

Unidad de Políticas Comparadas (CSIC)
Documento de trabajo 07-07

Políticas de Lucha contra la Corrupción en Centroamérica y República Dominicana

Eloísa del Pino

Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC)
Unidad de Políticas Comparadas
www.iesam.csic.es

Septiembre 2007

Este documento ha sido publicado en: Colino, C., Molino, I., Parrado, S. y Pino, E. del, 2007. *Avances y obstáculos en el fortalecimiento del Estado en Centroamérica y República Dominicana: un análisis de la capacidad institucional, la reforma de la administración y la gestión pública*. Madrid: INAP. Dicha publicación fue el resultado de una investigación financiada por la AECI y premiada en 2006 por el INAP al mejor trabajo de investigación sobre las Administraciones Públicas Iberoamericanas.

1. INTRODUCCIÓN: EL PERSISTENTE PROBLEMA DE LA CORRUPCIÓN EN CENTROAMÉRICA

La creencia extendida durante algún tiempo sobre el papel funcional de la corrupción en los países en desarrollo queda ya muy alejada de los actuales diagnósticos sobre la calidad de las instituciones en América Latina y en otras parte del mundo. Estos nuevos diagnósticos incluyen investigaciones que describen la corrupción como una verdadera lacra con serias consecuencias para el desarrollo político, económico y social. La mayoría de las nuevas investigaciones sobre corrupción apuestan por entender la corrupción como un problema de gobernabilidad y calidad democrática y limitan el peso atribuido a los factores culturales en los intentos de explicar el fenómeno. Estos factores han hecho que, frente a una postura tolerante o simplemente pasivo-fatalista con la corrupción, hoy, la mayoría de los países latinoamericanos y las más importantes instituciones internacionales con presencia en la región tengan una conciencia clara del problema y hayan consensuado la necesidad de luchar contra la corrupción para potenciar el desarrollo.

Aunque ya desde los años ochenta algunos países latinoamericanos habían empezado a adoptar medidas para combatir la corrupción, la entrada de este asunto en la agenda gubernamental como un objeto de preocupación sistemático se produce a partir de la Cumbre de las Américas celebrada en 1994. El Plan de Acción acordado en dicha Cumbre comprometía a los gobiernos a: 1) realizar las reformas necesarias para conseguir que sus instituciones fueran transparentes y asegurasen la rendición de cuentas; 2) garantizar la vigilancia fortaleciendo los mecanismos internos de investigación y de aplicación de la ley respecto a los actos de corrupción, y facilitando el acceso público a la información necesaria para llevar a cabo una evaluación externa; 3) promulgar normas sobre conflicto de intereses para los funcionarios públicos y medios eficaces contra el enriquecimiento ilícito; 4) llamar la atención a los gobiernos de países terceros para establecer y hacer cumplir la normativa sobre el soborno en las transacciones financieras o comerciales; 5) poner en marcha instrumentos de cooperación en el ámbito judicial y bancario para mejorar la investigación internacional de casos; 6) fortalecer la regulación y la recaudación de impuestos sobre las adquisiciones, la administración de justicia y los procesos electorales y legislativos; 7) conseguir un enfoque hemisférico sobre la corrupción que incluyese la puesta en práctica de medidas para favorecer la extradición y el enjuiciamiento de individuos acusados de estas prácticas.

Los Estados miembros de la Organización de Estados Americanos (OEA) adoptaron a partir de 1996 la *Convención Interamericana contra la Corrupción* (CICC), que es hoy un documento de referencia en la región, aunque de alcance menos ambicioso que la reciente Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (CNUCC). Ésta última requerirá que pasen algunos años para ser ratificada y adoptada por un número significativo de países y para que su funcionamiento sea consensuado. Junto a estas dos grandes Convenciones, hay que destacar también la creación de la Convención Antisoborno de la OCDE en 1997.

La CICC se considera un punto de partida en la mayoría de los diagnósticos sobre corrupción (véase USAID 2004). Una década después de su puesta en marcha, la CICC ha sido ratificada por alrededor de una treintena de países de la OEA y en su marco los gobiernos han adoptado numerosas iniciativas cuyo grado de implementación es monitoreado por expertos nacionales desde 2002, a través del denominado MESICIC (Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención). Mediante este

instrumento, un Comité de Expertos de cada país evalúa la puesta en marcha de determinadas disposiciones seleccionadas de entre las incluidas en la Convención. Al final del proceso el comité emite un informe diagnóstico y un conjunto de recomendaciones.

Es posible que el compromiso de los gobiernos contra la corrupción y la preocupación de las organizaciones internacionales por el fenómeno hayan hecho que la corrupción sea un problema más visible y que al cabo de los años permanezca como un problema persistente¹.

Cuadro 1. Índice de Percepción de la Corrupción (IT) años 2004 - 2005

País	Posición 2004	Posición 2005	IPC 2004	IPC 2005	+/-/=
Argentina	108	97	2.5	2.8	+
Bolivia	122	117	2.2	2.5	+
Chile	20	21	7.4	7.3	-
Colombia	60	55	3.8	4.0	+
Costa Rica	41	51	4.9	4.2	-
Cuba	62	59	3.7	3.8	+
Ecuador	112	117	2.4	2.5	-
El Salvador	51	51	4.2	4.2	=
Guatemala	122	117	2.2	2.5	+
Haití	145	155	1.5	1.8	-
Honduras	114	107	2.3	2.6	+
México	64	65	3.6	3.5	-
Nicaragua	97	107	2.7	2.6	-
Panamá	65	62	3.7	3.5	+
Paraguay	140	144	1.9	2.1	-
Perú	67	65	3.5	3.5	+
R. Dominicana	87	85	2.9	3.0	+
Uruguay	28	32	6.2	5.9	-
Venezuela	114	130	2.3	2.3	-

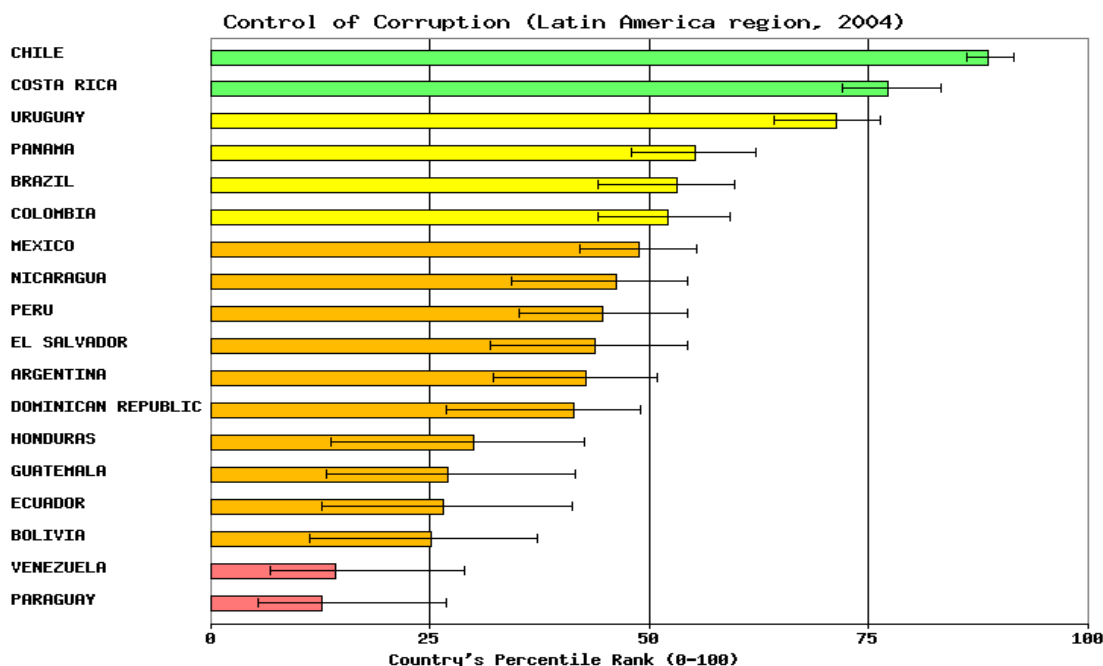
Fuente: en el Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) de IT se clasifica a los países (146 en 2004 y 155 en 2005) con respecto al grado en que es percibida la corrupción entre los funcionarios públicos y los políticos. La puntuación 10 significa que el país es percibido como altamente transparente, mientras que 0 quiere decir que se percibe como altamente corrupto.

El Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) elaborado anualmente por Transparencia Internacional (TI)² ubica desigualmente a los países latinoamericanos en el eje transparencia/ corrupción. Mientras Chile está situado en una posición elevada de la tabla (es el número 20 en 2004 y el 21 en 2005), por encima de otros países como Francia o España que ocupaban en 2004 el lugar número 22, otros países de la región, como Bolivia, Ecuador, Guatemala, Venezuela, Paraguay y, especialmente, Haití, figuran entre los más corruptos del mundo (Cuadro 1)³. Además, la posición de algunos países como Costa Rica, Nicaragua, Ecuador o Venezuela ha empeorado de manera significativa en solo un año.

¹ Durante un largo tiempo los principales indicadores sobre corrupción, los llamados indicadores de primera generación, se han basado en encuestas que preguntan sobre la percepción de corrupción. Aunque este tipo de indicadores se sigue utilizando, en la actualidad se usan otros nuevos, de segunda generación, que se basan en el comportamiento de los entrevistados. Para un breve estado de la cuestión véase Echevarría 2004 y Knack y Manning 2000.

² El IPC se concentra en la corrupción del sector público y la define como el abuso de un cargo público para el beneficio privado. Las encuestas utilizadas en la compilación del Índice de Percepción de Corrupción tienden a hacer preguntas con respecto al abuso del poder público para obtener beneficios privados, por ejemplo, en el soborno de funcionarios públicos en una contratación pública. Las fuentes no hacen distinción entre corrupción administrativa y política. Se trata de un índice compuesto, fruto de encuestas diferentes realizadas por instituciones independientes entre empresarios y analistas de países. Estas y otras informaciones pueden consultarse en <http://www.transparency.org/>.

³ Si se considera el IPC de todo el continente americano para 2005, el país mejor situado es Canadá (8.4), le sigue Estados Unidos (7.6) y después Chile (7.3). La puntuación media del continente es de 3,86. Entre los países mejor



Fuente: Banco Mundial (fecha de consulta febrero de 2006).

Otros indicadores como el de control de la corrupción del Banco Mundial para el año 2004, muestran que América Latina está en un percentil 44.6 frente, por ejemplo, al 91.4 de los países de la OCDE (Kaufmann, Kraay y Mastruzzi 2005). Mientras Chile se sitúa en un percentil del 88.7 dentro de la región, los países centroamericanos ocupan una posición desigual, por ejemplo, Costa Rica alcanza un percentil elevado pero Guatemala y Honduras no superan el 30⁴ (véase cuadro 3).

En definitiva, la corrupción continúa preocupando a los organismos internacionales más importantes con presencia en la región como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Mundial (BM), la propia Unión Europea (UE) o el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Otras organizaciones de la sociedad civil como Transparencia Internacional con sus capítulos nacionales en América Latina han avanzado en la investigación y sensibilización con el tema. Las agencias de cooperación bilateral también se han interesado. El Plan de Fortalecimiento de las Instituciones Democráticas en Iberoamérica de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) incluía ya en 2003 el tema de la corrupción. La cooperación española asume que la corrupción es un problema con consecuencias negativas para la consolidación y el desarrollo de las

situados del mundo se encuentran Finlandia, Nueva Zelanda, Dinamarca, Islandia, Singapur y Suecia y entre los que son percibidos como altamente corruptos Paraguay, Chad, Myanmar, Nigeria, Bangladesh y Haití.

⁴ Los seis indicadores de gobernabilidad, (voz y rendición de cuentas, estabilidad política y ausencia de violencia, efectividad gubernamental, calidad regulatoria, Estado de Derecho y Control de la Corrupción –que mide el abuso del poder público para el beneficio privado, incluyendo la corrupción menor y en gran escala (y la captura del Estado por las elites-), se construyen mediante el tratamiento estadístico de las respuestas a encuestas dirigidas a numerosas empresas, ciudadanos y expertos, instituciones, organizaciones no gubernamentales,... Abarcan 352 variables y 209 países y territorios. Para una explicación más detallada véase Kaufmann, Kraay y Mastruzzi 2005.

democracias centroamericanas. Además se mantiene que la corrupción es un problema de gobernabilidad y, como tal, es posible enfrentarse al mismo.

A partir de ahora, el capítulo se divide en varios apartados. En el primer apartado se realiza un acercamiento a las principales definiciones, las causas y consecuencias de la corrupción⁵. Posteriormente, se recogen las fortalezas y debilidades de la llamada infraestructura ética en la región. En este texto no se intenta profundizar en las consecuencias y las causas que están en el origen del fenómeno de la corrupción para así proponer recomendaciones que mitiguen o solucionen el problema. En este documento se adopta un enfoque más pragmático y se analiza si se han puesto en marcha y con qué resultados determinadas medidas en cada país, bien por los gobiernos nacionales u otros actores como la comunidad de donantes o la sociedad civil. Para ello, se utilizan las evaluaciones de analistas expertos, en especial documentos elaborados por el MESICIC, los capítulos nacionales correspondientes de TI, Probidad, otras cooperaciones y otros patrocinados por el BM y el BID, el CLAD. Además, se han explotado las entrevistas realizadas por el equipo a actores del Estado y de la sociedad civil implicados en la lucha anticorrupción en cada uno de los países de centro América y República Dominicana llevadas a cabo en el año 2006. Finalmente, en las conclusiones se recoge una síntesis de las iniciativas, el diagnóstico y el enfoque y propuestas que tratan de incorporar las *lecciones aprendidas* en materia de lucha contra la corrupción.

2. LA CORRUPCIÓN COMO PROBLEMA TRANSVERSAL: LAS CAUSAS, LAS CONSECUENCIAS Y LA INFRAESTRUCTURA CONTRA LA CORRUPCIÓN

2.1. Definición de la corrupción político- administrativa

Uno de los avances más sustanciales de los últimos años es que se ha logrado consensuar un lenguaje común en materia de corrupción. Las definiciones de las distintas organizaciones internacionales coinciden en los elementos de la definición de corrupción, lo que es imprescindible para organizar las condiciones y medios para su combate. En general se entiende por corrupción: 1) un comportamiento que involucra a los responsables públicos, ya sean políticos y funcionarios; 2) consistente en el mal uso o uso indebido de los poderes que ostentan por razón de su cargo; 3) en concreto, mediante el soborno, la extorsión, el nepotismo, tráfico de influencias, fraude, uso impropio de información o bienes, extracción de dinero,...; 4) para beneficio propio o de terceros; 4) que suele involucrar al sector privado (definiciones de TI, USAID, BID, BM, PNUD en USAID 2004; véase también Libro de Consulta de TI: 5⁶). Además se percibe que el problema no

⁵ El equipo estaba compuesto por César Colino y Salvador Parrado (UNED), Ignacio Molino (UAM) y Eloísa del Pino (CSIC). El objeto de la investigación en la que se enmarca este documento era el análisis sistemático de los programas de reforma de las Administraciones centrales de los países centroamericanos y de la República Dominicana. Para este propósito se realizaron numerosas entrevistas y grupos de discusión con altos funcionarios de la administración del Estado de estos países y análisis documental.

⁶ Libro de Consulta de Transparencia Internacional. El libro se centra en la denominada corrupción administrativa (no tanto en la que llama corrupción política *per se*). Se concentra pues “en las actividades de aquellos individuos que controlan varias actividades o decisiones, gracias a sus posiciones como servidores públicos, ya sea como encargados de formular las políticas o como administradores”. Sin embargo, incluye

atañe a sólo a los países en desarrollo sino también los países desarrollados y que se trata de un proceso integral en que convergen factores de tipo social, económico, cultural y político (Wesberry 2004). Existen innumerables clasificaciones sobre la corrupción, sin embargo, hay cierta coincidencia en distinguir entre la llamada pequeña y gran corrupción (TI, por ejemplo) y entre la que puede ser considerada normal y la sistémica o anormal (Klitgaard 2003). Finalmente, la investigación disponible también ha identificado un rango relativamente definido de consecuencias de la corrupción que justifica la puesta en marcha de iniciativas para combatirla.

2.2. Las consecuencias de la corrupción

La Declaración de Nuevo León de la Cumbre Extraordinaria de las Américas en enero de 2004 sintetizaba algunas de las ampliamente consensuadas consecuencias de la corrupción:

“Reconocemos que la corrupción y la impunidad debilitan las instituciones públicas y privadas, erosionan la moral de los pueblos, atentan contra el Estado de derecho y distorsionan las economías y la asignación de recursos para el desarrollo”.

