



GRUPO DE REVISIÓN DE LA IMPLEMENTACIÓN
DE CUMBRES (GRIC)



OEA/Ser.E
GRIC/CA-VIII/doc.3/17
6 septiembre 2017
Original: español

EJE TEMÁTICO 1: **Gobernabilidad Democrática y Corrupción**

Este Eje entiende la Gobernabilidad Democrática como la capacidad que tienen los gobiernos de asegurar que sus políticas públicas estén debidamente dirigidas hacia la satisfacción de las necesidades de su población y no de otros intereses. Para asegurar la gobernabilidad democrática, en consecuencia, no sólo es importante que los ciudadanos tengan participación en el diseño de las políticas públicas, sino también que sientan que puedan fiscalizar efectivamente la gestión gubernamental.¹ El PNUD señala que, “una democracia necesita instituciones que funcionen, incluyendo una administración pública competente centrada en servir a los habitantes.”² Tal cual es entendida en este Eje, la gobernabilidad democrática es un concepto profundamente relacionado con un Estado de Derecho sólido y fortalecido, no pudiendo existir uno sin el otro. La corrupción altera los resultados previstos para las políticas públicas del Estado y las pone al servicio de fines ilícitos.

Este Eje Temático buscará analizar cómo el fortalecimiento de los indicadores aquí mencionados constituye un método eficaz para la prevención de actos de corrupción. Con el aumento de la transparencia y la participación ciudadana, es necesario que los gobiernos tomen medidas para que (i) los servidores públicos tengan como prioridad absoluta trabajar enfocados en el bien común; y que (ii) el Estado proporcione mecanismos sencillos y eficaces de comunicación con su población y facilite un acceso completo a toda la información de interés público.

Teniendo en cuenta la complejidad del trabajo que involucra el manejo de un gobierno representativo que garantice servicios y seguridad a toda su población, y la importancia de adoptar medidas que ayuden a la participación efectiva de los ciudadanos, proponemos una reflexión a respecto de los siguientes indicadores:

¹ PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO, LA DEMOCRACIA EN AMÉRICA LATINA: HACIA UNA DEMOCRACIA DE CIUDADANAS Y CIUDADANOS, (Mark Malloch Brown ed., 2004), disponible en: <http://www2.ohchr.org/spanish/issues/democracy/costarica/docs/PNUD-seminario.pdf> (Accesado el 25 de agosto de 2017) (señalando que el “[g]obierno del pueblo significa entonces un Estado de ciudadanas y ciudadanos plenos. Una forma, sí, de elegir a las autoridades, pero además una forma de organización que garantice los derechos de todos: los derechos civiles (garantías contra la opresión), los derechos políticos (ser parte de las decisiones públicas o colectivas) y los derechos sociales (acceso al bienestar).” *Nota: Los documentos en inglés han sido traducidos libremente al español, salvo en los casos en que exista una traducción oficial.*

² PNUD, EL PNUD Y LA GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA, disponible en: <http://www.un.org/es/events/democracyday/2008/pdf/CO-FF-AboutUNDPandDG-SPANISH-April08-final.pdf> (Accesado el 25 de agosto de 2017).

1. **La transparencia y acceso a información** como canal de comunicación entre los Estados y sus poblaciones;
2. Métodos para garantizar la **eficacia gubernamental** y la reducción de la burocracia; y
3. Medidas efectivas para el **control de la corrupción** y el monitoreo de prácticas prohibidas; y participación ciudadana en el control y combate a la corrupción.

Un tema importante para fines de esta discusión es **la percepción**: Es decir, no basta con garantizar la existencia de estos indicadores, sino que es igualmente necesario para los ciudadanos conocer de la existencia de estos mecanismos, de cómo pueden acceder a la información de la gestión gubernamental y, más importante, que se sientan empoderados. En caso contrario, una alta percepción de corrupción puede contribuir significativamente a que la población pierda confianza en el Estado de Derecho y deje de cumplir las normas, dificultando los esfuerzos nacionales en materia de gobernabilidad democrática.

