

CONTROL DE LA CORRUPCIÓN: MANUAL DEL PARLAMENTARIO

Agosto 2005



Global Organization of Parliamentarians
Against Corruption



World Bank Institute (WBI)



Global Organization of Parliamentarians
Against Corruption

“Anti-Corruption Strategies: Starting Afresh??”, en Curbing Corruption, F. Staphenurst. y S.

Kpundeh, eds., Washington, D.C.: The World Bank, 1998.

Kpundeh, Sahr y Michael Johnston “Building a Clean Machine: Anti-Corruption Coalitions and Sustainable Reform”, WBI Working Paper, #37208.

Middle East News Online. “Lawmaker Says Parliamentary Immunity Ensures Democracy”. Martes 22 de enero de 2002. En línea en www.middleeastwire.com/iran/stories/20020122_7_meno.shtml

Parliament of Canada. Symposium of Parliamentary Diplomacy. Ottawa: 22 de abril de 2002. En línea en <http://www.parl.gc.ca/information/InterParl/Associations/Francophonie/April2002/Report-e/foreword-e.htm> — Ver la página 13. Dice 29 de abril de 20021 (?)

Transparency International. Global Corruption Report 2004. Londres: Pluto Press, 2004.

Transparency International Kenya. En línea en www.tikenya.org

Ulrich, Martin. Effective Interparliamentary Networks: Observations and Examples. Ottawa:

Parliamentary Centre, 2004.

United Nations Convention Against Corruption. En línea en www.unodc.org/unodc/en/crime_convention_corruption.html

Willard, Terri. Helping Knowledge Networks Work. Winnipeg: International Institute for Sustainable Development, 2001.

Witte, Jan Martin, Wolfgang H. Reinicke y Thorsten Benner. “Beyond Multilateralism: Global Public Policy Networks”. International Politics and Society, 2/2000. En línea en: www.fes.de/IPG/ipg2_2000/artwitte.html

World Bank. Helping Countries Combat Corruption: Progress at the World Bank Since 1997.

Washington: The World Bank, 2000.

Índice

Capítulo 1: Los Parlamentos y la buena Gobernabilidad	3
Introducción	3
Ecología de la gobernabilidad	4
La ecología de la gobernabilidad desequilibrada	7
Enfoque del Banco Mundial	9
La voluntad política es esencial	12
La OMPCC y otras redes parlamentarias	12
Conclusión	15
Puntos fundamentales	16
Capítulo 2: Corrupción: Causas y Consecuencias	17
La corrupción: Una definición	17
Formas de corrupción	18
Causas de la corrupción	19
1. Factores políticos	20
2. Factores administrativos	21
3. Factores legales	21
4. Factores económicos	21
5. Factores transnacionales	23
Las consecuencias de la corrupción	24
1. Consecuencias políticas	24
2. Consecuencias económicas	26
3. Consecuencias sociales	28
Puntos fundamentales	29
Capítulo 3: Control de la corrupción: El valor de una estrategia concertada	31
1. Limitación institucional del poder	31
2. La rendición de cuentas a nivel político	34
3. Sector privado competitivo	34
4. Gestión del sector público	35
5. Participación de la sociedad civil	36
Puntos Principales	38

Capítulo 4: Los Parlamentos y la formación de Coaliciones:	40
Herramientas y Tareas para Encontrar la Solución	
La generación de voluntad política	40
Representación	43
Garantizar la rendición de cuentas	46
Herramientas parlamentarias	46
Planificación de la acción parlamentaria	52
Acciones parlamentarias	53
Ámbito legislativo:	53
Marco del control financiero:	54
Marco de supervisión:	55
Marco de representación (Liderazgo):	55
Formación de capacidad parlamentaria:	56
Puntos fundamentales	56
Capítulo 5: Creación de Redes Parlamentarias Eficaces	59
Formas en desarrollo de redes y de intercambio de conocimientos ..	60
¿Por qué formar redes parlamentarias?	62
Ejemplo Uno: Organización Mundial de	
Parlamentarios Contra la Corrupción (OMPCC)	
Redes Interparlamentarias eficaces:	68
Experiencia de la OMPCC	68
Ejemplo Dos: Red Parlamentaria del Banco Mundial	68
Lecciones aprendidas	72
Anexo Uno: La Oficina Anticorrupción e Malawi	74
Una estructura de rendición de cuentas	75
Anexo Dos: RPACC — Kenya Coaliciones: el valor	80
valor de combatir la corrupción colectivamente	
Bibliografía	83

BIBLIOGRAFÍA

- Andreychuck, Raynell y Marlene Jennings. Globalization and Governance: Contemplating the Global Village. Ottawa: The Library of Parliament, 2003.
- The Anti-Corruption Bureau of Malawi. Corrupt Practices Act, Parliament of Malawi, 1995.
- Brazzil. Septiembre de 2001. En línea en <http://www.brazzil.com/polsep01.htm>
- Cossey, Dilys. “Advocacy with Parliamentarians in Europe.” Choices. Vol. 28, No. 1 (2000).
- Creech, Heather. Strategic Intentions: Principles for Sustainable Development Knowledge Networks. Winnipeg: International Institute for Sustainable Development, 2001.
- Global Organization of Parliamentarians Against Corruption. “Appendix #2: Workshop B: Parliament in its Oversight Capacity: Parliament as a Premier Oversight Institution”. Global Conference of Parliamentarians Against Corruption.. Ottawa: Parliamentary Centre, 2002.
- International Institute of Sustainable Development. En línea en www.iisd.org/networks/research
- Kaufmann, Daniel: Governance Matters (con A. Kraay y P. Zoido Lobaton) Policy Research Working Paper 2196, The World Bank: Washington D.C., octubre de 1999.
- “Revisiting Anti-Corruption Strategies: Towards Incentive Driven Approaches” en P.
- Tamesis, ed., Corruption and Integrity-Improvement Initiatives in Development, UNDP/PNUD, 1998.

En una demostración del fuerte compromiso y voluntad de trascender el impasse legislativo, los parlamentarios tanto de oposición como del partido de gobierno se reunieron bajo el auspicio de la RPACC-Kenya para definir una posición sobre la legislación.

La Coalición puso manos a la obra y con la ayuda de consultores redactó la legislación que representaba una posición mínima que podría recibir el apoyo si el Gobierno adoptaba las recomendaciones presentadas. El Ministro de Justicia abrió sus puertas y dejó que el redactor expatriado de su Cámara se encontrar con los asesores legales de la Coalición. La versión final de la ley propuesta para establecer una nueva Comisión Anticorrupción de Kenya fue aprobada por la Coalición y fue el producto de deliberaciones largas, interminables y fructíferas con el Ministro de Justicia.

No cabe mucha duda de que la Coalición Anticorrupción de Kenya e incluso el Ministro de Justicia habían abierto un capítulo sin precedentes y muy necesario en los esfuerzos de la lucha contra la corrupción. El cambio de paradigma en términos de la participación continúa siendo cuidado, apoyado y cuando es posible, exportado a otras iniciativas legislativas. La coalición continúa luchando....

Capítulo 1 : Los Parlamentos y la buena Gobernabilidad

INTRODUCCIÓN

Bienvenidos a la tercera edición de *Control de la Corrupción: Manual del parlamentario*. Este manual ha sido una guía muy popular entre los parlamentarios en todas partes del mundo interesados en la buena gobernabilidad y la lucha contra la corrupción, tanto a nivel nacional como internacional. Ha sido traducido al francés y el español y a por lo menos otros 4 idiomas¹ y ha sido incluido en programas de capacitación parlamentaria en todo el mundo.

El manual fue el producto del **Seminario Laurentian** de 1998 – una iniciativa conjunta del Instituto del Banco Mundial y el Centro Parlamentario de Canadá. El **Seminario Laurentian**, “Parlamento y Buena Gobernabilidad: El desafío de controlar la corrupción” se realizó en 1998 y a él asistieron 41 participantes y observadores de 22 países que representaban todas las regiones del mundo. Los participantes del Seminario Laurentian afirmaron que los parlamentarios eran esenciales no sólo en la lucha contra la corrupción sino, más ampliamente, en asegurar un sistema de gobernabilidad imbuido con los valores de la transparencia y la rendición de cuentas. También señalaron lamentablemente no había un reconocimiento mundial del papel y la importancia de los parlamentarios en este proceso.

El Instituto del Banco Mundial y el Centro Parlamentario respondieron a esos comentarios iniciando una serie de conferencias regionales sobre los parlamentarios y la corrupción. Uno de los resultados de esas conferencias fue la fundación de la Red de

¹ Arabe, francés, camboyano y bahasiano

Parlamentarios Africanos contra la Corrupción (RPACC) en Kampala, Uganda en 1998. Ése fue el comienzo de un movimiento más amplio que culminó con la fundación de la Organización Mundial de Parlamentarios contra la Corrupción (OMPCC) en Ottawa, Canadá en octubre de 2002.

El Control de la Corrupción se basa en la afirmación de uno de los participantes del Seminario Laurentian de 1998 de que la institución del parlamento y los parlamentarios son cruciales para hacer de puente entre el Estado y la sociedad y en implementar y/o el fortalecimiento de los valores de *rendición de cuentas, transparencia y participación* propios de la buena gobernabilidad (véase Figura 1: La ecología de la gobernabilidad). También afirma que los parlamentos desempeñan un papel clave y rector en el impulso de la buena gobernabilidad y, más aún, que los parlamentos y los parlamentarios deben colaborar a nivel regional e internacional para lograr los cambios.

Ecología de la gobernabilidad:

El término ‘ecología’ subraya el hecho de que la gobernabilidad está compuesta por una compleja red de instituciones que tiene al centro una ciudadanía activa. La perspectiva ecológica nos ayuda a reconocer la importancia de las relaciones entre los parlamentos y otras instituciones del estado (nacional, regional e internacionalmente), así como también con la sociedad civil, el mercado y por sobre todo, con los ciudadanos individuales.