Desde un punto de vista económico se dispone ya de abundante evidencia empírica para afirmar la existencia de una correlación entre más corrupción y menor desarrollo (Kaufmann, Kraay y Zoido-Lobaton 1999b y Kaufmann 2000). La corrupción tiene consecuencias desincentivadoras tanto sobre los niveles de inversión interna como sobre la inversión externa directa, al tener ésta costes añadidos y no estar garantizada la seguridad jurídica ni la calidad de las instituciones, lo que impacta negativamente en el desarrollo económico (Mauro 1997; Lince de Faria y Mauro 2004). Además aumenta los costes de las transacciones comerciales. El coste de la corrupción también ha sido estudiado y cuantificado en relación a cómo afecta al gasto social y al bienestar público (Lambsdorff 2001) debido a un incremento discrecional del gasto público en contratos de bienes y servicios innecesarios, especialmente en sectores donde es más fácil esconder el desvío ilegítimo de recursos públicos (por ejemplo, en la defensa). En algunos países, tal coste supera con mucho el presupuesto dedicado a sanidad y educación. La corrupción merma los derechos ciudadanos en varios sentidos. Especialmente ciertos colectivos de ciudadanos no pueden disfrutar de servicios públicos o no pueden hacerlo con la debida calidad, lo que impide la redistribución de los ingresos y menoscaba sus posibilidades de desarrollo, provocando así un crecimiento de la pobreza. Finalmente la corrupción socava la eficacia gubernamental de maneras diversas. Las instituciones públicas corruptas atraen a aquellos que buscan el enriquecimiento fácil y a quienes están poco preocupados por el bienestar colectivo, mientras que los profesionales comprometidos en el buen gobierno son retirados, se sienten desmotivados o están demasiado ocupados invirtiendo tiempo y recursos en la lucha anticorrupción. La corrupción también tiene consecuencias sobre las decisiones de países terceros respecto a dónde concentrar los esfuerzos de cooperación desarrollo. El nivel de corrupción o el grado de eficacia en la lucha contra el fenómeno son utilizados como indicadores sobre la capacidad gubernamental. Una baja capacidad de los gobiernos como consecuencia de una alta corrupción, siembra dudas sobre la eficacia última de los

también la conducta corrupta en el sector privado, tanto dentro como fuera de su zona de interacción con el servicio público, que en cualquier caso tiene consecuencias públicas negativas.

recursos destinados a la cooperación, lo que posiblemente hará variar las decisiones sobre los destinatarios y repensar los criterios de merecimiento de la ayuda.

La corrupción tiene consecuencias sobre la legitimidad de la democracia (Seligson 2002). Algunos estudios han detectado que entre los ciudadanos que se sienten víctimas de la corrupción se extiende más fácilmente una cultura política apática u hostil, se hace más difícil exigir un comportamiento cívico como el pago de los impuestos y el apoyo al régimen político es comparativamente menor. Como consecuencia, la legitimidad democrática del sistema en su conjunto se resiente así como la credibilidad de los actores político-administrativos y la de las instituciones, lo que, finalmente y en especial en los países en vías de desarrollo, puede hacer peligrar la estabilidad democrática, propiciando el surgimiento de otras instancias más o menos legítimas de poder político o económico (Kaufman 2000; Collier 2002).

2.3. Las causas de la corrupción

La investigación existente hasta ahora ha podido confirmar una relación estrecha entre algunos factores que se verán a continuación y la proliferación de la corrupción. En general, estos factores podrían resumirse en la no existencia o la ineficacia y el escaso compromiso tanto en el interior del Estado así como en la comunidad internacional con las condiciones y los mecanismos que promueven la responsabilización y obligan a rendir cuentas a los responsables políticos y administrativos (Klitgaard 2003). Tales problemas son señalados en los últimos tiempos como los principales obstáculos en la lucha contra la corrupción.

Aunque no se ha conseguido modelizar el modo en que los *factores culturales* afectan a la corrupción, algunos sostienen que es innegable una relación entre ambas variables (Collier 2002; Johnston 1994). Autores como Huntington (1968) o Grief (1994) han vinculado el protagonismo de una preocupación por los intereses particulares del grupo de pertenencia al más fácil surgimiento de las prácticas de corrupción. Para otros, sin embargo, la corrupción es más el resultado de los incentivos (altos beneficios y alta posibilidad de impunidad) del marco institucional y social, es decir, es un problema vinculado a la gobernabilidad y la calidad democrática. En los países con problemas de gobernabilidad los incentivos para evitar un comportamiento corrupto serán menores al estar debilitados o no existir mecanismos de la responsabilización y la rendición de cuentas. En este sentido un grupo de estos factores está vinculado a la *debilidad de los requisitos clásicos que convierten a los países en democracias* como la existencia de elecciones libres y frecuentes, la existencia de competición partidista, el refuerzo de los derechos de ciudadanía, especialmente los políticos y civiles, la libertad de expresión y prensa, la limpia financiación de los partidos políticos, un sistema claro de selección de los responsables políticos y administrativos. La corrupción se ha relacionado también con la *inexistencia o ineficacia de un marco legal que persiga la corrupción y con un poder judicial parcial e dependiente* de los políticos de turno. Del mismo modo, la lucha contra la corrupción será más compleja si *no existen o son débiles las instituciones fiscalizadoras* que controlen la actuación de las administraciones públicas y los responsables públicos de todos los niveles en el ejercicio de sus responsabilidades. Asimismo, cada vez es más evidente empíricamente el peso de ciertas prácticas en la *comunidad internacional* y el surgimiento y desarrollo de prácticas corruptas. Esta situación ha sido reconocida por distintos gobiernos y organizaciones internacionales que todavía con un éxito relativo tratan de evitar las habituales prácticas de sobornos de las empresas multinacionales a los

responsables públicos locales (Collier 2002). Algunos investigadores han puesto de manifiesto alguna relación entre el bajo nivel de desarrollo de un país y la incidencia de la corrupción (Kaufmann 2000).

La falta de *profesionalización del servicio civil o una función pública en transición* se asocian estrechamente con la proliferación de la corrupción. La inexistencia de inamovilidad de los empleados deja a los profesionales en manos de los caprichos de políticos poco escrupulosos, que suelen estar sometidos sólo ocasional y débilmente a mecanismos de rendición de cuentas. La ausencia de los llamados mecanismos de responsabilidad objetiva (claras directrices, controles e instituciones) sobre el comportamiento ético favorecerá el desarrollo de una cultura de tolerancia al comportamiento ilícito o irregular. La carencia de adecuadas políticas de recursos humanos afecta a la calidad de quienes trabajan en el sector público. Una selección falta de transparencia y poco rigurosa, no conseguirá ni tan siquiera atraer al proceso selectivo a las personas más motivadas y mejor preparadas. La ausencia de formación hará imposible la preparación de los profesionales y la diseminación de los valores centrales del servicio público (la honestidad, el interés general, el bien común, la objetividad, la imparcialidad, el servicio a los ciudadanos, la fidelidad a la constitución y a las normas,..., en definitiva, los que configuran la llamada responsabilidad subjetiva o profesional). Una política retributiva insuficiente no logrará retener a los mejores profesionales que además huirán desmotivados al observar que el sistema no funciona, desperdiciándose así los recursos invertidos en su selección y formación. Una política retributiva insuficiente favorecerá el surgimiento de comportamientos inapropiados entre funcionarios de deben completar sus salarios para llegar a fin de mes o garantizarse una pensión para el retiro.

2.4. La Infraestructura administrativa contra la Corrupción

Se entiende por infraestructura ética el conjunto de herramientas, sistemas y condiciones, internos y externos a las propias organizaciones públicas, que sirven para ejercer el control de la actuación ética de los empleados públicos y para evitar y sancionar actividades inmorales y proporcionar los incentivos para el profesionalismo y los modelos de conducta excelente en la administración (OCDE 1997, Villoria 2000:153).

En general, como se ha sostenido más arriba la mayoría de los diagnósticos académicos y profesionales apuntan claramente y de manera principal a la inexistencia o la ineficacia de mecanismos que obliguen a los responsables públicos a practicar una gestión transparente y rendir cuentas ante los ciudadanos y las instituciones (Clad 2000), y ello tanto en el interior del Estado como en relación con la comunidad internacional.

A efectos analíticos tales mecanismos de rendición de cuentas pueden ser puestos en contexto dentro del marco de la infraestructura ética. Una posible aproximación a la infraestructura ética requeriría un *análisis del contexto* en que actúan las administraciones y los responsables públicos. Aquí se entenderá por tal contexto⁷:

⁷ Sin desconocer su enorme importancia se excluyen aquí otros factores más generales y estructurales del contexto como podrían ser el tipo de democracia o la clase de sistema económico sobre los que la actuación deliberada con el propósito de luchar contra la corrupción es más compleja.

- El papel de la comunidad internacional, partiendo del grado de compromiso político de estos países con la prevención y el castigo en que ellos o sus nacionales puedan verse implicados, hasta otras medidas que implican la aportación de todo tipo de recursos y soporte técnico.
- La cultura político-administrativa local, es decir, las creencias ciudadanas y de los propios responsables públicos, políticos o funcionarios, acerca de las administraciones y los servidores, su cometido, desempeño y honestidad.
- El papel de las organizaciones de la sociedad civil y, en especial, el papel de los medios de comunicación, la existencia de garantías para el desempeño de su labor libremente y el grado de compromiso en la lucha contra la corrupción.
- El grado en que los ciudadanos individuales u organizados pueden acceder al primer escalón, la disponibilidad de información pública, que les permita después maniobrar respecto a eventuales decisiones arbitrarias o cuestionables.

En cuanto a los que podrían denominarse *mecanismos internos*, de responsabilización o *accountability* horizontal, cabría preguntarse si existen instituciones y controles que prevengan de la corrupción y garanticen la transparencia en el interior de las organizaciones de la administración y en especial si,

- Existe sensibilidad de las administraciones públicas con la transparencia y el arbitrio de una estructura de oportunidades para la implicación y la participación ciudadana. Si existe un servicio civil, profesionalizado, que garantice una burocracia representativa, si hay políticas de recursos humanos (retribución, jubilación, formación y selección, esencialmente) que apoyen y promuevan la responsabilización; si existen códigos éticos o normativa específica sobre conflicto de intereses, incompatibilidades, delitos de funcionarios; si existe un sano equilibrio entre profesionalización y politización.
- Si existen o no de mecanismos de control, auditoria, y evaluación de la propia administración pública y, especialmente, el grado de transparencia en el gasto y en las adquisiciones públicas, que es una de las áreas más susceptibles de procesos ilícitos; hasta dónde alcanza la transparencia y competitividad en las licitaciones públicas..., quienes pueden participar en las licitaciones públicas y quiénes están excluidos del proceso; si existen o no listas negras de malas prácticas.

Además, forman parte de la infraestructura administrativa de la lucha contra la corrupción los que podrían denominarse *mecanismos externos* que promueven el ejercicio de responsabilización o rendición de cuentas de los responsables públicos respecto a otros actores, ciudadanos o instituciones, del sistema político. En este sentido hay que tener en cuenta⁸,

⁸ No se incluyen aquí otros mecanismos de responsabilización externa más generales y en los que habría probablemente menos capacidad de intervenir como por ejemplo el control parlamentario directo de los responsables políticos de la administración pública.

- Las instituciones de control como las Procuraduría, Ministerios Públicos, Contraloría y Defensoría, y respecto a ellos será necesario observar su grado de independencia política, funcional y presupuestaria, capacidad ejecutiva real, su funcionamiento y el grado de preparación y profesionalización de las personas que las integran, su capacidad de coordinación y de luchar integradamente contra la corrupción.
- El diseño y eficacia de nuevas instituciones o reformulación de las mismas para encargarse específicamente de la corrupción.

3. DIAGNÓSTICO DE LA INFRAESTRUCTURA ANTICORRUPCIÓN EN CENTROAMÉRICA Y REPÚBLICA DOMINICANA

La mayoría de las propuestas de lucha contra la corrupción diseñadas bien por los gobiernos nacionales, las organizaciones internacionales o las agencias de cooperación se basan en un diagnóstico más o menos pegado al terreno que analiza la presencia de las causas de la corrupción identificadas en el apartado anterior y en qué medida estas causas son refrenadas mediante las medidas puestas en marcha en los últimos años. En este apartado se hace uso de parte de estos diagnósticos que en general coinciden con el realizado sobre el terreno en el proceso de esta investigación.

3.1 Fortalezas y debilidades de las medidas internacionales

Desde 1996, alrededor de una treintena de países de la OEA han adoptado la *Convención Interamericana contra la Corrupción* (CICC) y la mayoría de los ellos ha designado una autoridad central que se responsabiliza de su implementación y evaluación (ver cuadro). Ya se han mencionado más arriba otros importantes esfuerzos como la Convención Antisoborno de la OCDE en 1997, ratificada por los treinta países miembros y seis no miembros, que configura como delito la práctica del soborno por parte de las multinacionales a los funcionarios públicos de países en desarrollo. Finalmente, no puede dejar de citarse la firma en diciembre de 2003 en México de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (CNUCC)⁹.

Cuadro 3. Ratificaciones de las Convenciones Internacionales contra la corrupción por parte de los países centroamericanos

	Convención Interamericana contra la Corrupción (CICC) y Autoridad Central del país designada su aplicación	Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (CNUCC)
Costa Rica	Ratificada 1996 <i>Procuraduría de la Ética Pública (2004)</i>	
El Salvador	Ratificada 1999 Vicepresidencia (con el apoyo de la Comisión Nacional para el Desarrollo Sostenible) ¹⁰	Ratificado en 2004

⁹ Estos documentos pueden verse respectivamente en: CICC en <http://www.oas.org/main/main.asp?sLang=S&sLink=http://www.oas.org/juridico/spanish/Lucha.html>. La Convención de la OCDE en <http://www.oecd.org/dataoecd/43/8/34107314.pdf>; y la Convención de la ONU en: http://www.unodc.org/pdf/crime/convention_corruption/signing/Convention-s.pdf. Para una panorámica completa y actualizada de los instrumentos legales internacionales contra la corrupción véase el compendio realizado por la ONU en 2005: http://www.unodc.org/pdf/corruption/publications_compendium_e.pdf.

¹⁰ En el caso de El Salvador, mientras no ha habido designación de Autoridad Central, la instancia encargada de la CICC ha sido la Vicepresidencia con el apoyo de la Comisión Nacional para el Desarrollo Sostenible (CNDS).

Guatemala	Ratificada 2001 <i>Comisionado Nacional por la Transparencia y contra la Corrupción (2004)</i>	
Honduras	Ratificada 1998 <i>Tribunal Superior de Cuentas (2003)</i>	Ratificada 2005
Nicaragua	Ratificada 1999 <i>Oficina de Ética Pública de la Presidencia de la República y el Ministerio de Relaciones Exteriores (2003)</i>	Ratificada 2006
Panamá	Ratificada 1998 <i>Sala Cuarta de Negocios Generales de la Corte Suprema de Justicia (2001)</i>	Ratificada 2005
República Dominicana	Ratificada 1999 <i>Departamento de Prevención de la Corrupción Administrativa (2004)</i>	

Fuente: elaboración propia (consulta realizada en las bases de datos de la OEA y la ONU el día 15 de mayo de 2006).

En el marco de éstas y otras iniciativas de las agencias bilaterales se han realizado diversos estudios e investigaciones sobre la corrupción y, fruto de ellos, los gobiernos han adoptado un buen número de medidas de combate. Además, en los últimos años algunas de estas organizaciones internacionales han emprendido evaluaciones de las medidas adoptadas por los países. Desde la OEA, en el marco de la CICC, desde 2002, un comité de expertos nacionales evalúa a través del MESICIC la puesta en marcha de algunas disposiciones seleccionadas de entre las incluidas en la Convención. Los informes del MESICIC representan un muy importante y útil esfuerzo de diagnóstico. Existen, sin embargo, algunas cuestiones que deberían mejorarse como la desigual calidad de las evaluaciones por país y, especialmente en algunos casos, el grado de profundidad y detalle de las mismas, en parte debido a los imprecisos indicadores o la dificultad de interpretación de los mismos¹¹. Así mismo, y debido quizá a la excesiva dependencia del ejecutivo de las autoridades centrales encargadas de velar por CICC, la parte de la respuesta que se elabora por las instancias oficiales es superficial. Del mismo modo, algunos análisis como los de TI (TI 2006) han puesto de manifiesto una escasa participación de la sociedad civil en su elaboración y una deficiente, a veces inexistente, difusión de sus resultados de los informes del MESICIC. Dado la importancia de la CICC y las deficiencias mencionadas, sería necesario prioritariamente insistir en la capacitación que debería mejorarse en relación a los expertos tanto de las autoridades centrales como de otras organizaciones que elaboran la información que recoge el comité. Igualmente, otras organizaciones como TI realizan evaluaciones utilizando un esquema idéntico para cada uno de los países, lo que permite analizar de forma comparada los avances en la materia, pero en algunas de ellas pueden detectarse similares problemas.

Además existen algunas iniciativas regionales o bilaterales que involucran a organizaciones internacionales y agencias de cooperación, como por ejemplo, la Convención Interamericana sobre Asistencia Mutua en Materia Penal y el Tratado de Asistencia Legal Mutua en Asuntos Penales entre las Repúblicas de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá que han producido resultados

¹¹ Véase USAID 2004 y compruébese con la lectura de las respuestas oficiales por país y las generalmente críticas respuestas de la sociedad civil (<http://www.oas.org/juridico/spanish/corresp.htm>); los casos son innumerables, por ejemplo, en ocasiones se incorporan datos sobre el número de funcionarios que presentan declaraciones de ingresos y no se comparan con el número de funcionarios que debiera presentarlas, ni se ofrecen datos longitudinales, ni se hace una valoración de estos datos.

destacables en el terreno práctico. Finalmente, hay iniciativas, muchas veces fragmentadas, de cada una de las instituciones que se encargan de la lucha contra la corrupción en el país fruto de cierta presión internacional o bilateral. Aunque este grado de fragmentación ha sido muchas veces criticado debido a que puede dificultar la cooperación, la coordinación, también puede evitar que un débil compromiso político o las dificultades de cualquier tipo que atraviesa una institución arrastre a las demás.

