

**SEMINARIO INTERNACIONAL
DELIBERACION PUBLICA PARA LA PARTICIPACION CIUDADANA
EN LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCION**

**18, 19 y 20 de octubre del 2000
Cartagena de Indias**

MECANISMOS DE PARTICIPACION CIUDADANA ANTE LOS CAMBIOS GLOBALES[∞]

“El siglo XX corto acabó con problemas para los cuales nadie tenía, ni pretendía tener, una solución. Cuando los ciudadanos de fin de siglo emprendieron su camino hacia el tercer milenio a través de la niebla que los rodeaba, lo único que sabían con certeza era que era una de la historia llegaba a su fin. No sabían mucho más.”
Eric Hobsbawm
(Historia del Siglo XX)

Introducción

Empezaremos por hacer referencia a fenómenos que hemos observado en los últimos años respecto de la puesta en práctica de los modelos de desarrollo, sobre todo en lo referente a los cambios ocurridos en la estructura administrativa, así como a las tendencias que se vislumbran en este sentido, para entonces retomar el tema de los desafíos a la luz de los planteamientos sobre la *ética de la función pública*, como aspecto fundamental que deberá enfrentar e incorporar la cultura institucional.

Se nos ha dicho que una economía eficiente y el libre mercado son requisitos necesarios para el crecimiento, pero no llevan a la *felicidad*: hay una distinción crucial entre lo que funciona para la corporación y lo que funciona para la sociedad.

El costarricense Eduardo Doryan, Vicepresidente del Banco Mundial, al referirse al tema de la globalización y los retos que tenemos, fundamentado en estudios realizados por el Banco Mundial, afirma que el modelo democrático y la globalización de las economías mundiales no se puede desvincular de la equidad, como hasta el momento ha sido. De continuar así, la pobreza en América Latina seguirá incrementándose en forma acelerada. Doryan destaca el tema de que las particularidades de cada país deben privar en la toma de decisiones, a efectos de procurar el desarrollo acelerado que el presente reclama, y que debe fundamentarse, según lo señala el mismo Banco Mundial, en un crecimiento económico no menor del 3.5 por ciento anual.

[∞] Colaboró en la preparación de este artículo Mario Carazo, Vicepresidente de Transparencia Costa Rica.

Doryan nos dice que:

“Primero: *No podrá haber paz y estabilidad globales mientras la mitad de la humanidad viva con menos de \$2 por día. Esto no es sólo un imperativo moral, es intensamente práctico.*

Segundo: *La agenda de comercio no puede ser discutida en aislamiento. Es parte de un esfuerzo estratégico por el desarrollo que es más amplio.*

Tercero: *Las negociaciones deberían moverse de una negociación estrecha acerca de concesiones mutuas hacia un sistema de comercio que realmente haga la diferencia para los países en desarrollo. Los países desarrollados deben abrirse. Ello es duro para sus grupos de interés, pero es un beneficio para todos en el largo plazo.*

Cuarto: *Debemos asegurarnos que se construya un sistema incluyente en lo social y lo ambiental.*

Estamos hablando entonces de un tema que obliga a transitar al menos por dos avenidas: qué nos dice la historia y qué nos dicen los datos actuales.”¹

Recientemente, Kofi Annan, Secretario General de las Naciones Unidas, nos ha recordado que nuestro mundo, en punto a la agricultura, bosques y pescadería, depende directamente de la sostenibilidad de los ecosistemas, que casi la mitad de la población mundial depende directamente de éstos, sobreviviendo con menos de dos dólares diarios. Su planteamiento se orienta a resaltar la responsabilidad que tienen los decisores en los países para buscar un adecuado balance entre sus compromisos en cuanto a las políticas macroeconómicas, las prioridades, el ajuste de sus programas, las iniciativas orientadas a las exportaciones, la pobreza y la protección y conservación de la biodiversidad.

A finales del año pasado, el Fondo Monetario planteó lo que ha llamado una Segunda Generación de Reformas. En un sorprendente pero predecible cambio de dirección, el FMI ha definido que las reformas de ajustes estructurales que propugnó durante más de dos décadas están llenas de lagunas, y de que ahora el reto está en pasar a otro estadio que permita a los países avanzar efectivamente en el proceso de desarrollo. Las reformas propuestas se orientan a definir objetivos concretos que buscan disolver las tensiones provocadas por las diferencias entre las particularidades de los países, sobre todo en lo referente a las áreas social, cultural y política, que armonicen con la tendencia de las demandas globales de integración de mercados, estándares y normas.

El FMI plantea la importancia de fortalecer las estructuras políticas y sociales nacionales para facilitar los cambios, y así buscar un adecuado balance entre los sectores público y privado, y entre los intereses sociales y económicos de la colectividad. Reconocen que es elemento

¹ Doryan, Eduardo. *Estrategias comerciales y desarrollo para Centroamérica*. Ponencia presentada al Foro Regional Comercio y Desarrollo para Centroamérica, celebrado en Costa Rica en junio del 2000.

fundamental en este planteamiento fortalecer los mecanismos de participación de la sociedad civil y promover la integración de los grupos sociales, hasta ahora marginados al proceso de desarrollo, que como resultado de las primeras reformas, dirigidas fundamentalmente a lo financiero y lo estructural, habían quedado marginados. Mayor atención a la justicia en la distribución del ingreso nacional y mayor transparencia en la toma de decisiones públicas son fundamentales en las nuevas reformas que se imponen para esta década.

Debemos recordarnos que las orientaciones político económicas de las últimas décadas se han orientado a eliminar distorsiones e ineficiencias de los mercados, y a fortalecer cambios en la estructura de precios y en los términos de intercambio, mediante reformas macroeconómicas centradas en estabilizar los factores monetarios, reformas sobre tasas de interés, impuestos y gastos, estableciendo las bases para fortalecer el mercado. Esto se ha desarrollado dentro de transformaciones como la aceleración de la globalización económica, el incremento de acuerdos multilaterales de comercio, la reducción de aranceles y la liberalización de los mercados mundiales. Los resultados son muy claros: con el crecimiento de los mercados se logró dinamizar las economías de los países, pero a la vez se produjo un peligroso incremento en la brecha entre países ricos y pobres, así como un más acelerado distanciamiento entre los diversos sectores económicos a lo interno de los países.

Los temas de la inclusión social, la equidad y el aumento de la pobreza fueron dejados de lado, dentro de la presunción, ya demostrada como fallida, de que el crecimiento económico por sí solo se encargaría de resolverlos. En aras de estabilizar las economías, se olvidó al ser humano dentro de esas propuestas.

Nuestros países, en el camino hacia el desarrollo, se enfrentan al reto de lograr equidad en la repartición de la riqueza y la erradicación de la pobreza. El esquema tradicional de relaciones sociales y políticas debe dar paso a algo más complicado, no solo en la esfera nacional, sino que también internacional, las propuestas deben ser incluyentes de lo social y lo humano, y ajustado a las condiciones sociales, culturales, históricas y económicas de cada país.

Casi al mismo tiempo, Mikhail Gorbachev, en su visita a Costa Rica, afirmó reiteradamente que las soluciones deben ser diferentes para los países y que éstos deben ser capaces de comprender que en el fortalecimiento de sus instituciones exitosas reside el principal impulso sobre el que han de moverse hacia el futuro. Gorbachev llama a que los países pequeños se rebelen contra el demoledor paso de la tendencia empleada por los países grandes en este incontenible proceso de globalización, y que hagan uso de los elementos distintivos de su identidad nacional para asumir posiciones de liderazgo en el camino del futuro. Su posición la resume la frase: “El nuevo orden mundial no es una aplanadora que pase por encima y haga todo igual sino que por medio de la diversidad se eliminen los problemas de ambiente y pobreza.”