El diagrama de arriba ilustra una manera de ver los principios claves de la rendición de cuentas, transparencia y participación y la relación del parlamento en la buena gobernabilidad – tal como lo ejemplifica la accesibilidad y flujo de información/comunicación entre los diversos agentes que forman la identidad nacional y en sentido más amplio, el mundo.² Para que haya una ecología equilibrada, la simbolizada en el diagrama de arriba, deben existir las siguientes características:

² Eso se muestra por las líneas cortadas (para indicar acceso libre) y las flechas (que indican flujo de información y comunicación).

Anticorrupción de Kenya con el fin de promover, a su regreso a Kenya, un plan de lucha contra la corrupción.

La crítica que se podría hacer a los esfuerzos de la lucha contra la corrupción en el pasado es que han sido unilaterales y polarizados. Han sido unilaterales en el sentido de que el proceso de crear instituciones contra la corrupción había sido normalmente una decisión del ejecutivo – por lo normal en respuesta a la crítica sobre su posición y percibida tolerancia de la corrupción. Polarizados en el sentido de que la confrontación y acusaciones de falta de buena voluntad eran normalmente el telón de fondo contra el cual esas instituciones se fundaban y bajo el cual funcionaban. No era de admirarse entonces que nadie se sorprendiera cuando la Dirección de Lucha contra la Corrupción de Kenya fue declarada inconstitucional, tal como había sucedido en el pasado.

Después que la Dirección Anticorrupción de Kenya fue declarada inconstitucional en diciembre de 2000, habían muchas razones para creer que Kenya estaba de vuelta al punto de partida y había perdido todo el terreno ganado con mucho esfuerzo en los últimos tres años de compromiso a la lucha contra la corrupción. La situación empeoró cuando el Presidente decidió votar personalmente por una enmienda constitucional muy criticada para ‘consolidar’ la Dirección de lucha contra la Corrupción del país. La enmienda constitucional necesitaba el apoyo de ciento cuarenta y cinco miembros para ser promulgada pero no consiguió el apoyo suficiente. Una vez más, Kenya parecía estar de vuelta al punto de partida.

Después de la derrota de la enmienda constitucional, el Ministro de Justicia enfrentó el desafío y declaró abiertas sus puertas a un diálogo constructivo y la crítica que permitiría que el proceso avanzara. Esa oportunidad no fue desperdiciada por la Coalición Anticorrupción de Kenya encabezada por la Red de Parlamentarios Africanos contra la Corrupción - Kenya (RPACC-Kenya) y facilitada por Transparencia Internacional-Kenya.

Anexo Dos: RPACC — Kenya Coaliciones: el valor de combatir la corrupción colectivamente

Los esfuerzos de la lucha contra la corrupción no siempre son recibidos con entusiasmo y fervor ya sea por parte de los proponentes o los receptores. No obstante, cuando hay un grupo intersectorial variado se unen para abordar con entusiasmo el problema de la corrupción, se puede generar un impulso nuevo. Eso es lo que ha sucedido en Kenya desde 2001. Este artículo examina los éxitos de la Coalición Anticorrupción de Kenya (CACK).

La Coalición Anticorrupción de Kenya se formó en 2001 durante la X Conferencia Internacional Anticorrupción, que tuvo lugar en Praga, República Checa. Transparencia Internacional-Kenya (TI-Kenya) facilitó la participación intersectorial en la CACK y la elaboración y presentación en Praga de una estrategia común de lucha contra la corrupción para Kenya.

TI-Kenya organizó una delegación de 33 kenyanos. De ese número, 10 eran del gobierno por sus cargos oficiales – incluyendo al Ministro de Justicia, el jefe de la Unidad Anticorrupción de la Policía, el Director de la División de Procuradores del Estado y funcionarios superiores del Ministerio de Relaciones Exteriores y la Dirección de Administración Tributaria de Kenya. También asistieron a la conferencia 7 parlamentarios miembros de la Red de Parlamentarios Africanos Contra la Corrupción (RPCC-Kenya). Este grupo estaba formado en gran medida por la antigua Comisión Parlamentaria Especial sobre Anticorrupción.

Los delegados de Kenya que asistieron a la X Conferencia Internacional Anticorrupción resolvieron constituirse en la **Coalición**

Figura 1: La ecología de la gobernabilidad



- **Rendición de cuentas** es el grado en que los gobiernos deben explicar o justificar ante sus ciudadanos lo que han hecho o han dejado de hacer. Es la capacidad de exigir que los funcionarios públicos y sus representantes cumplan con las normas de conducta que responden claramente al interés público. Por lo tanto, es necesario establecer normas de conducta que sean transparentes, directas y ampliamente aceptadas en la sociedad así como procedimientos administrativos y judiciales para disciplinar o remover a los funcionarios que no las respeten.

Hay **rendición de cuentas** cuando el gobierno está dispuesto a responder externamente por sus actos a través de debates legislativos, la reacción de la ciudadanía, las instituciones democráticas, una prensa independiente y otros instrumentos internos y externos. La **rendición de cuentas** florece cuando hay un equilibrio de poder sano entre el Estado, la sociedad civil, el mercado y la escena internacional y ninguna esfera institucional tiene un control absoluto.

Los mismos principios se aplican dentro del Estado a las relaciones entre el poder ejecutivo, el poder legislativo y el poder judicial y entre los distintos niveles de gobierno desde el nacional a los locales. En este modelo, los desequilibrios extremos de poder se consideran peligrosos e incluso fatales para la buena gobernabilidad.

- Hay **transparencia** cuando se cuenta con información fidedigna, útil y a tiempo. La ciudadanía sabe lo que pueden esperar de su gobierno porque éste permite que los ciudadanos mantengan las acciones gubernativas bajo control. **Transparencia**, por lo tanto, también implica claridad de funciones y responsabilidades entre y dentro de las instituciones que toman parte en los procesos de gobierno. La transparencia es importante en sí misma y como precondition de la rendición de cuentas.
- **La participación** en el gobierno público es un criterio vital para la ciudadanía y un requisito básico si se quiere una rendición de cuentas eficaz. La participación debe proveer una buena oportunidad a todos los ciudadanos de involucrarse en la gobernabilidad, independientemente de la clase económica a la que pertenezcan, género o el grupo étnico del que formen parte.

Rendición de cuentas, transparencia y participación son elementos interrelacionados de la Ecología de la Gobernabilidad y no pueden existir independientes el uno del otro. Sin transparencia, no puede haber rendición de cuenta y así por el estilo.

Todos los parlamentarios tienen la responsabilidad común de promover sistemas de buena gobernabilidad y sus características, ejemplificadas en la Ecología de la Gobernabilidad y deben asumir un papel activo en promoverlos. Los parlamentos también tienen la misión común de convertirse en medios habilitantes para el desarrollo de la gobernabilidad democrática y, por tanto, de fortalecer la rendición de cuentas, la transparencia y la participación.

Oficina no combate la corrupción sola sino debe contra con una amplia coalición de otros organismos importantes y personas individuales que tienen la capacidad y la voluntad de definir el proceso entero en detalle. La Oficina de Anticorrupción tiene como meta encabezar el proceso pero el éxito depende de la acción del conjunto de interesados. Este proceso incluye la participación de la sociedad civil y los medios de comunicación y de prensa.

²⁹ Terri Willard. Helping Knowledge Networks Work. 2001.

- Políticas anticuadas o que son inadecuadas o confusas: Cuando nadie sabe a ciencia cierta qué es la política de una institución, hay espacio para que la persona interprete situaciones tal como quieran, a menudo con una intención ilegal.
- Instrucción inadecuada o excesiva: Las instrucciones inadecuadas dejan a discreción del personal que no está equipado para su nivel de decisiones, mientras el exceso de instrucciones reprime la iniciativa permitiendo de ese modo demoras y oportunidades para que se cometan delitos;
- Procedimientos innecesarios: A medida que cambian las situaciones, algunas prácticas y procedimientos se tornan redundantes. Eso ocasiona demoras y crea oportunidades para que personas corruptas aprovechen y ofrezcan “acelerar los trámites”;
- Supervisión insuficiente: Si hay poca supervisión para comprobar que se sigan adecuadamente las instrucciones y procedimientos, incluso las mejores políticas pueden fracasar;
- Insuficiente publicidad: La ignorancia es terreno fértil para la corrupción y la insuficiencia de publicidad de las políticas y procedimientos de una institución es una de las principales causas de la corrupción y el delito.

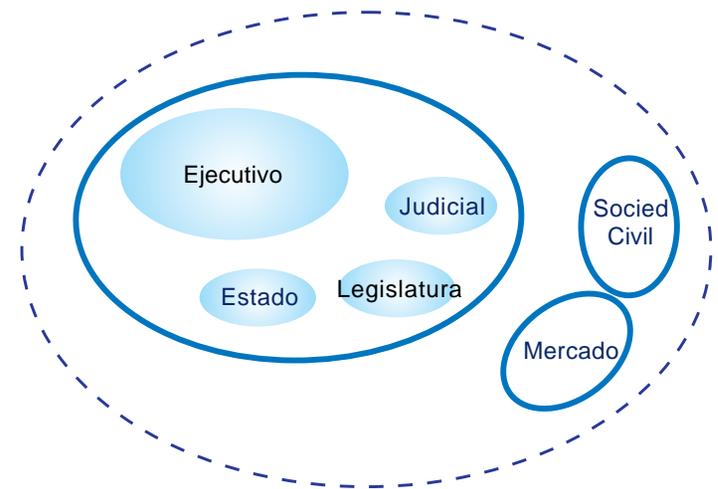
La Oficina de Anticorrupción ha elaborado un **Programa de Talleres sobre la Rendición de Cuentas de los Directivos** que tienen la característica única e innovadora de atraer instituciones tanto de la administración pública como del sector privado. Esos talleres promueven la buena gestión de las empresas. Dichos talleres se realizan todos los meses y en los próximos tres años se realizarán en total 36 talleres con instituciones importantes, incluido el Parlamento.

