

**María González de Asís\***

## *Construcción de coaliciones para luchar contra la corrupción*

**C**rear coaliciones entre la sociedad civil y el gobierno es un paso importante en el combate a la corrupción. La apertura de canales, para que tanto la sociedad civil como los grupos de interés puedan demandar mayor responsabilidad de ambas partes, genera y sustenta una dinámica ciudadano-gobierno que apoyará sustancialmente las reformas. Además, la incorporación de instrumentos de diagnóstico y de talleres con bases amplias en el proceso de construcción de coaliciones ayuda a identificar las oportunidades y prioridades en los esfuerzos de reforma.

La corrupción no es un tema nuevo. Sin embargo, apenas en años recientes, tanto académicos como gobiernos y miembros de la sociedad civil han empezado a darse cuenta de los vínculos entre la corrupción y el crecimiento económico, y de que esta relación distorsiona la asignación de recursos. Comprender lo anterior ha propiciado que en muchos países la sociedad civil presione a sus respectivos gobiernos para un cambio, y ha hecho que muchos gobiernos emprendan una reforma de gran alcance de las instituciones del sector público. Un gran número de gobiernos ha pedido ayuda para diseñar una estrategia eficaz de anticorrupción y han expresado su deseo de involucrar en el proceso a varios grupos de interés.<sup>1</sup>

El Instituto del Banco Mundial (wbi, por sus siglas en inglés) está atendiendo un número cada vez mayor de peticiones de ayuda para idear una estrategia amplia y

\* La autora es miembro del World Bank Institute (1818 Street, N.W. Washington, D.C.). Traducción del inglés de Gabriela Peyrón. Artículo recibido: 01/01; artículo aceptado: 03/01. Palabras clave: estrategia del Banco Mundial/corrupción.

<sup>1</sup> En América Latina, los jefes de Estado de Paraguay, Bolivia, Ecuador, Nicaragua, Colombia y Honduras han pedido ayuda a la comunidad de benefactores.

participativa contra la corrupción. En esa estrategia, el wbi se esfuerza por garantizar el compromiso activo de la sociedad civil, lo cual implica aumentar el apoyo y la comprensión de la agenda de reforma. La estrategia hace uso de herramientas rigurosas de diagnóstico y solicita la creación de un comité directivo formado por representantes de la sociedad civil y del gobierno. Además, la estrategia promueve destacamento de fuerzas, grupos de trabajo y talleres nacionales para discutir las reformas en proceso. Estas actividades se concentran en ámbitos como el poder judicial, la adquisición, la aduana o los medios de comunicación; cada uno de los cuales aporta al proceso diferentes grupos de interés (*stakeholders*).

Las estrategias contra la corrupción tienen muchos frentes y están integradas en la Estrategia de Ayuda al País (Country Assistance Strategy). Operan en estrecha cooperación con la sociedad civil, el gobierno y otros. Una condición previa, necesaria para iniciar el programa, es la existencia de una voluntad política real que permita a la sociedad civil y al gobierno llevar a cabo juntos las reformas. Aunque el wbi está trabajando en muchos países de todo el mundo, este artículo utiliza principalmente los programas de Paraguay y Bolivia para dar ejemplos del trabajo del wbi en el combate a la corrupción.

#### EXPRESIÓN DE UNA VOLUNTAD POLÍTICA

Cuando un gobierno pide apoyo para diseñar un programa contra la corrupción, el wbi envía una misión para que se reúna con el gobierno y miembros de la sociedad civil y evalúe la situación política del país. Estas solicitudes de ayuda surgen a menudo con motivo de acontecimientos como las elecciones o la caída de un gobierno, lo cual brinda una oportunidad para la reforma.

La presencia de un reformador de alto nivel en el gobierno es una condición previa para la ayuda del wbi. Sin embargo, puesto que la voluntad política superior está sujeta a cambio, no se puede contar con ese líder comprometido durante todo el proceso. Por tanto, es necesario que haya otros grupos de interés (*stakeholders*) que apoyen el programa y a veces ejerzan presión para mantener la voluntad política. Si el proceso demuestra que es creíble y sostenible, los grupos de interés de la sociedad civil tienen que involucrarse desde el comienzo. También necesitan

incluir a un sector bastante amplio de la población que resista a los cambios en la voluntad política e impida la politización del proceso.