Participación pública de la sociedad civil en los debates con el objeto de hacer lo más democrático posible el proceso

La deliberación pública sobre la participación ciudadana en la lucha contra la corrupción, es uno de los desafíos del cambio radical que vivimos en la cultura institucional de nuestros países. El tema debe plantearse dentro de la coyuntura actual, en que las políticas de liberalización han abierto paso a cambios significativos, aunque las soluciones propuestas no parecen ser la alternativa al desarrollo de los países. Ahora, ante la evidente desigualdad surgida de la puesta en práctica de las políticas económicas de transformación, se promueve una mayor participación que integre a la ciudadanía dentro de un marco de planificación conjunta del desarrollo, pero este cambio de timón requiere, necesariamente, una discusión y análisis abierto de los tipos de responsabilidad que incumbe a cada sector social. No se puede hablar de diálogo o participación, si no se construyen los puentes para que ello suceda. Se pueden formular los instrumentos, como ha sido el caso de Costa Rica, pero si no se logra que estos instrumentos lleguen a la sociedad y se incorporen en ella, el valor de los cambios será muy bajo.

No ha de entenderse que se trata solo de establecer instrumentos y capacitar; se debe tener claridad sobre el papel de la sociedad civil en el desarrollo de políticas, las interacciones entre los diferentes grupos, y también definir límites en las decisiones que se toman, quién las toma, a quiénes favorecen, a quiénes afectan y la acción social que esas relaciones generan.

En Centroamérica, las políticas emanadas de las instituciones públicas han sido más de control y de respuesta de corto plazo, que de prevención, educación o participación. Existe problemas institucionales que se reflejan en la falta de políticas claras, inadecuados presupuestos y recursos humanos, y carencia de mecanismos de seguimiento, evaluación y verificación, pero sobre todo la ausencia de acciones coordinadas entre las instituciones del sector público.

El esfuerzo realizado es mínimo, y no podemos decir que exista una genuina representación de la sociedad. La incorporación de la sociedad civil debe aprovechar los aciertos y desaciertos de las actividades que nuestros gobiernos han auspiciado, para crear canales de comunicación entre el sector no gubernamental y las autoridades públicas. En el caso de Costa Rica, se han realizado algunos esfuerzos orientados a que los ciudadanos conozcamos más de cerca los problemas y participemos de la propia dinámica para incidir en algunas decisiones. El ejemplo más reciente nació de una oposición nacional a un proyecto del Gobierno para privatizar el sector eléctrico y de telecomunicaciones; las manifestaciones ciudadanas fueron tan significativas que la solución del problema consistió en la formación de una comisión especial mixta en la Asamblea Legislativa, integrada por representantes de la sociedad civil y congresistas, con carácter dictaminante, para preparar un proyecto sustitutivo.

A raíz de estos acontecimientos se ha planteado un reto sobre cuál ha de ser el camino que deben tomar las tradicionales instituciones públicas, y los poderes públicos, tales como la Asamblea Legislativa. Se ha expresado en reiteradas ocasiones, incluso en estudios del Banco Mundial y la FAO, sobre la importancia de que para lograr una verdadera eficacia de las leyes se requiere, necesariamente, de la participación de todos los interesados. La formación de una ley ha dejado de ser un acto de solo unos cuantos para dar paso a nuevas formas de participación.

Estos nuevos elementos, a la luz de la realidad de países como los de nuestra región, nos muestran que se ha venido produciendo una realidad cada vez más evidente de que el poder

formal lo ostenta un poder que cada vez tiene menos poder. El verdadero poder cada vez más se va concentrando en la ciudadanía, en el sector informal, las organizaciones no gubernamentales, los grupos de presión, el sector productivo, etc., que a pesar de toda una estructura estatal con poder formal, que cada vez es menos significativa, más desteñida, continúan moviendo la economía y el país. A esto agregamos que muchas de las instituciones han venido desvirtuando sus objetivos y trasladando sus obligaciones al sector privado. Otras, sin rumbo ni claridad en sus obligaciones, han facilitado que se fomenten y consoliden la impunidad y la irresponsabilidad.

¿Qué significa hablar de una participación ciudadana plena? La incorporación al discurso político de la necesidad de establecer una política de información y participación como mecanismo para buscar la equidad y el desarrollo sostenible, no ha sido sistémica ni ha logrado desarrollar conceptos claros ni un análisis de las condiciones bajo las cuales se pueda enmarcar el desarrollo de políticas para lograr su sostenibilidad. Para obtener una respuesta, se necesita una relación permanente entre las partes involucradas, que ayude a clarificar posiciones e incorpore iniciativas políticas que puedan ser adoptadas, considerando tanto la capacidad potencial de los ciudadanos como la capacidad real de los países; por otro lado es necesario institucionalizar esa política de información y comunicación para romper la barrera que imprimen las decisiones verticales.

Antes debemos recordar algunos cambios que el ciudadano ha sufrido.

Primero, en los últimos años hemos visto un renacer de la voz ciudadana, reclamando espacios de participación, incidencia, y defensa de derechos fundamentales. Esto se evidencia con la creciente formación de grupos organizados, que se inició en las décadas anteriores para la defensa de los derechos humanos, dando paso luego a organizaciones que pretenden la defensa de otros espacios, como las asociaciones conservacionistas, ambientalistas, indígenas, afrocaribeñas, o la organizaciones de vecinos para atender necesidades inmediatas de sus comunidades. En este punto citamos a James Wolfensohn, Presidente del Banco Mundial, quien refiriéndose a las organizaciones no gubernamentales afirma que “... *está claro que hemos subestimado su capacidad de organizar reuniones y montar protestas.*”²

También podemos citar editoriales de prensa que por ejemplo manifiestan:

*“No todo es pesimismo. El respaldo internacional en pro de la profundización democrática ha sido decisivo para que el sector civil haya podido atreverse a recortar el poderío e influencia militar, combatir el cohecho y tráfico de influencias. Ha perdido el miedo.”*³

Segundo, en estos años también se ha hecho manifiesta una evidente desconfianza por parte del ciudadano hacia el Estado, en razón del constante incumplimiento de promesas políticas, y de respuestas deficientes de la administración a las necesidades ciudadanas, creciente inseguridad, y sobre todo por el abuso que con los bienes públicos realiza la clase política.

Tercero, el ciudadano ha visto como, durante la segunda mitad del siglo que terminó, se promovieron diferentes modelos de desarrollo del Estado fundamentados principalmente en

² “Hemos subestimado la capacidad de protesta de las ONG”. El País. Lunes 20 de setiembre del 2000.