La Oficina de Anticorrupción es un elemento clave en la lucha contra la corrupción y hace por lo tanto una importante contribución a reducir la pobreza en Malawi. La gente se equivoca cuando piensa que la Ley de Prácticas Corruptas sea el **sine qua non** para tener éxito. La

La ecología de la gobernabilidad desequilibrada

El modelo de la ecología de la gobernabilidad desequilibrada se emplea para demostrar lo que a menudo es la realidad de muchos de los ciudadanos del mundo. Para muchos, esta descripción representa de manera más exacta el sistema de gobierno de sus países mientras la ecología de gobernabilidad equilibrada es el ideal al cual aspiran.

Figura 2: La ecología de la gobernabilidad desequilibrada



Tal como en el caso de la ‘ecología de gobernabilidad equilibrada’ ciertas condiciones existen para crear una ‘Ecología desequilibrada’ incluyendo:

- **Gobierno centrado en el Estado, dominado por el poder ejecutivo**: Tal como ilustra el diagrama de arriba, las instituciones del Estado son grandes y poderosas en relación a las de la sociedad civil y del mercado que son, en ambos casos, relativamente pequeñas y subdesarrolladas. En el Estado, el ejecutivo domina la legislatura y el poder judicial y las instituciones centrales dominan a los gobiernos regionales y locales.

- **El gobierno es cerrado y exclusivo:** El modelo desequilibrado es cerrado y jerárquico (tal como se señala por el círculo cerrado en negrita) – sin transparencia ni participación. La información se guarda celosamente y la participación no se alienta ni se acepta bien. El poder ejecutivo actúa sin ser obstruido por otras instituciones ni por la ciudadanía.
- **Los parlamentarios son marginalizados:** A los parlamentarios se les niega o no tienen acceso a los medios ³ que les permitirían desempeñar un rol efectivo en la gobernabilidad. En su lugar, el gobierno y los partidos de oposición libran batallas retóricas en el parlamento y los parlamentarios se convierten en concejales municipales glorificados que invierten buena parte de su tiempo en la búsqueda de favores para sus electores.

Este tipo de sistemas desequilibrados carecen de buena gobernabilidad y se convierten en caldo de cultivo de la corrupción. Pueden ser exacerbados por otras características que contribuyen, como se ha demostrado, a la corrupción, incluyendo:

- **Falta de un poder judicial independiente:** En vez de un poder judicial independiente que haga valer el estado de derecho, los jueces y tribunales están a menudo sometidos a las presiones del ejecutivo y son susceptibles al soborno. La resultante falta de confianza pública en los tribunales contribuye a generar una atmósfera de anarquía que facilita la corrupción y plantea graves peligros a la estabilidad de la sociedad.
- **Gobierno excesivamente centralizado:** El dominio del ejecutivo se manifiesta de dos maneras: primero, en las relaciones con otros poderes del Estado, en particular con el poder judicial y el poder legislativo; y segundo, en las relaciones entre el gobierno central y otros niveles de gobierno, especialmente a nivel local. Esto puede

³ Información, personal, oficinas, etc.

- Asegura que un directivo rinda cuentas por las acciones y omisiones de los subordinados;
- Asegura que el directivo mida su rendimiento y el de sus subordinados en relación a las metas y objetivos de la organización;
- Ayuda a fijar planes necesarios para lograr esas metas y objetivos. Mediante **controles y normas** de rendición de cuentas el directivo asegura que cada empleado trabaje al máximo de su capacidad y participe en la toma de decisiones logrando de ese modo metas y objetivos;
- Ayuda a identificar posibles problemas pronto;
- Ayuda a mantener el control de los recursos – tanto humanos como materiales;
- Ayuda a identificar el trabajo mal y bien hecho a todos los niveles con prontitud;
- Ayuda a crear un sentido de autodisciplina entre los empleados;
- Crea un margen para examinar políticas, procedimientos y métodos de trabajo en una organización;
- Y, lo más importante, **AYUDA A DETENER EL DELITO.**²⁹

Aspectos de la organización que los directivos deben enfrentar...

La Oficina, a través de procesos consultivos y educación, demuestra que hay asuntos que los directivos y supervisores deben abordar. Esos incluyen:

- Legislación no puesta en ejecución o inejecutable: Una institución puede tener normas y reglamentos pasados de moda que han dejado de ser pertinentes. Puede haber insuficiente personal para velar por la ejecución de las normas lo cual puede resultar en que funcionarios inferiores interpreten las normas a su manera;

- Definan claramente las responsabilidades de cada empleado para que sepan y comprendan el ámbito y las interrelaciones de su cargo con otros empleados y los demás cargos en la organización;
- Definan claramente la responsabilidad y niveles de autoridad de cada cargo con el fin de que los empleados tengan espacio para tomar decisiones sobre asuntos de su jurisdicción;
- Establezcan un sistema de comunicación que permita el flujo de instrucciones, información y conocimientos de arriba hacia abajo: y desde abajo hacia arriba;
- Establezcan un sistema para verificar la actualidad de la información transmitida hacia abajo y hacia arriba, así como en forma lateral;
- Discutan y eduquen al personal sobre los controles externos y comprueben que se sigan las instrucciones, leyes y normas del gobierno.
- Continuamente examinen y actualicen las instrucciones y directrices de funcionamiento para asegurar su pertinencia.

A nivel colectivo la Oficina promueve activamente la necesidad de:

- Introducir **Códigos de Conducta** para hacer que el trabajo sea **valioso**;
- Seguir **Normas de rendimiento**;
- Introducir y respetar un **Código de dirección**;
- Promover en la administración pública una cultura **basada en valores**;
- Tener como objetivo la **Excelencia**;
- Campaña para lograr la rendición de cuentas.

La Oficina estima que la promoción y logro de este nivel de rendición de cuentas:

resultar en aumentos de corto plazo en corrupción cuando los sistemas locales de rendición de cuentas sean débiles.

- **Partidos políticos verticales:** Los partidos políticos cerrados, dominados por el jefe que subvierten las normas de rendición de cuentas; transparencia y participación en su propio funcionamiento crean condiciones favorables a la corrupción. Las elecciones y la confrontación que de éstas se deriva entre los partidos en el parlamento son con frecuencia batallas mezquinas por las prebendas del cargo en lugar de luchas en razón de diferendos entre programas de política.
- **Los encargados de fiscalizar tienen las manos atadas:** Los organismos fiscalizadores especializados tales como las contralorías generales y las defensorías del pueblo constituyen uno de los medios establecidos de fortalecer la rendición de cuentas para reducir la corrupción. Muchos de esos organismos no pueden cumplir su labor porque están bajo el control político y presupuestario del poder ejecutivo y pueden ser públicamente desautorizados por el régimen en el poder.
- **La sociedad civil y los medios de comunicación son débiles:** La debilidad de las instituciones del Estado con frecuencia se agudiza por la debilidad de la sociedad civil y los medios de comunicación. En lugar de ser esferas de influencia vigorosas e independientes, capaces de obligar al gobierno a rendir cuentas, las organizaciones de la sociedad civil a menudo o dependen del gobierno o son sus aliados cercanos. Al igual que los organismos fiscalizadores, los medios de comunicación frecuentemente dependen o están bajo el control del poder ejecutivo.

Enfoque del Banco Mundial

A fin de abordar las características de la ecología de la gobernabilidad desequilibrada, se han desarrollado varias metodologías y tácticas. El Instituto del Banco Mundial ha concebido un enfoque sobre el control

de la corrupción que se concentra en el fortalecimiento de las instituciones en lugar de culpar a personas específicas. Este enfoque reconoce que si las políticas no incluyen la formación de capacidad institucional, aunque tengan buenas intenciones y estén bien concebidas, pueden conducir a resultados decepcionantes e incluso mayor corrupción. El enfoque del Banco Mundial también refleja la idea de que la lucha contra la corrupción es un medio para lograr la meta más amplia de contar con gobiernos más eficaces y responsable.

El Instituto del Banco Mundial ha colaborado con parlamentos, parlamentarios, la OMPCC y otras instituciones para determinar y aplicar medidas prácticas que se pueden emplear para fortalecer la capacidad de los parlamentos en cuanto instituciones. Este manual analizará una serie de esas medidas; no obstante, es importante reconocer que es necesario realizar un trabajo adicional. Quisiéramos señalar en particular los siguientes:

- **Revisiones constitucionales:** Un número sorprendentemente grande de países ha llevado a cabo revisiones constitucionales en el marco de sus esfuerzos integrales por fortalecer las instituciones de gobernabilidad. Muchas de esas revisiones contemplan esfuerzos por restituir el equilibrio de poder entre el ejecutivo y el legislativo, así como de garantizar la independencia del poder judicial y las instituciones fiscalizadoras. En líneas generales, esos ejercicios no apuntan a debilitar al ejecutivo porque se sabe que los países en transición necesitan un liderazgo fuerte. Al mismo tiempo, la buena gobernabilidad requiere la rendición de cuentas, lo que significa que un ejecutivo fuerte debe ser obligado a rendir cuentas por un parlamento eficaz.
- **El proceso presupuestario:** Con lentitud pero también con paso seguro, algunos parlamentos están comenzando a fortalecer su manejo del proceso presupuestario al hacer que determinadas comisiones claves realicen consultas públicas antes de proceder a la definición del presupuesto y supervisen su ejecución posterior. No obstante,

ANEXO UNO: La Oficina Anticorrupción e Malawi

Presentado por Louis Chimango, MP, Malawi este caso ejemplifica cómo la campaña de los Parlamentarios contra la corrupción no tendrá éxito si no tiene en cuenta y colabora con los esfuerzos de otros participantes

La corrupción es enemiga del desarrollo. Cuando el fraude y la corrupción no son controlados en forma apropiada, se coartan los esfuerzos de desarrollo. La Oficina de Anticorrupción de Malawi²⁹ es uno de los principales organismos en la lucha contra la corrupción. La Oficina introdujo una iniciativa que es un programa especial designado para promover reformas en Malawi. En su labor, la Oficina une su esfuerzo con varias importantes instituciones públicas y privadas.

