumenta las sanciones de aquellos acusados de ‘dañar la reputación de los funcionarios públicos’ de un máximo de 18 meses a 3 años en prisión. La Asociación Interamericana de Prensa dice que esta ley daña seriamente la libertad de prensa. En febrero de 2005, el periodista Ibéyise Pacheco fue condenado a nueve meses de prisión por difamar a un coronel de la armada. La reforma también penaliza a las organizaciones de la sociedad civil por “dar y recibir” recursos nacionales y extranjeros de toda especie, si fueran a dañar la integridad del territorio de la república, la instituciones del estado, o bien desestabilizar el orden social’. Los términos son amplios, lo que significa que las ONG corren el riesgo de ser investigadas por recibir fondos por trabajos pro-democracia. El anterior código penal, que es menos amplio, fue utilizado contra miembros de NGO SUMATE, acusados en noviembre de 2004 de ‘traicionar al país’ por utilizar fondos provenientes de una organización estadounidense National Endowment for Democracy para alentar la participación en un referéndum sobre el mandato del Presidente Hugo Chávez.
- Se crearon nueve nuevas posiciones para Jueces de la Corte Suprema en diciembre de 2004, en un proceso que fue criticado por la interferencia política (ver a continuación).

Falta de independencia del sistema judicial

Un Poder Judicial independiente resulta clave en un estado democrático y esencial en la lucha contra la corrupción. La independencia del Poder Judicial de Venezuela ha sido cuestionada desde que una ley sobre la Corte Suprema de mayo de 2004 reemplazara las

reglamentaciones en vigor desde 1976. La ley fue aprobada por mayoría simple

en la Asamblea Nacional, en vez de los dos tercios de la mayoría requerida según la constitución. Los decanos de las facultades de leyes en cuatro de las universidades del país presentaron un recurso de inconstitucionalidad que

generó un debate nacional acerca de la pérdida de autonomía del Poder

Judicial.¹ Una de las principales preocupaciones era que el proyecto fue promovido por el Congresista Luis Velásquez Alvaray, un político pro-gobierno designado por la Corte Suprema, también Presidente de la comisión responsable de designar y destituir jueces.

El cambio más importante de la ley fue el aumento del número de jueces de 20 a 32. La razón dada fue que los recursos extras ayudarían a acelerar las tareas de la Corte Suprema, aunque estaban bastante avanzados en las causas, según las autoridades.² En este caso, se designaron 17 nuevos jueces, ya que había 5 vacantes más por jubilación o destitución. Las ONG nacionales e internacionales y algunos sectores de la oposición insistieron en que el motivo real detrás de la nueva ley era la necesidad de llevar al Poder Judicial a personas que apoyaran al Presidente Chávez.

Se supone que un comité de designaciones, compuesto por varios sectores de la sociedad, supervisa la selección de jueces de la Corte Suprema según la constitución. En este caso, el comité de designaciones estaba constituido por cinco congresistas del grupo parlamentario pro-gobierno y seis representantes de organizaciones que simpatizan con el gobierno. Por ejemplo, Juan José Molina Bermúdez fue asesor legal de Podemos, partido que apoya al gobierno, y ha presentado exitosamente varios recursos ante la Corte Suprema que dificultaron la jugada de la oposición para llamar a un referéndum en agosto de 2004 para revocar el mandato del Presidente Chávez.

Otro miembro fue Gustavo Hidalgo, designado director general del Ejecutivo

de la Corte Suprema en febrero de 2005. Las organizaciones de la sociedad civil preocupadas por la administración de la justicia se sintieron excluidas del proceso, y lo dijeron públicamente.

Omar Mora Díaz, nuevo Presidente de la Corte Suprema, se define como ‘revolucionario’

(que tiende a significar pro-Chávez) en las entrevistas. El día que asumió su mandato, anunció una purga de jueces incluyendo tres que habían fallado a favor de la oposición. La nueva ley relaja los procedimientos de remoción de jueces si el Consejo Moral de la República (compuesta del defensor del pueblo, el fiscal y auditor general) considera que tienen graves irregularidades.

Esta pérdida de independencia no sólo afecta a los jueces en altos niveles. Según la Corte Suprema, más del 70% de los jueces ocupaban cargos temporales en marzo de 2005, lo que significa que habían sido designados y destituidos sin un procedimiento administrativo. Esto debilita la autonomía del Poder Judicial porque los jueces pueden favorecer los intereses de lo que los ayudan a mantenerse en sus puestos. El argumento se hizo más preciso a principios de 2003 cuando se suspendieron los concursos para ingresar a la carrera judicial, contrario a la constitución. Un veto presidencial de noviembre de 2003 evitó que la Asamblea Nacional adoptara un código de ética para los jueces –también un requerimiento constitucional. En febrero de 2005, Mora Díaz presentó un ‘plan para una transformación revolucionaria’ del poder judicial, que incluye la amplia destitución de los jueces y su sustitución por nuevos jueces tras una capacitación intensa de un mes.

Junto con la preocupación de la falta de independencia que puede dificultar las causas de corrupción que afectan los intereses del gobierno, existen preocupaciones de corrupción más inmediatas. En enero, días después de haber asumido su posición en la Dirección del Poder Judicial, Luis Velásquez Alvaray despidió a todos sus coordinadores y directores. Antes de asumir, Velásquez Alvaray presidió la comisión parlamentaria que investigaba la corrupción judicial.

Desde febrero, algunos reclamos presentados por la ex jefa del directorio ejecutivo, Yolanda Jaimes, al auditor general en noviembre de 2004 llegaron a la prensa. Uno pedía una investigación sobre el sobre-precio en los cursos de capacitación de los jueces, recientemente organizados por el directorio ejecutivo. Según Jaimes, se pagaban US \$520 por hora de capacitación, comparados con los US \$40 cobrados por la empresa que más caro cobra este servicio.

Otra queja incluye la inversión en los fondos de pensión de los empleados del Poder Judicial en instrumentos financieros de riesgo.

Los informes auditados para la segunda mitad de 2004, hechos públicos por la nueva administración del directorio judicial, indicaban que 3.000 empleados habían sido contratados sin autorización y otros de la nomina, no existían. No había registro de proveedores de servicio o compras, incluidos costosos análisis de consultoras que nunca fueron copleados. Las reglamentaciones sobre los contratos se violaban con regularidad y las empresas elegidas no cumplían con los requerimientos técnicos para ser adjudicatarias del contrato.

La cobertura de los medios de estas irregularidades coincidió con el anuncio de un nuevo plan estratégico para el

Poder Judicial. El plan requiere unos US \$47 millones adicionales para el Poder Judicial, pero no incluye mecanismos para asegurar una mayor transparencia en el Poder Judicial y el uso de los fondos.