En este sentido, una fortaleza relacionada con la comunidad internacional es la intensa actividad desarrollada en los últimos años y el reconocimiento local de la importancia de la comunidad de donantes en este desarrollo. Sin embargo, existen también algunos inconvenientes vinculados al tema. Probablemente uno de los más llamativos es la dependencia casi en exclusiva de la comunidad de donantes para acciones de lucha contra la corrupción. Ello produce un cierto efecto desincentivador para los gobiernos cuando es la cooperación internacional la que invierte los recursos. En un contexto de escasos recursos económicos y en el que la lucha contra la corrupción no es siempre la primera prioridad gubernamental llegan a producirse situaciones como las siguientes:

“Desde 2002 el tema se ha venido financiando prácticamente por los donantes. Como es un tema que choca con la agenda política:... o de quienes tienen el control político ha habido un recorte presupuestario a las instituciones encargadas de esta función. Ni la Procuraduría ni la Oficina de Ética Pública pueden pedir recursos porque cuando lleguen a la Asamblea Nacional no los van a aprobar y... algunos diputados han dicho no, es que la Procuraduría capta recursos de la comunidad de donantes. Lo que pasa es que los políticos o a muchos políticos no les interesa la institucionalización de la lucha contra la corrupción porque va en contra de sus intereses... Les he explicado a los donantes que debería haber recursos para que los políticos no puedan sacarlo de la agenda o destruyan estas estructuras porque no hay recursos” ENTREVISTA EN NICARAGUA

Además, y a pesar de los reconocibles avances, pueden destacarse algunos obstáculos que impiden o dificultan la eficacia de las medidas que han sido animadas desde los organismos internacionales. Wesberry (2004), en su informe para la Red de Instituciones de Combate a la Corrupción y Rescate de la Ética Pública, encuentra cuatro obstáculos principales. El primero al que se refiere es la ausencia de una institucionalidad internacional específica que asegure el seguimiento de las disposiciones que se adoptan lo que limita su eficacia. De modo que las medidas adoptadas quedan en recomendaciones o declaraciones de intenciones pero están lejos de ser vinculantes para los países. Este investigador destaca como, por ejemplo, según el informe de TI para 2002, algunos de los principales países pagadores de soborno sobre todo en el sector de la construcción y la defensa son países que han firmado la Convención Antisoborno de la OCDE. Asimismo, la mayoría de los informes de evaluación coinciden en la existencia de una escasa cooperación técnica y práctica entre los países. En este sentido, todos los informes de país en el marco del MESICIC por ejemplo, instan a los gobiernos a hacer una relación de áreas en las que sería positiva la cooperación mutua sobre nuevas iniciativas y su eficacia o participación ciudadana u otros aspectos. También se apunta como una debilidad la inexistencia de un seguimiento de las propuestas de colaboración recibidas por parte de otros países y, por tanto, se propone la articulación de tal mecanismo.

Un segundo obstáculo para Wesberry es la fragmentación de las respuestas a la corrupción y la consecuente desproporción entre el poder de la corrupción globalizada y el poder de los organismos de control existentes que sólo actúan en el nivel regional o nacional. Este problema se agrava cuando intervienen actores u organismos transnacionales.

El tercer gran obstáculo, es la falta de adaptación de las soluciones proporcionadas por los organismos internacionales a las peculiaridades culturales y políticas de los países en cuestión, así como la generalidad de estas soluciones que evitan abordar aspectos demasiado específicos. Un cuarto obstáculo es la insuficiente voluntad política de los poderes internacionales, así como de las autoridades de los países desarrollados en el castigo a los corruptos.

3.2. Fortalezas y debilidades de la sociedad civil y de la estructura de oportunidades que las instituciones le ofrecen para ejercer como mecanismo de control vertical

a. La cultura político-administrativa local: las actitudes de los ciudadanos y los propios responsables públicos ante la corrupción

La corrupción se ha hecho en los últimos años un fenómeno perceptible por parte de los ciudadanos centroamericanos. Contribuyen a su mayor visibilidad diversos factores como la extensión de las formas y procedimientos de la democracia, la mayor sensibilización de la sociedad civil y el esfuerzo de las organizaciones internacionales y los gobiernos que en los últimos años han adoptado medidas de prevención, lucha contra el fenómeno y, en general, de detección y denuncia de casos. En un buen número de países de la región, además de la llamada corrupción a pequeña escala, en los últimos años han aparecido casos escandalosos que han llegado a involucrar a algunos presidentes y altos cargos. Esta mayor sensibilización con el tema puede ser considerada como una fortaleza; pero el otro lado de la moneda es la existencia de un cierto desánimo en todos los países debido a que la corrupción se percibe alta y creciente. Por ejemplo, en países como Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras o Nicaragua, entre el 2004 y el 2005, disminuyó la percepción de que se había progresado en reducir la corrupción (Corporación Latinobarómetro 2005).

El Latinobarómetro preguntaba en 2005 a los ciudadanos de cada país por el porcentaje de funcionarios que en su opinión eran corruptos en ese país. Las diferencias entre los distintos países del continente son grandes. De los países centroamericanos y R. Dominicana tres (Panamá, Honduras, Costa Rica) están por debajo del promedio latinoamericano (68 de cada 100: véase la tabla) y cuatro por encima (el Salvador, R. Dominicana, Guatemala y Nicaragua).

Cuadro 4. La percepción sobre la corrupción entre los funcionarios públicos 2005

España	32
Uruguay	41
Chile	48
Brasil	62
<i>Costa Rica</i>	63
Venezuela	65
Colombia	64
<i>Honduras</i>	67
<i>Panamá</i>	67
Paraguay	68
<i>Promedio América Latina</i>	68
<i>El Salvador</i>	69
Bolivia	72

<i>República Dominicana</i>	73
Argentina	74
<i>Guatemala</i>	76
Perú	74
<i>Nicaragua</i>	76
México	77
Ecuador	82

Fuente: Corporación Latinobarómetro 2005 y CIS (www.cis.es para los datos sobre España). Pregunta: *Imagínese que el total de los funcionarios públicos de (nombre del país) fueran 100 y Ud. tuviera que decir cuántos de esos 100 cree que son corruptos. ¿Cuántos diría Ud. que son corruptos?*

Según una encuesta nacional sobre la corrupción del Banco Mundial (2001), para los hondureños la corrupción es el tercer problema del país y las instituciones más corruptas son el Poder judicial, la policía nacional, la administración de tránsito y las alcaldías Municipales (TI-SNI-Honduras 2003). En Costa Rica, cerca de un 75 por ciento de los ciudadanos creen que la corrupción entre los funcionarios públicos está muy generalizada o generalizada. En el caso de Guatemala un 71 de los ciudadanos cree que la corrupción es un fenómeno extendido entre los funcionarios públicos, porcentaje similar al de otros países de la región. A pesar de esta percepción tan extendida sobre la existencia de corrupción debe matizarse que, como también ocurre en otros países tales como Nicaragua, un 85 por ciento de los costarricenses dice no haber sido víctima de la corrupción y sólo un 18 por ciento de los guatemaltecos frente a un 34 por ciento de los mexicanos dicen haberla padecido en el año anterior (Seligson 1999; Azpuru 2004; Vargas-Cullell y Rosero-Bixby 2004). En el Salvador, un 10 por ciento de los ciudadanos dice haber visto a alguien pagar a un empleado público en los dos últimos años (TI-SNI-El Salvador 2003). En Honduras, según la Encuesta Nacional de Corrupción, casi un 12 por ciento de los ciudadanos afirma conocer a alguien que haya pagado un soborno a un funcionario público (TI-SNI-Honduras 2003).

Aunque la mayoría de la población condena la corrupción, existe cierta tolerancia con la que podría denominarse pequeña corrupción. Así, un 7 por ciento de los guatemaltecos considera justificable la mordida. En Costa Rica por ejemplo, un 33 por ciento de los ciudadanos encontraría justificable el pago de un soborno para acelerar los trámites aunque el nivel de tolerancia decrece cuando los asuntos son de mayor entidad como el soborno a un ministro (Vargas-Cullell y Rosero-Bixby 2004). En Nicaragua, el informe de TI-SNI (2003) detalla como el fenómeno de obsequios y agasajos es una práctica común en relación con la administración pública. En este sentido un empresario del país planteaba: *“como el impacto de la corrupción en las actividades de la empresa privada se hace sentir ya tan frecuentemente, se ha llegado al punto de que muchos inversionistas consideran la corrupción como un factor que deben tomar en cuenta en el momento de sus estudios de costos”*. Cerca de un 75 por ciento de los hondureños está de acuerdo con que el soborno es una práctica muy generalizada o generalizada (TI-SNI-Honduras 2003). Según la Encuesta Nacional Anticorrupción del Consejo Nacional Anticorrupción de 2001 en Honduras (citada en TI-SIN-Honduras 2003) el 50 por ciento de las empresas consideran que la corrupción se ha incrementado en los últimos años, menos del 10 por ciento consideran que se haya reducido y piensan que al menos un 10 por ciento de sus fondos podrían estar disponibles si no hubiera corrupción. Entre los empleados públicos, el citado estudio revela que un 74 por ciento de ellos piensan que los niveles de corrupción no han variado en los últimos dos años, un 14 perciben que se han reducido en este periodo y casi un número

igual afirman que se ha incrementado. En el caso del Salvador un 31 por ciento de los empresarios dice sentirse muy afectado directa y negativamente por la corrupción y el porcentaje es más alto entre los pequeños empresarios. (Escobar Nolasco 2005).

Una cierta actitud de tolerancia o asunción por parte de los ciudadanos de la inevitabilidad de la corrupción se vincula a veces a una débil cultura político-administrativa entre las autoridades y responsables políticos y administrativos en lo que se refiere a su comportamiento y sus creencias sobre cómo debe funcionar la administración. En Costa Rica el último informe de la Defensoría de los Habitantes 2004-2005 (2005) destaca que

“en el ámbito del control vertical y horizontal, notamos la molestia y el disgusto de algunos funcionarios cuando se les solicita rendir cuentas de la administración y destino de los recursos del Estado, e incluso realizan intentos, sin la menor timidez y con la mayor irresponsabilidad, de evadir la fiscalización de investigaciones al pretender trasladarlas al otro lado de nuestras fronteras. Por ello, tal y como lo ha venido proponiendo la Defensoría de los Habitantes desde su creación, la transparencia y la rendición de cuentas se imponen como ejes transversales para lograr un buen gobierno en correspondencia con los derechos e intereses de las y los habitantes”.

Asimismo, la reticencia cuando se trata de la transparencia en asuntos como por ejemplo el conocimiento ciudadano de los salarios de los empleados públicos es bien conocida por quienes trabajan en estos temas:

“La auditoría social en este país son sumamente necesarias... esa concepción de que el funcionario debe ser transparente y que con los fondos del Estado debe andar con los bolsillos de fuera... esa cultura se puede crear a partir de la demanda social..” ENTREVISTA EN HONDURAS

La mayoría de los informes procedentes de organizaciones internacionales o nacionales destacan, si bien es cierto que con excepciones, la falta de voluntad política real, más allá de los discursos, en la lucha contra la corrupción. Esta falta de voluntad política se demuestra por ejemplo en el escaso compromiso de los partidos para iniciar un proceso sin retorno hacia la profesionalización de la administración, elemento considerado clave para el combate contra la corrupción. En otros casos las instituciones diseñadas para la lucha contra la corrupción tienen serias limitaciones relacionadas con sus propias competencias e insuficientes recursos económicos o profesionales. Algunos de estos informes denuncian el bloqueo parlamentario, o en otras instancias, de medidas anticorrupción, e incluso de investigaciones y condenas por corrupción de importantes altos cargos.

Quizá una de las consecuencias más negativas de la elevada percepción de corrupción tiene que ver con sus efectos perversos. Seligson, por ejemplo, ha vinculado la percepción de la corrupción, en concreto la frecuencia del soborno en Nicaragua, con un menor apoyo al régimen e incluso con dudas sobre su estabilidad. En Nicaragua, los ciudadanos vinculan la corrupción con la “mala calidad de los servicios públicos y cobros muy alterados” (41,5 por ciento), los impuestos injustificados (15,4 por ciento) o el aumento de vicios, hambre, crisis económica y violencia (11,5 por ciento) (Seligson 1999). Algunos estudios han demostrado que existe una correlación entre la menor satisfacción con la democracia y la victimización fruto de la corrupción (Azpuru 2004). En Nicaragua, la corrupción provoca altos niveles de descontento, existe una mayor sensibilización con el tema y se apoya el fortalecimiento de las medidas para luchar contra ella (Seligson 1999).

b. Una sociedad civil vigilante pero que encuentra limitaciones

Los ciudadanos organizados y los medios de comunicación tienen un papel especialmente relevante en la medida en que ellos pueden aumentar la presión que obligue

a la rendición de cuentas de los políticos y de los funcionarios con los que se relacionan cotidianamente. En general, existe una creciente organización de la sociedad civil alrededor del combate contra la corrupción. En casi todos los países pueden enumerarse algunas organizaciones, muchas veces apoyadas por la cooperación internacional, con cierta presencia en la vida pública. Su papel es creciente en la proposición de mejoras o de nueva legislación o incluso acudiendo a los tribunales de justicia. En algunos países la participación ciudadana en la lucha contra la corrupción ha sido muy importante. En Nicaragua la labor de los medios y otras organizaciones de la sociedad civil se movilizaron recogiendo más de 600.000 firmas para conseguir la desaforación del ahora condenado expresidente A. Alemán para que pudiera ser procesado por corrupción (TI-SIN-Nicaragua). Ante un cierto escepticismo con las posibilidades de organizar la lucha contra la corrupción desde el Estado, la solución pasaría por el fortalecimiento de la sociedad civil:

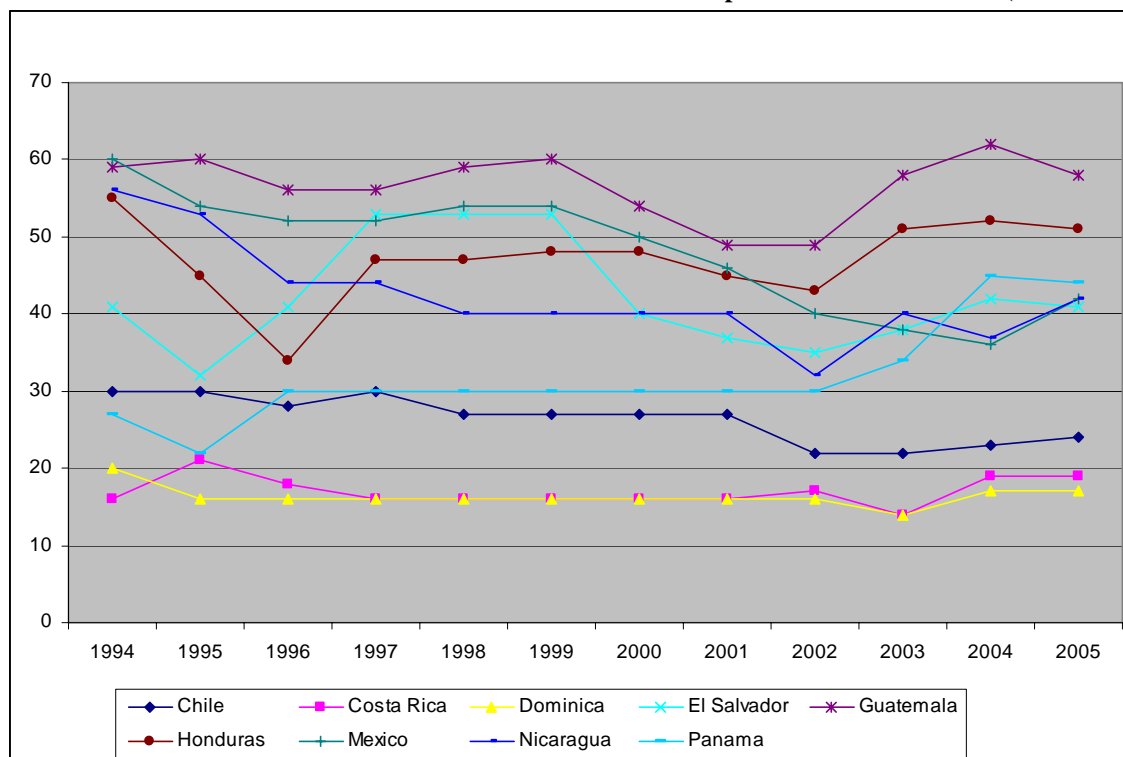
“Si el análisis es ese... la salida no viene sólo de tener legislación ni una organización eficiente [se refiere al Estado]... el otro elemento adicional pero que nos saca fuera del Estado es... cómo puede haber desde la sociedad civil fuerte... para ser un contrabalance del Estado en la rendición de cuentas. Yo creo que puede tener más resultados que poner todos los recursos en las entidades del Estado... En el tema de la organización de sociedad civil y la ciudadanía es como asegurarse que se pueda reunir un movimiento de vigilancia, auditoría social, recursos, desplazamiento de las entidades que no cumplen con la ley... puede ser una Red de Transparencia o identificación de actores clave que puedan tener una incidencia directa en la asignación de recursos”. ENTREVISTA EN HONDURAS

Sin embargo, a pesar de ello, existen debilidades en relación con el papel de la sociedad civil en la lucha contra la corrupción. Algunas de estas debilidades son: la carencia de recursos y apoyo público, excesiva dependencia de la comunidad de donantes, falta de una estructura estable y de personal capacitado, desconocimiento de las convenciones internacionales o de sus instrumentos, entre otras. Finalmente, una reivindicación de estas organizaciones es la necesidad de buscar mecanismos que permitan su integración sistemática en los procesos de adopción de decisiones. En este sentido las iniciativas son innumerables. Cabe destacar alguna como el Consejo Nacional Anticorrupción en Honduras que trabaja en la búsqueda de “contrapartes” en las instituciones del Estado a través de fórmulas diversas como “Alianzas Estratégicas (es el caso la organización hondureña en relación con el Tribunal Superior de Cuentas en 2006). Los capítulos nacionales de TI que aportan una gran cantidad de materiales o investigaciones o de proyectos concretos. Por ejemplo, Acción Ciudadana en Guatemala ha trabajado en cómo puede la sociedad civil participar e impulsar en la aplicación de las Convenciones. En el caso de Panamá la Fundación para el Desarrollo de la Libertad Ciudadana desempeña un papel significativo en el seguimiento de procesos de privatización.