Una estructura de rendición de cuentas...

A fin de abordar eficazmente el problema de la corrupción y el fraude en nuestras instituciones públicas, la Oficina está promoviendo activamente la necesidad de establecer una estructura para la rendición de cuentas en las instituciones. La Oficina estima que la lucha contra la corrupción y el fraude debe convertirse en 'algo dominante' en TODAS las instituciones públicas y en los programas destinados a los pobres (del mismo modo que el énfasis puesto en programas de VIH /SIDA y género). A nivel individual, la Oficina intenta asegurar que todos los supervisores:

- Definan claramente sus responsabilidades a fin de evitar una duplicación de responsabilidades con otros dirigentes.
- Identifiquen un área que puedan efectivamente supervisar y dirigir.

8. Recursos: La multiplicidad de fuentes de recursos reduce el riesgo de convertirse en agente de los intereses de otra organización. El financiamiento sostenible le permite a una organización el lujo de dedicar menos recursos a la búsqueda de financiamiento. Por otra parte, la búsqueda de financiamiento puede ayudar a mantener la sensibilidad a los intereses contemporáneos.

9. Continuidad: Las redes parlamentarias son particularmente vulnerables en vista de la carrera generalmente breve de quienes ocupan cargos designados por elecciones. Cada uno de los siguientes factores puede contribuir a la continuidad. Claridad de objetivos (y resultados), colaboradores dedicados, múltiples proveedores de recursos financieros, acceso a personal de secretaría y personal profesional y acceso y empleo de tecnología para garantizar el continuo acercamiento de participantes.

persisten ciertos obstáculos de envergadura para que el parlamento sea eficaz, entre ellos la falta de cooperación del ejecutivo, la inexperiencia de muchos parlamentarios frente a las complejidades de las finanzas nacionales y la deficiente condición de los servicios de investigación e información del parlamento.

- **Comisiones de supervisión:** Muchos parlamentos le han conferido gran prioridad al fortalecimiento de sus sistemas de comisiones como instrumentos de rendición de cuentas. Entre las comisiones permanentes, se le ha dado particular atención a las comisiones de supervisión tales como las comisiones de cuentas del Estado y las comisiones de anticorrupción. La proliferación de esas comisiones parece reflejar la creciente importancia política de la lucha contra la corrupción y el gradual surgimiento de consenso que trasciende las líneas partidistas.
- **Códigos de ética parlamentaria:** Algunos parlamentos han comenzado a tener progreso en la elaboración de códigos de conducta que son aplicados con justicia y sin favoritismos partidarios. Una parte particularmente difícil y controvertida de la ética parlamentaria tiene que ver con el financiamiento y la celebración de elecciones. Los parlamentarios reconocieron que, incluso cuando existen normas que regulan los gastos de las elecciones, dichas normas son rutinariamente violadas. Eso compromete seriamente la credibilidad de los parlamentarios como adalides de la lucha contra la corrupción.
- **Fortalecimiento de las relaciones con la sociedad civil.** El romance entre el parlamento y la sociedad civil comienza a cobrar vida apenas gradualmente. De hecho, existe un grado considerable de cautela y falta de conocimiento entre las dos partes. Sin embargo, algunos parlamentos están dando muestras de gran imaginación en el inicio de un diálogo con organizaciones de la sociedad civil. Un parlamento, por ejemplo, realiza talleres parlamentarios con grupos de la sociedad civil antes de introducir leyes importantes. Algunas de las organizaciones de la sociedad civil más innovadoras están desarrollando nuevas herramientas para fortalecer la rendición de

cuentas; ejemplo de ello sería la metodología de “libretas de notas” y los sondeos sobre prestación de servicios para obtener reacciones de la ciudadanía sobre su nivel de satisfacción con los servicios públicos.

La voluntad política es esencial

El Banco Mundial y otros organismos están de acuerdo en que para poner en práctica las medidas descritas arriba, debe haber voluntad política, por cuanto es claro que la voluntad política es un componente necesario para efectuar cambios. La voluntad política involucra el reconocimiento de que un sistema sano de gobernabilidad es esencial para el bienestar nacional. Sin eso, los dirigentes políticos no pueden trabajar juntos en forma constructiva para efectuar los cambios.

Los parlamentos, como expresión de la voluntad política, deben actuar de puente institucional entre el Estado y la sociedad y desempeñar una función fundamental en la buena gobernabilidad asegurando que las instituciones del Estado sean responsables, abiertas y participatorias en sus procesos decisorios y en la prestación de servicios. En los sistemas que funcionan bien, la ciudadanía mira hacia los parlamentos – sus asambleas de representantes elegidos – para pedirles cuentas a los gobiernos por sus acciones y rendimiento. Por lo tanto, no es ningún accidente que haya una correlación entre un parlamento eficaz que fiscaliza al gobierno en nombre de sus ciudadanos y un gobierno que ejecuta programas y presta servicios a los ciudadanos con mayor honestidad e integridad.

La OMPCC y otras redes parlamentarias

Las redes parlamentarias permiten apoyar la voluntad política y su ulterior desarrollo. Las redes parlamentarias dan un espacio para intercambiar conocimientos, establecer contactos con colegas de mentalidad parecida en otros países, lo que puede ser particularmente reconfortante cuando se lleva a cabo una lucha a menudo solitaria

⁴ Senador Raynell Andreychuck y diputada Marlene Jennings. *Globalization and Governance: Contemplating the Global Village*. (Diciembre 2003), p. 14

resultados prácticos – realizaciones que afecten el bienestar de la población – es un factor motivador de mayor importancia.

4. **Acceso a apoyo adecuado:** Las redes de parlamentarios pueden lograr mejores resultados si cuentan con acceso a servicios de secretaría y de peritos eficaces. Los servicios de peritos son necesarios para asegurar que la dirección política esté informada por conocimientos especializados en los asuntos sustantivos de la política. Los servicios de la secretaría son los que aseguran una deliberación y decisiones eficaces por una parte y la implementación efectiva por otra. La capacidad para administrar la organización también es algo esencial para formar y mantener las redes por cuanto requieren de planes de trabajo, plazos y resultados previstos.²⁶
5. **Alianzas:** Los objetivos de todas red parlamentaria orientada a los programas posiblemente complemente bien los objetivos de otras organizaciones. Las alianzas con tales organizaciones permite la potenciación de los recursos y lo que es más importante, posibilidades de ampliación.
6. **Deliberación por medios electrónicos:** Si bien deliberar mediante el uso de tecnología de la información no ha reemplazado la necesidad de la deliberación frente a frente, puede convertirse en un complemento esencial y ahorrar el tiempo y el costo de viajar. El uso de la tecnología de la información también reduce el tiempo y el costo para acceder a los recursos en la elaboración de planes, productos escritos y declaraciones.
7. El IIDS sugiere tener en mente los siguiente cuando una emplea la tecnología de las comunicaciones en línea para comunicarse y deliberar: mayor tiempo cuando se emplea un idioma con el cual no todos los participantes puedan sentirse cómodos, feriados y temporadas regionales y se debe agregar el uso de teleconferencias para agregar la abundancia de información que mantiene relaciones fuertes en el centro de la red.²⁷

países en desarrollo a los parlamentos en países con tradiciones democráticas bien establecidas. La organización participa en consultas con el Banco Mundial y otras instituciones financieras internacionales sobre sus respectivos proyectos, programas y actividades de investigación. Finalmente, sus miembros dedican tiempo a grupos de trabajo (tales como el grupo de trabajo sobre VIH/SIDA, Vigilancia Parlamentaria de la Ejecución sobre los objetivos de desarrollo del milenio y un Grupo de Trabajo sobre Comercio).

Lecciones aprendidas

Sobre la base del estudio de otras redes, las experiencias de los miembros fundadores de la OMPCC y la PNoWB y la investigación realizada por el Instituto Internacional de Desarrollo Sostenible (www.iisd.org), hay nueve principios rectores para las redes parlamentarias. Esos son:

1. **Objetivos definidos:** La profundización del intercambio de información y análisis en un campo les permite a los parlamentarios desempeñar un papel más influyente que si tuvieran un intercambio superficial en varios temas. Una red bien definida comprometida a lograr resultados demostrables posiblemente atraerá miembros dedicados a la acción y la obtención de resultados.
2. **Liderazgo:** El establecimiento de redes eficaces exige una persona que pueda atraer un equipo central representativo que le dé dirección y logre la participación de una red fuerte de parlamentarios. El liderazgo es la capacidad tanto de expresar una visión compartida ampliamente como de permitirles a los colegas que lleven esa visión a la realidad en una forma que logre la participación de todos los miembros. Sin una jefatura de ese tipo, la red posiblemente deje de funcionar después de unos pocos intercambios iniciales.
3. **Resultados:** Si bien sostener deliberaciones interesantes y formular resoluciones bien redactadas pueden ser actividades que den satisfacción a los miembros de las redes, la ejecución efectiva de

contra la corrupción en países donde un ejecutivo corrupto domina al parlamento. Los parlamentarios pueden aprovechar ideas de otros países y evitar los escollos que otros han experimentado mediante el intercambio de información y experiencias con sus pares.