Corrupción en la petrolera venezolana

La petrolera estatal, Petróleos de Venezuela (PDVSA), es la quinta productora de petróleo en el mundo, y genera más del 40% del presupuesto anual del país. En la primera mitad de 2005, se presentaron una serie de reclamos cuestionando la gestión y transparencia de 'la industria', según se conoce. El estado de resultados auditado no se presenta desde 2002, aunque la ley exige que esta presentación sea anual. Sin estas cifras, es difícil monitorear la salud de la empresa y controlar el uso de los recursos. Según el Banco Central de Venezuela (BCV), es posible asegurar que, al final del ejercicio fiscal 2004, había una diferencia de US \$3.500 millones entre el dinero que se reportó como pago por PDVSA y la cifra que llegó al BCV. Nadie sabe donde fue el dinero, sólo que no fue registrado por el BCV.⁴

Según José Guerra, ex gerente del departamento de investigación del BCV, PDVSA debería haber presentado recibos por US \$9.900 millones en el primer trimestre de 2005, pero sólo reportó US \$6.400 millones. El Ministro de Energía Rafael Ramírez dijo a la prensa en una conferencia de mayo que PDVSA produjo 3,3 millones de barriles al día durante el primer trimestre de 2005, pero 'no se sabe lo que PDVSA hizo con los US \$2.400 millones de la diferencia.'⁵ Domingo Maza Zavala, miembro del directorio del BCV, dijo que las cifras recibidas por el banco en el

primer trimestre eran de US \$4.800 millones, lo que significa que la diferencia puede llegar hasta US \$4.200 millones.

Además, desde agosto de 2003, el Ministerio de Energía no ha publicado el informe anual 'Petróleo y Otras Cifras Estadísticas', o PODE, que proporcionó datos estadísticos clave relacionados al sector del petróleo y empresas internacionales que operan en el país desde 1956. Desde que se nacionalizó la producción de petróleo en 1976, PODE imprimió mensual, trimestral y anualmente la información suministrada por PDVSA, incluyendo los comprobantes netos, la producción promedio diaria, la cifra diaria de crudo procesado en las refinerías, el precio de las regalías y el precio de venta del crudo y productos refinados. A la vez que violan las disposiciones constitucionales sobre el acceso a la información y las leyes anti-corrupción,⁷ estas omisiones privan al público del conocimiento del nivel de producción diario real (el gobierno dice que la producción es de 3,3 millones de barriles al día; las fuentes de la industria ubican la cifra en 2,6 millones).

En términos de beneficios indebidos, han surgido otras acusaciones que involucran comisiones multimillonarias pagadas ilegalmente por exportación.⁸ Los hidrocarburos son cada vez más comercializados por intermediarios que reciben comisiones por cada operación. Un ejemplo de esta práctica cuestionable es la exportación de hidrocarburos sin destino comprobable. La omisión en el destino del petróleo permite a los

administradores un gran espacio para ocultar el costo real del transporte del petróleo. Otro tema de reciente aparición en los medios es el despido masivo de ejecutivos de PDVSA por corrupción, a pesar de que las acusaciones no ofrecen detalle y los acusados no recibieron cargos formales.⁹ El Ministro Rafael Ramírez hizo referencia a 'irregularidades administrativas', no corrupción, en su explicación de los despidos a principios de 2005 de 30 gerentes, y la decisión de no renovar los contratos a 8.000 empleados de PDVSA en el oeste.¹⁰

Los controles internos aplicados a este complejo proceso de explotación, procesamiento y exportación de petróleo y sus derivados son poco estrictos. El auditor general Clodosbaldo Russián insiste en que desde 2000, PDVSA ha sido supervisada desde afuera; la oficina del auditor general en la oficina central de PDVSA fue cerrada; y sólo se mandaban auditores 'cuando era necesario'. En febrero, el Ministro de Energía y Minería fue designado Presidente de PDVSA, terminando así con décadas de separación formal entre la genérica de la industria del petróleo. Julio Montoya, vicepresidente de la Comisión de Energía en la Asamblea Nacional, que investiga las acusaciones anteriores, dijo en mayo de 2005 que hasta en ese momento, la empresa había cometido 226 actos ilícitos.¹¹ Al momento de la preparación de este informe las investigaciones estaban en pleno curso.

Transparencia Venezuela

Lecturas complementarias

Rafael Di Tella and William D. Savedoff, *Diagnosis Corrupción* (Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo, 2002)

María Méndez Peña, 'Estudios y textos acerca de la corrupción. Un intento de sistematización', *Revista FERMENTUM* 40, Universidad de los Andes, Mérida, Venezuela, 2004

Mirador Democrático, *II Seminario internacional Justicia y Transparencia: Perspectivas del Gobierno Judicial y la Sociedad*, informe de la conferencia, Caracas: Junio de 2003

Pérez Perdomo Rogelio, *Corrupción y Revolución en Venezuela 2004*, disponible en www.apunto.com.ve/detalle_news.php?ID=665

Transparencia Venezuela (TI Venezuela): www.transparenciavenezuela.org

Notas

1. www.derechos.org/publicaciones/infanual/2003_04/17justicia.pdf
2. www.tsj.gov.ve/gestion.asp
3. Incluye Human Rights Watch y Provea.
4. See www.descifrado.com/articulo.php?idart=10876&cat=Gobierno
5. *El Nacional* (Venezuela), 18 de mayo de 2005.
6. Ley contra la corrupción. Boletín Oficial N° 5.637, 7 de abril de 2003.
2. 8 *El Nuevo Herald* (Venezuela), 11 de abril de 2005.
10. www.pequiven.pdv.com/noticias/2005/abril/050425_02a_es.htm
11. *El Nacional* (Venezuela), 8 de mayo de 2005.
12. *El Nacional* (Venezuela), 12 de mayo de 2005.

Parte Tres: investigación sobre corrupción

Introducción

*Robin Hodess*¹

El *Informe Global de la Corrupción* de este año presenta nuevamente una importante selección de estudios sobre transparencia y corrupción, en una amplia variedad de temas, desde la relación de la corrupción con los fenómenos socio-económicos, hasta los vínculos entre las implementaciones de políticas y el cambio. Dado el creciente número de estudios y la amplitud de los enfoques utilizados, no hay dudas de que el análisis empírico de la corrupción ha ganado terreno en un gran número de disciplinas de investigación. El desafío de los tomadores de decisiones públicas (*policy makers*) es aumentar el acceso a esta información, y luego interpretar e incorporar estos resultados en sus consecuentes esfuerzos anticorrupción. El repaso de la investigación presentado aquí proporciona una guía de los hallazgos y cómo se ajustan para un mayor entendimiento del problema de la corrupción.

Tendencias de la corrupción

A pesar de que la importancia de la corrupción en la agenda internacional es algo relativamente nuevo, ha habido un creciente interés en entender las mejoras y empeoramientos en términos de niveles de corrupción, desde que la lucha contra la corrupción comenzó en serio hace una década.

Los dos primeros textos presentados en este volumen proporcionan algunas respuestas iniciales a la pregunta: ¿la situación de la corrupción mejora o empeora, de ser así, dónde? El análisis de tendencia presentado por Johann Graf Lambsdorff en el Índice de Percepción de la Corrupción de TI (IPC) –en su onceavo año – es el primer esfuerzo riguroso por establecer las tendencias de las percepciones de la corrupción basadas en percepciones “reales” de cambio. Más que en ajustes metodológicos del IPC en sí, revela que las tendencias más robustas aparecen en casi 30 países, de los cuales, la mitad presenta mejoras reales, mientras que la otra mitad ha empeorado con el tiempo.