³ Argueta, Mario. “1980-2000: dos décadas de aprendizaje democrático”. En El Heraldo. Honduras, 22 de setiembre del 2000.

aspectos materiales, sin tomar la debida consideración por las facetas morales y éticas que son componente indispensable para el buen gobierno. Estos fueron generando un Estado con vicios, cuyas políticas y actuaciones, de una u otra forma, han venido ignorando al ciudadano, pretendiendo que éste se conformara con un papel de observador silencioso, que a la vez permitiera al Estado convertirse en empresario o prestamista, y a los gobernantes deformar sus obligaciones para también convertirse en promotores de negocios e inversiones en los mercados externos o internos, o en dispensadores de privilegios, que han terminado, en la mayoría de las ocasiones, en desfalcos descarados a las arcas públicas. Se afirma en el documento Informe sobre el Estado de la Región (PNUD, 1999), que la década de los noventas refleja que *“tres de cada cinco centroamericanos viven en condiciones de pobreza, y lo que es más grave, dos de cada cinco en indigencia o pobreza extrema. Las zonas rurales son las más afectadas por el fenómeno, ya que un 71% de los residentes en ellas son pobres, respecto a un 56% de los residentes urbanos.”*

Cuarto, así como durante todos estos años el Estado ha venido ignorando al ciudadano que, repito, se ha conformado con jugar el rol de observador pasivo y silencioso, lamentablemente también ha puesto a un lado a los funcionarios públicos, a quienes a la vez ha convertido en instrumentos de manipulación y en receptores involuntarios de los reclamos y ataques de la opinión pública. Hemos visto como se le ha disminuido al funcionario público su autoestima y su importante presencia ejemplarizante en la vida cotidiana. El funcionario público dejó de ser el artífice de la voluntad general, para convertirse en personaje de segunda categoría, instrumento de otros y ficha de juego político.

Todos estos actos han provocado un peligroso distanciamiento entre el ciudadano y el Estado. El ciudadano se siente aislado del Estado, a tal punto que usualmente nos referimos al gobierno o al Estado como algo fuera de nuestra realidad y obligaciones, como algo externo. Para ejemplarizar esta afirmación retomo las palabras de Daniel Masís, profesor universitario costarricense, cuando dice:

“... hay una diferencia fundamental en la percepción ciudadana que nosotros tenemos de nosotros mismos, porque para nosotros el Gobierno son otros, no somos nosotros; en cambio el estudiante estadounidense está acostumbrado a asumir como propias las faltas y los méritos de las acciones de sus gobiernos.

... me figuro que quizás hace cincuenta años la percepción cívica que tenían de sí mismos los ciudadanos, los no jóvenes y los niños era distinta de como la tenemos ahora, en donde el Gobierno esta allá y son ellos y son los malos, y nosotros somos los que estamos aquí y somos los buenos.”⁴

Obviamente el ciudadano percibe que el aparato burocrático es un mecanismo para facilitar actividades o prestar servicios, de los que el ciudadano es meramente receptor, y de que esos servicios se le prestan en forma deficiente, como si se le estuviera haciendo un favor. Además evidencia el despilfarro y el asalto de los recursos públicos en beneficio de pequeños grupos. La

⁴ Masís, Daniel. Mesa Redonda sobre la Etica en la Política Costarricense. En *Revalorización del quehacer político*. Asamblea Legislativa. Costa Rica. 1998.

reacción es también obvia: a raíz de ello crece la desconfianza, ya no solo sobre los protagonistas sino respecto de las instituciones mismas. Esa desconfianza institucional incluso se refleja en el sistema judicial, que se aletarga hasta convertirse en un elefante blanco, costoso e ineficiente, al igual que el aparato burocrático. A tal punto se ha llegado que se ha visto un renacer sobre lo que se llama “reinventar el Estado”⁵.

Al mismo tiempo aparecen algunas denuncias en relación a la tendencia a crear entes con un grado máximo de desconcentración, que son administrados por representantes del sector privado –como si fuera una empresa comercial- pero manejando fondos públicos. Tenemos en mente algunos de estos entes, que los expertos denominan “híbridos”, así como de “fondos” creados por leyes especiales, que manejan fondos públicos sin una clara rendición y fiscalización de las cuentas.

Se ha venido fomentando una mayor desregulación sobre el sector privado al tiempo que al sector público –que se le califica de ineficiente y corrupto- se le procuran establecer más y mejores controles. Los teóricos de la corrupción nos señalan que “la corrupción se incrementa allí donde existen más monopolios públicos, más reglas discrecionales para los funcionarios y menor transparencia de las actuaciones ante los ciudadanos.”⁶ Por supuesto que este tipo de afirmaciones se utilizan para promover desregulaciones en los procesos administrativos, que en la mayoría de los casos se han dado, no garantizan que se erradique la corrupción, sino más bien lo contrario, ya que se actúa meramente eliminando requisitos, sin entrar a reformar en forma integral los procesos administrativos.

Incluso últimamente hemos visto una transformación, al menos en lenguaje, del esquema tradicional del Derecho Administrativo. El Estado ahora se quiere ver como una empresa, que debe ser administrada en el mejor beneficio de los clientes. En el Estado se brindan cursos sobre atención al *cliente*, mejoramiento de la relación con el *cliente*, e incluso se han creado oficinas y departamentos sobre *clientes*. Se olvida que el ciudadano es, ante todo, sujeto de derechos y obligaciones fundamentales, sobre los que descansa el sistema democrático. Aquella división elemental y equilibrada entre *administrador* y *administrados* ha ido desapareciendo del lenguaje político.

La experiencia de nuestro país es realmente reveladora de lo que nos ofrecen estos nuevos planteamientos que están permeando el “lenguaje oficial”. Se habla, por parte de los cultores del Derecho Administrativo de una “huida del Derecho Administrativo”, aduciendo que se están utilizando, cada vez más, mecanismos del derecho privado para administrar y manejar actividades públicas, entre ellas manejo de recursos. “Debemos tener presente que este proceso de huida del Derecho Administrativo, en nuestro medio se debe a ideas foráneas, sobre todo de los organismos financieros internacionales y de la OMC, que pretenden una supuesta transparencia mediante la eliminación de las trabas al comercio internacional –pero a favor de los nacionales de los países ricos, en detrimento de los nacionales de los países pobres- y la eliminación de lo que consideran

⁵ Para mayor referencia *Reinventing government* de David Osborne y Ted Gaebler.

⁶ INCEP. *Por una cultura de la integridad y la transparencia*. Octubre de 1999, página 26.

uno de los principales escollos en nuestro ordenamiento jurídico –desde su punto de vista- cual es la normativa referente al régimen de contratación administrativa.”⁷

En este punto, quisiéramos enfatizar sobre uno, quizás el mayor, de los antivalores que pareciera haberse institucionalizado en el esquema del Estado moderno: **la corrupción**, que es un fenómeno que afecta a todos por igual. No importa el ámbito de acción donde nos ubiquemos. Todos estamos expuestos a ser partícipes de actos corruptos en nuestras actividades diarias. Esto nos lleva a recordar aquella frase bíblica que nos dice: “*mirad que os envío como ovejas entre lobos; por lo tanto, sed cándidos como palomas y astutos como serpientes*”. Sin embargo, como bien afirma la pensadora española contemporánea Adela Cortina, la práctica contradice lamentablemente semejante afirmación, porque no son los candorosos quienes triunfan.⁸

En el caso de Costa Rica existe una percepción de que la corrupción es uno de los mayores flagelos que nos afectan, lo que se pone en evidencia al manifestarse una actitud de indiferencia y hasta desprecio hacia las instituciones públicas, los políticos, los funcionarios públicos y las estructuras de representación.

Se ha venido fomentando una irresponsabilidad colectiva, muy peligrosa, también producto de la creciente impunidad, y se ha venido haciendo costumbre, entre los administrados, creer conveniente *integrarse* a las acciones corruptas, lo que al pasar los años y no condenarse a los culpables, y al prevalecer la impunidad, consolida otros antivalores, principalmente el odio, la envidia y la inseguridad.