En Paraguay, por ejemplo, el liderazgo del presidente González Macchi contribuyó a destacar la importancia de las reformas anticorrupción y fomentar la participación en el proceso. Después de asumir el mando en marzo de 1999,<sup>2</sup> solicitó la ayuda del Banco Mundial para hacer un diagnóstico de la corrupción y diseñar un plan de acción eficaz contra ella, a fin de reformar el sector público. En mayo de 1999, el Banco Mundial se reunió con el gobierno de Paraguay y con miembros de la sociedad civil y luego emprendió un extenso programa dirigido por una coalición formada por representantes del gobierno y de la sociedad civil. El nuevo gobierno de Paraguay abrió la oportunidad de diseñar un programa participativo de combate a la corrupción, aun cuando se enfrentaba a un déficit fiscal creciente, a una economía sumida en una profunda depresión y a un colapso de las exportaciones.

En cambio, el proceso de reforma en Bolivia se inició desde arriba con escasa participación de la sociedad civil. El presidente Banzer también solicitó la ayuda del Banco Mundial para desarrollar una estrategia de integridad nacional, pero se rehusó a abrir por completo el proceso ante los grupos de interés fuera del gobierno (*stakeholders*). Aun cuando hubo miembros de la sociedad civil que revisaron el plan de acción preparado por el gobierno, éste carecía de credibilidad pues la sociedad civil no había participado en su desarrollo.

#### CREACIÓN DE UN COMITÉ DIRECTIVO

Para desarrollar estos programas, por lo general se establece un comité directivo que coordine todo el trabajo anticorrupción del país, inclusive el trabajo de distintos benefactores. El equipo del wbi trabaja con representantes de la sociedad civil y del gobierno para que lo asesoren sobre la composición del comité directivo. Durante las reuniones, el equipo expone experiencias de diversos países e incluye los

<sup>2</sup> Después de la elección de Raúl Cubas Grau como presidente en mayo de 1998, fue asesinado en marzo de 1999 el vicepresidente Luis María Argaña. Debido a la sospecha de su participación en el asesinato, el presidente Cubas fue obligado a dejar el cargo el 28 de marzo y fue remplazado por Luis Ángel González Macchi, presidente del Senado. Las débiles instituciones democráticas de Paraguay sufrieron una crisis política y una transferencia abrupta del poder.

criterios para la selección de los miembros del comité. Luego se analiza a los miembros potenciales, se prueban y se llega a un acuerdo hasta generar una lista de diez a quince personas durante las reuniones.

El comité directivo está encabezado por un funcionario de alto rango del gobierno e incluye a todos los miembros importantes del gobierno y de la sociedad civil. En Bolivia, por ejemplo, a la cabeza del comité directivo está el vicepresidente y también participan el ministro de Aduanas, el ministro de Justicia, el ministro de la Presidencia, el Contralor, el Auditor General, la Suprema Corte, el Congreso, el sector privado, la Iglesia, y los medios. En Paraguay, el comité directivo está encabezado por el ministro de la Presidencia y sus miembros son el ministro del Interior, el ministro de Aduanas, el ministro de Finanzas, el Asesor Político de la Presidencia, el Contralor de la República, la Suprema Corte, los partidos políticos, los medios, organizaciones no gubernamentales, los jóvenes, la Iglesia y el sector privado. Mientras que en el comité directivo de Bolivia predominan los miembros del gobierno, el comité de Paraguay tiene un mayor equilibrio entre representantes del gobierno y de la sociedad civil y goza de gran credibilidad en toda la sociedad.

El comité directivo se reúne regularmente para planear una estrategia anticorrupción que debe incluir tanto una propuesta de largo plazo como un plan de acción concreto de corto plazo. El plan de acción se enfoca a la reforma institucional y describe las responsabilidades y la coordinación de cada acción. Los resultados del diagnóstico sirven como base para el trabajo del comité directivo, ayudan a identificar problemas y puntos vulnerables del sector público y cuellos de botella en el desarrollo comercial. Los resultados del estudio también ayudan a priorizar las reformas propuestas.