Estos hallazgos coinciden con el trabajo del Instituto del Banco Mundial, que ha divulgado su último informe sobre los resultados de ‘La Gobernabilidad Importa’, presentado hallazgos sobre los indicadores de gobernabilidad, incluyendo el de ‘control de la corrupción’ que cubre unos 209 países en el período de 1996–2004. Mientras que hay pocas evidencias de que la gobernabilidad haya mejorado en términos globales, hay evidencias de sus mejoras (o caída) dramáticas en ciertos países. Sin embargo, es más importante que los seis indicadores de gobernabilidad evaluados por el Banco Mundial apunten a un ‘desarrollo de dividendos’ de buena gobernabilidad: traduciendo mejores resultados de gobernabilidad en más altos ingresos. A la luz de debates recientes respecto del aumento de la asistencia de los donantes, en particular para poder lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio, este hallazgo resulta crucial para todos los que consideran que los mejores resultados económicos son posibles sin la mejora de la gobernabilidad.

Las tendencias de la corrupción también pueden cambiar a niveles subnacionales. El uso de datos de condenas por corrupción en una sola agencia federal de EE.UU., Edward Glaeser y Raven muestran que ciertas características dentro de los estados (tales como

bajos ingresos y en especial, bajos niveles de educación) predice la corrupción. Si llevamos su análisis un paso más adelante, se revela que la corrupción ha detenido el crecimiento económico en los estados más afectados, al menos, en los últimos 20 años.

La importancia de la transparencia

En este libro, los beneficios de la transparencia se demuestran en términos empíricos. La investigación llevada a cabo por Saadia Zahidi del Foro Económico Mundial pone énfasis sobre el impacto significativo que la falta de transparencia tiene sobre la posibilidad o gravedad de las crisis bancarias, junto con fenómenos relacionados como el favoritismo y la falta de independencia judicial. Los hallazgos no sólo apoyan una mayor transparencia en el sector financiero, sino también una mayor regulación y adherencia a los principios que aseguren una adecuada supervisión bancaria.

Otra investigación sobre la transparencia se enfoca en su preponderancia en el proceso de presupuesto y en los recibos de pagos que caracterizan el sector del gas y del petróleo. El *International Budget Project*, con sede en Washington DC, llevó a cabo una encuesta para evaluar el acceso público a la información sobre presupuesto en países en desarrollo y en transición. El principal hallazgo fue que, mientras que los presupuestos gubernamentales solían estar disponibles en muchos países, su control y evaluación eran débiles y no había facilidades para que el público interpretase el presupuesto. Este rendimiento relativamente pobre en el ámbito de la transparencia presupuestaria impide la comprensión por parte del ciudadano de las prioridades de las políticas públicas y reduce la rendición de cuentas de los gobiernos.

Construyendo sobre el éxito de ‘Hagan Público lo Pagan’, una campaña internacional para el aumento de la transparencia en los pagos, recibos y gestión de los ingresos de petróleo, gas, y minería en países en desarrollo, Save the Children Fund UK condujo una evaluación de la transparencia de los ingresos. Las prácticas de las principales empresas de gas y petróleo internacionales fueron examinadas en sus países de origen y dentro de las propias empresas. En muchos casos, ninguno de los países involucrados ni las empresas cumplieron los compromisos de revelar los ingresos. Canadá, donde existe una estricta regulación sobre los títulos valores, lideró el grupo en términos de compromiso de divulgación, y fue el país de origen de algunas de las empresas que mejor rindieron cuentas. Como sucede con el sector bancario, el mensaje principal fue que la regulación debe ser considerada una política si se quiere promover la transparencia con efectividad.

También existen claros vínculos de transparencia en el estudio de TI México sobre la corrupción corporativa. A través de su investigación, TI México buscaba proporcionar un incentivo para que las empresas mejoraran su rendimiento, publicando los nombre de las diez mejores en un ranking de opiniones de expertos sobre ocho aspectos de las buenas prácticas corporativas.

Políticas Anticorrupción: ¿son efectivas?

Otra pregunta clave que se hace en la actualidad la comunidad de tomadores de decisiones públicas (*policy makers*) es el tipo de impacto que tienen varias políticas ‘estándar’ anticorrupción sobre los niveles de corrupción.

Ranjana Mukherjee y Omer Gokcekus evalúan el alcance que tiene sobre la corrupción la declaración de activos que los funcionarios realizan en todo el mundo. Este estudio dice que mientras más tiempo lleven en vigencia -en particular donde existe una amenaza

viable sobre un proceso por la violación de la ley- y mientras más acceso público se tenga a la información, mayor será la relación entre declaración de activos y reducción de la corrupción. En la provincia Inhambane de Mozambique, los funcionarios fiscales sospechan que existen grandes evasiones impositivas por parte de las empresas y han implementado un programa estricto de multas para las trasgresiones menores. Ralf Lanwehr explora las implicaciones de este clima de desconfianza.

Lanwehr considera que los inversores locales y extranjeros se ven influidos por distintos factores en sus elecciones de inversión. Otra de las investigaciones evalúa la fortaleza de las instituciones públicas basadas en su compromiso, capacidades y éxito en la lucha contra la corrupción. TI República Checa creó el Índice V4 para evaluar la calidad de la administración pública, según se relaciona con la disminución de la corrupción en cuatro capitales Visegrád –Bratislava, Budapest, Praga y Varsovia, y Budapest apareció como el claro líder.

Un estudio sobre la administración de las transferencias de fondos de educación a escuelas primarias del estado federal al municipal en Brasil revela importantes filtraciones. TI Brasil analizó las irregularidades descubiertas por auditores federales y concluyó que las autoridades locales carecen de la capacidad para gestionar fondos de manera honesta y efectiva, lo que requiere mayor supervisión a nivel estadual.

La corrupción y la salud – trazar el vínculo empírico

Muchas de las suposiciones y recomendaciones sobre la salud presentadas en la sección temática de este *Informe Global de la Corrupción* se basan en hallazgos de la investigación que muestran el alto costo de la corrupción para los sistemas de salud y para los pacientes.

TI Bangladesh utiliza una amplia selección de herramientas de investigación, incluyendo encuestas a hogares, para proporcionar evidencias de corrupción en el sector de la salud. Siendo éste considerado el cuarto sector más corrupto en Bangladesh, según la encuesta más reciente del capítulo nacional. De los ciudadanos de Bangladesh que necesitan cuidados hospitalarios, 1 de cada 4 tuvo que pagar algún soborno por los servicios; y 9 de 10 de los que necesitaban medicamentos tuvieron que pagar, a pesar de la supuesta distribución gratuita.

El capítulo nacional de TI en Colombia también tiene una rica experiencia y se mantiene a la vanguardia del desarrollo de herramientas de evaluación en entidades del sector público. Los resultados del Índice de Integridad para las Entidades Públicas reflejan hallazgos relevantes en el sistema de salud. Casi dos tercios de las alrededor de 20 instituciones de salud incluidas en el Índice de Integridad presentan alto riesgo de corrupción.