Existe una alta percepción de corrupción en la región. El Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional señala que el puntaje promedio para las Américas es de 44 sobre 100, siendo que “cualquier puntaje menor a 50 indica que los gobiernos están fallando en hacer frente a la corrupción”.³

Estos indicadores deben cambiar. Para ello, este Eje parte del reconocimiento de que la mejor forma de garantizar mecanismos anticorrupción eficaces y duraderos, así como un verdadero fortalecimiento de la gobernabilidad democrática al largo plazo, es desarrollando esfuerzos nacionales que tengan un enfoque no meramente punitivo, sino también preventivo y disuasivo. Así, como señala un informe de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC, por sus siglas en inglés), “si bien la corrupción sistémica y generalizada aún es vista por la mayoría como un problema de delincuencia y las medidas criminales y penales siguen siendo elementos centrales de las estrategias anti-corrupción, hoy ya se reconoce que la corrupción muchas veces está enraizada en factores sociales, culturales y económicos más profundos y que son esos factores los que deben ser atendidos si la lucha contra la corrupción va a ser exitosa”.⁴

1. Transparencia y Acceso a Información

Uno de los requisitos más importantes para la gobernabilidad es la comunicación entre el Estado y sus ciudadanos, de modo que pueda proveer a las comunidades una “oportunidad de influenciar a los que toman las decisiones que los afectan.”⁵ Para ello, es necesario para todo Estado establecer mecanismos de transparencia relacionados a su accionar y/o al interés público; en especial, la publicación de datos sobre los gobernantes y funcionarios públicos, divulgación de indicadores económicos y políticas públicas, así como garantizar la accesibilidad de la información. En esta materia, la experiencia ha demostrado la importancia de contar con una institución autónoma que

³ Jessica Ebrard, AMERICAS: SOMETIMES BAD NEWS IS GOOD NEWS TRANSPARENCY INTERNATIONAL, https://www.transparency.org/news/feature/americas_sometimes_bad_news_is_good_news (Accesado el 25 de Agosto de 2017).

⁴ UNITED NATIONS OFFICE FOR DRUG CONTROL & CRIME PREVENTION (UNODC), EMPOWERING THE VICTIMS OF CORRUPTION THROUGH SOCIAL CONTROL MECHANISMS, EMPOWERING THE VICTIMS OF CORRUPTION THROUGH SOCIAL CONTROL MECHANISMS (2001), p. 2, disponible en: <https://www.unodc.org/pdf/crime/gpacpublications/cicp17.pdf> (Accesado el 25 de agosto 2017)

⁵ Ibid.

fiscalice el acceso a la información pública y tenga capacidad real y efectiva de aplicar las sanciones y correctivos necesarios en caso de incumplimiento de la ley.

Muchos países en la región han realizado diversos esfuerzos a través de los años para asegurar una mejora en la gobernabilidad democrática. La Alianza para el Gobierno Abierto (AGA)⁶ es una iniciativa internacional que plantea una serie de principios con miras a este propósito (incluyendo la transparencia, la participación ciudadana y la tecnología). Además, los propios gobiernos de la región han establecido sus propios mecanismos utilizando el acceso a la información como una herramienta para la democracia. Un ejemplo es el Sistema General de Regalías en Colombia⁷, una plataforma en línea que permite un acceso rápido a información sobre fondos públicos y proyectos estatales. Nuestra región puede obtener lecciones importantes de mecanismos como este.

En lo que se refiere a *gobernantes y funcionarios públicos*, es importante que la población tenga la oportunidad de conocer el perfil y las cualidades de los funcionarios del sector público, así como ser consciente de su derecho a fiscalizar su desempeño. Esto permite a los ciudadanos verificar que las leyes se cumplen y que sus representantes deben rendir cuentas y ser responsables de sus actos. A este respecto, es importante que se verifique la existencia de los siguientes requisitos: (i) mecanismos de contratación pública transparentes y competitivos, que garanticen el libre acceso y la igualdad de oportunidades a todos los postulantes; (ii) publicación de reglamentos de conducta claros y sistemas de monitoreo de ética de trabajo; (iii) publicidad de la hoja de vida e información económica de los gobernantes electos o altos funcionarios del gobierno; y (iv) registro público de los funcionarios sancionados por actos de corrupción.