#### ESTUDIOS DE CONDUCTA

La extensión y la naturaleza de la corrupción en un país se miden a través de estudios y otras herramientas de diagnóstico. Medir la corrupción ayuda a establecer las prioridades de la reforma, al identificar las actividades y las agencias en donde se concentra la corrupción. Se utilizan pruebas concretas para despersonalizar el debate sobre la corrupción, mover el foco de atención hacia temas sustantivos y educar al público acerca de los costos sociales y económicos de la corrupción. También

establece una línea de referencia respecto a la cual pueden medirse más tarde los éxitos y fracasos de la reforma. Los estudios de diagnóstico son, pues, una parte integral de la formación de consensos y del diseño de programas anticorrupción.

Para iniciar el diagnóstico, el equipo se reúne con empresas que sean capaces de llevar a cabo estudios sobre funcionarios públicos, ciudadanos y empresas. Durante esa reunión, se explican en detalle las metas, el alcance y la naturaleza de los estudios y se amplía la información de modo que las firmas puedan presentar propuestas técnicas y financieras. La identificación de una empresa independiente que goce de reputación es fundamental para mantener la credibilidad de los resultados.

Los resultados del estudio identifican los problemas principales de la gobernanza en un conjunto seleccionado de instituciones nacionales, regionales y municipales. Estas instituciones están involucradas en la prestación de servicios públicos, como justicia, salud, educación, aduana y recaudación de impuestos. Los estudios de diagnóstico son la principal fuente de información cualitativa y cuantitativa para las recomendaciones de políticas en las reformas anticorrupción.

Comúnmente, los estudios muestran la presencia de prácticas corruptas sistémicas en áreas muy específicas del sector público. Por regla general, los resultados se corroboran con informes previos que revisan el marco institucional del país. Dichos informes incluyen relaciones de cómo el patrocinio y el clientelismo político impiden la eficacia de muchas agencias.

Durante 1998 y 1999 se llevaron a cabo en Bolivia varios estudios de diagnóstico. En colaboración con la oficina del vicepresidente, el WBI organizó una encuesta nacional a familias (6 851), una encuesta en el sector privado (1 700 compañías), y una encuesta a funcionarios públicos (1 250 de 110 instituciones públicas). El trabajo fue financiado con fondos noruegos proporcionados por el CRET internacional. Las primeras dos encuestas proporcionaron información sobre la percepción que empresas y ciudadanos tienen de la corrupción donde existen puntos de contacto con el público. Las encuestas identificaron áreas institucionales donde se percibía que la corrupción estaba más arraigada, entre ellas la policía nacional, la aduana, el poder judicial, las instituciones que expiden actas de nacimiento, títulos de propiedad, y documentos de identificación nacional, y gobiernos municipales, sobre todo en el eje central del país.

La encuesta a los funcionarios públicos proporcionó información sobre el desempeño del servicio, las prácticas directivas internas y el ambiente institucional de las agencias públicas. Los resultados de la encuesta revelaron que las superintendencias, el Ministerio de la Presidencia, el Banco Central, el Ministerio de Gobierno y el Tribunal Electoral superan a otras instituciones por la calidad de su servicio y los bajos niveles de corrupción, mientras que la administración de impuestos, los departamentos de salud, la aduana y la policía nacional muestran desempeños decepcionantes.

Un minucioso análisis del ámbito institucional en el sector público de Bolivia revela que ni el éxito ni el fracaso relativos de las instituciones públicas son una coincidencia. Detrás de cada historia de éxito hay un sólido estilo de gobernanza apoyado por sistemas de promoción y de reclutamiento basados en el mérito; aislamiento de la intromisión y la interferencia políticas; reglas y procesos internos simples, claros, estables, bien especificados, bien aplicados, bien establecidos y mecanismos de responsabilidad que se cumplen estrictamente; toma de decisiones abierta y transparente que permite delegar la autoridad y la participación del personal en el proceso de la toma de decisiones; una dirección del servicio basada en el desempeño y que está abierta a la retroalimentación y a la crítica de los usuarios; y recursos adecuados para proporcionar una cantidad suficiente de servicios de alta calidad.