En Bulgaria, Patrick Meagher lideró el proyecto de investigación que evaluó el proceso de selección de medicamentos para el sistema de salud, y las compras farmacéuticas por parte de los hospitales en todo el país. Al categorizar el rendimiento del país en estas dos áreas, enfocarse en la integridad institucional puede resultar útil para identificar las debilidades, pero hace hincapié en que las políticas de prescripciones deben hacerse en el marco de un mayor análisis que tome en cuenta el nivel disponible de capacidad y recursos.

La corrupción en el mundo: distintas experiencias de los ciudadanos

Muchos investigadores, incluyendo los de los capítulos nacionales de TI, exploran el porcentaje de ciudadanos que pagan sobornos, en particular a funcionarios del sector público, ya sea para evitar problemas o bien recibir un servicio al que tendrían derecho sin costo alguno. Mientras que la encuesta sobre la ‘experiencia de la corrupción’ no es nueva, algunas herramientas de investigación están empezando a marcar tendencias en el tiempo, complementando el análisis de la tendencia mundial de la encuesta internacional antes mencionada.

Recientemente, la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) llevó a cabo una docena de encuestas en América Latina sobre la percepción y comportamiento sobre la corrupción. Esta última desde la perspectiva de la victimización, siendo los bolivianos los más afectados. El estudio también abarca la demanda de soborno de las instituciones gubernamentales, que muestran una gran variación en todos los países encuestados. El resultado apunta a la relación entre la experiencia con la corrupción y el decreciente apoyo a la democracia, un hallazgo que tiene gran relevancia para las políticas de consolidación de la democracia en la región.

En los territorios palestinos, TI Palestina encargó una encuesta de opinión pública basada en tipos, niveles y lugar donde se da la corrupción. La encuesta demostró que los palestinos asociaban la corrupción mayoritariamente con *wasta*, una forma de nepotismo. Se reveló que la corrupción reinaba en los organismos de empleo, tales como bolsas de trabajo, y en la policía. Surgieron diferencias significativas en Cisjordania y la franja de Gaza; por ejemplo, las instituciones educativas aparecieron como las más corruptas en Cisjordania, lo que hizo que estos hallazgos se conviertan en relevantes para el proceso de reforma de políticas.

Miremos hacia adelante

Los estudios seleccionados para este volumen demuestran una serie de avances en el alcance y los métodos utilizados en las investigaciones de corrupción. Primero, el análisis de las encuestas internacionales respecto a la percepción de corrupción puede usarse para evaluar los cambios en el tiempo, un aspecto más que bienvenido a esta valiosa fuente de datos sobre corrupción.

La comunidad investigadora necesitará continuar innovando y suministrar pruebas de ‘ganancias’ y ‘pérdidas’ en la batalla contra la corrupción pero esta información resulta crucial si se quiere mantener el *momentum* en la lucha contra la corrupción, o aumentarlo. Investigaciones recientes también demuestran lo importante y difícil que es lograr la transparencia en la práctica en el sector público y privado. El trabajo a futuro va a tener que considerar no sólo los compromisos respecto de la transparencia sino también el rendimiento. Algunos esfuerzos de investigación también evalúan la efectividad de las políticas anticorrupción y las disposiciones dentro de las instituciones públicas. Esto resulta esencial mientras se redefinen los instrumentos de las políticas para ser aplicados en el futuro. Aún se necesitan mayores estudios sobre los pasos para la reforma, y un análisis sobre qué conjunto de reformas sería más efectivo.

Finalmente, las investigaciones empíricas sobre la corrupción continúan proporcionando información de primera sobre la experiencia de la corrupción y sobornos de las personas. No sólo se realizan las encuestas para tener documentación sobre los cambios en la opinión pública a medida que pasa el tiempo, sino también han comenzado a estudiar la

corrupción en un ámbito más preciso dentro de ciertas instituciones, proporcionando amplias pruebas sobre los diagnósticos y remedios que podrían adoptarse en los países. El desafío de la investigación aquí es un mejor entendimiento de el desfase entre las percepciones y las experiencias con la corrupción, y su consecuencia para con el desacuerdo con el sistema democrático.

TI continuará documentando y apoyando esta gran variedad de investigaciones sobre corrupción, sintetizando los resultados e introduciendo nuestros propios esfuerzos de apoyo. También publicando los hallazgos para que sean utilizados por los que están involucrados en los trabajos anticorrupción en todo el mundo.

Nota

1. Robin Hodess es directora de política e investigación de Transparency International.

17 Parámetros de reputación corporativa: un incentivo para las buenas prácticas anticorrupción

Transparencia Mexicana

La reputación de las empresas privadas es altamente sensible a las noticias respecto a las conductas corruptas. Los escándalos financieros de empresas poderosas como Enron y Parmalat son sólo ejemplos de las tremendas consecuencias que enfrentan las empresas cuando su reputación se ve dañada por acciones corruptas o que de manera injusta dañan los intereses de la competencia o los accionistas. A la inversa, las corporaciones que demuestran prácticas de negocios positivas y valores en sus relaciones con la comunidad pueden alentar un compromiso para una sociedad menos corrupta. Con esto en mente, Transparencia Mexicana, el capítulo mexicano de Transparency International, junto con la empresa de investigación de mercado Consulta-Mitofsky, desarrollaron una herramienta, el Índice Mexicano de Reputación Empresarial (IMRE), para enfatizar las buenas prácticas corporativas. El objetivo era proporcionar un incentivo positivo a las corporaciones para mejorar su reputación así como también proveer información acerca de las áreas a mejorar, a la vez que se genera una conciencia pública acerca de las reputaciones de las corporaciones más grandes operando en el país.

El IMRE está basado en las opiniones de un total de 32 gerentes y ejecutivos de las siguientes profesiones: corredores de bolsa, publicistas, analistas económicos, analistas de riesgos económicos, auditores externos, certificadores, funcionarios públicos, abogados corporativos y empresarios.¹

Se les pidió a los participantes que conocieran los sectores de las empresas que se estaban investigando, y se les comunicó que no podrían evaluar las corporaciones con las que tenían algún tipo de relación.

Se les pidió a los participantes que determinaran si la empresa tenía una buena o mala reputación. Se seleccionaron ocho factores basados en estas respuestas: Preocupación por los intereses de los accionistas, inversionistas y socios; Respeto a las leyes y normas vigentes; Atención a clientes y proveedores; Respeto al medio ambiente; Respeto al derecho de los trabajadores; Relación con la comunidad; Relación con la competencia; Compromiso con el desarrollo de México. Se realizó una pregunta cerrada acerca de las áreas de preocupación. Por ejemplo: '¿Qué tan bien piensa que las siguientes empresas tratan a sus clientes y proveedores? Muy bien (1)/ bien (2)/ normal (3)/ mal (4)/ muy mal (5)'. El IMRE tiene una escala de valores de entre uno y cinco: mientras más alto es el valor, mejor es su calificación de reputación.