En el entramado de la sociedad civil desempeñan un papel de creciente importancia los medios de comunicación. El papel de los medios de comunicación es el de servir como mecanismo de control vertical de denuncia y también de canal de comunicación entre la administración y los ciudadanos. Los medios encuentran algunas trabas derivadas a veces de restricciones legales, de las dificultades de acceso a la información pública o, incluso, de la sistema electoral. Además, mientras que en algunos países, el índice de libertad de prensa (ver cuadro) es equiparable al de los países de Europa Occidental, como es el caso de Costa Rica e incluso República Dominicana (con 19 y 17 respectivamente para 2005), otros, como Guatemala y Honduras (58 y 51 respectivamente) demuestran una situación más preocupante, todo ello a pesar de la mejora constatable en los últimos años (TI-SIN

Guatemala). Además algunos países como Panamá han sufrido cierto empeoramiento en los últimos años (pasando en 10 años desde un índice de 22 a uno de 44).

Cuadro 5. Evolución del Índice de Libertad de Prensa en varios países Latinoamericanos (1994-2005)



Fuente: elaboración propia a partir de datos de Freedom House (2006)

En Nicaragua, por ejemplo, aunque tanto la libertad de expresión como de prensa se recogen en la Constitución, en la práctica la labor de los periodistas no puede ejercerse con entera libertad debido a las amenazas cuando denuncian casos de corrupción (TI-SIN Nicaragua 2003).

c. Las limitadas oportunidades de acceso a la información pública

El limitado acceso a la información pública tanto para los ciudadanos individuales como la sociedad civil organizada o los medios de comunicación se considera una de las trabas principales para conseguir la transparencia y como uno de los requisitos primeros para articular mínimas formas de participación de los ciudadanos en los asuntos colectivos. Algunos países latinoamericanos como México, Ecuador, Panamá, Colombia, República Dominicana y Perú cuentan con normativa unificada que protege el derecho los ciudadanos a acceder a la información pública y garantiza que cualquiera pueda obtener documentos oficiales. Ello no significa siempre que el acceso ciudadano a la información esté bien garantizado. En el caso de Panamá, por ejemplo, la conocida como Ley de Transparencia de 2002 y su posterior Reglamento de desarrollo, incluyen normas sobre la transparencia en la gestión pública, establece la acción de *Habeas Data* y dicta otras disposiciones sobre la materia. Aunque esta normativa ha supuesto un avance muy positivo respecto a lo existente, resultó restrictiva, limitando los derechos ciudadanos mediante las posibilidades de solicitud de información sólo para “persona interesada”, ello hace que como sostiene la Relatoria Especial para la Libertad de Expresión (citada en MESICIC 2004) sólo el 65 de

las solicitudes se hayan atendido. La nueva legislatura comenzada en 2004 derogó la reglamentación. En R. Dominicana es todavía demasiado pronto para poder observar los efectos de la Ley General de Libre Acceso a la Información Pública de julio de 2004 desarrollada reglamentariamente en 2005, aunque existen algunos avances. Las normas obligan a la apertura de oficinas para el acceso a todas las organizaciones que reciban recursos públicos, incluidos partidos político y ONG, lo que parece ambicioso en exceso. Sin embargo, en la actualidad se planea una experiencia piloto en cinco instituciones con un enfoque más flexible.

En otros lugares como El Salvador, Guatemala, Honduras, Costa Rica y Nicaragua existen algunas normas dispersas y en los últimos se han puesto en marcha distintas iniciativas de la sociedad civil o los parlamentos que persiguen avanzar en esta normativa en la creencia de que es un elemento esencial para prevenir la corrupción y mejorar la transparencia. En el Salvador existen previsiones constitucionales sobre el acceso a la información pero no existe legislación específica e incluso existen algunas normas que limitan el acceso a la misma (Castillo 2004). Aunque algunas instituciones han puesto en marcha algunas iniciativas, es la sociedad civil la que ha luchado por mantener el tema en la agenda pública. En el caso de Costa Rica, existe una amplia pero dispersa normativa sobre el derecho de los ciudadanos a conseguir información pública contenida en ciertas previsiones constitucionales y múltiples referencias a este derecho en varias reglas. Existen asimismo varias sentencias emitidas en los últimos años por la Sala Constitucional costarricense contra el intento de limitar el acceso a la información pública, el acceso a determinados departamentos administrativos, a archivos y registros, la suspensión de la confidencialidad bancaria en casos relacionados con la financiación de los partidos o candidatos políticos y otras en la misma línea. Esta dispersión es en parte responsable del desconocimiento de la normativa tanto por los usuarios como por los servidores públicos lo que trae como consecuencia “una clara limitación en el derecho de acceso a la información” (SC). Además, en la práctica existen todavía dificultades para que el ciudadano pueda disponer de acceso la información y utilizarla (TI-Costa Rica 2004, PNUD-FLACSO Costa Rica 2005). En este sentido, la unificación de esta normativa y su divulgación supondrían un avance importante en Costa Rica, pues el país cuenta ya con instituciones para su monitoreo, la Sala Constitucional y la Defensoría, así como otras organizaciones civiles (Salazar, TI-Costa Rica 2004).

En el caso de Nicaragua aunque existe una normativa dispersa, no hay una Ley de Acceso a la información pública a pesar de la muy intensa movilización social. Esta ausencia, junto con la falta de procedimientos que hagan posible el acceso, la carencia de sistema integrados de información la falta de garantía de conservación de la información cuando se produce un cambio de gobierno, la cultura de celo en el manejo a información de parte de los funcionarios públicos, dificulta la práctica real de este derecho ciudadano. Es interesante destacar la Estrategia Voluntaria de Acceso a la Información (EVA), puesta en marcha desde la presidencia, que se ha planteado como paso previo a la aprobación de una ley de acceso a información pública y que pretende poner la información pública a disposición de la ciudadanía. La experiencia está funcionando ya en algunas instituciones como el Ministerio de Salud, el de Hacienda y Crédito Público, la Dirección General de Ingresos, el Fondo de Inversión Social de Emergencia, el Instituto de Desarrollo Rural y el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos.

En el caso de Guatemala, la única limitación constitucional en cuanto al acceso a la información es la que afecta a las relaciones internacionales y seguridad nacional. Sin embargo, la inexistencia de una normativa específica, una cultura política administrativa patrimonialista y secretista limita este derecho de los ciudadanos. No existe, por ejemplo, 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 (MESICIC 2004 y TI-SIN-Guatemala). En la actualidad se discute una iniciativa de Ley de Acceso a la Información (*habeas data*) que está siendo preparada por la Secretaría de Análisis Estratégico en consulta con las organizaciones sociales dedicadas al tema de los derechos humanos o al tema de la promoción de la transparencia. Aunque tal iniciativa será llevada al Congreso, lo cierto es que será el octavo de los proyectos presentados desde 2000. Como en Nicaragua, en Guatemala existe también una intensa movilización por parte de organizaciones como Acción Ciudadana y Observatorio Ciudadano para el Libre Acceso a la Información en el proyecto “Iniciativa Ciudadana para el libre acceso a la información”. Estas organizaciones han puesto de manifiesto en el marco del proyecto “Monitoreo de Acceso a la Información Pública” (2002-2004) las reiteradas negativas de las instituciones públicas a hacer posible el acceso a la información, que en el periodo electoral ha llegado a alcanzar al 78 por ciento de las solicitudes. En noviembre de 2004, un informe de la CICC diagnosticó que el marco legal e institucional existente no sólo no ayudaba a los ciudadanos a conseguir la información a la que tenían derecho, sino que incentivaba a los funcionarios violar el requerimiento constitucional de tener la información disponible.

En Honduras existe desde 2004 un proyecto de “Ley de Acceso a la Información Pública” que ha sido ampliamente discutido por los partidos políticos y por la sociedad civil y que está aún pendiente de aprobación. La existencia de otras provisiones constitucionales o normativa recogida en otras leyes como la Ley de Simplificación Administrativa o la Ley Orgánica del Tribunal Superior de Cuentas no parecen suficientes “para garantizar el acceso a la información pública, de tal manera que la sociedad civil pueda contar con procesos que garanticen la tramitación oportuna de las solicitudes de información en poder o bajo el control de las instituciones públicas, y que faciliten apelar las decisiones que denieguen dichas solicitudes... previendo además sanciones en caso de incumplimiento de la obligación..., así como otorgar carácter público a la información y documentación relativa a la gestión de los órganos y entidades del sector público, salvo las excepciones establecidas en el ordenamiento...; establecer el derecho a acceder a los archivos de dichos órganos y entidades, y a obtener copias de los documentos y expedientes administrativos, con las limitaciones establecidas en la legislación patria”(MESICIC). Recientemente en 2006 se han introducido mediante decreto algunas reformas que mejoran la garantía del *Habeas Data* pero que están a la espera de ratificación en el legislativo.

3.3. Fortalezas y debilidades de las instituciones públicas

a. Creciente presencia de mecanismo para transparentar la gestión pública¹²

En Costa Rica, algunas instituciones como la Defensoría de los Habitantes y la Contraloría General de la República han empezado a poner en marcha medidas encaminadas a hacer más transparente la relación entre las instituciones privadas y públicas en materia económica. Destaca especialmente la puesta en marcha la llamada Red de Transparencia Institucional (ver Cuadro) creada por la Defensoría de los Habitantes que en la actualidad integra de forma voluntaria a 21 instituciones públicas (desde distintas municipalidades, hasta la policía fiscal o la Comisión Nacional de Valores, entre otras). Tales instituciones han desarrollado un sitio *web* en el que se incluye la información que desean que sea conocida por los ciudadanos relativa a su presupuesto, adquisiciones, personal, etc... En este sentido, la propuesta de PNUD-FLASCO animaba a que la Red se convirtiese en la ventana de transparencia económica con libre acceso a la información sobre la gestión estatal de forma que contribuyera a fomentar una cultura de transparencia y fiscalización por parte de la ciudadanía y redujese así el riesgo de corrupción y contribuyese a la democratización de las decisiones. Como medidas concretas se sugería a la Defensoría el desarrollo de acuerdos para la incorporación obligatoria de todas las instituciones del Estado y las municipalidades. También se recomendaba el diseño de “protocolos de información pública ciudadana”, para homogeneizar el contenido y la forma de los datos que cada institución pone a disposición del ciudadano, de forma que finalmente sea comprensible y útil para los posibles interesados. Por último se insistía en el estrechamiento de lazos funcionales entre las contralorías de servicio y la Defensoría de los Habitantes, aunque ello supusiera una modificación legal. Todas las recomendaciones en este sentido sugieren mejorar la transparencia y en el caso de Costa Rica se especifica que esta labor puede ser liderada por la Defensoría de los Habitantes. Se sugiere también el establecimiento de indicadores comparables entre instituciones y comprensible por los usuarios (PNUD-FLASCO Costa Rica 2005)

La Defensoría de los Habitantes ha impulsado la *Red de Transparencia Institucional* como un instrumento al servicio de las y los habitantes para conocer, por medio de *Internet*, información relacionada con la administración de recursos públicos. <http://www.dhr.go.cr/transparencia.html>

¿Qué es la Red Interinstitucional de Transparencia?

● La Red es una herramienta que propone la **Defensoría de los Habitantes de la República (DHR)** para facilitar a las y los habitantes el acceso a la información relacionada con la administración de los recursos públicos, a través de su publicación en Internet.

¿Qué tipo de información se publica en la Red Interinstitucional de Transparencia?

● Por medio de la Red las instituciones ponen a la disposición de las y los habitantes, información estatal de interés público como por ejemplo: presupuestos, ingresos, egresos, inversiones, planillas, licitaciones, contrataciones, compras, proveedores, planes operativos, informes de labores y auditoría, actas, acuerdos, convenios, proyectos, etc.

¿Cuáles son los principales objetivos de la Red Interinstitucional de Transparencia?

● La Red pretende: garantizar el derecho humano y constitucional de acceso a la información; visibilizar la administración de los recursos públicos de forma actualizada, comprensible y transparente; promover la participación ciudadana y la rendición de cuentas; recuperar la confianza de las y los habitantes en las instituciones públicas y prevenir actos de corrupción.

¿Por qué se crea la Red Interinstitucional de Transparencia?

● La Red fue creada por la Defensoría en noviembre del 2004, para garantizar el derecho constitucional de acceso a la información que tienen las y los habitantes, en relación con la correcta administración de los recursos públicos y para

¹² No se incluyen aquí mecanismos de evaluación de las administraciones y la gestión pública que son también eficaces medios contra la corrupción pero que se tratan específicamente en un capítulo del libro en que fue publicado este capítulo.

prevenir actos de corrupción mediante la rendición de cuentas y la fiscalización ciudadana.

¿Cuáles son los principios de la Red Interinstitucional de Transparencia?

• Los principios fundamentales que sustentan a la red, están garantizados por el Estado social de derecho y el sistema democrático costarricenses, así como por la gestión del Buen Gobierno. Entre ellos se destacan: justicia, equidad, legalidad, rendición de cuentas, participación ciudadana y transparencia.

¿Quiénes forman parte de la Red Interinstitucional de Transparencia?

• La meta de la DHR es que la Red esté conformada por todas las instituciones del sector público costarricense sin excepción. No existe ninguna restricción legal que lo impida.

¿Cómo incorporarse a la Red Interinstitucional de Transparencia?

• Para que la entidad pública se integre a la Red, únicamente se requiere de su compromiso de lucha contra la corrupción, la voluntad política para hacerlo efectivamente con acciones concretas y la decisión administrativa del jerarca institucional.

¿Cuáles son los principales requerimientos de tecnología de la información para ser parte de la Red Interinstitucional de Transparencia?

• Para unirse a la Red se requiere: disponer de un sitio en Internet; recopilar y sistematizar la información sobre la administración de los recursos de la institución y publicarla de manera actualizada, comprensible y transparente en su página institucional. Si la entidad ya publica este tipo de información en su sitio de Internet, únicamente se creará un enlace que la vincule a la Red.

¿Cómo acceder y contactar con la Red Interinstitucional de Transparencia?

• Todas y todos los habitantes sin excepción, sean o no funcionarios o funcionarios públicos, tienen el derecho humano y constitucional de acceso a la información pública disponible en la red por medio de: www.dhr.go.cr/transparencia.html Para críticas, comentarios, sugerencias y recomendaciones se puede contactar con la red a través de la dirección electrónica: transparencia@dhr.go.cr La Red Interinstitucional de Transparencia es coordinada por la Dirección de Control de Gestión Administrativa de la Defensoría de los Habitantes de la República de Costa Rica.

También en Costa Rica se ha puesto en marcha el SINALEVI (Sistema Nacional de Legislación Vigente) que se encarga de recopilar y actualizar la legislación vigente y que desde 2003 proporciona gratuitamente a través de internet información a todos los ciudadanos. Asimismo, en el país se han puesto en marcha algunos mecanismos participativos como a las audiencias públicas, las contralorías de servicios o los comités de vecinos. De especial interés es el avance en la evaluación de los servicios públicos por parte de los usuarios mediante las denominadas Contralorías de Servicios. Estas instituciones, creadas en 1993, no han dejado de crecer y en la actualidad existen alrededor de 170, de las cuales casi 100 pertenecen al área de salud¹³. El propio plan de desarrollo nacional sugiere el fortalecimiento y la divulgación del Sistema Nacional de Contralorías de Servicios, como un importante mecanismo de participación ciudadana y de mejoramiento continuo en la prestación de los servicios públicos.

Los recovecos y extensión de los trámites administrativos a los que enfrentan los ciudadanos y las empresas en su relación con la administración pública han sido frecuentemente señalados en los mapas de riesgos de la corrupción como un posible incentivador de la corruptela burocrática. En algunos países se están desarrollando esfuerzos en el sentido. Este es el caso de Nicaragua, por ejemplo, donde la Oficina de la Administración Pública (OAP) de la Secretaría de Coordinación y Estrategia de la Presidencia de la República inició un proceso de simplificación de la burocracia. Mediante los llamados Centros de Atención al Público (CAPs), cada institución puede mejorar y controlar tecnológicamente sus procesos de relación con los ciudadanos.

En Guatemala los denominados Consejos de Desarrollo sirven como mecanismo para consulta y participación ciudadana en la elaboración de las políticas públicas. Además se ha

¹³ Puede consultarse una Guía de Usuario en el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica <http://www.mideplan.go.cr/Modernizacion/servicios/Guia%20del%20usuario%20.htm>

promovido la participación ciudadana mediante la auditoria social a través de iniciativas gubernamentales, como la Red Transparencia y Calidad de la Inversión Pública o sistemas de información como el llamado Guatecompras (2003)¹⁴, o de la sociedad civil como Acción Ciudadana o Coalición para la Transparencia, que han desarrollado proyectos anticorrupción, y han firmado convenios de cooperación con órganos de control como el Ministerio Público, la Fiscalía Contra la Corrupción, la Contraloría General de Cuentas, el Ministerio de Gobernación y la Policía Nacional, la Comisión de Probidad del Congreso de la República, Guatecompras, y el Comisionado para la Transparencia y Contra la Corrupción, Instituto Guatemalteco de Seguridad Social –IGSS- o el Comité de ética, transparencia y anticorrupción del Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales. En Nicaragua, el Ministerio de Hacienda ha puesto en marcha un portal ciudadano www.consultaciudadana.gob.ni que permite consultar detalles sobre la ejecución del presupuesto. En 2003 se ponen en marcha en R. Dominicana las Comisiones de Auditoria Social para favorecer la participación ciudadana que, aunque aun es muy pronto para evaluar su resultado, han sido criticadas por su carente capacidad ejecutiva.