En Paraguay también se llevaron a cabo en 1999 los tres tipos de encuestas: una encuesta nacional a familias (2 499), una encuesta en el sector privado (533 empresas) y una encuesta a funcionarios públicos (1 451). Las primeras dos encuestas proporcionaron información sobre la percepción que tienen los ciudadanos y las empresas de la corrupción en áreas específicas del sector público, mientras que la encuesta a los funcionarios públicos se centró en las prácticas laborales y en la administración interna de las instituciones públicas. Los resultados de las encuestas mostraron que el Ministerio de Educación, la Presidencia, el Registro Civil, el servicio postal y la compañía de petróleo han tenido más éxito en frenar la corrupción, mientras que la aduana, la compañía de telecomunicaciones, la Administración de la Seguridad Social, el Ministerio de Finanzas y la Contraloría son consideradas como las instituciones más corruptas.

Los resultados también revelaron que la corrupción tiene un efecto negativo importante en la calidad y accesibilidad del servicio que afecta desproporcionadamen-

te a las pequeñas empresas y a los pobres. Como en los resultados de Bolivia, las comparaciones entre las instituciones de alto y bajo rendimiento muestran que las primeras suelen ser menos politizadas, más meritocráticas, más transparentes en la toma de decisiones, más orientadas al consumidor en la prestación de servicios, y más ricas en recursos financieros y físicos. También han logrado frenar la discusión excesiva mediante la aplicación de reglas simples, bien estipuladas y estables, al mismo tiempo que estimulan la participación del personal en el proceso de la toma de decisiones y permiten la difusión vertical y horizontal de la responsabilidad dentro de la jerarquía.

#### CREACIÓN DE SUBCOMITÉS, PROGRAMAS PILOTO Y CAPACITACIÓN

Los resultados de las encuestas identifican áreas prioritarias para la reforma como el sistema judicial, la procuración de justicia y la aduana. Los miembros del Comité Directivo Anticorrupción (CDAC) forman subcomités para cada una de estas áreas, a fin de desarrollar propuestas de políticas públicas. Estos subcomités utilizan los resultados de los diagnósticos y las mejores prácticas internacionales de reforma como guía para sus propuestas.

El trabajo de los subcomités se complementa a veces con iniciativas piloto que pueden proporcionar resultados tangibles para una población cautelosa. Los programas piloto prometen generar la confianza social y el apoyo político necesarios para el éxito del programa anticorrupción. Cuando se debe el plan nacional, el CDAC puede demostrar que ya está trabajando en reformas específicas y no sólo produciendo "un informe más". El hecho de que el CDAC esté desempeñando un papel activo en la implementación de las reformas anticorrupción refuerza la aceptación del plan nacional.

Para que sean tomadas en cuenta en la selección, las instituciones piloto requieren la presencia de un liderazgo ético poderoso que, junto con la buena voluntad de los funcionarios públicos, acepte que la sociedad civil controle y evalúe de su capacidad. En Paraguay, el CDAC desarrolló programas piloto en tres instituciones. Uno de ellos se ocupó del problema de los delitos financieros en la oficina del fiscal y fue dirigido por el Subcomité Judicial del CDAC. El segundo monitoreó las re-

formas emprendidas en dos oficinas aduanales (Ciudad del Este y Asunción), bajo la jurisdicción del Subcomité de Aduanas del CDAC. El tercer programa piloto revisó tres leyes consideradas necesarias en el combate a la corrupción, bajo la dirección del Subcomité de Procuración del CDAC. Una vez establecidos los programas, los subcomités monitorean su evolución cada tres meses, revisan los datos indiscutibles y la percepción del usuario respecto a eficiencia, eficacia y corrupción.