El IMRE evaluó unas 108 empresas, seleccionadas sobre la base del total de ingresos declarados por la empresa. Las empresas están entre las 500 más grandes de México, según la revista *Expansión*, y operan en una de las siguientes 12 industrias: Alimentos y Bebidas no Alcohólicas; Educación Superior; Automotriz; Industria Farmacéutica; Alcohol y Tabaco; Tiendas de Autoservicio y Departamentales; Obras Públicas y Construcción; Servicios Financieros; Informática y Telecomunicaciones; Medios de Comunicación; Turismo y Autotransporte; Energético.(ver Tabla 17.1.)

Tabla 17.1 Las empresas mejor categorizadas según el IMRE 2004

Table 17.1: Best-standing corporations according to the MECRI 2004

Ranking	Corporation	MECRI 2004
1	Grupo Industrial Bimbo	0.90
2	Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey	0.88
3	PEMEX	0.86
4	Nestlé	0.85
5	Universidad Iberoamericana	0.84
6	Grupo Modelo	0.83
6	Instituto Tecnológico Autónomo de México	0.83
6	Universidad de las Américas, Puebla	0.83
9	Vitro	0.81
9	Coca-Cola FEMSA	0.81
9	Cervecería Cuauhtémoc Moctezuma	0.81

Transparencia Mexicana decidió proporcionar un incentivo positivo para la mejora de las empresas al reconocer públicamente la posición de las 10 empresas con la mejor reputación, más que publicar los nombres de las peores según las mediciones de percepción de la corrupción. Las empresas con la mejor reputación en cada uno de los 12 sectores en estudio y aquellos con el índice más alto para cada una de las ocho variables medidas también fueron reconocidas públicamente. La información acerca de las 108 empresas está disponible para los órganos de control y los ejecutivos de alto rango de cada una de las empresas incluidas para ayudarlos a identificar las áreas de mejora. La información no está disponible al público en general, dado que la idea detrás de este ejercicio es proporcionar incentivos positivos para que las empresas mejoren, tratando de esforzarse por ser incluidas en la lista de los mejores.

Para mayor información, consulte: www.transparenciamexicana.org.mx

Nota

1. Las entrevistas del IMRE 2004 tuvieron lugar entre el 15 de noviembre y el 7 de diciembre de 2003.

21 Eficiencia de las transferencias federales a las municipalidades en Brasil

*Marcos Jose Mendes*¹

Este estudio apunta a analizar las irregularidades no cubiertas por la Oficina del Inspector General (Controladoria Geral da União, CGU) en la administración del Fondo para el Desarrollo y Mantenimiento de la Educación Elemental y Mejora Profesional de los Educadores (FUNDEF). Para poder controlar el FUNDEF y otras transferencias federales, la CGU ha mantenido, desde 2003, un programa sistemático para conducir auditorías al azar en municipalidades en todo el país. A los efectos de este trabajo, sólo se analizarán las transferencias federales, ya que la CGU no audita el uso de fondos estatales ni municipales.

Los fondos federales son una parte importante de los presupuestos municipales, y representan el 62% de los ingresos municipales. Las cuentas municipales se auditan con regularidad por los tribunales de auditoría estatales.

Pero su reputación deja de manifiesto que sólo proporcionar una débil supervisión. Esta se realiza por dos instancias: los concejales municipales cuya reputación también es negativa ya que a menudo están supervisados por las autoridades locales a las que deben auditar; y por las agencias federales que supervisan el uso de los fondos federales transferidos a las municipalidad, que a menudo hacen una supervisión más eficiente. Una de esas agencias federales es el CGU, que elige al azar la municipalidad que quiere auditar.

Estas auditorías cubren todos los programas federales financiados por el gobierno federal en una determinada municipalidad.

Al considerar en detalle uno de los instrumentos de la financiación de la educación pública, el FUNDEF, queremos identificar las debilidades en la gestión de los fondos municipales. El análisis cubre 67 municipalidades del estado de Bahía (22), Maranhão (14), Pará (15) y Piauí (16) que reciben subsidios federales para financiar sus sistemas de educación locales. Estas municipalidades están entre las más pobres del país y fueron elegidas al azar por la CGU, la agencia que envía los auditores a las ciudades. Los auditores analizaron los registros financieros, pero también visitaron escuelas, entrevistaron a maestros, trabajadores y estudiantes, y compararon precios pagados por el gobierno por los bienes y servicios, con los del Mercado local. Los informes de los auditores fueron utilizados para clasificar las irregularidades más comunes encontradas en las municipalidades. La tabla 2.1 muestra las irregularidades más comunes y el porcentaje de municipalidad en las que se observaban estas irregularidades.

Las irregularidades identificadas aparecen como muy nocivas para la calidad y eficiencia del programa. Además, las irregularidades afectan a casi todas las municipalidades de la muestra. Sólo 1% de esta muestra no presenta irregularidad alguna. Este diagnóstico se confirma cuando analizamos la cantidad de dinero involucrada en las irregularidades, como muestra la Tabla 21.2. La suma total de las asignaciones auditadas de FUNDEF llegó a los 161.4 millones de reales (US \$54 millones). Las varias irregularidades enumeradas en la tabla representaron pérdidas totales equivalentes al 13% del presupuesto. El fraude en las compras públicas fue la irregularidad más costosa.

Table 21.1: Main irregularities in terms of the number of municipalities where they were observed

Irregularities	Municipalities % where irregularity observed
The community council created to supervise funds does not work properly or is in practice controlled by the mayor (the authority that should be inspected by the council)	73
Embezzlement (or evidence of embezzlement) of resources by means of fraud (false fiscal documents, goods bought but not received by schools, purchases at prices above the market, etc.)	63
Use of funds in expenditures not characterised as fundamental to education	60
Low quality and organisation of the financial resources management (poor accounting; emission of cheques with no funds; cash withdrawals from bank accounts, which makes it difficult for auditors to check how the money was used, etc.)	52
Evidence of fraud in public procurement (mainly through the creation of 'ghost' competitor companies to create the illusion of a competitive bidding process; or through the division of a single contract into a number of smaller contracts that are below the threshold to hold a competitive contracting process)	43

Table 21.2: Percentage of the total amount of funds received by the municipality from FUNDEF that was embezzled, according to type of irregularity

Irregularity	Mean %	Max. %
Evidence of fraud in procurement	13	55
Embezzlement (or evidence of embezzlement) of resources by means of fraud (false fiscal documents; goods bought but not received by schools; purchases at above-market prices, etc.)	12	45
Embezzlement of funds earmarked to pay teachers (money received by persons other than teachers; fraud and illegal practices in the hiring of teachers, etc.)	11	42
Illegal payment of teachers and other workers ('ghost teachers'; illegal bonuses, etc.)	3	6
Use of funds on expenditures not characterised as fundamental to education	3	12

El alto nivel de irregularidades en la gestión de los fondos de FUNDEF indica que los consejos comunitarios carecen de facultades y recursos necesarios para asegurar que las autoridades locales manejen los fondos de FUNDEF honesta y efectivamente. Es necesario crear otro cuerpo de supervisión o crear sanciones para los miembros de los consejos comunitarios que no cumplen sus tareas. Para poder remediar la falta de personal capaz de manejar las compras, la distribución y la contabilidad en las municipalidades más pobres, los gobiernos intentan implementar un sistema de compras electrónicas para bienes y servicios.