Se ha tratado de fomentar la percepción que la corrupción existe únicamente en el sector público. Quienes esto afirman olvidan que existe corrupción en el tanto que dos partes se ponen de acuerdo para realizar un acto indebido. Se ha detectado un incremento mayor de la corrupción en el ámbito público por ser objeto de mayor difusión por medio de la prensa. Pero ello no debe llevarnos a quitar el dedo en la llaga que más duele, la que se representa por los actos en que incurrirían día con día los ciudadanos en su vida privada, y que afectan peligrosamente las estructuras básicas de la sociedad.

Si bien es cierto los temas relacionados con la corrupción afectan a todos los sectores de la sociedad, una de las áreas de mayor importancia es aquella que corresponde a los efectos de esta actividad en la sociedad. Estos aspectos llaman la atención por su extensión e intensidad, sobre todo porque al aumentar su visibilidad se ha puesto en evidencia la necesidad de proponer líneas de acción concretas e inmediatas ante las graves repercusiones de los actos de corrupción.

Aparte de los costos económicos, financieros y sociales que implica la corrupción, existe un elemento más perturbador, que es precisamente la credibilidad y la legitimidad de los gobiernos, sobre todo cuando es evidente la impunidad en que quedan los autores de los hechos corruptos.

La región se enfrenta a una serie de desafíos. Uno de ellos, en razón de que es la primera vez en Centroamérica que los sistemas políticos de todos los países se basan en Estados democráticos

⁷ Cervantes, Rosa Iris. *La huida del Derecho Administrativo*. Revista Judicial. Costa Rica, 2000.

⁸ Cortina, Adela. *Ética de la sociedad civil. ¿Un antídoto contra la corrupción?* Contribuciones para el entendimiento número 25.

de Derecho, es la creación de un clima de seguridad personal y jurídica. “Pese a la notable escasez de información, la poca evidencia empírica sugiere la existencia de una extendida inseguridad personal y jurídica que afecta la confianza de la ciudadanía en las instituciones.”⁹ A esto debemos evidenciar la importancia que ha adquirido la participación ciudadana, que debe ser elemento fundamental que permita corregir el rumbo político.

Algunas definiciones

Sobre la corrupción es preciso hacer unas conceptualizaciones, orientadas a definir su ámbito, a determinar qué es lo que vamos a entender por corrupción, ya que muy a menudo este concepto se ha venido a circunscribir únicamente a la corrupción pública, o referida a las transacciones internacionales. Es necesario tener claro que la corrupción no solo se debe referir a estos ámbitos.

Se ha dicho que corrupción es el fenómeno por medio del cual un funcionario público es impulsado a actuar en modo distinto de los estándares normativos del sistema para favorecer intereses particulares a cambio de una recompensa.

Se afirma que la corrupción abarca aquellas conductas referidas a actividades corruptivas realizadas por funcionarios públicos, con o sin participación de particulares, que ponen en peligro o dañan el patrimonio, los fines formalmente previstos o el funcionamiento del Estado.

Otras definiciones¹⁰ la precisan como el uso o apropiación indebida de recursos que son de todos para favorecer intereses particulares. Otros significados del término lo ven como el acto individual o grupal que va contra la escala de valores de una sociedad determinada en el contexto histórico cultural, social, político y económico. Esos actos pueden ser delito o no en la medida que incluya el abuso de la discrecionalidad.

Otras definiciones que existen sobre el concepto, siguiendo a Ernesto Garzón¹¹ son las siguientes:

Una definición de corrupción señala que ésta consiste en la violación de una obligación por parte de un decisor con el objeto de obtener un beneficio personal extraposicional de la persona que lo soborna o a quien extorsiona, a cambio del otorgamiento de beneficios para el sobornante o del pago o servicio extorsionado.

Otra definición indica que la corrupción consiste en la violación limitada de una obligación por parte de uno o más decisores con el objeto de obtener un beneficio personal extraposicional del agente que lo soborna o a quien extorsionan, a cambio del otorgamiento de beneficios para el

⁹ Proyecto Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible. *Informe Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible*. Proyecto Estado de la Región. San José, Costa Rica, 1999.

¹⁰ Reunión de trabajo para construir un marco conceptual sobre corrupción que permita establecer un sistema de información que permita su monitoreo, celebrada el 1 de marzo del 2000, coordinada por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad de Costa Rica y el Observatorio del Desarrollo.

¹¹ Garzón Valdés, Ernesto. *Acercas del concepto de la corrupción*. Contribuciones para el entendimiento número 7.

sobornante o el extorsionado, que superan los costos del soborno del pago o servicio extorsionado.

La delimitación de la corrupción incorpora categorías de los actos de corrupción, que podemos denominar rojos, rosados o blancos. Los actos rojos son los tipificados; los rosados, los no éticos y los blancos, aquellos actos sin sanción.

De las diferentes precisiones conceptuales podemos sustraer algunos elementos que le son consustanciales: permisividad, prevención y represión. Así como se evidencia la violación de principios como: transparencia, control, información, equidad.

Agregamos que corrupción no es solo lo tipificado como delito, sino un concepto más amplio que afecta directamente las actitudes sociales y la credibilidad en la democracia. Por ejemplo, diariamente en la prensa costarricense se denuncian actos relacionados con malos manejos con los fondos públicos: tenemos presente las denuncias sobre los usos y otorgamientos indebidos de los CATs (certificados de abono tributario), mediante los cuales se producen enormes defraudaciones al erario público, y se nos muestra la manera como se utiliza de manera evidente una “técnica” que permite eludir la responsabilidad, y como en un juego de ping pong, se pasan los cargos de un lado para otro, entre funcionarios públicos y beneficiarios, sin que logremos determinar persona alguna que responda en forma directa por los hechos denunciados.

De estos hechos denunciados en forma cada vez más reiterada, llama poderosamente la atención de que siempre se habla de muchos millones, además de que queda siempre presente que la fijación de las responsabilidades nunca queda dilucidada en forma adecuada, y que pocos individuos resultan sancionados por esos hechos. Ni qué decir del dinero que se esfuma como si fuera un gas noble, se volatiliza y no se manifiesta nunca más, salvo en el evidente enriquecimiento de los pocos beneficiarios que se aprovechan del sistema.

Al otro lado de estas denuncias, encontramos que el ciudadano común y corriente se enfrenta a una distorsión de lo que es su realidad. Frente a ese irregular e impune manejo de fondos públicos, los ciudadanos sentimos esos actos de corrupción como golpes bajos al esfuerzo que realizamos día a día para generar nuestros recursos para sobrevivir y mantener nuestras familias, o para cubrir necesidades fundamentales.

¿Similitudes en actos corruptos?

En el *Primer Foro de Estudios Sectoriales sobre Corrupción* celebrado en Bogotá, precisamente por la Universidad de los Andes, el año pasado¹², se presentaron los resultados de una interesante serie de estudios realizados sobre la corrupción en Colombia. Algunos de los

¹² Urueña, Nubia, coordinadora general del Primer Foro sobre Estudios Sectoriales de Corrupción, organizado por el Programa Presidencial de Lucha contra la Corrupción, Universidad de los Andes, Facultad de Administración. Santafé de Bogotá, agosto de 1999.

resultados presentados muestran una gran similitud de las acciones corruptas realizadas en este país con las que son denunciadas en Costa Rica y en la región centroamericana.

Algunos de los resultados indican que Colombia cuenta con legislación excesiva. Aquí, al igual que en Costa Rica, se continúa con el paradigma de que la ley resuelve todo, que aunque se haya demostrado que en muchas ocasiones la ley no cumple con su cometido, sigue viva la idea de que la ley tiene vida propia, y se aprueban nuevas leyes cada vez que se descubre un problema o un fallo en el manejo de los fondos públicos.