Durante esta fase de planeación, el WBI proporciona asesoría técnica a los subcomités para el trabajo sustantivo y entrena a los miembros del comité para el desempeño de sus funciones y responsabilidades. Entre estas funciones y responsabilidades se encuentra el uso de instrumentos de diagnóstico para dar prioridad y secuencia a las reformas dentro de las instituciones, prepararse para el Taller de Integridad Nacional, solicitar puntos de vista alternos (por ejemplo, de los partidos políticos, de las ONG y de los medios) y monitorear la implementación de reformas de acuerdo con el plan de acción terminado. La asesoría varía dependiendo de las demandas y necesidades específicas del país y puede incluir talleres para periodistas, reuniones con benefactores, capacitación para grupos de trabajo acerca del uso de herramientas de diagnóstico y provisión de experiencias y herramientas diversas para combatir la corrupción en distintas áreas (por ejemplo, en el ámbito judicial, la aduana y la procuración de justicia).

Durante la fase preparatoria, el comité directivo también se reúne con distintos benefactores para establecer lazos de colaboración en áreas anticorrupción. Se invita a los benefactores a participar en el proceso de los países clientes. Estas reuniones tienen el propósito de aumentar el compromiso de los benefactores en el plan de acción, involucrándolos en el proceso y pidiendo sus puntos de vista. Las reuniones también ayudan a coordinar la asignación de los escasos recursos.

#### PLAN DE ACCIÓN Y TALLER NACIONAL

Una vez terminada la fase preparatoria, el país organiza un taller para discutir el anteproyecto del plan de acción, así como los resultados del estudio y el trabajo del Comité Directivo. A ese taller asisten los principales grupos de interés, que incluyen a representantes de la sociedad civil, del sector empresarial y del gobierno, y está

abierto a los medios de información. El taller produce un plan de acción consensado en el que se comprometen tanto el gobierno como la sociedad civil, y dirige la formación de fuerzas que revisarán las reformas propuestas en áreas específicas. El taller también contribuye a despertar la conciencia del público en general respecto a los costos económicos y sociales de la corrupción, así como las reformas institucionales que se requieren para prevenirla y combatirla.

En Paraguay, por ejemplo, en diciembre de 2000 se llevó a cabo un taller nacional en el que el presidente González Macchi se comprometió públicamente a implementar un programa anticorrupción en su país. En uno de los puntos, dijo que "el primer paso para combatir la corrupción es reconocer que la corrupción existe". Aprobó el plan de acción formulado el año anterior por el comité directivo y, junto con el presidente de la Suprema Corte y el presidente del Congreso, firmó el compromiso para adoptar el plan de acción frente a una audiencia de setecientas personas, entre las cuales había ministros, representantes de la sociedad civil, benefactores y medios de comunicación. La prensa y la televisión locales describieron ampliamente el programa, el plan de acción y el discurso del Presidente. La transparencia del proceso, el compromiso político para la reforma, la capacidad técnica para llevar a cabo las reformas y la participación de la sociedad civil han dado credibilidad al plan de acción y autoridad a los grupos de interés para monitorear su progreso. La participación de los benefactores en el proceso garantizó el apoyo para el plan de acción.

#### MONITOREO Y EVALUACIÓN

Además del monitoreo interno que realiza el comité directivo, el programa anticorrupción utiliza instrumentos de monitoreo externo. El Instituto del Banco Mundial imparte seminarios que requieren la retroalimentación de los participantes para poner en práctica las reformas. El gobierno obtiene información valiosa y la habilidad para determinar cómo se puede mejorar o adaptar el programa de reforma en las distintas agencias.

Después de la fase de implementación, se lleva a cabo una segunda encuesta de diagnóstico para evaluar el efecto de las reformas cada dos o tres años. Mediante la

comparación del desempeño y los indicadores de percepción que miden la eficiencia, el acceso y la transparencia desde el diagnóstico inicial, las personas involucradas pueden ver cuáles áreas han mostrado mejoría y por qué.

La retroalimentación preliminar de los talleres y las encuestas en Bolivia y Paraguay muestran que las metodologías basadas en consensos utilizados para poner en práctica las reformas institucionales sirvieron para aumentar la transparencia, el acceso del público a los servicios y la capacidad del gobierno para manejar los problemas. Con el inicio de un programa participativo, la sociedad civil de estos países se está convirtiendo en parte activa e integral del proceso de toma de decisiones y de elaboración de políticas públicas. Puesto que se involucran en la definición de prioridades y en la determinación de intercambios, los ciudadanos exigen ahora eficiencia en la ejecución de proyectos. Como representantes (*stakeholders*), están autorizados para interesarse en dichos proyectos y monitorear su ejecución.