En Panamá pueden encontrarse diversas iniciativas. Una de ellas es la impulsada por el Defensor del Pueblo, el Sistema de Transparencia en la Gestión Pública. A través de la web del Defensor del Pueblo, en 2006, casi 70 organizaciones proporcionan a los ciudadanos información relacionada con los salarios de los empleados públicos a su servicio. Asimismo se trabaja en un plan para hacer más transparentes las licitaciones de la administración pública a través de Internet. En septiembre de 2005 se creó mediante decreto ejecutivo Panamacompra y se trabaja en la nueva Ley de Contrataciones Públicas¹⁵. En El Salvador se ha puesto en marcha una iniciativa similar en <http://www.comprasal.gob.sv/>. En el caso de Honduras, la Oficina de Modernización del Estado ha puesto en marcha Honducompras (<http://www.oncae.gob.hn/>) para garantizar la transparencia en los procesos de compra en el marco del "Programa de Eficiencia y Transparencia en las Compras y Contrataciones del Estado". También en los últimos años se ha realizado un esfuerzo por estimular la participación de la sociedad civil. En 2004, por ejemplo, se reformó la Constitución de la República para conceder al referéndum y al plebiscito un lugar importante en la consulta ciudadana. La Ley Orgánica del Tribunal Superior de Cuentas, dispone algunas medidas en materia de lucha anticorrupción, se coordinaran las actividades de las instituciones del Estado y las sociedad civil, previendo además una Contraloría Social. El Consejo Nacional Anticorrupción es un ejemplo de foro para esta colaboración. Es destacable especialmente la aprobación por parte del Tribunal Superior de Cuentas en 2005, de las “Normas de

¹⁴ <http://www.guatecompras.gt/>. El Sistema de Contrataciones y Adquisiciones del Estado (GUATECOMPRAS) tiene por misión mejorar la confianza y hacer más transparente la actividad del Estado. Surge como reacción a escándalos que involucraban a distintas instituciones públicas y actores extranjeros en casos de corrupción. Es un sistema sometido a auditoria social por el que, de forma electrónica, gestionan de manera transparente las licitaciones públicas. Según el informe de MESICIC, en el primer año de funcionamiento, en el que la implantación era voluntaria, se puso en marcha en 75 organizaciones públicas, se había formado a más de 3.000 usuarios y en el habían aparecido más de 5.200 públicos. Desde 2004 se hizo obligatorio, excepto para algunas instituciones, y en 2005 eran ya 305 agencias las que lo utilizaban. Una de las debilidades principales del sistema es que está regulado por una disposición menor y no por ley, lo que ha hecho que con frecuencia se haya visto cuestionado por las distintas instituciones para las que es obligatorio que alegan que viola su autonomía.

¹⁵ Véase <http://www.defensoriadelpueblo.gob.pa/Transparencia/Default.asp>. y <http://www.panamacompras.gob.pa/>

Política Sobre la Denuncia Ciudadana”, para dar una respuesta más eficaz a las denuncias ciudadanas sobre corrupción.

b. Las iniciativas anticorrupción en el Servicio Civil

La necesidad de un servicio civil profesionalizado, es quizá, uno de los requisitos para el combate eficaz sobre la corrupción sobre los que existe mayor consenso. Independientemente, de que se defienda un Estado más fuerte o más débil, los diagnósticos suelen coincidir en la necesidad de profesionalización de los trabajadores al servicio de las administraciones públicas. La situación del servicio civil de los distintos países aquí analizados es muy desigual. Mientras que en algún país se consolida un sistema profesional de servicio civil y son necesarias sólo mejoras en el sistema, en otros países se está aún muy lejos de conseguir una situación similar. Ante este diagnóstico, las soluciones que se ofrecen suelen ser dos. La primera es el diseño de estrategias globales de intervención en las administraciones, que debido a sus necesidades de recursos y apoyo político continuado pueden tener algún éxito sólo a largo plazo. Otra estrategia parece estar consistiendo en el fortalecimiento de instituciones o colectivos concretos, debido bien a su importancia en el entramado del Estado o a que se dan en ellos ciertas condiciones que optimizaran las posibilidades de éxito.

En el ámbito específico de la lucha contra la corrupción de los responsables administrativos, en la mayoría de los países puede destacarse el esfuerzo por regular distintos aspectos como el conflicto de intereses, incompatibilidades, que o bien no estaban regulados o bien lo estaban en normativa dispersa, o bien estaban regulados sólo para un pequeño grupo de empleados públicos, excluyéndose todo lo demás (a veces altos cargos, otras veces el personal temporal, otras determinados cuerpos o empleados de ciertos organismos). En general, se ha tendido a la mejora de la legislación existente, aunque en casi todos los países pueden observarse nuevas normas que pretenden combatir la corrupción entre los empleados públicos. Como debilidades generales de partida de esta legislación podrían reseñarse dos fundamentales, además del sólo incipiente nivel de desarrollo reglamentario de esta legislación. Una de ellas es la muchas veces restringida definición del concepto de “servidor público” que impide la aplicación de normativa existente al conjunto de los trabajadores públicos. La ampliación del concepto de funcionario público tal y como sugiere la CICC ha sido la solución adoptada por algunos países. Ello permite mejorar el ámbito de aplicación de toda la normativa de la función pública a toda persona *que presta servicios a la administración pública, a nombre y por cuenta de ésta, como parte de su organización independientemente del acto válido y eficaz de su investidura y con entera independencia del carácter imperativo, representativo, remunerado y permanente o público de la actividad respectiva* (según definición de la Ley de Administración Pública de Costa Rica). En el mismo sentido se ha trabajado en Guatemala con la Ley de Probidad y Responsabilidades de Funcionarios y Empleados Públicos. Otra limitación es la falta de implementación y de mecanismos de control del cumplimiento de la normativa, lo cual se debe a múltiples razones algunas de las cuales están relacionadas con la deficiente capacitación.

En Costa Rica, el Servicio Civil de mérito se pone en marcha en la segunda mitad del siglo XX. Ello hace que, en general, se disponga de una amplia normativa relacionada con la prevención y el castigo de la corrupción en lo que a los servidores públicos se refiere. Si bien algo dispersa, existe, por ejemplo, una amplia normativa tanto general como sectorial

sobre el conflicto de intereses. También hay normativa sobre el ingreso en la función pública y, en relación con los altos cargos, existen algunas normas que limitan el acceso o la permanencia en el servicio público, por razones de consanguinidad, incompatibilidad u otros motivos. Sin embargo, algunas evaluaciones como la de MESICIC, especialmente las aportaciones al mismo de la sociedad civil, delatan la débil institucionalización de mecanismos para asegurar su control y cumplimiento tanto en el momento del ingreso como posteriormente. Algo similar sucede, por ejemplo, con la normas sobre incompatibilidades que limitan su acción al periodo de ocupación del cargo público. En Costa Rica se cuenta con un registro de personas inhabilitadas a cargo del Régimen de Servicio Civil, pero igualmente, en ocasiones, se obvia su consulta antes de que se produzcan los nombramientos.

Sin duda una de las acciones más sobresalientes en materia de lucha contra la corrupción en el ámbito del servicio civil ha sido la aprobación en Costa Rica de la *Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública de 2004* y su reciente reglamento¹⁶. Esta normativa articula medidas que tratan de combatir la corrupción desde la fase de prevención hasta la de sanción. La ley comienza definiendo qué se entiende por servidor público y el deber de probidad. En general, esboza muchos de los temas sobre los que se discute al hablar de corrupción administrativa. Por ejemplo, delimita qué se entiende como información de interés público o en su artículo 8 garantiza la confidencialidad del denunciante de buena fe e información que origine la apertura de procedimientos administrativos. Avanza también en un sistema preventivo de la corrupción a través del diseño de un régimen de 1) incompatibilidades económicas y del conflicto de intereses entre el desempeño de dos cargos públicos y el entre el desempeño de un cargo público y ciertas actividades privadas y prevé la 2) prohibición de recibir compensación por los servicios que deben prestar en razón de su cargo. La ley aborda también una extensa regulación de la declaración jurada sobre la situación patrimonial de algunos funcionarios y avanza en la tipificación de algunos delitos no recogidos en el código penal (entre ellos, enriquecimiento ilícito, falsedad en la declaración jurada, receptación, legalización o encubrimiento de bienes, legislación o administración en provecho propio, sobreprecio irregular, falsedad en la recepción de bienes y servicios contratados, pago irregular de contratos administrativos, tráfico de influencias, prohibiciones posteriores a la ocupación del cargo, apropiación de bienes obsequiados al Estado, soborno transnacional, reconocimiento ilegal de beneficios laborales, influencia en contra de la Hacienda Pública). Además se modifican otros delitos ya tipificados y se extiende la penalidad al corruptor, es decir a aquel “que dé o prometa al funcionario público una dádiva o ventaja indebida”. Así mismo, se prevé la inhabilitación a quien incurra en los delitos señalados en esta Ley. Además también se incluyen ciertas prohibiciones en la contratación administrativa. La iniciativa, que puede resultar de verdadero interés para otros países que están tratando de avanzar, completar o unificar toda la legislación en la materia, necesita todavía ser difundida a través de la capacitación.

Aunque en Nicaragua existía desde 1990 una “Ley de Servicio Civil y de la Carrera Administrativa” se encontraba en suspenso y sólo recientemente, en 2003 (reglamento de

¹⁶ Puede consultarse en <http://dhr.go.cr/Ley8422.pdf>.

2004), se ha puesto en marcha una Ley de Servicio Civil¹⁷. Es por ello que aún no puede afirmarse que haya una sólida garantía de la independencia política del servicio público. Aún así Nicaragua ha puesto en marcha en 2002 una Ley de Reforma y Adición al Código Penal de la República de Nicaragua que tipifica nuevos delitos y actos de corrupción cometidos por funcionarios públicos o particulares (enriquecimiento ilícito, tráfico de influencia, soborno transnacional, peculado, fraude, entre otros). Además la Ley de Probidad de los Servidores Públicos de julio de 2002, regula un régimen de probidad de todos los funcionarios públicos en general (principios fundamentales de su actuación, deberes, incompatibilidades, inhabilidades, responsabilidad, faltas y sanciones) y establece la competencia de la Contraloría para su aplicación. Especifica quienes están obligados a realizar las declaraciones patrimoniales y su contenido. La Ley de Probidad prohíbe solicitar o recibir regalos de cualquiera cuando impliquen una acción u omisión en el ejercicio de sus funciones. También intenta establecer medidas para garantizar la independencia política concretando algunas previsiones constitucionales que impiden o limitan el acceso al servicio civil de parientes o la participación de éstos o personas relacionadas en los procesos de licitación. Del mismo modo, se prohíbe la recepción de regalos o agasajos. Tanto la Constitución Política de Nicaragua como la Ley de Contrataciones del Estado de 2000 incluyen reglas para prevenir el nepotismo y el conflicto de intereses. Así los funcionarios públicos del Estado no pueden “obtener concesión alguna del Estado” y no pueden ejercer como “apoderados o gestores de empresas públicas, privadas, nacionales o extranjeras en contrataciones de estos con el Estado”. A pesar de estos avances las evaluaciones sobre el caso nicaragüense apuntan la falta de mecanismos para controlar algunos de los aspectos de esta ley como el último citado. La ley de Probidad no realiza previsiones concretas para prevenir conflictos de intereses una vez abandonado el empleo público y recomendaciones para garantizar el control efectivo, en especial el fortalecimiento de las funciones de la Contraloría a quien se le atribuye en este sentido un papel fundamental. También se especifica el escaso grado de conocimiento de la normativa entre los empleados públicos (MESICIC 2003).

En R. Dominicana existe un amplio catálogo normativo que ha sido desarrollado y fortalecido en los últimos años. La propia Constitución Política condena a aquel que para su provecho personal o para el de sus allegados sustraiga fondos públicos y a quienes prevaleciéndose de su posición dentro de los organismos del Estado, sus dependencias o instituciones autónomas, obtengan provechos económicos. Un gran avance ha supuesto en los últimos años la progresiva exigencia de la Declaración Jurada de Bienes de los funcionarios públicos. Así un 90 por ciento de los obligados depositan tal declaración que es publicada en: www.procuraduria.gov.do. Existe también normativa como la Ley de 1991 sobre Servicio Civil y Carrera Administrativa y su Reglamento que exige a los servidores públicos ajustar su conducta a las normas de trabajo y principios éticos de la función pública. Debe destacarse así mismo el Código de Ética del Servidor Público (2001) que junto a interesantes normas de conducta aplicables además a la universalidad de los empleados públicos, incluye otras llamativas como la que limita a tres el número de parientes del titular que pueden trabajar en la institución pública que este dirige y que

¹⁷ El Plan de Modernización de la Administración prevé que para 2007 se hayan incorporado 5.000 funcionarios a la carrera administrativa.

sugiere cierta tolerancia con el nepotismo. Aunque se ha avanzado en los últimos años, algunas evaluaciones han detectado la falta de desarrollo legislativo sobre conflictos de intereses y sobre todo de un mecanismo de control previo y posterior de las previsiones legislativas, en especial del Departamento de Prevención de la Corrupción Administrativa. Como en otros países latinoamericanos, las evaluaciones sugieren falta de previsión legislativa relacionada con las incompatibilidades de los empleados públicos una vez que abandonan su cargo (MESICIC- República Dominicana 2005).

En Honduras, la Constitución de la República y la Ley del Servicio Civil incluyen el principio de mérito como base del servicio civil. Sin embargo, a pesar de estas normas, según el informe del sistema de integridad de 2003, la práctica demuestra que cada vez que se produce un cambio de gobierno, la mayoría de los trabajadores públicos son removidos de su puesto y cita algunas opiniones expertas que afirman la existencia de un sistema de botín de modo que quienes han de nombrar a los empleados públicos prefieren docilidad que cualidades meritocráticas, eficacia o integridad (Meza, Castellanos, Ávila, Romero y Salomón 2002). Estas normas incluyen disposiciones para prevenir el conflicto de intereses, el nepotismo, sobre todo para quien trate de influir en el Consejo del Servicio Civil (TI-SNI-Honduras 2003). Las normas señalan al Tribunal Superior de Cuentas como responsable del control de los recursos públicos y de establecer y garantizar la transparencia y el control ético. Las evaluaciones coinciden en la necesidad de ampliar la normativa sobre incompatibilidades y otras materias y hacerlo para el conjunto de los empleados públicos. En 2004 fue aprobado el proyecto de “Código de Ética Pública”, remitido después al Congreso Nacional y en 2005 se dictaron las primeras sentencias por el delito de enriquecimiento ilícito. Destacan en Honduras los 26 Comités de Probidad y Ética Públicas¹⁸ puestos en marcha en 2005 y el esfuerzo en realizado en cuanto a la formación y capacitación.

En El Salvador las medias más destacables tienen que ver con los procesos de depuración de distintas instituciones del Estado que supuso la separación del servicio de numerosos empleados públicos. Recientemente se ha aprobado el decreto 101 de octubre de 2005 que contiene las Normas de Ética de la Función Pública¹⁹. Sin rango de ley por tanto, es una norma que se aplica sólo al Ejecutivo.

Según la Constitución de Guatemala y otras normas aplicables a los empleados públicos, como la Ley de Servicio Civil y el Reglamento del Servicio Civil de 1998, los trabajadores del Estado están al servicio de la administración pública y nunca del partido político, grupo, organización o persona alguna, especificándose los principios de mérito y capacidad. La legislación guatemalteca establece que nadie, salvo en algún caso relacionado con la salud o la educación, puede desempeñar más de un empleo público remunerado. La reciente Ley de Probidad y Responsabilidades de Funcionarios y Empleados Públicos de 2002, establece como objetivo el desarrollo de procedimientos para hacer más transparente la gestión pública, define el principio de probidad, especifica los impedimentos para optar a empleos públicos, relaciona diversas prohibiciones para los empleados públicos y define las responsabilidades administrativa, civil, penal. La ley

¹⁸ http://www.tsc.gob.hn/Comites_%20Probidad.mht.

¹⁹ <http://www.casapres.gob.sv/especiales/NormasEtica/index.html>

Probidad y Responsabilidades de Funcionarios Públicos y Empleados Públicos obliga a todos los empleados del Estado a presentar a la Contraloría de Cuentas una declaración de todos sus bienes y deudas y previene el enriquecimiento ilícito. Sin embargo, tal como detecta el MESICIC, sólo indirectamente esta obligación está tipificada en el Código Penal, sancionando conductas indebidas relacionadas con los recursos públicos, como la apropiación indebida de tributos, la malversación, el peculado, el fraude, las exacciones ilegales y el cobro indebido. Siguiendo las recomendaciones del MESICIC en 2005 a iniciativa de la comisión presidencia, la fiscalía y la ONG Acción Ciudadana se presentó la propuesta para mejorar la definición de los delitos de corrupción existentes y añadir otros nuevos, incrementando las sanciones a los funcionarios públicos. También en Guatemala, se denuncia, como ocurre en otros países, la muy limitada eficacia de las leyes por razones vinculadas a la débil institucionalización de quienes deben velar por su cumplimiento. Como ejemplo, las declaraciones juradas no se comprueban (TI-SIN-Guatemala 2005). Se han aprobado algunas normas específicas para prevenir conflictos de interés pero, sin embargo, éstas sólo incluyen a algunos cargos estratégicos. Aunque probablemente estas recientes normas puedan atenuarla, el servicio civil guatemalteco sufre todavía de una alta politización (Roca 2003), lo que limita la aplicación efectiva de la normativa.