Uno de los temas más interesantes que se presentaron en ese foro fue conocer sobre las estafas al erario público por medio de lo que denominan los colombianos *delito de exportación ficticia*¹³. Al referirse a la corrupción en esta área algunos expositores coincidieron en que se cuenta con una criminalidad generalizada, al punto de afirmar que debería hablarse no de *cleptocracia*, sino de *democleptia*, en que *demo* refiere a pueblo y *clepton* a hurtar, indicando que la actitud de defraudar se va permeando poco a poco, a niveles insospechados, por todas partes.

El sistema de salud fue analizado en forma específica y se encontró que muchas de las deficiencias del sistema califican como actos corruptos. Nuevamente similitudes con nuestro país: ausencia de profesionales en sus horas de trabajo, largas e injustificadas filas, compras de equipo y medicinas con grandes variaciones de precios entre los suplidores, utilización indebida de los servicios e infraestructura hospitalarios, falta de conciencia ciudadana en defensa de sus derechos como paciente y usuario del servicio, etc.

Una información importante, que nos llamó poderosamente la atención, fue la consideración de que en ocasiones la información que se externa a la opinión pública tiene una acción “perversa”. Esto es, que se brinda información que tiende a exacerbar la negatividad, fomentando descontento y promoviendo acciones negativas en vez de cumplir con el propósito de objetividad en el mensaje informativo.

Ese evento nos dejó muchas enseñanzas. Una de ellas fue la de entender que la corrupción es como una enfermedad genérica, que se puede encontrar en cualquier sitio, con diferencias en las manifestaciones específicas. A la vez, quedó en nosotros la seria preocupación de descubrir la analogía existente en las acciones corruptas que se han ido generalizando en nuestros países.

Se evidenció que frente a estos serios problemas, aún no se cuenta con una participación ciudadana adecuada que permita ejercer un mejor control sobre los manejos de los bienes públicos ni con una exigencia oportuna de rendición de cuentas por parte de los actores.

¹³ Jiménez, Daniel Fernando. *El delito de exportación ficticia*. Segunda edición. Universidad Externado de Colombia. Monografías de Derecho Penal. 1998. Dice el autor que el artículo 13 del proyecto de ley 37 de 1975 establecía: “El que mediante pruebas falsa de exportaciones no realizadas, o acreditando mayor valor del real, aproveche subsidios que concede el Estado por exportaciones reales, incurrirá en presidio de tres a diez años, en prohibición por el mismo término para ejercer el comercio, y en multa de mil a trescientos mil pesos ...”. En el proyecto de 1976 se utiliza la expresión “delitos contra al orden económico social.” El artículo 326 tiene la siguiente redacción: “El que con el fin d obtener un provecho o utilidad de origen oficial, finja exportación, incurrirá en prisión de uno a ocho años y multa de cincuenta mil pesos a cuatro millones de pesos ...”.

Sin embargo, no todo es negativo. Por ejemplo, fue sumamente alentador encontrar una participación activa del sector académico, conjuntado con sectores de la función pública preocupados en investigar sobre la corrupción. Esta relación y la creciente participación organizada de la sociedad civil, abren esperanzas en la lucha contra la corrupción, ya que también se afirmó en el evento que cuando la lucha contra la corrupción es dada solo desde el Estado, los resultados nunca han sido los esperados. En fin, que son otros los sectores los que deben colaborar y contribuir en la lucha y la vigilancia de la ética en la función pública.

Propuestas de acción

Hemos venido pasando a un modelo de Estado en que se espera su reducción, utilizando opciones como que el Estado delegue algunas de sus funciones al sector privado. Ese modelo de Estado requiere precisamente la necesidad de facilitar mecanismos para que el ciudadano participe y tenga garantía de que la cosa pública se maneja en forma transparente. Esta tendencia sin duda favorecerá el impulso de la responsabilidad, tanto individual como social, como un requisito fundamental dentro de ese ideario, base del Estado del Siglo XXI.

Dentro de este proceso de forja de cambios en las naciones, existen una de serie de pilares que deben fortalecerse con base, precisamente, en las inquietudes ciudadanas. Una de estas que más llama la atención es la constante queja de que "los políticos no cumplen sus promesas". Al haberse evidenciado fallas en el accionar de la función pública, que ha permitido que se infiltre la corrupción en lo público - lo de todos - y se ha afectado la consecución de metas colectivas, se ha minado el sistema y se ha extendido un velo de sospecha hacia todo lo relacionado con el sector público y los funcionarios públicos. Y se ha llegado a la conclusión de que es necesario tomar acciones ciudadanas que incidan para que esto no suceda y se logre consolidar el objetivo principal el Estado de Derecho: el bien común.

Existe un interés real del ciudadano de participar en forma más activa en la vida pública, y que reclama una posición que va más allá de la mera participación electoral en forma periódica. Esto se ha evidenciado con el debilitamiento de los partidos políticos y con la pérdida de confianza hacia ellos, lo que ha ido en vertiginoso crecimiento. Sin embargo, también debe aspirarse al restablecimiento de la credibilidad en la clase política, dentro de un sistema orientado a que la democracia sea más participativa y no solo representativa como ha sido hasta ahora. Se afirma que la falta de controles y la falta de exigir una rendición de cuentas ha facilitado ver la función pública como una plataforma de la que se benefician los políticos, contando con una complacencia general, que en ningún momento se ha orientado a exigir responsabilidades por hechos incorrectos.

Una sociedad en la que la participación ciudadana, en el cumplimiento de su responsabilidad, vaya más allá de las funciones de vigilancia frente a los excesos, y se acerque más a la verdadera concepción del interés público, será sin duda, una sociedad que fortalecerá el sistema democrático. Estas acciones ciudadanas deben reivindicarse y ser consideradas por los partidos políticos, que no deben continuar pensando que son los únicos llamados a actuar en nombre del ciudadano.

Se requiere de una respuesta constante por parte del Estado en esa misma dimensión, lo que implica mejorar los canales de coordinación interna y una cooperación en las actividades de educación y prevención, así como el funcionamiento de mecanismos apropiados de recolección e intercambio de información. Algunas líneas de acción posibles para hacerle frente a esta situación se propone:

- la capacitación de funcionarios del sector educación,
- el fortalecimiento de los mecanismos de coordinación nacional,
- el perfeccionamiento o creación de sistemas de información y de bases de datos con información necesaria no disponible fácilmente, incluyendo los procesos para su elaboración,
- el diseño o reorientación de campañas de información ciudadana por medio de los medios de comunicación, con énfasis en la adecuación de los mensajes dirigidos a la juventud.¹⁴

Mario Benedetti nos dice: “La gente le da cada vez menos importancia a detalles que tienen que ver con la moral política. La gente cree que en las altas esferas hay grandes y productivos negociados. Considera que no está en su mano evitar semejante estafa. Entonces el hombre de la calle, cuya única participación política es el voto, se resigna y se las ingenia para hacer él también su pequeño negocio, su módica estafa, ... la crisis en este país es la crisis del ejemplo.”¹⁵

Entonces, una de nuestras primeras propuestas debe ser la de promover una mayor participación ciudadana, que redundará en el fortalecimiento de la transparencia y la eficiencia administrativa.