#### LECCIONES APRENDIDAS HASTA LA FECHA

Estos planteamientos son desarrollos relativamente nuevos, y en la mayoría de los países que los han adoptado, o bien el proceso no ha seguido su curso, o bien no se ha aplicado por completo. El proceso, en su totalidad, tarda mucho tiempo en generar resultados significativos (de diez a quince años). Sin embargo, en el ámbito municipal se puede observar su efecto al cabo de sólo dos años.<sup>3</sup>

Las lecciones aprendidas de estos esfuerzos están sujetas a excepciones y por lo

<sup>3</sup> En el ámbito municipal ha habido muchas experiencias positivas. El programa Campo Elías, por ejemplo, fue diseñado para promover un gobierno municipal eficiente, creíble y transparente en Venezuela e implica el trabajo conjunto del wbi, el alcalde de la ciudad y la sociedad civil. El programa empezó en abril de 1999 y continuó hasta noviembre del mismo año. Una de las metas del programa era una asignación más eficiente y equitativa de los recursos municipales mediante el combate a la corrupción. Antes, los recursos se habían malgastado por prácticas corruptas. A fin de priorizar áreas para la reforma, el alcalde y la sociedad civil utilizaron la participación de grupos de trabajo y elaboraron un plan de acción. Los propios grupos de trabajo propusieron formas innovadoras de abordar los problemas de falta de información, de responsabilidad, así como un marco regulatorio excesivamente complejo. Los grupos identificaron los problemas, los actores para poner en práctica las reformas, los resultados esperados y las soluciones propuestas. El programa utiliza diversas medidas para aumentar la responsabilidad, la transparencia y la credibilidad. El éxito del programa significó una reasignación de los recursos y menor corrupción municipal, la cual se midió con una encuesta a familias al finalizar el programa.

general suponen que hay una oportunidad particular en el país para iniciar un cambio de gran alcance mediante un proceso de participación.

- El compromiso político es indispensable. En todos los ámbitos de gobierno, ésta es una condición fundamental para lograr reformas institucionales extensas, sobre todo para crear sistemas transparentes y responsables y combatir la corrupción. El desarrollo y la implementación satisfactoria de un sistema integrado para combatir la corrupción en el ámbito nacional no es posible sin un compromiso político local.
- Las encuestas constituyen un método útil para despertar la conciencia, diseñar un monitoreo y evaluar las reformas. Las encuestas de diagnóstico son herramientas eficaces para identificar problemas específicos que están correlacionados con la corrupción. Para dar credibilidad al esfuerzo de reforma, la encuesta debe ser realizada por consultores independientes.
- La metodología empleada en este programa hace uso de propuestas innovadoras y participativas que aseguran el consenso entre el gobierno y la sociedad civil. Las encuestas recogen percepciones generales sobre la corrupción y dan voz a todos los grupos de interés en la identificación del problema. La metodología de participación utilizada en los talleres aumenta, entonces, la transparencia y la credibilidad del proceso de toma de decisiones. Los ciudadanos comprenden que poner fin al soborno libera los recursos financieros que así podrían canalizarse a servicios sociales esenciales. Los ciudadanos podrían estar más satisfechos con los servicios y quejarse menos si entendieran que la priorización y los intercambios son necesarios cuando se trabaja con un presupuesto limitado.
- La propuesta de una estructura de consenso aumenta la continuidad de las reformas. Como un amplio sector de la ciudadanía se involucra en la definición de prioridades y en la determinación de intercambios, los ciudadanos exigen eficiencia en la ejecución de los proyectos. En su calidad de responsables, tienen la facultad de interesarse en los proyectos y monitorear su ejecución. A su vez, aumenta la propensión de los ciudadanos a participar en el gobierno.

- La experiencia demuestra los efectos poderosos y benéficos de una mezcla innovadora de voluntad política y capacidad técnica para ejecutar reformas, y una fuerte participación de la sociedad civil encaminada a incrementar la eficiencia, la equidad y la transparencia en un país.