Finalmente, de manera creciente la mayoría de los países están introduciendo la obligatoriedad de los empleados públicos de informar a las autoridades competentes de los actos de corrupción (MESICIC Costa Rica 2005). En Nicaragua es obligatorio tanto para la generalidad de los funcionarios públicos como al auditor interno de cada institución (MESICIC 2003). En la República de Panamá existen normas de conducta que establecen medidas y sistemas que exigen a los servidores públicos informar a las autoridades competentes sobre los actos de corrupción en la función pública de que tengan conocimiento. En Guatemala, el Código Penal, sanciona con multas al empleado público que, por razón de su cargo, tenga conocimiento de delito de acción pública y no denuncie. La normativa soporta fuertes debilidades relacionadas con las escasas garantías para los denunciantes por ejemplo, que, dado, la falta de estabilidad en el empleo, pueden verse amenazados. En este sentido en Guatemala destaca la iniciativa de “Ley Modelo sobre Protección de Personas que Denuncian Actos de Corrupción” y la articulación de otros mecanismos como líneas telefónicas. En R. Dominicana el nuevo Código Procesal Penal de 2004 establece la facultad de denunciar que corresponde a: “toda persona que tenga conocimiento de una infracción de acción pública”. Esta facultad se convierte en obligación para de todo funcionario público de informar a la autoridad fiscal sobre los actos de corrupción de los que tenga conocimiento. Como medio para facilitar la denuncia se han puesto en marcha los llamados “Buzones de Prevención de la Corrupción” que, sin embargo, no constituyen garantía suficiente para asegurar la eficacia de las denuncias ni la protección de los denunciantes (MESICIC R. Dominicana 2005). Finalmente, debe destacarse en todos los países la creciente puesta en marcha de códigos éticos sectoriales cuya principal ventaja es que permiten reforzar el sistema sin necesidad de esperar iniciativas más globales.

c. Las instituciones constitucionales de control de la corrupción y otras organizaciones ad hoc

En todos los países un grupo de instituciones tienen distintos cometidos en lo que respecta al control de las administraciones y sus empleados. Las Contralorías, los Tribunales de Cuentas o Auditorías son las encargadas del control de la hacienda pública.

Estas instituciones existen en todos los países latinoamericanos pero las diferencias entre ellas son significativas en lo relativo a aspectos como su independencia administrativa y política y su autonomía financiera. En doce de los dieciocho países analizados por el PNUD se detectó que su poder es débil o intermedio, sus resoluciones no son vinculantes o cuando lo son no disponen de potestad legal para exigir el cumplimiento de las mismas (PNUD 2004 y Villareal 2004).

Cuadro 6. Rasgos de las Contralorías, los Tribunales de Cuentas o Auditorías en Centroamérica

	Nombre de la institución y Ocupación del Cargo		Funciones de los Ocupantes de Cargo		Modalidad de Funcionamiento	
	Denominación	Condiciones de ocupación del cargo	Verificación ex ante de la legalidad de las acciones administrativas	Poderes	Independencia Institucional	Independencia Financiera
Costa Rica	Contraloría General de la República	Designación y cese por la legislatura; duración 8 años con opción de nuevo nombramiento	--	Medios; recomendaciones vinculantes pero sin facultades de aplicación de justicia	No; depende de la legislatura pero tiene autonomía funcional	Sí
El Salvador	Corte de Cuentas de la República	Designación y cese por la legislatura; duración 3 años con opción de nuevo nombramiento	Sí	Fuertes; tiene facultades de aplicación de justicia	Sí	--
Guatemala	Contralor General de Cuentas	Designación y cese por la legislatura; duración 4 años	No	Fuertes; tiene facultades de aplicación de justicia	No; depende de la legislatura pero tiene autonomía funcional	--
Honduras	Tribunal Superior de Cuentas	Designación y cese por la legislatura; duración 5 años	No	Débiles; emite recomendaciones no vinculantes	No; depende de la legislatura pero tiene autonomía funcional	--
Nicaragua	Contraloría General de la República	Designación por la legislatura sobre una lista propuesta por el Ejecutivo y la legislatura; cese por la legislatura; duración 5 años	No	Medios; recomendaciones vinculantes pero sin facultades de aplicación de justicia	No; depende de la legislatura pero tiene autonomía funcional	--
Panamá	Contraloría General de la República	Designación por la legislatura; cese por la Corte Suprema; duración 5 años con opción de nuevo nombramiento	Sí	Fuertes; tiene facultades de aplicación de justicia	Sí	--
República Dominicana	Cámara de Cuentas	Designación por el Senado sobre una lista del Ejecutivo; duración 4 años	Sí	Débiles; emite recomendaciones no vinculantes	No; depende del Ejecutivo	--

Fuente: elaboración propia a partir de datos de 2002 del PNUD (2004) procedentes de varias fuentes.

Otro tipo de instituciones son las Fiscalías, Procuradurías o Ministerios Públicos cuya función es la representación legal del Estado y, en algunos países, también la acción legal.

Éstas no existen en todos los países y, en general, es el Ejecutivo quien se encarga del nombramiento y cese de su responsable.

Cuadro 7. Rasgos de las Fiscalías, Procuradurías o Ministerios Públicos en Centroamérica

	Nombre de la institución y Ocupación del Cargo	
	Denominación	Condiciones de ocupación del cargo
Costa Rica	Procuraduría General de la República	Designación por la Corte Suprema; el cese no está definido
El Salvador	Procuraduría General de la República	Designación y cese por la legislatura; duración 3 años
Guatemala	Fiscalía y Procuraduría General de la República	Designación y cese por el presidente; duración 5 años
Honduras	Ministerio Público	Designación y cese por la legislatura; duración 4 años
Nicaragua	Fiscalía General de la República	Designación por la Asamblea sobre una lista propuesta por el presidente y los diputados; cese por la Asamblea Nacional; duración 5 años
Panamá	Ministerio Público	Designación por el Ejecutivo con el consentimiento de la Asamblea legislativa; y cese por la Corte Suprema; duración 10 años
República Dominicana	Ministerio Público	Designación y cese por el presidente; duración sin límite

Fuente: elaboración propia a partir de datos de 2002 del PNUD (2004) procedentes de varias fuentes.

Un mecanismo de control sobre las administraciones centroamericanas relativamente reciente en la región es la figura del Defensor del Pueblo²⁰. Aunque esta institución no existe en toda Latinoamérica, todos los países centroamericanos cuentan con ella. Las Defensorías reciben distintas denominaciones como Defensoría de los Habitantes en Costa Rica o Procuradurías de Derechos Humanos en otros países como Honduras, Guatemala o El Salvador. La primera de todas ellas fue la Procuraduría de Derechos en Guatemala de 1985. El resto de los países desarrollaron estas instituciones más tarde y en gran medida imitando a la institución del Defensor del Pueblo español. Así en Honduras se creó en 1991; en El Salvador en 1992; en Costa Rica en 1993; en Panamá en 1997; en Nicaragua en 1996 y en República Dominicana en 2001. Son en general bien valoradas y de ellas puede decirse que se ha aumentado su grado de institucionalidad como lo demuestra el hecho de que las denuncias se han incrementado significativamente en la mayoría de estos países en los últimos años (Sojo 2000). A diferencia de las otras instituciones vistas más arriba, la Defensoría ejerce el control vertical y horizontal.

Cuadro 8. Rasgos de las Defensorías de los Habitantes en Centroamérica

	Fecha y Nombre de la Institución		Atributos	
	Fecha de Creación	Denominación	Condiciones de ocupación del cargo	Derecho a llevar adelante acciones judiciales
Costa Rica	1992	Defensoría de los Habitantes de la República	Designación del Congreso sobre la base de candidatos propuestos por una comisión especial y cese por el Congreso; duración 4 años con una reelección	Sí

²⁰ Para un análisis de las Defensorías latinoamericanas que incluye algunos de los países objeto de este trabajo (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Nicaragua y Panamá) véase Arenilla (2004).

El Salvador	1991	Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos	Designación y cese de 2/3 del Congreso; duración 3 años con reelección	Sí
Guatemala	1985	Comisión de Derechos Humanos	Designación del Congreso sobre la base de candidatos propuestos por una comisión de derechos humanos y cese por 2/3 del Congreso; duración 5 años sin reelección	Sí
Honduras	1992	Comisionado Nacional de Derechos Humanos	Designación del Congreso y cese sin especificar; duración 6 años con reelección	Sin Especificar
Nicaragua	1995	Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos	Designación de la Asamblea Nacional sobre una lista revisada por las asociaciones civiles y cese por la Asamblea Nacional; duración 5 años con reelección	--
Panamá	1997	Defensoría del Pueblo	Designación del Presidente sobre la base de candidatos propuestos por una comisión de derechos humanos de la legislatura y cese por la Corte Suprema; duración 5 años con una reelección	--
República Dominicana	2001	Defensor del Pueblo	Designación del Senado y cese por la Corte Suprema; duración 6 años con una reelección	--

Fuente: elaboración propia a partir de datos de 2002 del PNUD (2004) procedentes de varias fuentes

En el caso de Costa Rica se puede constatar una notable evolución en los mecanismos de control sobre la administración pública desde los años 80 y tanto en el terreno normativo como en el institucional (Alfaro 2003; Villareal 2004)²¹. En los 80 se modernizan legislativamente las instituciones tradicionales de control horizontal como la Contraloría General de la República, que ejerce el control sobre la hacienda pública, o la Procuraduría General de la República, encargada del control de la legalidad. Se crearon además otras como Defensoría de los Habitantes, la Sala Constitucional y la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP). En los últimos años, el número de agencias específicamente responsables de la lucha anticorrupción ha crecido. Entre ellas pueden citarse a: la Fiscalía contra la Corrupción, la Procuraduría de la Ética Pública sobre el control de las finanzas públicas y la Comisión Permanente Especial para el Control del Ingreso y el Gasto Públicos. Actualmente se trabaja en el fortalecimiento técnico, la independencia, la actualización legal y la extensión funcional del control a otros sectores como el medio ambiente o los derechos de los consumidores (Villareal 2004). Se ha contemplado la posibilidad de crear un registro de funcionarios que no cumplan las recomendaciones de la Defensoría, e igualmente en la necesidad de crear una Comisión Especial en la Asamblea Nacional para el cumplimiento de las recomendaciones (Arenilla y Luque 2004). En Costa Rica todos los delitos de corrupción son de acción pública y se pueden denunciar ante el Ministerio Público. Además, en 2002, se crearon dos fiscalías para conocer los delitos de hacienda pública y de función pública. También la Sala Constitucional conoce del recurso de amparo contra los órganos y servidores públicos. La Contraloría General de la República es, en cierto modo, la institución encargada de liderar el control del sector público. Sin

²¹ Villareal llega a esta conclusión analizando diversos criterios con relación a estas instituciones (independencia, competencias legales, capacidad humana y financiera, cobertura territorial e institucional y acceso ciudadano, cada uno de estos cinco tiene subcriterios) y comparando la situación de cada institución en los 80 y 90. El resultado es que prácticamente siempre la situación ha mejorado o al menos permanece igual.

embargo, algunos analistas han señalado la persistencia de ciertos problemas relativos a la calidad de la información. Aún así debe reconocerse su esfuerzo en materia de controles internos a través de la promoción de la ya aprobada ley General de Control Interno en el 2002. Respecto a la Contraloría, el MESICIC considera conveniente insistir en la mejora de la calidad de la información fruto de los procesos de control interno y fiscalización superior argumentando que ésta es una condición indispensable si se quiere avanzar en la garantía del acceso a la información para todos los ciudadanos. Esta acción contribuirá a hacer más transparente la información para instituciones como la Asamblea Legislativa, responsable del control político. Como recomendaciones generales, para el conjunto de esas instituciones se solicita más apoyo, más recursos, mayor coordinación institucional y evaluación y seguimiento de las acciones (entrevistas Costa Rica).

También en Nicaragua, la Contraloría General de la República es la encargada del control de la administración pública y de los bienes del Estado. En los últimos años se han adoptado reformas para algunas de estas instituciones que redefinen sus competencias y refuerzan su independencia y autonomía. Así, por ejemplo, se ha aprobado en 2000 la Ley Orgánica del Ministerio Público y en 2001 Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República. Estas instituciones ganan en aceptabilidad y respeto (véase por ejemplo, Ruano y Lumbierres 2004b, entrevistas en Nicaragua 2006 o como por ejemplo, el acatamiento de las recomendaciones de la Procuraduría de Derechos Humanos por parte del gobierno se elevó sustancialmente entre 1999 y 2001). Sin embargo, todas ellas se ven afectadas por debilidades considerables relativas a la falta de profesionalización, la carencia de recursos humanos y materiales, la politización o los bajos salarios, que continúa siendo una de las principales limitaciones por ejemplo de la PGR.

En Honduras, se han unificado, con la pretensión de reforzar la autonomía política, la Contraloría General de la República y la Dirección de Probidad Administrativa, encargada de la investigación el enriquecimiento ilícito, en el actual Tribunal Superior de Cuentas. Al Tribunal se le encarga de la CICC en la Ley Orgánica de su creación de 2002, a pesar de lo cual el conocimiento sobre la misma es muy incipiente (entrevistas en Honduras). Establece como mecanismos de prevención de la corrupción el control financiero, de gestión y de resultados, de probidad y ética pública y el del patrimonio del Estado. El Tribunal cuenta con una Dirección de Participación Ciudadana y trabaja con el Consejo Nacional Anticorrupción en la materia. Sin embargo, están en estadios muy iniciales y necesitan de ayuda para mejorar la capacitación del personal de la institución y de la propia sociedad civil (entrevistas en Honduras 2006).

En Guatemala distintas instituciones tienen el cometido del control. La Contraloría General de Cuentas es responsable de la fiscalización y la función de la Procuraduría General de la Nación es el asesoramiento y consultoría de los órganos y entidades estatales y la representación del Estado. Además, otras instituciones tienen atribuciones en materia del control de la corrupción como el Tribunal de Cuentas o la Junta Nacional del Servicio Civil. El cambio constitucional de los 80 introdujo tres nuevas figuras que ejercen un control jurídico-político de las actuaciones estatales: El Tribunal Supremo Electoral encargado de garantizar el ejercicio de los derechos políticos; la Corte de Constitucionalidad, para la defensa del orden constitucional; y el Procurador de los Derechos Humanos, que como comisionado del Congreso de la República defiende las libertades básicas y que, en los últimos años, ha tenido un significativo papel en algunos

casos de corrupción importantes como el que involucraba a las instituciones y funcionarios de la salud en el país (Ruano y Lumbierres 2004a). Además, el Ministerio Público, que tiene a su cargo la acción penal pública en nombre del Estado, cuenta con una reciente Fiscalía de Sección contra la Corrupción que investiga, persigue y actúa penalmente contra los delitos cometidos por empleados públicos y particulares, en relación con la administración pública y de los delitos contra la economía del país, el régimen tributario y aduanero. Como en Panamá o R. Dominicana, en Guatemala diversos análisis han llamado la atención sobre la falta de independencia del Ministerio Fiscal, además de su falta de profesionalización y recursos (TI-SIN Guatemala). Aunque en Guatemala la Contraloría ha ido ganando cierta independencia, todavía tiene carencias significativas en materia presupuestaria y técnica.

En Panamá corresponde a la Contraloría General de la República la función de fiscalizar el uso de los recursos públicos, habiéndose introducido nuevos mecanismos de control previo. El Ministerio Público y la Procuraduría de la Administración son quienes deben vigilar la conducta de los empleados públicos. En los últimos años se han tomado medidas dirigidas a la prevención, vigilancia y sanción de la corrupción. Desde la Ley 6 de enero de 2002, sobre la transparencia en la gestión pública, se pusieron en marcha en las organizaciones del Estado los códigos de ética con la colaboración de la Defensoría del Pueblo. Es precisamente esta institución la que, a iniciativa de la sociedad civil, ha tenido el mayor protagonismo en impulsar normativa tan importante en el país como la ya mencionada Ley de Transparencia de 2002 y en promover el llamado Sistema de Transparencia en la Gestión Pública, también explicado arriba (véase también Arenilla y Luque 2004). En R. Dominicana, el Presidente de la República tiene importantes atribuciones en cuanto a la designación de los responsables de los más importantes órganos de control, el Procurador General de la República y el Contralor General de la República. El Tribunal Superior Administrativo es el responsable de los conflictos entre los empleados públicos y los ciudadanos. La Defensoría del Pueblo vigila desde 2001 las relaciones entre los ciudadanos y la administración.