Nota

1. Marcos Jose Mendeses consultor del Senado Brasileiro

22 Índice de Integridad de las Entidades Públicas: Evaluación del sistema de salud de Colombia

*Transparencia por Colombia*¹

Desde 2002, Transparencia por Colombia, el capítulo colombiano de Transparency International, ha producido un Índice Anual de Integridad de las Entidades Públicas, que compara los riesgos de niveles de corrupción en las instituciones públicas del país. El objetivo del índice es proporcionar una herramienta para la sociedad civil para monitorear la transparencia, la integridad y la eficiencia de las instituciones públicas. Dado que las instituciones son evaluadas individualmente, es posible utilizar el índice para evaluar las vulnerabilidades a la corrupción en un sector en particular. Aquí proporcionamos un panorama de los índices y ejemplos de cómo se puede utilizar para evaluar los riesgos de corrupción en el sector de la salud.

El índice categoriza las instituciones públicas según 20 indicadores, los cuales son medidas objetivas.² Los se dividen en tres categorías:

- *Transparencia*. Mide la visibilidad de la organización según el público en general, es evaluada utilizando los siguientes indicadores: información encontrada en el sitio web de la institución; mecanismos para presentar reclamos; transparencia en los procesos de compras; cumplimiento con los sistemas de información nacionales (SICE); mecanismos de responsabilidad, transparencia, accesibilidad y claridad de los procesos burocráticos; esfuerzos anticorrupción y acceso a la información.
- *Investigación y sanción*. Mide el nivel de sanciones y decisiones tomadas por los organismos de control contra los funcionarios de organismos públicos según las sanciones estipuladas para irregularidades fiscales; sanciones disciplinarias; y valor de las decisiones que marcan la irregularidad fiscal como una proporción de la organización del presupuesto. La premisa subyacente es que el alto número de prácticas deshonestas está asociado con escenarios institucionales donde los mecanismos de prevención son deficientes o bien no existen.
- *Eficiencia e institucionalidad*. Mide la eficiencia en el cumplimiento de los objetivos de la misión del organismo. Los indicadores muestran en detalle la simplicidad de los procesos organizacionales, y la claridad y conocimiento de las reglas y los controles, dado que estos factores limitan el margen de discreción del personal, y por lo tanto, el riesgo de corrupción. Los indicadores incluyen: número de reclamos presentados e investigaciones abiertas por el auditor y fiscal público como una proporción del número de funcionarios empleados; los procedimientos para contratar personal; los incentivos para los empleados; el rendimiento de los controles de funciones internos; y la evaluación de la gestión.

Cada uno de estos tres componentes está compuesto de un promedio simple de indicadores en la categoría, y el índice es un promedio de tres, ponderado contra el número de indicadores que comprenden cada componente.

El índice 2004 evalúa el 80% de las entidades públicas al nivel del gobierno central (182 organismos del gobierno central son evaluados).³

Riesgos de corrupción en el sector de la salud

Alrededor del un 12% de las instituciones públicas evaluadas en el Índice Nacional corresponden al sector de la salud. El riesgo de corrupción se considera alto en 59% de ellos.

Una preocupación en particular proviene de los resultados de la provisión de los servicios de salud en instituciones como las Empresas Sociales del Estado (ESE), creadas recientemente en un intento por sortear las ineficiencias y la pobre calidad de los servicios ofrecidos por el Instituto de Seguridad Social (ISS). Mientras que los resultados para el sector de la salud son un poco mejores que los del Índice de 2003, no son satisfactorios en dos de las tres categorías: transparencia (45 en una escala de 1 a 100, donde 100 indica un bajo riesgo de corrupción) y eficiencia e institucionalidad (55 de 100). (Ver Figura 22.1.)

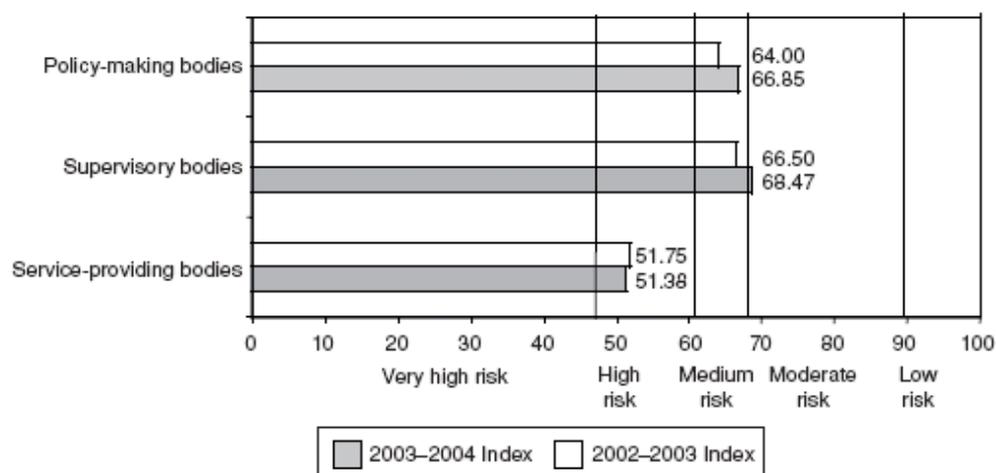


Figura 22.1: Instituciones de Salud Públicas Nacionales

Traducción: Instituciones tomadoras de decisiones. Instituciones de control. Instituciones proveedoras de servicios

Riesgo muy alto – Riesgo alto. Riesgo medio – Riesgo moderado - Bajo Riesgo

En este nivel, se identifican algunos problemas: el puntaje promedio para las agencias sanitarias responsables de dirigir, coordinar, y monitorear la salud y los servicios de seguridad social en cada jurisdicción es de 49,2 en 100, menor que el puntaje promedio por sector. Se considera que más del 35% de estas agencias sanitarias enfrentan de altos a muy altos riesgos de corrupción, mientras que sólo el 12,5% muestra un riesgo moderado. Una comparación de los datos sobre los riesgos de la salud en autoridades sanitarias del estado y los índices de mortalidad infantil 4 sugieren una relación entre la corrupción y los resultados en salud,5 según se ve en la Figura 22.2. Los datos no son concluyentes: no podemos omitir la posibilidad de revertir la causalidad (es decir, que una salud paupérrima lleva a mayores niveles de corrupción), o que una tercera variable, tal como los bajos ingresos per cápita, podría estar incrementando la mortalidad infantil y la corrupción.