Reforzando el hecho de que los fondos públicos pertenecen al pueblo, es de suma importancia garantizar *la transparencia en las políticas públicas*, en especial mediante la publicación de detalles sobre: (i) los proyectos realizados por el Estado, incluyendo licitaciones, concesiones, asociaciones público-privadas, y otras inversiones; y (ii) el presupuesto del Estado y de las empresas públicas. Esto permite a los ciudadanos acompañar los actos del gobierno y conocer la complejidad y los costos de su trabajo.

Por último, este indicador solamente puede tener efectos positivos en la gobernanza democrática si los *métodos utilizados para la divulgación y publicación* de estos datos son eficaces. Esto implica que la información debe ser fácilmente accesible para todos los ciudadanos interesados. En particular, esto significa que toda información no reservada debe estar disponible a los ciudadanos mediante mecanismos eficaces y de fácil acceso, tales como su publicación en fuentes oficiales, uso de internet y tecnologías de la comunicación (acceso a la información en línea), o a través de procedimientos simplificados de acceso ciudadano.

2. Eficacia Gubernamental

El propósito de este indicador es asegurar que los gobiernos de las Américas no solo fortalezcan sus mecanismos de acceso a la información, sino también la calidad de los servicios públicos que ofrecen. El efecto de la corrupción en la calidad de los servicios genera una asignación

⁶ Alianza para el Gobierno Abierto, BIBLIOGUÍAS CEPAL, <http://biblioguias.cepal.org/EstadoAbierto/AGA> (Accesado el 25 de agosto de 2017).

⁷ Sobre el Sistema General de Regalías (SGR), <https://www.sgr.gov.co/Qui%C3%A9nesSomos/SobreelSGR.aspx> (Accesado el 25 de agosto de 2017).

ineficiente de recursos, frustra a los ciudadanos honestos y aumenta el nivel de desconfianza, lo que en última instancia se traduce en una menor productividad, una menor eficiencia en la administración y el socavamiento de la legitimidad del orden político y económico.⁸ Para cambiar esta realidad, es importante que se observen mecanismos de control de calidad en los procedimientos de contratación de personal calificado que garanticen un servicio civil de alta calidad y de fácil acceso y aseguran una carrera pública basada en la meritocracia.

En el tema de la *calidad de los servicios públicos*, se debe asegurar que los gobiernos contraten al personal más calificado y ofrezca incentivos adecuados para garantizar su calidad. De acuerdo con el Reporte de la CAF sobre Economía y Desarrollo 2015 (RED 2015)⁹, en los países de Latinoamérica y el Caribe, los salarios para el personal calificado en el sector público tienden a ser considerablemente menores que en el sector privado (son un 40% más altos en el sector privado). El mismo estudio también demuestra que el sector público está rezagado en comparación al privado en lo que se refiere al pago por desempeño – un factor que tiende a atraer trabajadores con menos confianza en su capacidad y con mayor deseo de beneficiarse de la estabilidad laboral que ofrecen los trabajos del sector público. A fin de garantizar la mejor calidad en los servicios y un mejor uso de los fondos públicos, es aconsejable que los Estados tengan en cuenta estos factores al contratar funcionarios públicos, aumentar salarios para disminuir la brecha con el sector privado, y diseñar mecanismos de recompensa para el buen desempeño, incentivando mejores resultados de parte de los profesionales capacitados.

La eficiencia y calidad en los servicios públicos, en particular, tiene su matiz más visible en la mejora de los servicios de *seguridad ciudadana y acceso a la justicia*, así como en la *educación que se imparte a niños y jóvenes*. Una fuerza policial y un sistema judicial que permitan combatir la impunidad y una educación de calidad con valores claros, tendrá un efecto directo tanto en el empoderamiento de la población como en el aumento de su confianza en el Estado de Derecho. Para ello, será importante trabajar en el fortalecimiento de los estamentos policiales y judiciales, garantizando el acceso a la justicia de los ciudadanos.

De acuerdo con la UNODC, la corrupción sistémica no sólo impide el desarrollo social, sino que previene la existencia de un sistema judicial efectivo.