La creación de una red parlamentaria intenta aprovechar un útil recurso – el de los parlamentarios – porque a veces están en posición de ganar acceso a centros de poder e influir sobre otras naciones algo fuera del alcance de las organizaciones de la sociedad civil.⁴ Además, porque son elegidos, los parlamentarios tienen autoridad moral y legitimidad que les da peso a sus intervenciones y participación.⁵ Tal como alega Dilys Cossey (Director del Proyecto de la Red de Parlamentarios Europeos) los parlamentarios son comunicadores eficaces que tienen la capacidad de atraer publicidad. Sus opiniones son solicitadas, por lo tanto, si los parlamentarios de distintas partes, o países, “actúan en forma coordinada, eso tendrá mucho más impacto que la opinión de un solo político.”⁶

Los parlamentarios que trabajan juntos y con expertos pueden realizar una labor influyente, pero eso exige concentración, una organización dedicada a aprender y cuyos miembros comprometidos que entreguen resultados.

Existe una serie de redes parlamentarias con el objeto de ayudar a los parlamentarios a trabajar con eficacia por la buena gobernabilidad. La Red Parlamentaria del Banco Mundial (PNoWB), Parlamentarios por Acción Global (PAG), Asociación de Parlamentarios de la Comunidad Británica (APCB) y la Organización Mundial de Parlamentarios contra la Corrupción (OMPCC) son sólo algunas de ellas.

La OMPCC es la única organización mundial de parlamentarios dedicada exclusivamente a la lucha contra la corrupción y el

⁴ Parlamento de Canadá *Simposio sobre Diplomacia parlamentaria*. 29 de abril de 2002.

⁶ Dilys Cossey. *Advocacy with Parliamentarians in Europe*, Choices (Vol. 28, No. 1) 2000.

fortalecimiento de los gobiernos para que se hagan más eficaces en los tres valores de la buena gobernabilidad: rendición de cuentas, transparencia y participación. Constituye un foro donde los parlamentarios pueden deliberar sobre una expresión mundial y regional eficaz. La OMPCC también quiere entregar resultados reales. Más aún, la OMPCC se compromete a fiscalizar y documentar los resultados alcanzados e informar públicamente sobre ellos. De ese modo, el principal objetivo de la OMPCC es convertirse en vocero mundial público y en un instrumento para lograr una reducción mensurable en corrupción y sus nocivos efectos.

- La OMPCC se propone llevar a cabo esto de la siguiente manera:
- Creando una organización mundial con secciones regionales independientes que equilibren e integren perspectivas mundiales y regionales;
- Trabajando con otros parlamentarios y con expertos para implementar iniciativas destinadas a reducir la corrupción;
- Intercambiando información con miembros y de ese modo creando un proceso de deliberación informado con el fin de sintetizar puntos de vista para expresar con credibilidad sobre asuntos relativos a la corrupción e integridad en el gobierno;
- Logrando la participación tanto de parlamentarios como expertos en la elaboración de herramientas, capacitación y recursos de información que ayuden a los parlamentarios a realizar su trabajo con eficacia;
- Proporcionando acceso personal y ayuda de colegas en otras jurisdicciones que enfrenten dificultades similares; y
- Dando cuentas públicamente sobre su propio rendimiento en la reducción de la corrupción.

- El primero es la importancia de asociaciones eficaces en el establecimiento de una responsabilidad y rendición de cuentas colectiva de parte de las instituciones financieras internacionales. Grupos de congresistas pueden ser cada vez más desempeñar un papel en las políticas del BM y el FMI a nivel nacional, regional y mundial y de ese modo formar su capacidad para enfrentar a los gobiernos y otras instituciones en el sistema mundial de gobernabilidad. A través de nuestras secciones regionales, los congresistas han empezado un diálogo en forma transparente e independiente con las oficinas locales y regionales del Banco Mundial, examinando de manera crítica programas al nivel en que importa más. Además, en el curso del tiempo hemos desarrollado relaciones similares con el FMI, el Fondo Mundial y otros importantes participantes en el campo del desarrollo.
- El segundo elemento consiste en establecer como meta resultados concretos y orientados a la acción. Si bien la PNoWB ha crecido bastante, sigue siendo una organización real de red. En vez de repetir el trabajo de asambleas parlamentarias mayores, hemos intentado complementar ese trabajo centrándonos en asuntos de desarrollo específicos a través de programas orientados a la práctica. Por ejemplo, la PNoWB organiza grupos de trabajo sobre temas específicos tales como comercio y el VIH/SIDA donde reunimos a parlamentarios con profesionales a debatir los temas de actualidad e investigar donde puede la voz parlamentaria tener un efecto de mayor resonancia. También tratamos que la discusión se lleve a un nivel correcto, en parte a través de nuestras secciones regionales en el Medio Oriente, Japón, África Oriental e India.

Después de cuatro años, hemos formado una red de unos ochocientos miembros de parlamentos en ciento diez países. Los programas que hemos iniciado han tenido éxito en cuanto promueven nuestra agenda mientras proveen a nuestros miembros oportunidades concretas de ampliar su capacidad de participar en esas cuestiones. A través de asociaciones y un enfoque concreto, esperamos que nuestra acción tenga efectos positivos.

For more information on PNoWB: www.pnowb.org

La PNoWB realiza una serie de actividades a nivel internacional y nacional. Por lo menos una vez al año la Red organiza una conferencia internacional mientras sus secciones regionales (África Oriental, India y el Medio Oriente) promueven la misión de la PNoWB con el fin de lograr una mejor rendición de cuentas y mayor transparencia en el desarrollo internacional manteniendo sus propios programas sensibles a las regiones.

La PNoWB también facilita visitas de terreno a parlamentarios de los países donantes para que visiten proyectos en los países en desarrollo. Al mismo tiempo, la Red organiza visitas de parlamentarios de los

Redes parlamentarias eficaces: La experiencia de la PNoWB por Bert Koenders, MP de los Países Bajos y Presidente de la PNoWB

La Red Parlamentaria del Banco Mundial fue creada para promover el papel de los parlamentarios en el proceso del desarrollo económico. Seguimos creyendo que la participación tendrá éxito si a la expansión de la sociedad civil le corresponde un igual renacimiento o potenciación de las instituciones representativas y, la principal de ellas, el parlamento.

A fin de promover esta agenda, un pequeño grupo de parlamentarios de diferentes países se reunió con la idea de crear una red informal orientada a la acción que podría convocar a los parlamentarios a abordar cuestiones relacionadas al desarrollo. En particular, nos propusimos introducir alguna forma de examen parlamentario sobre la forma en que funcionan el Banco Mundial, y de modo cada vez más notorio el Fondo Monetario Internacional. Finalmente, teníamos confianza en que esa red crearía una nueva plataforma para el diálogo entre los parlamentarios y entre los parlamentarios y los participantes en el desarrollo.

Hay dos elementos claves que se desprenden de la experiencia de la PNoWB hasta ahora:

Conclusión

El control de la corrupción: Manual del Parlamentario emplea el enfoque del Instituto del Banco Mundial junto con la experiencia de la Organización Mundial de Parlamentarios contra la Corrupción para considerar el tema de la corrupción. En el capítulo 2 se examinan tanto las causas como las consecuencias de la corrupción mientras el capítulo 3 trata sobre el enfoque del Instituto del Banco Mundial para controlar la corrupción con un enfoque integrado. En el capítulo 4 se analiza el papel de los parlamentos y la formación de una coalición mientras en el capítulo 5 específicamente se examinan las redes parlamentarias y su papel en el control de la corrupción.

Puntos fundamentales

- La institución del parlamento y los parlamentarios son esenciales como puente entre el Estado y la sociedad a fin de implementar y/o fortalecer los valores de la buena gobernabilidad: **rendición de cuentas, transparencia y participación.**
- Los parlamentos tienen la misión común de convertirse en medios habilitantes para el desarrollo de la gobernabilidad democrática y, de ese modo, mejorar la rendición de cuentas, la transparencia y la participación.
- La voluntad política es esencial para efectuar los cambios. Si no existe esa voluntad, los dirigentes políticos no pueden trabajar juntos en forma constructiva para efectuar los cambios.
- Hay varios medios mediante los cuales los parlamentos pueden fortalecerse como instituciones. Este manual, la OMPCC y el trabajo del Instituto del Banco Mundial son ejemplos para nombrar unas pocas.

discurso internacional sobre desarrollo e incrementar la influencia que los parlamentarios ejercen en relación a temas de cooperación para el desarrollo. La PNoWB, con más de 400 miembros en 90 países del mundo, éstos provienen de los estados miembros del Banco Mundial; no obstante, se representan a sí mismos y sus electores – no representan a sus parlamentos, gobiernos ni países. La PNoWB es una organización legalmente independiente del Banco Mundial, sin fines de lucro, apolítica constituida conforme a las leyes francesas.

La misión de la Red Parlamentaria del Banco Mundial (PNoWB) se basa en los principios rectores de rendición de cuentas, defensa de causas, formación de redes, relaciones de colaboración y examen del progreso:

- **Rendición de cuentas:** facilitar y promover el diálogo directo entre parlamentarios e instituciones multilaterales de desarrollo con el fin de promover una mayor transparencia en las políticas y prácticas en particular del Banco Mundial e incrementar la rendición de cuentas colectiva;
- **Promoción:** ofrecer a los miembros de la PNoWB una plataforma de coordinación y promoción parlamentarias sobre temas de desarrollo internacional;
- **Formación de redes:** incentivar la acción concertada, el debate y el intercambio de información entre parlamentarios sobre los principales temas de desarrollo, financiamiento y erradicación de la pobreza;
- **Asociaciones:** dar curso a iniciativas que fomenten aún más la cooperación y las asociaciones entre parlamentarios y encargados de formular políticas, la comunidad académica, el sector empresarial y las organizaciones no gubernamentales respecto de temas de desarrollo;
- **Revisión de avances:** promover el desarrollo de mecanismos y prácticas parlamentarias para el control democrático efectivo de la asistencia para el desarrollo en todas sus fases.

del Commonwealth, GRECO, Pacto de Estabilidad, Fundación y la Asociación Internacional de Empresas y Parlamento.