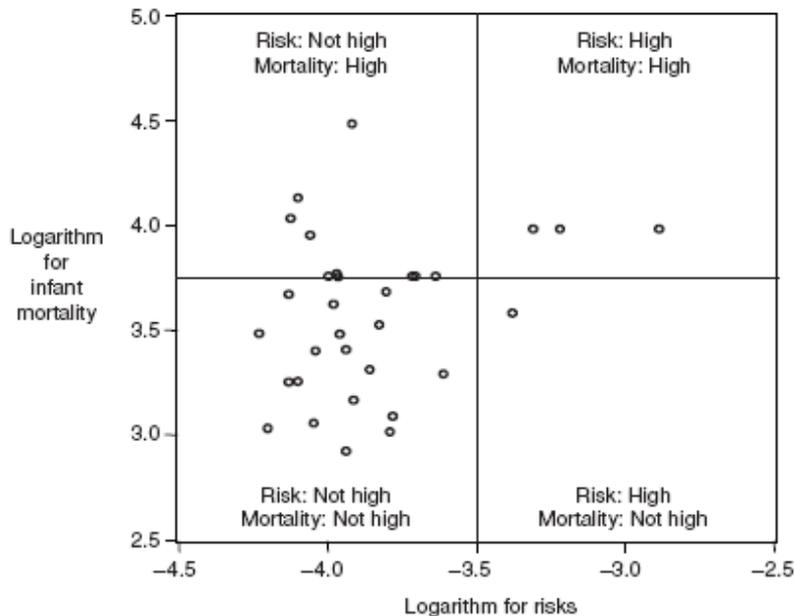


Figure 22.2: Comparison of data on corruption risks and infant mortality rates at state level

Conclusiones

El simple ejercicio anterior muestra como el Índice puede ser utilizado para explorar los costos de la corrupción en sectores específicos, así como también identificar la vulnerabilidad a la corrupción que debe ser tomada en cuenta al formular las políticas públicas. Los resultados sobre las autoridades de la salud alertaron a Transparencia por Colombia sobre la necesidad de desarrollar nuevos indicadores para medir el rendimiento de las autoridades responsables de coordinar, regular y operar los sistemas de salud.

Luego de tres ediciones del Índice, es posible extraer conclusiones preliminares acerca de su impacto. El Índice 2004 refleja una mejora en la respuesta de los funcionarios públicos respecto de las peticiones de información. Las instituciones públicas están interesadas en el Índice como una herramienta de medición que puede ayudar a identificar las debilidades institucionales: más de 600 empleados públicos que representan más del 40% de las instituciones nacionales evaluadas han utilizado el Índice para identificar y ratificar las debilidades. La demanda de información detalla y precisa sobre los riesgos de corrupción han crecido también a nivel país:

La mitad de los 32 estados han organizado foros para debatir los resultados.

Notas

1. La principal investigadora de Transparencia por Colombia es Martha Badel. Contactar:
2. indiceintegridad@transparenciacolombia.org.co
3. Para detalles sobre la primera edición, publicado en 2002, ver *Informe Global de la Corrupción 2004*. La primera edición del Índice utilizó unos 16 indicadores, la mayoría de los cuales son objetivos, con otros que reflejan las opiniones de una muestra de funcionarios públicos de cada institución. Los datos de la encuesta de opinión fueron publicados separadamente en 2004.
4. Colombia tiene tres niveles de gobierno: central, estatal (conocidos como departamentos en Colombia) y municipal.
5. Departamento Nacional de Estadísticas, 'Estimativos Departamentales sobre la Mortalidad Infantil 1985–1993: Perspectivas a mediano plazo 1995–2005', en *Estudios Censales No. 5* (Bogotá: DANE, 1998). Los estimativos se sacan por 1.000 nacimientos vivos.

6. La mortalidad infantil es una de las mejores medidas de influencia de los factores sociales en la salud según Michael Grossman en 'El Modelo de Capital Humano de la Demanda de Salud', Oficina Nacional de Investigación Económica Documentos No. 7078, 1999.

25 Resultado de la encuesta sobre la experiencia de los latinoamericanos respecto de la corrupción

*Eric Kite and Margaret Sarles*¹

La Agencia Estadounidense para el Desarrollo Internacional (USAID) hace un uso creciente de las encuestas ciudadanas para mejorar sus programas de democracia y gobernabilidad y para medir su impacto. En América Latina, USAID ha completado 11 encuestas en 2004, incluyendo Bolivia, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua y Panamá.² Las encuestas prueban la percepción sobre las conductas corruptas, la victimización de la corrupción, que puede ser desglosado por los atributos personales (género, región, edad, etnias, ingresos, etc.) tabulados con el comportamiento político.

Los resultados de la encuesta permiten un análisis en profundidad de los efectos de la corrupción, determinando los problemas de corrupción más importantes para ciudadanos, identificando reformas potenciales, y sugiriendo enfoques prometedores para la reforma anticorrupción. En algunos países, estas encuestas ya se han realizado dos o tres veces, permitiendo el estudio de la corrupción y la tendencia de la democracia. Las comparaciones en el tiempo también proporcionan una herramienta de asistencia para complementar los programas de USAID según la naturaleza evolutiva del problema.

Las encuestas proporcionan evidencia cuantitativa del efecto corrosivo de la corrupción en el apoyo de los ciudadanos a la democracia y a las instituciones democráticas. Entre todos los factores examinados, *la corrupción, junto con las preocupaciones sobre seguridad de los ciudadanos, tiene el efecto más devastador sobre la confianza de los ciudadanos en la democracia y las instituciones democráticas.* Existe una fuerte correlación negativa entre el número de veces que uno es víctima de la corrupción y el nivel de apoyo a las instituciones democráticas (ver Figura 25.1).

Sólo el delito tiene un impacto similar.

Por ejemplo, en Nicaragua, el "apoyo del sistema" para la democracia cae a la mitad para un ciudadano que ha sido frecuentemente presionado (cuatro veces o más) para pagar un soborno. En estos casos, los ciudadanos están ansiosos por considerar el abandono de la democracia como un sistema político a favor de opciones más autoritarias. La implicación de estos hallazgos para los gobiernos y los que apoyan las reformas democráticas es que las reformas anticorrupción serias y planeadas deben jugar un rol crítico en la estrategia de consolidación democrática.

Otro hallazgo general se relaciona con el nivel de los sobornos en cada país, aquí se evalúa por la victimización de la corrupción. En general, en América Central y en Colombia la cifra fue de alrededor del 15% (ver Figura 25.2). Los ciudadanos de Bolivia, México y Ecuador reportaron haber experimentado sobornos mucho más frecuentemente.