Participación de la sociedad civil

Lograr la mayor participación de la ciudadanía requiere que ésta cuente con instrumentos que le ofrezcan en primer lugar acceso a la información. El Principio 10 de ***la Declaración de Río Sobre Ambiente y Desarrollo***, suscrita por la mayoría de los Estados del planeta en Río de Janeiro en 1992, establece que la participación debe lograrse permitiendo a toda persona el acceso adecuado a la información. Este importante instrumento internacional agrega que los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación de la población, poniendo la información a la disposición de todos. Asimismo, deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre estos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes.

La creación de mecanismos de participación popular en la adopción de las políticas públicas, con el consiguiente derecho a la información existente en oficinas públicas con sustento legal en el **principio 10** de la Declaración de Río, que puede aplicarse por analogía a casi la totalidad de los actos públicos; si bien es cierto que para el caso específico la disposición se refiere expresamente a que el mejor modo de tratar las cuestiones ambientales.

¹⁴ Propuestas de Transparencia Costa Rica a la Mesa de Trabajo sobre Corrupción dentro del Proceso Nacional de Concertación, 1998.

¹⁵ Benedetti, Mario. *Gracias por el fuego*. Editorial Alfa. Montevideo. 1966.

Valgan estas palabras para indicar que la relación existente entre el *derecho a la información y la lucha contra la corrupción*, no ha sido suficientemente considerada, al menos en nuestro país. Pese a este vacío, es posible establecer una conexión directa entre ambos conceptos, tal y como se ha venido planteando en forma insistente en el plano internacional. Enfocado desde la perspectiva de la sociedad civil, el adecuado acceso a la información constituye un requisito indispensable para la verdadera, y no solo nominal, participación ciudadana en el proceso de fortalecer la transparencia en la toma de decisiones.

En este orden de ideas resulta aleccionador lo expuesto en el Informe Brundtland, que textualmente manifiesta la conveniencia de otorgar "el derecho de las personas a conocer, el derecho a ser consultadas y a participar en la toma de decisiones en las actividades que pudieran tener un efecto significativo sobre el ambiente, y el derecho a los recursos y compensaciones legales para aquellos cuya salud o el medio ambiente hayan sido o puedan ser afectados." En estas y otras Declaraciones Internacionales nos encontramos con una de las expresiones más claras de que se trata efectivamente de un *derecho humano a la información*.

Debe precisarse entonces, que el alcance del derecho de participación y del derecho de información que le es consustancial, va mucho más allá del conocimiento de información sobre las actividades que se realizan en las comunidades, sean éstas nacionales, regionales o locales. También debe lograrse la garantía de participar en los procesos de adopción de decisiones.

Este derecho de participación, aunque carece quizá de las características de un derecho humano, trasciende la mera definición de los intereses difusos para formar parte de la categoría de los derechos subjetivos. Al menos, el mismo debe comprender:

- El acceso libre a los documentos públicos contenidos en oficinas del gobierno. en este punto recordamos que la noción de secreto de Estado es muy restringida a ciertos actos.
- El equilibrio entre la noción de secreto comercial y el interés público, sobre todo a la luz de compromisos adquiridos en acuerdos internacionales referidos a propiedad intelectual, por ejemplo. En caso de conflicto entre ambos, la supuesta presencia de información confidencial de valor económico no puede ser un obstáculo a la difusión de hechos que puedan incidir sobre las decisiones que se tomen en el manejo de los recursos públicos.

La Constitución Política de Costa Rica regula este derecho en su artículo 30, al establecer que se garantiza el libre acceso a los departamentos administrativos con propósitos de información sobre asuntos de interés público. Quedan a salvo los secretos de Estado. Asimismo, el artículo 27 garantiza la libertad de petición en forma individual o colectiva ante cualquier funcionario público o entidad oficial y el derecho a obtener pronta resolución. Estas escuetas disposiciones, sin embargo, no han sido desarrolladas con propiedad en legislaciones específicas tendientes a esclarecer los puntos que arriba mencionamos. Tan solo la Ley General de Administración Pública regula el acceso al expediente administrativo dentro del proceso.

En síntesis, la participación ciudadana ha incidido en la formulación de lo que podemos llamar "controles interesados" por medio de la creación contralorías de servicios, audiencias públicas,

defensorías de los habitantes, etc. que son entes establecidos para velar por el accionar del sector público en su relación con el administrado.

Ética de la función pública

Otro de los cambios requeridos, aunque parezca innecesario, es fomentar una ética de la función pública. Esta cuenta con principios básicos que indicaremos siguiendo lo conceptualizado por Marina Ramírez¹⁶:

- a. El fin último del Estado es la consecución del *bien común*. Esto pareciera ser de todos conocido, aunque se ha cuestionado que el concepto de “bien común” se presente como fin último del Estado y de la vida en sociedad.
- b. Los recursos y bienes del Estado son *patrimonio público*. O sea, que los recursos son administrados de manera temporal por los funcionarios públicos, pero los bienes y recursos pertenecen al Estado, o sea son de todos y a la vez de nadie en particular, como son definidos los bienes del dominio público, tales como la zona marítimo terrestre, calles, aceras, aguas, etc.
- c. Los *servicios públicos son patrimonio público*. Esto es así porque se han destinado recursos públicos para ofrecer esos servicios. En la ejecución del servicio se muestra en forma directa la acción del Estado en beneficio de los administrados.
- d. La *ética en la función pública* debe estar referida a la conducta que se espera y exige de la clase gobernante en todos sus estrados. Por ello tiene características básicas: tiene un valor instrumental, es diferente a la ética individual, es general para todos los funcionarios públicos.
- e. La ética pública debe tener *valor instrumental*. Este principio refiere a que su propósito fundamental es contribuir a la realización de los fines primordiales de la función pública.
- f. La ética pública debe ser aplicable a toda la jerarquía estatal. Este principio remite a que el servidor público es depositario de ciertos poderes para el servicio del pueblo, es decir es responsable ante éste. “El poder otorgado al funcionario público no es el mismo en todos los casos, puesto que existen distintas funciones y distintas responsabilidades. Sin embargo, la responsabilidad es siempre la misma, ya que toda función pública debe estar orientada a la consecución del fin general y último del Estado que consiste en el beneficio del pueblo. En la acción pública al poder le sigue necesariamente la responsabilidad.”¹⁷ En este punto podemos recordar los esquemas de certificación desarrollados como ISO, sobre todo el 14000, que establece que la incorporación de sus compromisos debe hacerse de manera vertical y horizontal dentro de la empresa.

En síntesis, debe contarse con una ética de la función pública que se convierta en el marco de acción de la actividad administrativa, que permita adecuar el actuar del agente público y los intereses de la colectividad. Ella deberá servir como instrumento político en la lucha contra la corrupción y facilitar “a la vez un aumento en los niveles de gobernabilidad”¹⁸.

¹⁶ Ramírez A., Marina. *Ética en el función pública una aproximación al tema*. Primera edición. San José, CR. Asamblea Legislativa: Centro para la democracia, 1996.

¹⁷ Ibid, página 54.

¹⁸ Ibid, página 122.

Rendición de cuentas

Frente a los reclamos ciudadanos aparece un mecanismo de respuesta, en lo que en inglés se denomina *accountability*, que se ha traducido como *rendición de cuentas*. Este concepto se refiere al *cumplimiento* de las acciones a las que se comprometió el gobernante o político y la evaluación por parte de la sociedad civil de cuáles acciones fueron ejecutadas y de qué manera.

El rendimiento de cuentas es considerado como un mecanismo para promover la modernización del Estado.