Finalmente, además de estas instituciones tradicionales de control, en todos los países se han puesto en marcha nuevos departamentos o incluso se han creado nuevas instituciones para la lucha contra la corrupción (véase el cuadro de Anexo). En Costa Rica cabe destacar el Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006 que incluía como alta prioridad “Promover mecanismos transparentes, ágiles y efectivos de participación ciudadana, de rendición de cuentas y de evaluación para mejorar la gestión y los servicios públicos”. Además en 2002 se pone en marcha la *Procuraduría de la Ética Pública*, cuya principal función es la realización de acciones administrativas para prevenir y erradicar la corrupción e incrementar la transparencia en la gestión pública. Asimismo, le corresponde la denuncia y acusación ante los tribunales, de los funcionarios y particulares por estos asuntos. La Oficina ha sido encargada de la implementación de la CICC. En Nicaragua es la *Oficina de Ética Pública de la Presidencia de la República* también creada en 2002, la autoridad designada para la implantación de la CICC y su propósito es la elaboración y ejecución de las políticas y programas dirigidos a promover la transparencia y eficacia de la administración de los bienes y recursos del Poder Ejecutivo, para lo que cuenta todavía con escasos recursos (MESICIC Nicaragua). En el caso de Guatemala es el *Comisionado para la Transparencia y Contra la Corrupción* la autoridad designada para la aplicación de la CICC. Se estableció como un organismo dependiente de la presidencia en 2004 y con

carácter temporal a pesar de lo cual en 2005 se prorrogó su mandato. La Comisión asesora al presidente, prepara políticas anticorrupción y propuestas de reforma legislativa. Su principal carencia se refiere a una norma sobre su competencia y su autonomía. En Panamá, desde la Presidencia se creó en 2002 la Comisión Presidencial para combatir la corrupción y una propuesta que contenía 50 iniciativas para combatir el problema, ninguna de las cuales se había puesto en 2004 en marcha según denuncia TI. En 2004, el presidente prometió la creación del Consejo Nacional de Transparencia y Combate a la Corrupción, hacia el que se dieron los primeros pasos en 2005. En Dominicana se ha creado la Comisión Nacional de Ética y Combate a la Corrupción y en su seno se ha diseñado un Plan Nacional de Prevención y lucha contra la Corrupción 2005-2008, que implica la puesta en marcha de comisiones de ética y que ha recibido demanda de capacitación incluso por parte de las Fuerzas Armadas (entrevistas en R. Dominicana). También, con una actividad muy intensa y un plan de acción muy detallado, en Honduras el Consejo Nacional Anticorrupción, organismo independiente, realiza el seguimiento de la Estrategia Nacional Anticorrupción (CNA 2006).

En cuanto a estas últimas instituciones creadas *ad hoc*, no se pueden sacar conclusiones generales, puesto que tienen perfiles y bagajes muy diferentes. Mientras que algunas tienen cierta independencia política y de recursos, otras, sin embargo, dependen completamente del Ejecutivo o de la figura del presidente. Mientras algunas parecen desarrollar una actividad estable en el tiempo, otras, al contrario, tienen una vida tanto o más breve que la duración del mandato presidencial. Algunas de estas instituciones podrían además compartir el diagnóstico siguiente sobre las instituciones de control.

Aunque la situación de estas instituciones de control es muy distinta en función de los países, en general todas ellas parecen tener algún grado de problemas respecto a los siguientes asuntos. Probablemente el más importante de todos ellos es su falta de capacidad operativa, debido a 1) sus escasos medios materiales, dependientes muchas veces de la comunidad de donantes; 2) a las deficiencias en la políticas de recursos humanos, como por ejemplo, la insuficiente formación y las profundas diferencias salariales con los colegas del sector privado, que provocan a su vez que los esfuerzos públicos en capacitación caigan en saco roto, al huir una parte de los mejor capacitados al sector privado. 3) El débil respaldo político en materia de recursos convive con una excesiva politización de estas instituciones que son utilizadas a conveniencia de los partidos.

“No gasten mucho esfuerzo en eso, por lo siguiente. La ley no se ha aprobado... idealmente es una cosa política. Que haya una cosa técnica de cómo se pueda mejorar lo ético... no. Hay un gasto exagerado en capacitaciones, tecnología en el organismo controlador del Estado. Dinero en saco roto porque es el organismo más partidarizado... No es que no estemos interesados... al contrario; es que es un problema tanto de recursos como de dirección política...” (ENTREVISTAS EN EL SALVADOR)

A los problemas mencionados habría que añadir, por un lado, 4) la escasa capacidad ejecutiva que, en general, deriva de alguna forma de dependencia del ejecutivo o de las limitaciones legales para actuar de forma efectiva antes los tribunales y realizar un seguimiento de las acciones hasta el final o incluso de las dificultades de una cultura de cierta resistencia al control. Asimismo, cabría añadir 5) una dependencia excesiva del liderazgo de turno; 6) una excesiva fragmentación en la actuación de estas instituciones que no ayuda a resolver los problemas de coordinación.

Sin duda, esta situación no es más que el reflejo de la falta de profesionalización del servicio civil que afecta a la mayor parte de las administraciones de los países centroamericanos. Sin embargo, la falta de una función pública profesionalizada en estas organizaciones es si cabe más grave puesto que sólo permite una respuesta muy insatisfactoria a la pregunta que parece central en cualquier democracia: *¿Quién vigila a los guardianes?*, es decir, *¿En qué situación están las organizaciones que deben vigilar el entramado administrativo y a los empleados público?* Finalmente, como señala Wesberry (2004) un obstáculo de envergadura “es el débil apoyo del poder judicial”, en especial en los países donde la “interferencia y la politización de la Cortes” es más intensa. Aunque las instituciones de control cumplan con su labor, la “falta de colaboración de la función judicial en el seguimiento de los casos trasladados por los organismos públicos encargados del combate a la corrupción, genera un círculo de impunidad, como el obstáculo mayor para enfrentar el problema, ya que en muchos casos termina por invalidar todo el trabajo realizado y el riesgo asumido. La impunidad como regla general, siempre pasa por la debilidad o falta de actuación del poder judicial” (Wesberry 2004).

4. Conclusiones

Según estos datos ¿Dónde merece la pena concentrar el esfuerzo de lucha contra la corrupción? Quizá es en el ámbito de la corrupción donde proponer una estrategia de mejora de la situación es más complejo al ser este un asunto transversal que implica a todos los elementos del sistema político y administrativo desde la propia constitución, al resto del entramado legal, la cultura político-administrativa, las instituciones verticales y horizontales, internas y externas que participan en el control de las administraciones o las propias políticas de selección, formación, evaluación del desempeño o retributivas que afectan al servicio civil, hasta a las relaciones con la comunidad internacional y más específicamente con la comunidad de donantes. En general, existe una interrelación demasiado estrecha entre todos los elementos que forman lo que ha aquí se ha denominado la infraestructura ética. Además parece existir también un vínculo sólido entre causas y consecuencias de la corrupción, alimentándose éstas mutuamente. De modo, que si debido a la corrupción la legitimidad democrática se resiente, o debido a ella los servicios públicos no existen o no funcionan como debieran, es más fácil que políticos y ciudadanos tengan comportamientos poco éticos que pueden ir desde la evasión de los impuestos, al pago o la aceptación de sobornos. Y finalmente, existe una relación también muy intensa entre las acciones individuales de los Estados en su particular combate de la corrupción y el apoyo de la comunidad internacional, tanto en términos de recursos económicos para sostener instituciones que difícilmente lograrían un continuo “apoyo político despolitizado”, como de otras medidas relativas al compromiso de perseguir la corrupción de sus propios nacionales o de políticos de renombre de los países de receptores. En este sentido, parece claro que la lucha contra la corrupción necesita de una estrategia global y a largo plazo para que se puedan apreciar resultados significativos. En general, está es una de las lecciones aprendidas a lo largo más de una década de combate.

En lo que ya empieza a ser una experiencia intensa en la investigación y en el combate a la corrupción, se han realizado algunos avances significativos en los últimos años. Uno de ellos es que se ha logrado consensuar un *lenguaje común* sobre la corrupción. Como se ha podido observar al comparar las definiciones de distintas organizaciones involucradas en la lucha contra la corrupción existe una definición muy parecida de lo que se entiende por

corrupción. Este consenso ha permitido alcanzar un acuerdo más o menos explícito y amplio sobre cuál podría ser la estrategia global y a largo plazo para el combate a la corrupción. La CICC representa hoy la forma más acabada de esta estrategia. Aunque mejorable en varios de sus aspectos, algunos de los cuales se han tratado de perfeccionar por ejemplo en Convenciones sobre temas más específicos o en otras posteriores como la de Naciones Unidas, lo cierto es que la CICC cuenta con un amplio grado de aceptación entre los gobiernos de los países centroamericanos y entre las otras organizaciones internacionales (desde claro está la OEA, al BM, el BID, TI o USAID, por ejemplo), que la consideran un documento de referencia y planifican su cooperación dentro de este marco.

En el paraguas que ofrece la CICC existen numerosas posibilidades de actuación para las autoridades interesadas en el combate contra la corrupción. Las propuestas de lucha contra la corrupción en las administraciones públicas suelen enmarcarse en una estrategia general anticorrupción que implica en principio a los políticos, funcionarios, al sector privado, a los ciudadanos y a otras organizaciones de la sociedad civil. En muchas ocasiones no se ciñe a las fronteras nacionales sino que busca la complicidad de las organizaciones internacionales y agencias de cooperación, así como de países terceros con similares diagnósticos y de los países desarrollados que debieran, a su juicio, jugar un papel más activo en particular en el control de las prácticas corruptas de sus nacionales y en la intolerancia con la corrupción y su castigo, en general. Pero además, atendiendo a la idea de esta estrategia global y a largo plazo que se acaba de defender, *es posible pensar en actuaciones a medio y corto plazo* y más o menos concentradas en determinados instituciones y colectivos. Tales actuaciones, además de sumar esfuerzos que contribuyan a lograr los objetivos generales, tienen un valor añadido que debe siempre considerarse en un proceso estratégico. Se trata de la obtención progresiva de resultados visibles en sectores claves que eviten la potencial desmotivación y desmovilización y permitan generar adhesiones para aquella estrategia a más largo plazo.

De manera muy resumida, en el diagnóstico que se recoge en este estudio se han encontrado numerosas *fortalezas generales* en relación con la lucha anticorrupción. Las más importantes son: 1) la existencia de un marco ampliamente aceptado por la comunidad internacional y los gobiernos centroamericanos para el combate contra la corrupción, la CICC; 2) la existencia en el marco de la CICC de un mecanismo de monitorio y seguimiento de las disposiciones de la CICC (MESICIC); 3) la mayor sensibilidad con el tema tanto por parte de las instituciones organizaciones, las autoridades nacionales y la sociedad civil; 4) un amplio catálogo de instrumentos que los países se esfuerzan en poner en marcha; 5) se han producido avances notables respecto al fortalecimiento de las normas y las instituciones.

Existen también *debilidades generales* que deberían ser contrarrestadas. Sin ánimo de ser exhaustivo, se recogen aquí las principales: 1) Una desigual voluntad política nacional e internacional en función de los países y de los políticos de turno que, en general, no prospera del terreno discursivo y de la etapa electoral y suele ser más fuerte cuando el partido está en la oposición; este débil compromiso político especialmente en el ámbito nacional, está en la raíz de las siguientes debilidades. 2) La juventud de las medidas adoptadas en el marco de la CICC; lo cual dificulta la valoración de su eficacia. 3) Cuando las evaluaciones existen son en muchas ocasiones excesivamente descriptivas, poco analíticas, no existe el esfuerzo comparativo, por ejemplo, no se establecen

interpretaciones, más allá de las que pueden considerarse evidentes, de los indicadores que suelen ser muy superficiales, lo que hace que en pocas ocasiones se pueden obtener conclusiones valiosas. Además tienen poca difusión nacional e internacional, lo que no permite aprovechar mejor las posibles lecciones aprendidas de éxitos y fracasos. 4) La falta de institucionalización de las *autoridades centrales* nacionales encargadas de monitorear y realizar el seguimiento del grado de implementación de la CICC (MESICIC) que se expresa en: a) carencias en cuanto a su autonomía política y financiera o en otras palabras dependencia de la voluntad política de turno; b) falta de recursos económicos; c) insuficiencia de capacitación en la propia convención y en la metodología del análisis; d) escasa homogenización de los instrumentos de recogida de información y los procedimientos para hacerlo; e) resistencia por parte de terceros a la evaluación; f) débil articulación de mecanismos que integren de manera permanente y decidida a otras organizaciones públicas y de la sociedad civil; g) excesiva dependencia de la comunidad de donantes. 4) La falta de institucionalización de los organismos responsables de implantar con éxito la mayoría de las disposiciones de la CICC y de las labores de prevención y control de las administraciones y responsables públicos (Contralorías, Ministerios Públicos, Procuradurías, Defensorías) que se expresa en: a) dependencia de la comunidad de donantes, a veces casi en exclusiva; b) carencias de cuanto a su autonomía política y financiera; c) falta de recursos económicos; d) falta de profesionalización del personal: d.1) una política de reclutamiento y selección que no consigue atraer y contratar a los más capacitados y motivados por el servicio público; d.2.) una política retributiva que no consigue retener y motivar a los trabajadores mejores ni disuadirles de otras alternativa para conseguir recursos; d.3) cuando la política de formación existe, se desperdician recursos formando a personal que se irá tarde o temprano; d.5.) como consecuencia de las tres anteriores escasa presencia de los valores comprometidos con el significado del servicio público y, en concreto, con la honestidad y transparencia; d.6.) ausencia de coordinación entre todas las actuaciones de estas instituciones. 4) No existe en la mayoría de los países un sistema profesional de carrera o si existe se limita a experiencias concretas que aunque valiosas son insuficientes dada la naturaleza del problema de la corrupción. 5) Dispersión excesiva de la legislación anticorrupción que limita las posibilidades de conocimiento y actuación tanto de los empleados públicos que deben cumplirla y aplicarla como de los ciudadanos que deben hacerla valer. Un claro ejemplo de esto es la normativa sobre accesos a la información pública. 6) A pesar de la mayor sensibilización política y social con la corrupción o, quizá, debido a ello, existe cierto desánimo por la persistencia del problema y sensación de que las medidas no son capaces de mejorar la situación.

En un afán aun más sintético, las debilidades de la lucha anticorrupción mencionadas traen como consecuencia que solamente pueda darse una respuesta pobre e insatisfactoria a una pregunta central en los sistemas democráticos. Se trata del interrogante sobre *¿Quién vigila a los guardianes?* Si no existe una función pública profesionalizada con su sistema inherente de controles subjetivos y objetivos, si el esfuerzo por la transparencia es incompleto, y si las instituciones que tienen prioritariamente las responsabilidades del control sobre los responsables públicos, sean estos políticos o funcionarios, no pueden ejercer sus tareas o son ineficaces en ellas, el esfuerzo por mejorar o crear nueva legislación es, como se ha visto, insuficiente. Si además el desánimo ciudadano se extiende y las organizaciones de la sociedad civil no consolidan su actuación como demandantes

exigentes de responsabilización, los responsables públicos corruptos encontrarán incentivos para mantener un comportamiento corruptos.

Aquí se ha defendido que *es posible e incluso conveniente pensar en actuaciones a medio y corto plazo* más o menos concentradas en determinadas instituciones y colectivos que sean compatibles con una estrategia más tradicional de actuación global y a largo plazo. Aquellas instituciones y expertos en la lucha contra la corrupción consideran *lecciones aprendidas* algunas de las siguientes. En general, 1) la necesidad de intensificar la relación con otros donantes y organizaciones internacionales que trabajan en la lucha anticorrupción en la región (OEA-MESICIC, TI, BM, USAID...); 2) la identificación de contrapartes institucionales y de la sociedad civil nacionales para el trabajo conjunto en el ámbito de la lucha contra la corrupción. 3) el aseguramiento del compromiso gubernamental e institucional para la sostenibilidad futura de las acciones que en esta materia se pongan en marcha; 4) el fortalecimiento prioritario de las instituciones encargadas del control de las administraciones públicas (Contralorías, Ministerios Fiscales Procuradurías, Defensorías y, en su caso, de las Autoridades Centrales) y de velar por los derechos de los ciudadanos (*fortalecer a quiénes deben encargarse de vigilar a los guardianes*); 5) la identificación y diseminación entre instituciones y entre países de buenas prácticas y lecciones en la materia a través de la elaboración de documentos, bases de datos, programas de capacitación regionales que permitan la socialización de trabajadores de las distintas organizaciones de modo que puedan compartirse experiencias de trabajo.