Esto repercute, además, en la relación entre la corrupción y el disfrute de los derechos humanos de la población. Recientemente, el Comité Asesor del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas preparó un informe sobre las Consecuencias Negativas de la Corrupción en el Disfrute de los Derechos Humanos, concluyendo que existe una “relación clara” entre ambos conceptos.¹⁰ Así:

“[C]uando hay corrupción en el sector de la enseñanza, puede conculcarse el derecho a la educación. Si hay corrupción en el poder judicial, pueden violarse los derechos a acceder a los tribunales y a un juicio imparcial. La corrupción en el sector salud o de la protección social puede infringir los derechos de acceso a la atención médica o a la alimentación, entre otros. Además, que una persona

⁸ UNODC, EMPOWERING THE VICTIMS OF CORRUPTION, *supra* nota 6, p. 3.

⁹ CAF, (Septiembre, 2015) Focus América Latina N°7, Buenos Aires, p. 4-5, disponible en: <http://scioteca.caf.com/handle/123456789/797>.

¹⁰ COMITÉ ASESOR DEL CONSEJO DE NACIONES UNIDAS SOBRE DERECHOS HUMANOS, INFORME SOBRE LAS CONSECUENCIAS NEGATIVAS DE LA CORRUPCIÓN EN EL DISFRUTE DE LOS DERECHOS HUMANOS (2015), disponible en: http://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/28/73 (Accesado el 25 de agosto de 2017).

deba sobornar a otra para obtener un trato preferente o acceder a un servicio público puede ir en detrimento del principio de no discriminación. Es difícil encontrar un derecho humano que no pueda resultar vulnerado por la corrupción”.¹¹ Así, vincular la corrupción al tema de los derechos humanos puede traer la discusión no sólo hacia la sanción de los responsables, sino hacia una perspectiva de atención a las víctimas, reforzando así un enfoque ciudadano que reconstruya la fe de la población en su gobierno.¹²

Otro elemento esencial para asegurar la eficacia de los servicios públicos es el establecimiento de una burocracia de calidad, con el objetivo de reducir las barreras para la puesta en práctica de las políticas públicas y la entrega de servicios a la población, incluyendo el libre acceso a la información. La existencia de una burocratización excesiva crea ineficiencia en las actividades del Estado – esto tiene como consecuencia un aumento de incidencias de corrupción. De hecho, se ha comprobado que existe una relación directa entre el aumento de la complejidad administrativa de una institución y la mayor frecuencia de ocurrencias de corrupción.¹³

3. Control de la Corrupción

Por último, para concretar los dos primeros indicadores mencionados en este Eje, es vital establecer medidas para combatir los actos de corrupción que más afectan la gobernabilidad democrática. A través de tratados internacionales como la UNCAC y el CIC, los países de nuestra región ya han adoptado varias medidas con el objetivo de forjar alianzas para el combate contra la corrupción. Más aún, otras iniciativas, tales como la creciente participación en grupos de acción concentrados en actos de corrupción específicos (como, por ejemplo, el Grupo de Trabajo sobre Cohecho de la OCDE) han servido para demostrar el compromiso de la región.

El control de la corrupción puede ser entendido como “la captura de percepciones acerca del grado en el que el poder público es ejercitado para la ganancia privada, incluyendo tanto la corrupción de menor y mayor cuantía, así como la ‘captura’ del Estado por las élites e intereses privados”.¹⁴ Se trata de uno de los indicadores claves para la eficiencia gubernamental en el Worldwide Governance Indicators (WGI)¹⁵ del Banco Mundial. Este Proyecto resalta la importancia de la percepción de la corrupción y la necesidad de que los gobiernos demuestren que están tomando medidas preventivas para manejar los actos de corrupción. El análisis de la información del WGI realizado por el Banco Mundial muestra que un aumento en la transparencia en la gestión gubernamental (tal como se discutió en el indicador 1 de este Eje) tiene un efecto proporcional directo en el control de la corrupción.¹⁶ El estudio de la relación entre la transparencia y el control del cohecho produjo resultados muy similares.

¹¹ Ibid., 17.

¹² Ibid., 27.

¹³ UNODC, EMPOWERING THE VICTIMS OF CORRUPTION, *supra* nota 6, p. 16

¹⁴ Daniel Kaufmann, Aart Kraay & Massimo Mastruzzi, *The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues*, GLOBAL ECONOMY & DEVELOPMENT, BROOKINGS INSTITUTION, p. 4, disponible en: https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/09_wgi_kaufmann.pdf (Accesado el 25 de Agosto de 2017).