Basado en esta premisa, y aunado a la reciente reforma del artículo 11 de nuestra Constitución Política que establece la obligación de los funcionarios públicos de rendir cuentas de sus actos, consideramos que esta reforma viene en gran medida a delinear el camino hacia el fortalecimiento de la participación ciudadana. Este tema, ahora con respaldo constitucional, requiere tener claro que la rendición de cuentas se hace basado en criterios o elementos de comparación. Esto es informar con base en metas propuestas, compromisos adquiridos, impactos producidos, beneficios logrados, actividades realizadas, y otros elementos conexos, que permitan comparar y analizar el grado de cumplimiento de los compromisos adquiridos con las acciones realizadas y las no realizadas. De no tomar en cuenta estas consideraciones fundamentales, se convertiría en un simple informe de labores, que nunca es una rendición de cuentas, como sucede actualmente con los informes de acciones realizadas por parte de los integrantes del Poder Ejecutivo.

Otra variable de necesaria consideración es la relación entre las diversas políticas públicas que hayan considerado los intereses ciudadanos, de manera general o especial. Esto lo podemos referir al campo de la promulgación de leyes, analizando cuántas leyes han sido presentadas a solicitud de sectores especiales de la sociedad, qué participación ha tenido la sociedad civil en la formulación de esa legislación, qué proyectos públicos ejecutados han respondido a resolver necesidades de la población, como por ejemplo se podría medir con la ejecución de proyectos destinados a solventar necesidades educativas, de salud, habitacionales, de infraestructura local, etc. Un ejemplo reciente que podemos destacar es la resolución, apenas la semana pasada, mediante la cual la Sala Constitucional anuló contrataciones realizadas por el Poder Ejecutivo con empresas transnacionales para la exploración y explotación de petróleo, por el hecho de que ni la intención gubernamental ni los consiguientes contrataciones fueron consultadas previamente a las comunidades afectadas.

Esto nos lleva a considerar que el tema de la *rendición de cuentas* podría verse desde dos posibles ángulos. Uno, referido a esas promesas que no se cumplen y otro, sobre las acciones realizadas y lo que se ha dejado de hacer.

Además debe cimentarse la cultura de rendición de cuentas dotando a los ciudadanos de mecanismos que les permitan acercarse directamente a cualquier unidad administrativa a exigir cuentas por la gestión ahí desarrollada. *“Debemos reforzar la idea de que el fin último de todo el aparato estatal es servir al ciudadano. Es necesario derribar los muros que le impiden al usuario*

involucrarse en el organización de los servicios o exigir el cumplimiento de niveles mínimos de calidad. Todo funcionario público debe tener presente que su trabajo existe gracias a que ciudadanos que pagan sus impuestos y que su misión consiste en promover el interés general a través de la prestación de servicios eficiente, y que si no puede asimilar estas premisas no tiene cabida en la función pública.”¹⁹

Control de la corrupción: gestión del riesgo

Una variable que se puede considerar para analizar la rendición de cuentas de las instituciones públicas es en relación al control de la corrupción. Este tema podría evaluarse en relación con la cantidad de denuncias realizadas, los casos atendidos, el tiempo de duración de los trámites, identificando cuáles trámites cuentan con mayor o menor discrecionalidad, entre otros elementos. Las experiencias en el caso de la corrupción pública demuestran que el riesgo de corrupción se incrementa ante la existencia de dos ingredientes: una amenaza, que puede ser externa (cómplices necesarios) y una condición de vulnerabilidad. Existe la posibilidad de utilizar la metodología de la gestión del riesgo que permita transformar precisamente esas condiciones casuales antes de que ocurra un desastre, que en este caso es un acto corrupto con todas sus consecuencias.

Esta metodología debe permitirle a los entes públicos desarrollar su capacidad para ejecutar una gestión con base en el riesgo, por medio de evaluaciones que sirvan para prevenir, detectar, preparar y atender las áreas que requieran prevención inmediata, para así identificar, calificar y medir los riesgos de corrupción en los entes públicos, orientada a transformar precisamente las condiciones casuales de vulnerabilidad, fortaleciendo un mínimo de organización con una metodología con indicadores que sirva para que la institución desarrolle su propia capacidad para autoevaluarse y ejecutar su gestión²⁰.

Otra variable que se puede considerar en el control de la corrupción, es el establecimiento de índices anuales o semestrales de percepción de la corrupción, considerando elementos como denuncias realizadas por los medios de comunicación colectiva, acciones de investigación emprendidas de oficio por parte de los entes públicos, denuncias administrativas o penales presentadas contra funcionarios públicos, inquietudes de los administrados canalizadas por medio

¹⁹ Saborío, Rodolfo. “*Cultura de rendición de cuentas*”. En La Nación, sábado 30 de setiembre del 2000.

²⁰ Para ello se propone por parte de nuestra organización:

1. Revisar áreas estratégicas: contralorías, presupuesto, inventarios, controles internos, controles externos, modelo gerencial, mecanismos de contratación.
2. Analizar el sistema de quejas y denuncias de la entidad, particularmente en lo que se refiere a la atención del usuario.
3. Listar procesos y procedimientos, duración, controles, número de funcionarios responsables, listados de tareas y responsabilidades asignadas.
4. Identificar los puntos críticos vulnerables de la gestión.
5. Mapear los puntos de relación que la institución tiene con grupos externos.
6. Mapear las instancias en las que se otorga discrecionalidad.
7. Preparar un plan de prevención y atención del riesgo en las áreas débiles.
8. Construir una metodología de medición y evaluación.
9. Monitorear usando la metodología para prevenir y corregir sobre la marcha.

de las contralorías de servicios, recursos planteados ante entidades de control administrativo, como la Defensoría de los Habitantes, o jurisdiccional, como la Sala Constitucional, y lo más importante, garantizar seguridad a la ciudadanía de que las prácticas corruptas serán sancionadas.

Consideramos que es fundamental que en relación a las políticas administrativas de nuestros países, exista una obligación de difundir la información para alcanzar total transparencia en las acciones públicas, así como de lograr la efectiva participación ciudadana, y la definición de mecanismos efectivos de control y monitoreo, donde los políticos y funcionarios públicos tengan que dar respuesta a los compromisos adquiridos y las metas acordadas.

¿En qué estamos?

Con visión positiva, podemos indicar que este tipo de intercambios nos dan esperanza de que existe interés en conocer la enfermedad y buscar soluciones para curarla o eliminarla.

Otro punto positivo, que merecería una reflexión mayor, es que la corrupción pareciera tiene una relación directa con la crisis del actual modelo de Estado que tenemos, al menos en América Latina, en el que se repiten una serie de vicios: burocracias excesivas, montones de legislación, cantidad limitada de controles ineficientes, débil participación ciudadana. Esto nos llevará a considerar la reforma del actual esquema de Estado como una forma para enfrentar los retos que tenemos y para fortalecer nuestro compromiso con el sistema democrático.

La sociedad civil se ha convertido en el interlocutor organizado. Es importante indicar que la sociedad civil adquiere figura pública, pero sin pasar por el Estado, actúa con lo que se conoce como “responsabilidad social”, que es colectiva y pública, buscando cumplir con fines definidos por los grupos organizados, pero que buscan el bien común.

En este campo de acción, nuestra organización ha venido ejecutando un papel de intermediador en diversas áreas, como encuentros de jueces con sus superiores para analizar posibles cambios que el Poder Judicial requiere. También recordamos las acciones realizadas con el Poder Legislativo para promover la aprobación urgente de proyectos de ley, que buscan la operatividad de la Convención Interamericana de Lucha contra la Corrupción. Se ha participado en cursos con periodistas para promover una conciencia de denuncia responsable.