Redes Interparlamentarias eficaces: Experiencia de la OMPCC

Desde su creación, la OMPCC ha ampliado sus conocimientos con respecto a la formación de redes entre los parlamentarios – que en su mayor parte se incluyen en la sección ‘Lecciones aprendidas’ de más abajo. La mayor parte de lo aprendido por la OMPCC ha sido en el campo de las relaciones de colaboración con parlamentarios individuales en diversos lugares geográficos, con distintos idiomas, culturas y estructuras políticas. Tal como se dice en el trabajo de Heather Creech y Terri Willard, 98% del trabajo de las redes se dedica a manejar relaciones.²⁷

La OMPCC ha encontrado que a la organización le ha resultado beneficioso haberse centrado en un tema único, si bien universal, alrededor del cual puede coordinar sus miembros y actividades. La universalidad de la experiencia de la corrupción ha creado, en un sentido, un idioma común entre los miembros de la OMPCC que les ha permitido conectarse a pesar de sus diferencias.

Otras ‘lecciones aprendidas’ por la OMPCC incluyen: la necesidad de información uniforme y concisa a los miembros, que asegure su participación los haga sentir que se han apropiado de la agenda, que les pertenece. El alto valor de las comunicaciones electrónicas solo puede ser mejorado con reuniones periódicas frente a frente, estructuras comprensibles y accesibles para la presentación de informes y recursos a fin de realizar todo lo anterior.

Ejemplo Dos: Red Parlamentaria del Banco Mundial

La Red Parlamentaria del Banco Mundial (PNoWB) fue creada con el objetivo de lograr la participación de los parlamentos del mundo en el

²⁷ Heather Creech y Terri Willard. 2001. Strategic Intentions: Managing Knowledge Networks for Sustainable Development. p. 2.

Capítulo 2 : Corrupción: Causas y Consecuencias

La corrupción: Una definición

Si bien hay varias definiciones de corrupción, para los fines de este manual, definiremos corrupción como la exlimitación de las funciones de un cargo público para beneficio privado.⁷ La corrupción se presenta cuando un funcionario público acepta o solicita un pago o lo obtiene por extorsión, o cuando elementos privados ofrecen un pago para evadir la ley y obtener así alguna ventaja competitiva o personal. La corrupción es un proceso recíproco que abarca a miembros tanto del sector público como del sector privado que emprenden acciones ilegales, ilegítimas y reñidas con la ética que disminuyen las perspectivas económicas de un país y degradan a sus instituciones sociales y políticas.

La corrupción es un síntoma de debilidad de los sistemas político, social, jurídico y económico. Una prueba efectiva para ayudar a determinar la diferencia entre acciones de corrupción y aquellas que no lo son consiste en definir si las actividades se realizan de una forma abierta, transparente y verificable. Incluso en aquellos casos en los cuales la corrupción es generalizada, sus practicantes luchan por mantenerla oculta del público.

La corrupción no es nueva, ni está confinada a ninguna parte del mundo en particular. Por el contrario, la corrupción es un fenómeno mundial, si bien su severidad varía de un país a otro y no es algo que suceda únicamente en los países en desarrollo. Los parlamentarios de todo el mundo han cuestionado la idea de que el “Occidente” es

⁷ O para beneficio de un individuo o grupo al cual uno le debe lealtad

moralmente superior y que está libre de corrupción, mientras que el mundo en desarrollo se hunde en corrupción. Esa posición se ha fundamentado con hechos; los parlamentarios citaron ejemplos recientes de escándalos de corrupción en los Juegos Olímpicos y la Comisión Europea.

Formas de corrupción

La corrupción adopta una serie de formas, entre ellas el soborno, el nepotismo, el padrinazgo, el robo de activos del Estado, la evasión de impuestos, el desvío de ingresos y el fraude electoral.

El soborno y la coima: El soborno se refiere a pagos solicitados por funcionarios públicos o que ofrecen actores privados a cambio de favores como contratos públicos, beneficios, reducción de impuestos, permisos o fallos jurídicos. Muchos observadores establecen una distinción entre corrupción y “coima” – pagos hechos a funcionarios públicos para que hagan algo más rápidamente- y los pagos ofrecidos o solicitados para cometer alguna acción ilegal. En este manual se define la coima como el dinero pagado a funcionarios por hacer el trabajo por el cual son remunerados normalmente y prestar servicios ordinarios a los cuales uno tiene derecho legal, por ejemplo, obtener permiso de conducir un vehículo.

Corrupción menor y corrupción mayor: La “corrupción menor” se refiere a transacciones relativamente de menor cuantía entre funcionarios públicos de bajo rango y el público. Este nivel de corrupción a menudo afecta el suministro de bienes y servicios gubernamentales a la población. La corrupción mayor involucra funcionarios superiores, ministros y jefes de Estado y tiene lugar a los niveles más altos de la autoridad política. La corrupción mayor existe cuando los políticos o los encargados de adoptar decisiones, quienes tienen la capacidad de formular, establecer e implementar las leyes en nombre de la población, son corruptos ellos mismos.

Buena gobernabilidad y el perfeccionamiento de su capacidad para encontrar soluciones en forma eficaz.

- **Resultados** A pesar de que existe solamente desde hace dos años, la OMPCC ha dado resultados preliminares²⁶ dotando de legitimidad a los reformadores (tratado abajo), estableciendo relaciones con organizaciones de ideas similares e intercambiando enseñanzas lo cual se describe más arriba.

Los miembros de la OMPCC de Kenya, antes de la elección de 2003, eran en su mayor parte miembros de la oposición luchando contra el régimen Moi corrupto. Los resultados de las elecciones generales de 2003 para los miembros de la RPACC tuvieron que ver, en cierto sentido, con la legitimidad y respeto que los ciudadanos sentían por la organización. De los 21 miembros originales de la sección de la RPACC-Kenya de la OMPCC, ocho fueron nombrados integrantes del gabinete del nuevo gobierno; entre ellos se incluía el actual presidente, Hon. Musikari Kombo, Ministro de Gobierno local y Viceministro de Medio Ambiente, y la premio Nóbel de la Paz Wangari Maathai.

La OMPCC y sus secciones también han establecido relaciones sólidas con otras organizaciones de ideas afines. Las secciones de Australasia, Kenya, Medio Oriente/ África del Norte y Asia del Sur fundaron sus Secretarías en las oficinas locales de Transparencia Internacional. En el caso de la sección latinoamericana, se firmó un acuerdo de cooperación con la Organización de los Estados Americanos (OEA) para colaborar en las actividades de lucha contra la corrupción en la región y la sección también recibe el apoyo de Parlatino en la forma de espacio para oficinas y personal.

Además de eso, la organización ha establecido relaciones con el PNUD, International Compliance Association, Consejo Latinoamericano de Inteligencia Financiera, Asociación Parlamentaria

²⁶ Esto, además de la afiliación que continua aumentando en todas las regiones del mundo así como la creación de nuevas secciones regionales y nacionales.

- **Apoyo entre homólogos:** Los miembros de la OMPCC, ya sea a través de sus secciones regionales/nacionales o la Secretaría Mundial, intercambiaron información, lecciones aprendidas y dieron apoyo a sus colegas en distintas partes del mundo. Los miembros frecuentemente viajaron fuera de sus países para apoyar a secciones nacientes en el extranjero – tal como en el caso del viaje de la sección de América Latina a África y el viaje del presidente de la RPACC a otras naciones africanas – a dar aliento a sus colegas en la creación de sus propias redes de lucha contra la corrupción.

La OMPCC también ha tenido un papel muy útil en el apoyo a colegas que enfrentan un ejecutivo fuerte tal como en el caso de un parlamentario de Mozambique que recibió apoyo en la forma de amistad e información de parte de sus colegas en México.

- **Educación** La comunicación de lecciones aprendidas y prácticas óptimas entre los miembros y a la comunidad general ha sido un objetivo de la organización. La Secretaría de la OMPCC tiene la meta de mantener abiertos los canales de comunicación mediante el intercambio de información en el sitio Web de la OMPCC (http://www.parlcent.ca/gopac/index_e.php), el manual del parlamentario y el CD ROM de la organización (elaborado junto con el Instituto del Banco Mundial), el Boletín de la OMPCC así como informes, ponencias y documentación de los eventos. Todas las herramientas de información se comparten con los miembros, las secciones de la OMPCC, y también se han distribuido a los parlamentos y organizaciones de la sociedad civil tales como Transparencia Internacional. Además, todas las herramientas de información han sido examinadas y aprobadas por el Consejo de Dirección de la OMPCC para asegurar su pertinencia para los parlamentarios.
- La mayoría de la información producida por la OMPCC sirve para la educación y capacitación de materias de buena gobernabilidad y la lucha contra la corrupción. La última finalidad es la especialización de sus miembros en una variedad de campos relativos a asuntos de

Corrupción de la administración pública: En pocas palabras, este tipo de corrupción se refiere a cuando los funcionarios públicos usan su arbitrio para afectar las reglas y reglamentos a cambio de ciertos beneficios. La corrupción administrativa ha sido descrita como una función del monto de las asignaciones y penalidades bajo el control del funcionario, la capacidad de arbitrio del funcionario para asignarlas y la obligación de rendir cuentas por las decisiones y acciones del funcionario. A medida que aumenta la capacidad de arbitrio y disminuye la rendición de cuentas, la posibilidad de corrupción aumenta. Además, cuando los sueldos de los funcionarios públicos son bajos o existe una gran desigualdad entre los sueldos del sector privado y del sector público, los funcionarios públicos pueden caer en la tentación de efectuar prácticas corruptas.

Corrupción política: La corrupción política difiere de la corrupción administrativa en cuanto que es perpetrada por los dirigentes políticos o representantes elegidos que tienen autoridad pública y la responsabilidad de representar el interés público.⁸ Puede implicar el comercio de influencia, el otorgamiento de favores o puede abarcar irregularidades en el financiamiento de campañas políticas y fraude electoral.