¹⁵ Banco Mundial, WORLDWIDE GOVERNANCE INDICATORS, <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#home> (Accesado el 25 de agosto de 2017).

¹⁶ Ana Bellver & Daniel Kaufmann, *‘Transparenting Transparency’ Initial Empirics and Policy Applications (Preliminary Discussion Draft)*, WORLD BANK, p. 30, disponible en: https://siteresources.worldbank.org/INTWBIGOVANTCOR/Resources/Transparenting_Transparency171005.pdf (Accesado el 25 de agosto de 2017).

En este sentido, en el ámbito de los efectos de la corrupción para la gobernabilidad, es importante mencionar específicamente *el cohecho* o el soborno y sus efectos en el debilitamiento del Estado de Derecho. La UNCAC define esta práctica como “a) La promesa, el ofrecimiento o la concesión a un funcionario público, en forma directa o indirecta, de un beneficio indebido que redunde en su propio provecho o en el de otra persona o entidad con el fin de que dicho funcionario actúe o se abstenga de actuar en el cumplimiento de sus funciones oficiales” y “b) La solicitud o aceptación por un funcionario público, en forma directa o indirecta, de un beneficio indebido que redunde en su propio provecho o en el de otra persona o entidad con el fin de que dicho funcionario actúe o se abstenga de actuar en el cumplimiento de sus funciones oficiales.”¹⁷

Dado que es un acto que implica una transacción entre los sectores públicos y privados, perseguir el delito de cohecho no debe involucrar únicamente medidas de prevención y transparencia para el sector público (tal como ya se mencionó), sino también normas que establezcan guías de comportamiento ético dentro del sector privado.¹⁸

A este respecto, es igualmente importante reconocer los efectos que tiene la protección de informantes o *whistleblowers* en el control gubernamental de los actos de corrupción, en particular el soborno. Los informantes pueden ser cualquier agente que haya sido testigo o participe de un acto de corrupción y esté dispuesto a revelar información relevante. Estas personas pueden ser invaluable para el control y fiscalización de los actos ilícitos. Una política eficaz para permitir el control del Estado de actos de corrupción por medio de *whistleblowers* involucra “no solo una cultura organizacional abierta y transparente en donde las personas sepan cómo y dónde pueden reportar prácticas corruptas, sino también que los informantes potenciales confíen en el mismo sistema de informes.”¹⁹ Estas son las políticas que deberían ser consideradas para los propósitos de esta discusión.

Por último, se ha mencionado previamente en este Eje que la gobernabilidad tiene un efecto en los asuntos de seguridad. Como tal, las medidas relacionadas a la *confiabilidad de las figuras de autoridad*, tales como policías y jueces, son de extrema importancia y pueden alterar la percepción de la población con relación a la efectividad de su sistema de justicia. Tomar pasos concretos para el control del soborno dentro de estos sectores es de importancia vital. El análisis del WGI halló que, para el caso de América Latina, la promulgación de normas generales de lucha contra la corrupción no es tan eficaz como medidas diseñadas para asegurar la transparencia y un sistema de justicia más efectivo.²⁰

¹⁷ Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, Resolución 58/4 de la Asamblea General, 31 de octubre de 2003, disponible en: https://www.unodc.org/pdf/corruption/publications_unodc_convention-s.pdf

¹⁸ Daniel Kaufmann, *Rethinking Governance Empirical Lessons Challenge Orthodoxy*, WORLD BANK (Discussion Draft), p. 19 disponible en: http://siteresources.worldbank.org/INTWBIGOVANTCOR/Resources/rethink_gov_stanford.pdf (Accesado el 25 de agosto de 2017) (señalando que “Por lo tanto, es importante reconocer explícitamente que muchas medidas de desgobierno, tales como el soborno, tienden a involucrar a agentes tanto en el sector público como el privado (en algunos casos, como el soborno para préstamos bancarios, puede de hecho ser una transacción entre dos agentes del sector privado). (...) Y, finalmente, es oportuno ir más allá de las medidas tradicionales de soborno en el sector público, midiendo también la propia evaluación de ética corporativa que hace la firma dentro de su industria”).