Conclusiones

*“Hay una gran diferencia entre medios y fines. El reconocimiento del papel que desempeñan las cualidades humanas como motor del crecimiento económico no nos aclara cuál es la meta del mismo. Si, en último término, el objetivo fuera propagar la **libertad** del ser humano para vivir una existencia digna, entonces el papel del crecimiento económico consistiría en proporcionar mayores oportunidades*

*en esta dirección y debería integrarse en una comprensión más básica del proceso de desarrollo.*²¹ Amartya Sen, 1998.

Lo anterior nos ha impulsado a proponer una discusión conceptual sobre el tema, sus ámbitos y sus causas, de manera que se propongan, en conjunto con otros sectores de la sociedad, acciones específicas dentro de una propuesta de proyecto, con esfuerzos concentrados en la lucha contra la corrupción y fortalecimiento de la ciudadanía, mediante la participación.

Es necesario poner en práctica estrategias eficaces para erradicar la corrupción, así como aquellas que se derivan de la actividad; se necesita desarrollar y fortalecer los esfuerzos nacionales relacionados con la lucha pública y ciudadana contra la corrupción, con el fin de educar para una cultura ética tanto en las instituciones públicas como en la ciudadanía, y modernizar la legislación y su aplicación incorporando la normativa necesaria para prevenir, controlar y sancionar eficazmente las conductas consideradas como corruptas y los efectos que de ellas se desprenden.

Si bien es cierto estas propuestas no abarcan todos los requerimientos necesarios para una efectiva lucha contra la corrupción, consideramos que la puesta en práctica de medidas de este tipo contribuyen a dar un significativo paso adelante, al proporcionar transparencia en los asuntos públicos y privados, consolidando reglas mínimas e introduciendo nuevas normas para el respeto pleno de los derechos de los ciudadanos.

El remozamiento de la democracia plantea la incorporación de instrumentos orientados a facilitar la participación ciudadana, utilizando mecanismos como la consulta, la rendición de cuentas, el acceso a la información, todo rodeado de transparencia, para garantizar la credibilidad necesaria.

Estamos ante un momento muy importante de nuestra historia, tenemos el futuro en nuestras manos, con posibilidades de transformarlo de manera positiva en beneficio de la colectividad. Los últimos años han sido como una especie de parto, difícil e inseguro, pero ya tenemos el terreno listo para sembrar lo que queremos. Nunca en la historia de la humanidad se cuenta con tantas facilidades para transmitir mensajes y canalizar inquietudes. No podemos desaprovechar esta oportunidad.

Dentro de esta visión, no debemos olvidar que todo este cambio de conductas se debe mover dentro de las siguientes pautas:

1. La responsabilidad pública de la sociedad civil, que ya en una democracia es parte fundamental de sus obligaciones, de manera de que actúe como coadyuvante del poder público para atender el interés general.
2. La obligación del funcionario público de rendir cuentas, y actuar en forma transparente.
3. Las políticas no deben forjarse ni responder a intereses casuísticos, sino que deben basarse en una política general, consensuada entre los diferentes actores sociales, la empresa privada y la sociedad civil, enmarcada dentro de propósitos políticos de aceptación general.

²¹ Sen, Amartya, 1998. "Teorías del desarrollo a principios del siglo XXI" en El desarrollo económico y social en los umbrales del siglo XXI, Emmerij, L. y J. Nuñez del Arco, compiladores. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C.

4. Los funcionarios públicos no deben actuar ni responder a las demandas casuísticas de gremios o sectores, sino mediante parámetros de interés general.

Una política firme, que pueda representar estos nuevos marcos de acción, como respuesta al desafío, debe contener al menos lo siguiente:

- La defensa del derecho a la participación de la sociedad civil, en sentido amplio, y no solo los grupos o cámaras empresariales de interés económico.
- Una definición clara de las obligaciones de los funcionarios públicos.
- La aprobación de normas claras contra el enriquecimiento ilícito y la lucha contra la corrupción, como herramientas adicionales, en la búsqueda de la transparencia.
- La promoción de sistemas eficientes de control y rendición de cuentas, y patrones mínimos de seguimiento y control sobre las políticas y compromisos políticos.
- El fomento del rescate de los valores cívicos y el acceso a la información, como instrumentos para fortalecer la democracia y la participación ciudadana.
- El fortalecimiento de la legislación vigente por medio de nuevas reformas legales y la modernización de las instancias de control administrativo y judicial.
- El establecimiento de mejores controles y sanciones para lograr que la impunidad se reduzca al máximo.
- El establecimiento de un sistema de indicadores que permita evaluar la corrupción y evaluar la rendición de cuentas por parte de los gobernantes y funcionarios públicos.
- La generación de información objetiva y de medios de consulta sobre la transparencia en las negociaciones públicas.

Hemos sido testigos en los últimos años que los ciudadanos, organizados o no, manifiestan su malestar por políticas, leyes, gobiernos, que van contra sus intereses. No es un problema de desquicio institucional, es que nuestras instituciones han perdido el rumbo, ya no responden a las necesidades ciudadanas que solo se expresan en cada proceso electoral y que evidencia un abstencionismo creciente. Hay que buscar la raíz del problema en otras formas más innovadoras.

Por supuesto, que nuestra región no está excluida de estas expresiones, lo que debe llevarnos en forma previsor a buscar los mecanismos necesarios que permitan remozar los procesos de fortalecimiento de democracia incipientes en algunos de los países de la región.

Sobre todo, es necesario tomar conciencia, que las decisiones nos afectan a todos y comprometen el futuro, que se requiere proponer alternativas más creativas y detener aquellas decisiones que lesionen a la sociedad y que impiden superar las condiciones de atraso y de pobreza de nuestros países.

No obstante, estamos ante cambios que se reflejan, por ejemplo, en los derechos humanos de la tercera generación, como el derecho de la solidaridad, que trasciende lo individual y colectivo hacia valores humanos como la convivencia civilizada, derecho a un ambiente sano, derecho a la salud y la educación, que nos ofrecen un espacio para aun soñar en fortalecer la paz y la felicidad, promoviendo la eliminación de la desesperanza.

Roxana Salazar

Tel. 506 253 8975 Fax 506 225 1209

rosacam@amnet.co.cr – rosalazar@abogados.or.cr

Esta actividad en la que estamos hoy es un señal clara de compromiso, de misión ineludible.

Para concluir quisiéramos enfatizar que el Estado de Derecho actual ha sufrido una modificación importante. La sociedad civil desde hace varios años ha comenzado a cambiar su actitud pasiva y está actuando, en forma organizada.

La experiencia desarrollada en el campo ambiental constituye un ejemplo muy importante, que nos permite prever que ahora esta participación en el ámbito de la corrupción, rendición de cuentas y fortalecimiento de democracia tiene marcada un ruta exitosa.

Igualmente, el sector público debe estar atento a estos cambios, y responder a los desafíos modificando su cultura institucional, para garantizar no solo su supervivencia sino la del sistema democrático como un todo.

Ha sido para nosotros muy importante compartir con ustedes nuestras reflexiones y algunas de las acciones que como representantes de la sociedad civil organizada hemos estado realizando en aras de fortalecer nuestra democracia.

Muchas gracias por su atención.

CONTENIDO

Introducción	1
Algunas definiciones.....	9
¿Similitudes en actos corruptos?	10
Propuestas de acción	12
Participación de la sociedad civil.....	13
Etica de la función pública.....	15
Rendición de cuentas	16
Control de la corrupción: gestión del riesgo	17
¿En qué estamos?	18
Conclusiones	18