5. ANEXO

Listado no exhaustivo de medidas e iniciativas anti-corrupción administrativa en Centroamérica durante la última década

Costa Rica
<ul style="list-style-type: none"> • Documento “Desafíos de la Democracia: Una propuesta para Costa Rica”, elaborado por PNUD y FLACSO que dedicó un apartado a “Recomendaciones sobre la Rendición de cuentas” 2005. • Ley contra la corrupción y el enriquecimiento ilícito en los servicios públicos (1983) 2004 • Red Interinstitucional de Transparencia 2004 (21 organizaciones, con información en una sola web; Defensoría de los Habitantes) • Creación de la Procuraduría de la Ética y la Función Pública 2002 y designación de la misma como autoridad central de la CICC • Ley de Protección al Ciudadano del Exceso de Requisitos y Trámites administrativos 2004 • Refuerzo de las Contralorías de Servicios creadas en 1993 • Ley de Control Interno 2002 • Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006 que incluye como alta prioridad “Promover mecanismos transparentes, ágiles y efectivos de participación ciudadana, de rendición de cuentas y de evaluación para mejorar la gestión y los servicios públicos” • Ley de Administración Financiera de la República y Presupuesto público de 2001 (sobre control y evaluación) • Reforma del artículo 11 de Constitución Política para formalizar el principio de evaluación al que debe someterse la administración y los empleados públicos • Refuerzo de las instituciones: Defensoría de los Habitantes, Procuraduría y Contraloría • Sentencias de la Sala Constitucional contra el intento de limitar el acceso a la información (todavía no existe ley) • Ratificación de la CICC
Nicaragua
<ul style="list-style-type: none"> • Ratificación de la CNUCC 2006 • Ley del Servicio Civil 2003 y Reglamento 2004 • Ley de Participación Ciudadana 2003 • Nuevo Código Procesal Penal 2002 • Ley de Probidad de los Servidores Públicos 2002 régimen de probidad de los servidores públicos y deroga la Ley de Integridad Moral de Funcionarios y Empleados Públicos de 1981

<ul style="list-style-type: none"> • Oficina de Ética Pública de la Presidencia de la República 2002; implanta el programa de eficiencia y transparencia en las compras y contrataciones del Estado • Modificación de las Normas de Auditoría Gubernamental (NAGUN), realiza ajustes en las auditorías que se desarrollan y a garantizar el debido proceso de los auditados 2002 • Ley de Reforma y Adición al Código Penal tipifica nuevos delitos o actos de corrupción cometidos por funcionarios públicos y particulares (enriquecimiento ilícito, tráfico de influencia, soborno transnacional, peculado, fraude,...) 2000 • Ratificación de la CICC • Plan Nacional de Integridad (Vicepresidencia) 1999; 2001 • Normas y Procedimientos de Ejecución y Control Presupuestario del Ministerio de Hacienda y Crédito Público 2000 • Ley de Contrataciones del Estado 2000 • Ley Orgánica del Ministerio Público 2000 y Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República 2001 • Ley Creadora de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos 1996 • Ley de Iniciativa Ciudadana de Leyes (derecho ciudadano a presentar iniciativas de leyes) 1997 • Ley de Organización, Competencia y Procedimientos del Poder Ejecutivo 1998 • Normas de Ética del Servidor Público del Poder Ejecutivo 1999
Guatemala
<ul style="list-style-type: none"> • En los últimos años leyes modernizadoras de las principales instituciones de control • Propuesta para reformar el Código Penal e introducir nuevos delitos y aumentando las sanciones para los funcionarios públicos 2005 • Comisionado Nacional por la Transparencia y contra la Corrupción, 2004, temporal pero se ha extendido más tiempo en 2005, Autoridad central de la CICC • 2004 Comisión Presidencial para la Reforma, Modernización y Fortalecimiento del Estado y de sus Entidades Descentralizadas (COPRE), que por ejemplo estudia la Reforma del Servicio Civil a partir de varios diagnósticos • Normas para el correcto, honorable y adecuado cumplimiento de funciones públicas para la prevención del conflicto de intereses junto a otras como algunas normas sectoriales como Normas de Ética del Organismo Ejecutivo 2004 y del Judicial 2001. • Guatecompras 2003 • Ley de Probidad y Responsabilidades de Funcionarios y Empleados Públicos 2002 • Red por la Transparencia y calidad de la inversión pública impulsado pro SEGEPLAN, Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia 2003 • Comisión del combate a la Corrupción del Sector Justicia (existen otras Oficinas de Ética dentro de este sector) 2002 • Ratificación de la CICC • Creación de la Fiscalía contra la Corrupción 2000 • Plan Nacional de Ética Pública 1999 • Ley de Presupuestos con disposiciones sobre el uso adecuado de recursos por los funcionarios • Reglamento que desarrolla la Ley del Servicio Civil 1998
El Salvador
<ul style="list-style-type: none"> • Normas de Ética para la Función Pública, 2005 • Proyecto presidencial País Seguro 2004: "Probidad y transparencia: gobierno honesto al servicio del pueblo" con objetivos anticorrupción • Ratificación de la CNUCC 2004 • Proyecto de Ley de Código de ética para la Función Pública 2004 • Unidad Anticorrupción y Delitos Complejos 2001 • Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública 2000 • Depuración de distintas instituciones: Asamblea Legislativa, Policía (ej. Separación del servicio de más de 1000 policías, por ejemplo), Jueces y Fiscales; 2000. • Ratificación de la CICC 1999
Honduras
<ul style="list-style-type: none"> • Unificación de la Contraloría General de la República y la Dirección de Probidad Administrativa en el actual Tribunal Superior de Cuentas 2006 • Ratificación de la CNUCC • Ley del Consejo Nacional Anticorrupción 2005 • Tribunal Superior de Cuentas "Normas de Política sobre la denuncia ciudadana" 2005 • El Tribunal Superior de Cuentas está organizando el "Sistema Nacional de Control de los Recursos Públicos" • Proyecto de "Ley de Acceso a la Información Pública" 2004 • Reforma de la Constitución para instituir mecanismos de consulta a los ciudadanos 2004 • Proyecto de Código de Ética 2004 • Oficina Normativa de Contratación y Adquisiciones 2004 • Tribunal Superior de Cuentas encargado de la CICC desde 2003 • 2002 Estratégico nacional anticorrupción (Consejo Nacional Anticorrupción)

<ul style="list-style-type: none"> • Consejo Nacional Anti-corrupción 2001 • Ley de Contratación del Estado aprobada en el 2001 • www.Honducompras.gob.hn • Ratificación de la CICC 1999 • Comisión de Lucha y Prevención contra la Corrupción (COPRELCO) adscrita a la presidencia 1994
República Dominicana
<ul style="list-style-type: none"> • <i>Plan Nacional de Prevención y Lucha Contra la Corrupción 2005-2008</i> • Creación de la Comisión Nacional de Ética y Combate a la Corrupción 2005 • Proceso de capacitación en Ética y Transparencia desde la DPCA 2005 • Un 90 por ciento de los funcionarios obligados depositan la declaración jurada de bienes y se publica en: www.procuraduria.gov.do 2004-2005 • Relanzamiento y Juramentación de la Comisiones de Ética Pública (plan piloto primero en las Secretarías de Estado para luego extenderse) 2005 • Proyecto de ley para la creación de una Oficina nacional para la prevención e investigación de la corrupción 2005 • Campaña “todos tenemos razones para evitar la corrupción” 1991 Servicio Civil y Carrera Administrativa y su Reglamento 2005 • Código Procesal Penal (sobre denuncias) 2004 • Ley General de Libre Acceso a la Información Pública 2004 • Sistema Nacional de Control y Auditoría 2004 • <i>Buzones de Prevención de la Corrupción</i> • Programa de Certificación en Ética y Transparencia (PROCET) • Comisiones de Auditoría Social decreto de 2003 • Código de Ética del Servidor Público 2001 • Plan Nacional de Prevención y Lucha contra la Corrupción (Procuraduría General de la República, Departamento de Prevención de la Corrupción es nombrada la autoridad central para la CICC) 2001 • Ratificación de la CICC 1999
Panamá
<ul style="list-style-type: none"> • Consejo Nacional de Transparencia y Combate a la Corrupción 2005 • Ratificación de CNUCC 2005 • Designación como autoridad central para la CICC del Departamento de Prevención de la Corrupción Administrativa 2004 • Derogación del reglamento de la Ley de Transparencia que limitaba el acceso a la información que establecía la ley 2004 • Sistema de Transparencia en la Gestión Pública 2002 • Ley de transparencia 2002 (normas para la Transparencia en la Gestión Pública, establece la Acción de Habeas Data y dicta otras disposiciones) • Código de Ética del Servidor Público 1999 • Ratificación de CICC 1999 • Dirección Nacional Contra la Corrupción

6. BIBLIOGRAFÍA

- Alfaro Redondo, A. y Barrientos Marín, A. 2003. “Décimo Informe sobre el Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. Informe final. Instituciones Estatales en Costa Rica: Un balance del período 1990-2003”. Defensoría de los Habitantes y Consejo Nacional de Rectores.
- Arenilla, M. (dir.) 2004. Manual de Buenas Prácticas Institucionales de las Defensorías de Iberoamérica. Programa Regional de Apoyo a las Defensorías del Pueblo en Iberoamérica (PRADPI). Madrid: CICODE-Trama.
- Arenilla, M. y Luque, J. 2004. “Costa Rica” en Arenilla, M. (dir.) Manual de Buenas Prácticas Institucionales de las Defensorías de Iberoamérica. Programa Regional de Apoyo a las Defensorías del Pueblo en Iberoamérica (PRADPI). Madrid: CICODE-Trama. 68 a 80.
- Arenilla, M. y Luque, J. 2004. “Panamá” en Arenilla, M. (dir.) Manual de Buenas Prácticas Institucionales de las Defensorías de Iberoamérica. Programa Regional de Apoyo a las Defensorías del Pueblo en Iberoamérica (PRADPI). Madrid: CICODE-Trama. 151-165.
- Azpuru, D. 2004. “La cultura política de la democracia en Guatemala, 2004. VI Estudio acerca de la cultura democrática de los guatemaltecos”. Proyecto de Opinión Pública en América Latina. Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES) (www.asies.org.gt/informes.htm).
- Castillo, J. M. 2004 “Tendencias del acceso a la información en El Salvador”, documento preparado para el panel del Diálogo Interamericano, Conferencia Internacional de Acceso a la Información. http://www.thedialogue.org/publications/programs/policy/politics_and_institutions/press_freedom/background_ca/castillo.pdf.

- Colino, C., Molino, I., Parrado, S. y Pino, E. del, 2007. *Avances y obstáculos en el fortalecimiento del Estado en Centroamérica y República Dominicana: un análisis de la capacidad institucional, la reforma de la administración y la gestión pública*. Madrid: INAP.
- Collier, M. W. 2002. "The Effects of Political Corruption on Caribbean Development", Working Paper, 5, LACC Publications Network, Florida International University. <http://digitalcommons.fiu.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1006&context=laccwps>
- Corporación Latinobarómetro 2005 "Informe Latinobarómetro 1995 –2005. Diez años de opinión pública, 176.554 entrevistas, 10 mediciones en 18 países". http://www.emol.com/noticias/documentos/pdfs/Informe_LB_2005.pdf
- Cunil Grau, N. 2000 "Responsabilización por el control social", La Responsabilización en la Nueva Gestión Pública Latinoamericana, Buenos Aires: Eudeba/ Universidad de Buenos Aires y CLAD.
- Escobar Nolasco, M. 2005. "Transparencia en el Estado salvadoreño. La perspectiva de los empresarios". Instituto Universitario de Opinión Pública (IUDOP). Universidad Centroamericana "José Siméon Cañas".
- Grief, A. 1994. Cultural Beliefs and the Organization of Society: A Historical and Theoretical Reflection on Collectivist and Individualist Societies. *Journal of Political Economy* 103 (5), 912-951.
- Huntington, S. P. 1968. *Political Order In Changing Societies*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Jarquín, M. 2003. "Reforma institucional en Nicaragua: un reto permanente", Congreso del CLAD, Panamá.
- Johnston, M. 1994. Comparing Corruption: Conflicts, Standards and Development. XVI World Congress of the International Political Science Association, Berlín.
- Kaufmann, D. 2000. Corrupción y reforma institucional: el poder de la evidencia empírica. *Perspectives*: 367-387. <http://www.worldbank.org/wbi/governance/pdf/poderdevidencia.pdf>
- Kaufmann, D., A. Kraay y P. Zoido-Lobaton, 1999b. "Governance Matters", Research Working Paper Series N° 2196, Banco Mundial (www.worldbank.org/wbi/gac).
- Kaufmann, D., A. Kraay, y M. Mastruzzi 2005 "Governance Matters IV: Nuevos Datos, Nuevos Desafíos", Banco Mundial, <http://www.worldbank.org/wbi/governance/pdf/synthesis-es.pdf>
- Klitgaard, R. 2003. *Comprendiendo la corrupción*, 2º Encuentro Subregional de organismos Anticorrupción, Quito.
- Knack, S. y Manning. 2000 "Towards Consensus on Governance Indicators: Selecting Public Management and Broader Governance Indicators." Washington DC: Banco Mundial. <http://www1.worldbank.org/publicsector/dac13.doc>
- Lambsdorff, J. G. 2001. "How Corruption in Government Affects Public Welfare. A Review of Theories" en Discussion Paper 9, center for Globalization and Europeanization of the Economy. Georg-August-Universität Göttingen.
- Lince de Faria, A. y P. Mauro. 2004. "Institutions and the External Capital Structure of Countries", en Working Paper No. 04/236, Fondo Monetario Internacional.
- Mauro, P. 1997. "The Effects of Corruption on Growth, Investment, and Government Expenditure: A Cross-Country Analysis", en K. Elliot (ed.), *Corruption and the Global Economy*. Institute for International Economics, Washington DC. 83-107.
- MESICIC-Costa Rica 2004 "Informe Final para la República de Honduras del Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción", 7ª Reunión del Comité de Expertos, Washington, DC.
- MESICIC Guatemala 2005a "Informe Final para Guatemala del Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción", 7ª Reunión del Comité de Expertos, Washington, DC.
- MESICIC Guatemala 2005b "Informe Final para Guatemala del Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción", 8ª Reunión del Comité de Expertos, Washington, DC.
- MESICIC-Nicaragua 2003 "Informe Final para la República de Nicaragua del Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción", 7ª Reunión del Comité de Expertos, Washington, DC.
- MESICIC Honduras 2005 "Informe Final para la República de Honduras del Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción", 7ª Reunión del Comité de Expertos, Washington, DC.
- MESICIC Panamá 2004 "Informe Final para Guatemala del Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción", 5ª Reunión del Comité de Expertos, Washington, DC.

- MESICIC- República Dominicana 2005 “Informe Final para la República Dominicana del Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción”, 7ª Reunión del Comité de Expertos, Washington, DC.
- Meza V., Castellanos J., Ávila O., Romero R., Salomón L. 2002. Corrupción y Transparencia en Honduras. Centro de Documentación de Honduras.
- PNUD-FLACSO Costa Rica 2005 “Desafíos de la Democracia. Una propuesta para Costa Rica”. http://www.flacso.or.cr/-PNUD_FLACSO.232.0.html
- Roca, C. 2003. “El servicio civil en Guatemala. Elementos para su reforma”. Ponencia en el VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá.
- Ruano, J. M. y Lumbierres, M. C. 2004a. “Guatemala” en Arenilla, M. (dir.) Manual de Buenas Prácticas Institucionales de las Defensorías de Iberoamérica. Programa Regional de Apoyo a las Defensorías del Pueblo en Iberoamérica (PRADPI). Madrid: CICODE-Trama. 94 a 107.
- Ruano, J. M. y Lumbierres, M. C. 2004b. “Nicaragua” en Arenilla, M. (dir.) Manual de Buenas Prácticas Institucionales de las Defensorías de Iberoamérica. Programa Regional de Apoyo a las Defensorías del Pueblo en Iberoamérica (PRADPI). Madrid: CICODE-Trama editorial. 137 a 150.
- Sachs, J. D. 2005 Invirtiendo en el Desarrollo. Un Plan Práctico para Conseguir los Objetivos de Desarrollo del Milenio <http://www.unmillenniumproject.org/documents/overviewSpanLowRes.pdf>. Nueva York: ONU.
- Sagatune Fernández, 2005. Avances de Honduras en la implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción (marzo 2005- septiembre 2005) http://www.oas.org/juridico/spanish/mec_avance_hndVIII.pdf.
- Seligson, M. 1999 *Los Nicaragüenses Hablan Sobre la corrupción: Un Estudio de seguimiento de la Opinión Pública*. Managua: USAID y Casals & Associates. http://www.respondanet.com/spanish/anti_corrupcion/informes/articulos/nicaragua_99.pdf
- Seligson, M. A. 2002 "The Impact of Corruption on Regime Legitimacy: A Comparative Study of Four Latin American Countries", *The Journal of Politics*, Vol. 64, 408-433.
- TI-Costa Rica (Transparencia Internacional- Costa Rica) 2004. “Corrupción. Una visión desde la sociedad civil”. Salazar, R. San José: Fundación Ambio.
- TI-SNI-Guatemala (Transparencia Internacional- Sistema Nacional de Integridad de Honduras) 2001. “El sistema nacional de integridad de Guatemala”. Documento preparado por E. Torres de Acción Ciudadana.
- TI-SNI-Honduras (Transparencia Internacional- Sistema Nacional de Integridad de Honduras) 2003. “Perfil del sistema nacional de integridad de Honduras”. Documento preparado para el Segundo Informe sobre desarrollo humano en Centroamérica y Panamá, Proyecto Estado de la Región, COS 00/24 PNUD. Costa Rica.
- TI-SNI-Nicaragua (Transparencia Internacional- Sistema Nacional de Integridad de Nicaragua) 2003. “Perfil del sistema nacional de integridad de Honduras”. Documento preparado para el Segundo Informe sobre desarrollo humano en Centroamérica y Panamá, Proyecto Estado de la Región, COS 00/24 PNUD. Costa Rica.
- TI-SNI-Panamá (Transparencia Internacional- Sistema Nacional de Integridad de Panamá) 2003. “Perfil del sistema nacional de integridad de Panamá”. Documento preparado para el Segundo Informe sobre desarrollo humano en Centroamérica y Panamá, Proyecto Estado de la Región, COS 00/24 PNUD. Costa Rica.
- TI-SNI-El Salvador (Transparencia Internacional- Sistema Nacional de Integridad de El Salvador) 2003. “Perfil del sistema nacional de integridad de Honduras”. Documento preparado para el Segundo Informe sobre desarrollo humano en Centroamérica y Panamá, Proyecto Estado de la Región, COS 00/24 PNUD. Costa Rica.
- TI-Recomendaciones de la 36 Asamblea. 2006. http://www1.transparency.org/pressreleases_archive/2005/dnld/TI_recomendaciones_XXXV_asamblea07.06.05.pdf
- USAID. 2004. LA corrupción en América Latina: Estudio analítico basado en una revisión bibliográfica y entrevistas. Realizado por Casals & Associates. Americas Accountability Anti-Corruption Project.
- Vargas-Cullell, J. y Rosero-Bixby, L. 2004. “La cultura política de la democracia en Costa Rica, 2004”. M. A. Seligson (coord.) Proyecto de Opinión Pública en América Latina. Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES).
- Villareal, E. 2004 “Informe final. Evolución de los mecanismos de control y rendición de cuentas en la década de los noventa Décimo Informe sobre el Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible” Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible de Costa Rica. <http://www.estadonacion.or.cr/Info2004/Paginas/indice.html>
- Villoria, M. 2000. “Ética pública y corrupción”. Madrid: Tecnos.
- Wesberry, J. 2004. “Obstáculos institucionales que limitan las funciones de los organismos gubernamentales de combate a la corrupción en América Latina”. Documento encargado por el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) para la reunión de RICOREP, Red de Instituciones de Combate a la Corrupción y Rescate de la Ética Pública.