¹⁹ http://www.oas.org/juridico/PDFs/enc_summary.pdf p. 6

²⁰ LATIN AMERICAN MEETING ON PRIVATE SECTOR RESPONSIBILITY IN THE FIGHT AGAINST CORRUPTION, SUMMARY REPORT, p. 44, disponible en: http://www.oas.org/juridico/PDFs/enc_summary.pdf.

Como resultado de los factores mencionados arriba, pueden adoptarse diversos tipos de estrategias preventivas, particularmente aquellas relacionadas a la transparencia en las políticas del gobierno, así como a la ética y el comportamiento de los funcionarios públicos:

- Legislación que contenga una definición de, y sanciones aplicables a, actos relevantes para el funcionamiento del sector público, como el cohecho;
- Adoptar y ejecutar medidas relacionadas a los requisitos éticos para la conducta de los servidores públicos, incluyendo el establecimiento de mecanismos para la supervisión de sus actividades y del uso de fondos públicos;
- Asegurar una carrera pública basada en meritocracia;
- Protección de informantes o *whistleblowers*, quienes son, por lo general, los primeros en identificar actos de corrupción y son, por ende, vitales para su monitoreo, detección y prevención²¹;
- Mecanismos requisitos legales de transparencia para proyectos gubernamentales, incluyendo, en particular, comunidades locales, a fin de aumentar la participación ciudadana; y
- Adopción de mecanismos legales para lidiar con la corrupción de menor cuantía, especialmente la de aquellos encargados de la seguridad ciudadana, como policías, jueces y magistrados.
- Contar con una autoridad autónoma y empoderada para la fiscalización del cumplimiento de las leyes de acceso a la información; y
- Creación de registros públicos donde se consigne a los reales beneficiarios últimos de las empresas o fideicomisos innominados (offshore).

Preguntas motivadoras

Considerando que en el proceso de Cumbres se han adoptado mandatos para promover la transparencia, la modernización del Estado y la lucha contra la corrupción:

- qué buenas prácticas podrían compartirse para fortalecer la gobernabilidad y lucha contra la corrupción en la región;
- cuáles considera que son las debilidades que afronta la región en esta temática;

(Accesado el 25 de agosto de 2017) (Señalando que “[b]asados en diagnósticos a profundidad de la gobernabilidad y la anticorrupción llevados a cabo por el Banco Mundial en varios países de América Latina, así como en encuestas a empresas en economías en transición, hemos identificado evidencia empírica significativa sobre el desafío de la Captura Estatal (y, de forma relacionada, en el ‘*croney bias*’ o influencia inequitativamente distribuida) en muchos países – esta evidencia está disponible en el cuerpo del artículo. En países con un ambiente tan ‘capturado’, el centro de atención de los esfuerzos para combatir la corrupción y mejorar la gobernabilidad tiene que cambiar de un énfasis estrecho en la promulgación de leyes y normas, y en procedimientos dentro de la administración pública, a una agenda mucho más amplia de mayor rendición de cuentas en la política, transparencia, independencia de la prensa, monitoreo y diagnóstico de encuestas (como *checks and balances* de la sociedad civil), así como en el establecimiento de mecanismos efectivos a través de los cuales las voces de los ciudadanos y los usuarios de servicios públicos puedan ser escuchadas (incluyendo a través del uso de herramientas innovativas de e*gobernabilidad”).

²¹ G-20, STUDY ON WHISTLEBLOWER PROTECTION FRAMEWORKS, COMPENDIUM OF BEST PRACTICES AND GUIDING PRINCIPLES FOR LEGISLATION, disponible en: <https://www.oecd.org/g20/topics/anti-corruption/48972967.pdf> (Accesado el 25 de agosto de 2017).

- qué mandatos podría darse a la Secretaría de Cumbres o a los organismos internacionales relevantes para apoyar a los Estados en su tarea de fortalecer la gobernabilidad democrática y luchar contra la corrupción;
- cómo podría involucrarse a la sociedad civil, actores sociales y jóvenes en esta tarea.
- cómo podría trabajarse con el sector privado en alianzas público-privado para luchar contra la corrupción en todos los niveles.