Causas de la corrupción

En líneas generales, podríamos decir que la corrupción prospera en aquellos casos en los cuales las instituciones de gobernabilidad son débiles, donde el régimen de políticas y normas del gobierno dan cabida a la misma, o donde las instituciones de fiscalización (p. ej., el parlamento, el poder judicial y la sociedad civil) se ven marginadas o también se han corrompido. Ello puede ocurrir muy especialmente en la interacción entre las esferas pública y privada. No obstante, debe subrayarse que pocos países se proponen conscientemente alentar la corrupción. Las causas de la corrupción dependen en gran medida del

⁸ Transparencia Internacional (TI) 2004. Informe Global de la Corrupción, p. 11.

contexto, arraigadas como están en el desarrollo político de un país, su desarrollo legal, historia social, tradiciones burocráticas y condiciones económicas y políticas. Sin embargo, los esfuerzos necesarios para combatir la corrupción, variarán no sólo entre los países, sino también entre las instituciones de un mismo país.

Seguidamente figuran algunas de las condiciones y políticas que facilitan el surgimiento de la corrupción.

1. Factores políticos

Pocas libertades civiles: Los niveles de corrupción están vinculados a la fuerza de las libertades civiles, en particular al nivel de la libertad de prensa, la capacidad de las personas para formar organizaciones no gubernamentales, así como el nivel de competencia política activa estructurada. De particular importancia resulta la fuerza de la sociedad civil y la independencia de los medios de comunicación. Para poder controlar la corrupción, los ciudadanos deben tener la capacidad de informarse acerca de las actividades del gobierno y emprender las acciones que corresponda. Aquellos países donde se han suprimido las libertades civiles por razones de conflicto pueden ser particularmente susceptibles a la corrupción.

Falta de transparencia y falta de rendición de cuentas: La falta de transparencia y la falta de rendición de cuentas basada en el estado de derecho y valores democráticos de parte de los funcionarios públicos y la distorsión de de las prioridades en materia de políticas es una de las principales causas de corrupción. En algunos países, los políticos y los funcionarios controlan el acceso a valiosos beneficios y pueden imponer costos a los ciudadanos privados. Los funcionarios públicos pueden caer en la tentación de usar sus cargos para obtener ganancias privadas aceptando sobornos. Por su parte las personas privadas pueden tener la voluntad de hacer los pagos ilegales para obtener lo que quieren del gobierno. Hay una relación positiva entre la corrupción y la vaguedad y poca estrictez de las normas del gobierno.

política o se trata de definir un programa activo de trabajo, la afiliación individual es simplemente más eficaz. No obstante, esas organizaciones pueden experimentar un tipo diferente de discontinuidad como resultado de elecciones. La creación de secciones nacionales y regionales activas puede mitigar ese riesgo.

EJEMPLO UNO: Organización Mundial de Parlamentarios Contra la Corrupción (OMPCC)

La OMPCC es una red con la meta de luchar contra la corrupción y prevenirla a través del fortalecimiento de la integridad en la gobernabilidad. La OMPCC está compuesta por parlamentos, parlamentarios y ex parlamentarios de todas partes del mundo y tiene como objetivos proveer información, herramientas y capacitación pertinente a sus miembros e intenta apoyar y aconsejar a los miembros en sus iniciativas personales en la lucha contra la corrupción. La OMPCC fue creada en Ottawa en una Conferencia Mundial celebrada en el Parlamento de Canadá en 2002 y está dirigida por un Consejo de Dirección internacionalmente representativo y por su Comité Ejecutivo.

La Secretaría Mundial de la OMPCC se encuentra en Ottawa, Canadá sirve de punto de contacto internacional mientras cada sección regional está también representada por su propia secretaría. Las secciones nacionales de la OMPCC trabajan con las secretarías regionales y la Secretaría Mundial para mejorar la integridad en el parlamento. Las secciones de la OMPCC se pueden encontrar en todas las regiones del mundo.

Conceptualmente, la labor de la OMPCC está organizada, según su propia percepción, alrededor de tres conceptos fundamentales: apoyo entre homólogos, educación y resultados orientados a metas. En los últimos dos años, la labor de la OMPCC, de sus secciones regionales y nacionales, así como de sus miembros ha producido, en el mundo, efectos significativos en las tres áreas:

técnica a muchos parlamentos nuevos, por ejemplo enviando personal parlamentario experimentado a ayudar las nuevas legislaturas a organizar sus servicios legislativos auxiliares.

No obstante, en la mayoría de esos casos, las redes han sido institucionales – los miembros son elegidos representantes de sus parlamentos nacionales. La implicación clave de dichas afiliaciones es que o el jefe político del parlamento o los jefes de partido seleccionan en último término a los miembros que participan en las reuniones interparlamentarias. Eso tiende a reducir tanto la continuidad como el grado de compromiso de parte de los participantes. Además, se puede interpretar como un premio por otros servicios prestados – por tanto el objetivo del procedimiento de selección a menudo difiere de la finalidad política de la red.²⁵ Por ejemplo, cuando la dirección parlamentaria está dominada por un ejecutivo corrupto, el procedimiento de selección de representantes en una red anticorrupción puede tener el efecto de socavar la finalidad de la red.

El peligro de un procedimiento de selección dominado por el ejecutivo y su efecto posterior sobre la red es mayor en las redes que tienen un solo propósito. Y son las redes de un solo propósito las que están surgiendo para complementar las redes más conocidas de finalidades múltiples tal como la UIP. Ejemplos de dichas redes son **Acción Mundial de Parlamentarios (www.pgaction.org)**, la **Red de Parlamentarios del Banco Mundial (www.pnowb.org)**, el **Foro Parlamentario por NEPAD (<http://www.parlanepad.org/an/About.htm>)**, y la **Red Parlamentaria por el Desarme Nuclear (<http://www.gsintitute.org/pnnd/>)**.

La participación en redes centradas en políticas es obviamente más eficaz si incluye a los parlamentarios que tienen interés y están comprometidos en el tema político específico. Cuando la continuidad de la afiliación es importante, como cuando se examinan temas de

²⁵ Martin Ulrich 2004. *Effective Interparliamentary Networks: Observations and Examples*

Captura del Estado por las élites de poder: La amplia participación del gobierno en la economía y reglamentación de la vida pública crea las bases para que existan prácticas corruptas, si bien sólo los asociados con el régimen se benefician. El centralismo del poder está vinculado a la supremacía del Estado sobre la vida colectiva.

2. Factores administrativos

Expansión de la burocracia del Estado: La expansión del aparato del Estado con poderes de arbitrio actúa de fundamento de intercambios corruptos y promoción personal. El crecimiento de la burocracia permite que personas selectas tengan acceso directo a los recursos del Estado y gocen de los privilegios nada despreciables asociados con los cargos administrativos. Hay más incentivos para la corrupción porque los funcionarios tienen control sobre los instrumentos que regulan los beneficios socio-económicos y las empresas privadas están dispuestas a hacer pagos ilegales con el fin de obtener esos beneficios.

3. Factores legales

Un factor importante vinculado a los niveles de corrupción es la calidad del sistema jurídico del país, en particular la probabilidad de ser descubierto y castigado de manera significativa por seguir prácticas corruptas. Estos factores están, a su vez, estrechamente ligados a la existencia de leyes eficaces contra la corrupción, tales como aquellas relativas a conflictos de interés y financiamiento de campañas electorales. Finalmente, la eficacia de las leyes depende de la credibilidad y la capacidad de la policía y el poder judicial para actuar en contra de las prácticas de corrupción. En situaciones en las cuales no se cumplen estas condiciones, se abre la posibilidad de que la corrupción se propague rápidamente.

4. Factores económicos

El nivel de desarrollo económico afecta las formas y sectores donde tienen lugar las transacciones corruptas. La corrupción de menor escala está particularmente difundida en los países en desarrollo donde es

necesario pagar una pequeña coima para obtener ciertos servicios que deberían proporcionarse gratuitamente. Si bien la práctica ha desaparecido en gran medida de muchos países desarrollados, la existencia de mayores recursos públicos y mayores ingresos significa que las transacciones corruptas tienden a ser de mayor escala.

La corrupción tiene mayores posibilidades de proliferar en aquellos países en los cuales los gobiernos crean entornos económicos monopólicos. El poder del Estado, aunado al hecho de tener acceso a información interna, brinda a los funcionarios públicos la oportunidad de promover sus propios intereses o los de sus aliados. Este conjunto de factores está estrechamente vinculado a factores burocráticos, en el sentido de que las políticas económicas de un gobierno, de ser éstas desarrolladas, aplicadas y supervisadas de una forma que no sea participativa, transparente y verificable, pueden ser implementadas en forma abusiva. Ejemplos de estas políticas son las restricciones comerciales, los subsidios y las exenciones fiscales. En aquellos casos en los cuales la calidad de la gobernabilidad está en entredicho, dichas políticas ofrecerán mayores oportunidades para que la corrupción surja y se afiance.

Los países donde se otorga un alto grado de protección a sus economías pueden experimentar corrupción interna así como la proveniente de empresas internacionales. Si las barreras arancelarias son altas, los exportadores extranjeros que esperan penetrar nuevos mercados pueden recurrir al soborno para obtener exenciones especiales o concesiones de parte de los gobiernos. Pero los intereses económicos nacionales pueden temer la competencia foránea e intentar influir sobre los gobiernos a fin de mantener aranceles altos. La influencia puede tomar la forma de un soborno directo o puede tomar la forma de grandes contribuciones a los fondos de la campaña electoral. Además cuando las barreras arancelarias son altas, el contrabando y la corrupción asociada con esta práctica aumentan también.