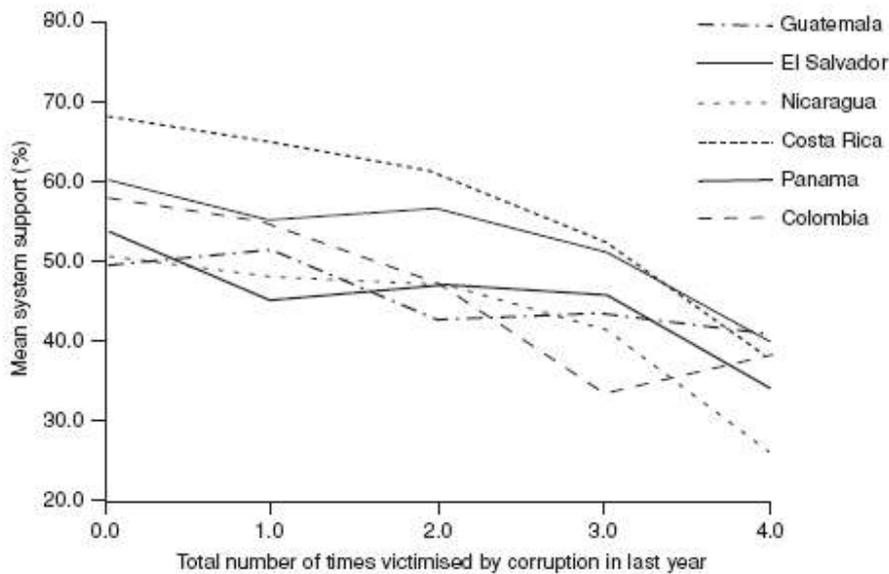


Figure 25.1: Impact of corruption victimisation on system support

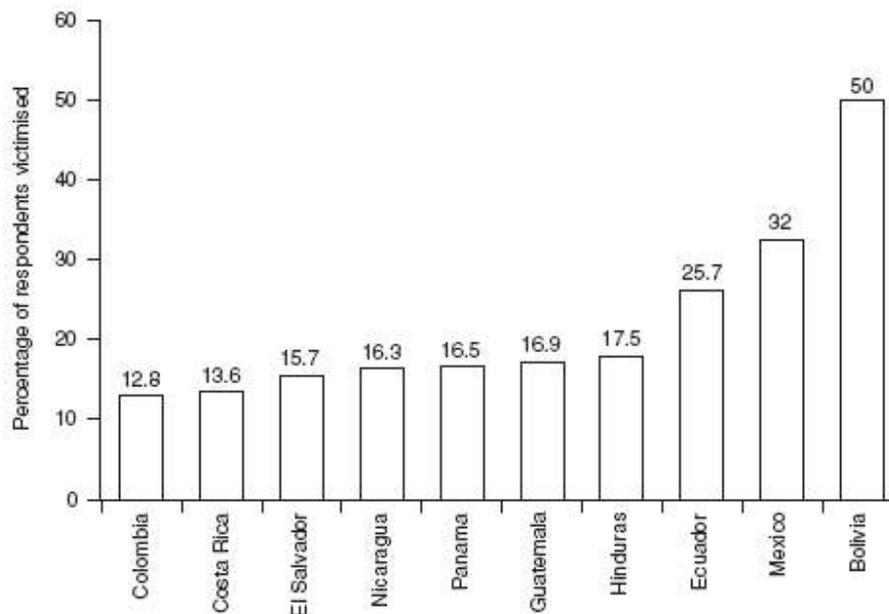


Figure 25.2: Total index of corruption victimisation

Las encuestas también preguntaron a los ciudadanos qué instituciones gubernamentales específicas les habían exigido sobornos. Los resultados variaron ampliamente entre los países y las instituciones, y proporcionaron valiosos datos para los que intentan planificar programas anticorrupción efectivos.

La Tabla 25.1 considera nueve países, resumiendo las respuestas de los ciudadanos sobre si habían enfrentado demandas de sobornos en diferentes escenarios institucionales: para

evitar una falsa acusación de la policía, otras demandas de la policía, empleados públicos, empleados municipales, tribunales, servicios de salud, escuelas o empleadores.

Table 25.1: Percentage of respondents who were victimised by bribery, by source of request

	Accused by police	Police demanded bribe	Public employee bribe	Municipal bribe	Bribe at work	Courts	Health service bribe	School bribe
Mexico	9.4	18.0	12.9	20.7	10.3	13.5	9.5	12.7
Guatemala	4.2	6.9	3.3	8.2	6.5	5.0	6.7	8.7
El Salvador	4.7	5.5	4.3	5.3	5.4	4.0	6.6	7.3
Honduras	3.7	5.3	2.7	10.2	9.9	6.6	7.2	11.3
Nicaragua	3.5	3.7	3.4	12.9	12.6	15.5	10.7	9.5
Costa Rica	3.1	3.5	3.2	5.6	4.2	2.7	3.8	8.6
Panama	4.5	6.9	6.0	9.3	6.2	6.5	5.7	6.7
Colombia	4.8	3.8	2.7	5.3	5.6	5.1	7.7	5.5
Ecuador	4.6	9.7	14.8	15.0	11.3	20.5	12.8	23.8

En Ecuador, por ejemplo, en el sector de educación se les pidió a los ciudadanos dos veces más sobornos que en ningún otro país. En México, la policía fue la que más sobornos pidió. Tal vez no sea sorprendente que los gobiernos municipales, como el nivel de gobierno más directamente y frecuentemente en contacto con los ciudadanos, aparezca como en principal foco de demandas de sobornos.

Algunos resultados difieren de los del Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) de Transparency International, ya que probablemente reflejen los propósitos y metodologías de cada una de las herramientas. Los índices tales como el IPC de TI capturan las percepciones y actitudes relativas a la corrupción de envergadura y sistémica entre los funcionarios de alto rango, pero no captura la amplia mayoría de las experiencias de los ciudadanos en sus vidas diarias. Por el contrario, las encuestas de USAID capturan algunas actitudes y percepciones a nivel nacional, pero están centradas sobre las percepciones y experiencias de los ciudadanos. Ambos tipos de medidas tiene su lugar, y pueden ser utilizadas por los tomadores de decisiones públicas (*policy makers*) y los investigadores para complementarlas al examinar el fenómeno de la corrupción en un país.

La experiencia con estas dos encuestas ha sido muy positiva. Los ciudadanos han sido abiertos al contestar a preguntas detalladas acerca de las fuentes de la corrupción que experimentaban en sus vidas diarias. USAID planea proveer los datos de esta encuesta a una comunidad de reformadores lo más amplia posible, así como también a tomadores de decisiones públicas (*policy makers*) e investigadores para que sigan su análisis, al publicarlas en Internet en castellano y en inglés. Asegurar la disponibilidad de los datos de esta encuesta permite que todos podamos revisar los métodos de encuestas y los resultados y, lo que es más importante, utilizar los datos para mejorar las políticas públicas, tener un objetivo más claro sobre las reformas y una medida más precisa de los progresos.

Notas

1. Eric Kite es un funcionario pro-democracia de USAID en Kabul, Afganistán y Margaret Sarles trabaja en la Oficina de Democracia y Gobernabilidad, USAID. Contactar a: mekite@usaid.gov y msarles@usaid.gov
2. Las encuestas 2004 fueron realizadas por encuestadoras latinoamericanas e instituciones de investigación bajo la supervisión técnica del Dr Mitchell Seligson de la Vanderbilt University. Ver documento 'The University of Pittsburgh Latin American Public Opinion Project's Corruption Victimisation Scale' en el *Informe Global de la Corrupción 2004*. La definición de Seligson de 'victimización de la corrupción' hace referencia a la experiencia real de los ciudadanos de la corrupción en el sector público.