- promover el cambio en políticas y prácticas, y;
- todos los miembros incrementan su capacidad.²³

Desde la perspectiva de los encargados de tomar decisiones, las redes parlamentarias les permiten interactuar con sus pares y simplificar la tarea de buscar información fidedigna y asesoría. Para quienes tienen un conocimiento especializado en algún campo de política pública, proveer la oportunidad de establecer o ampliar su participación internacional en ese campo.²⁴ Dado que las líneas partidarias y la necesidad a corto plazo de ganar las elecciones pueden constituir un impedimento para el verdadero debate y consideración de problemas mundiales de largo plazo en un parlamento nacional, las redes parlamentarias pueden proveer la oportunidad de investigar temas en mayor detalle por un tiempo prolongado. No obstante, la esencia de estas redes es gente que colabora entre sí.

La formación de redes alrededor de un tema tal como la corrupción tiene el beneficio adicional de darles a los participantes una voz mundial y regional. Esa voz y la asociación con colegas de mentalidad parecida en otros países, pueden ser particularmente reconfortantes cuando se lleva a cabo una lucha a menudo solitaria contra la corrupción en países donde un ejecutivo corrupto domina al parlamento. Los parlamentarios pueden además aprovechar ideas de otros países y evitar los escollos que otros han experimentado mediante el intercambio de información y experiencias con sus pares.

Asociaciones parlamentarias tales como la Unión Interparlamentaria (UIP), la Asociación Parlamentaria del Commonwealth (APC) y La Francophonie han estado en funcionamiento por muchos años, dando la oportunidad a los parlamentarios de reunirse y debatir asuntos de interés común. En el curso de los años, esas asociaciones de la corriente dominante también han prestado una importante asistencia

²³ www.iisd.org/networks/

²⁴ Andreychuck y Jennings, p.16.

La mayoría de las redes parlamentarias caben mejor dentro del tipo de **red de política pública mundial**, si bien se trata de una red poderosa. Normalmente son transnacionales y se forman alrededor de un tema de política común que requiere un enfoque mundial (por ej. la corrupción como en el caso de la Organización Mundial de Parlamentarios contra la Corrupción). Los miembros promueven temas en la agenda mundial e intercambian información y conocimiento para definir e implementar soluciones políticas.

¿Por qué formar redes parlamentarias?

Las redes parlamentarias aprovechan un fértil recurso – los parlamentarios – que tienen acceso a centros de poder e influir en otras naciones donde las organizaciones de la sociedad civil carecen de influencia.²⁰ Esas redes a menudo les permiten a los parlamentarios participar en asuntos relativos a temas de los cuales han sido excluidos, por ej., iniciativas contra la corrupción, procesos de la OMC, y ayuda internacional. Por ser elegidos, los parlamentarios tienen autoridad moral y la legitimidad que les dan peso a sus intervenciones y participación.²¹

Dilys Cossey, director de la Fundación Internacional de Planificación Familiar – Proyecto Parlamentario de la Red Europea plantea que los parlamentarios tienen la capacidad de comunicarse en forma eficaz y pueden atraer publicidad. Sus opiniones son activamente solicitadas, y si los parlamentarios de diferentes partes, o países, “actúan en forma coordinada eso tendría un mayor impacto que la opinión de un solo político.”²²

En resumen, la creación de una red en la cual participen parlamentarios puede tener una serie de ventajas, por ejemplo:

- creación conjunta de valor en el grupo – desarrollando nuevas ideas a través de la interacción de diferentes perspectivas y enfoques;

²⁰ Senador Raynell Andreychuck y diputada Marlene Jennings. *Globalization and Governance: Contemplating the Global Village*. (Diciembre 2003), p. 14.

²¹ Parlamento de Canadá *Simposio sobre diplomacia parlamentaria*. 29 de abril de 2002.

²² Dilys Cossey. *Advocacy with Parliamentarians in Europe*, Choices (Vol. 28, No. 1) 2000.

5. Factores transnacionales

La corrupción tiene fuertes dimensiones transnacionales. En algunos países que en la actualidad son percibidos como “irremediablemente corruptos” se introdujo una corrupción sistémica en el período colonial. Los antiguos estados comunistas de Europa Oriental y la Unión Soviética han visto surgir la corrupción como consecuencia de las instituciones del régimen comunista. El vacío de poder creado por el derrumbe de estos regímenes ha sido llenado en algunos casos por antiguas estructuras de poder que practican una corrupción desenfadada.

No obstante haber alcanzado la independencia, muchos países en transición han sido descritos como países que sufren un “nuevo colonialismo” de la corrupción, en cuyo fomento han tenido que ver las fuerzas transnacionales. A pesar de haber alcanzado la independencia, muchos países en transición han sido descritos como países que sufren un “nuevo colonialismo” de la corrupción, en cuyo fomento han tenido que ver las fuerzas transnacionales. Ha de reconocerse que la corrupción implica una intención recíproca, la del sobornador y la del sobornado, y ambas partes son responsables.

Hasta hace poco, los países industrializados no habían llegado, en líneas generales, a sancionar a las empresas que adoptan prácticas corruptas en el exterior. Muchos miembros de la comunidad comercial entienden la corrupción simplemente como otro gasto que deben tener presente quienes deseen competir en el mercado mundial. El Índice de Sobornadores de Transparencia Internacional muestra que un gran número de empresas de países exportadores muy posiblemente ofrecen sobornos para obtener o mantener negocios. En consecuencia, el comercio internacional se ha convertido en una fuente importante de corrupción de gran escala. ¡Algunos países han llegado incluso a permitir deducciones fiscales por el gasto que representa el pago de sobornos!

Este último punto está siendo actualmente abordado a través de una serie de iniciativas, como por ejemplo, en la Convención de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) sobre el Combate contra el Soborno de Funcionarios Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales en la que más de 35 países acordaron que el pago de sobornos a funcionarios públicos extranjeros con el fin de obtener negocios internacionales era ahora inaceptable.

Las consecuencias de la corrupción

Los expertos están de acuerdo en que la corrupción tiene profundos efectos y afecta todos los aspectos de la vida social, política y económica de un estado.

1. Consecuencias políticas

La corrupción es insidiosa; ataca la calidad de la gobernabilidad y la estabilidad de las naciones socavando la legitimidad del proceso político. Las consecuencias políticas varían conforme al tipo y el nivel de la corrupción así como el tipo de sistema político donde ocurra. No obstante, la corrupción puede tener una serie de efectos profundamente negativos, tales como:

- Sustituye la ganancia personal por ideología y principios;
- Impide o dificulta la implementación por parte del gobierno de leyes y políticas;
- Daña la reputación de políticos y insta a la gente a entrar en política por motivos erróneos;
- Socava la confianza pública en los políticos y en las instituciones políticas así como en los procesos políticos;
- Disminuye la confianza internacional en los gobiernos;
- Alienta el cinismo y desalienta la participación política;

mejores prácticas a través de fronteras de horarios, distancia y jerarquías orgánicas.

Las redes mundiales de políticas públicas crean un discurso transnacional público sobre temas de política que exige un enfoque mundial.¹⁹ En muchos casos, las redes que no están dedicadas a la defensa de una causa comienzan de manera similar, vale decir, destacando temas en la agenda mundial, antes de pasar a otras fases del ciclo de las políticas. Las relaciones transnacionales que se forman durante el proceso de defensa de una causa probablemente ayudan a esas redes cuando tratan de implementar soluciones políticas.

Finalmente, las **redes de defensa de causas** son grupos de personas y/u organizaciones que trabajan juntas con la meta común de lograr cambios de políticas, leyes o programas en cuanto a una causa particular.

La diferencia entre cada una de estos tipos de redes reside en la afiliación y las finalidades. Mientras los miembros de las redes de conocimientos tienden a ser o grupos o instituciones, las comunidades de práctica y de defensa de causas son más abiertas porque reciben tanto a personas como organizaciones. En términos de las finalidades, las redes de conocimientos y las redes de políticas públicas mundiales tratan de encontrar e intercambiar soluciones entre los miembros mientras las comunidades de práctica y las redes de causas tienen más interés en el proceso de intercambiar información antes que en un resultado específico. No obstante, tienen en común el interés de las redes de intercambiar conocimientos y experiencia y la creencia de que la colectividad es más fuerte que el individuo.

Si entendemos así las cosas – ¿cómo podemos definir las redes parlamentarias? ¿Deberíamos considerarlas dentro de alguno de estos tipos de redes o se merecen una categoría propia?

19 Jan Martin Witte, Wolfgang H. Reinicke y Thorsten Benner. 2000. *Beyond Multilateralisms: Global Public Policy Networks*. [International Politics and Society](#).

Formas en desarrollo de redes y de intercambio de conocimientos

A fin de comprender las redes parlamentarias es necesario situarlas en el actual discurso sobre la creación de redes. A medida que el número de redes ha aumentado en los últimos años, del mismo modo ha aumentado el número de formas para describirlas. Hay redes de conocimiento, comunidades de práctica, redes mundiales de políticas públicas, redes de defensa de causas y redes parlamentarias – para nombrar unas pocas.

Para el Instituto Internacional de Desarrollo Sostenible **redes** son “...una combinación de personas (u organizaciones) normalmente dispersas en sitios geográficamente separados, que cuentan con una tecnología apropiada de comunicaciones con la cual estar en contacto.”¹⁶ Las **redes de conocimientos**, sin embargo, están compuestas por un “grupo de instituciones peritas que trabajan juntas en algo de interés común – reforzando la capacidad de investigación y comunicaciones de cada cual, compartiendo bases de conocimiento y desarrollando soluciones que cumplan las necesidades de los encargados específicos de tomar decisiones a nivel nacional e internacional.”¹⁷

Las **comunidades de práctica** son “grupos de personas que tienen un interés, o problemas o una pasión común sobre un tema dado, que profundizan su conocimiento y especialización en ese campo interactuando entre sí en forma permanente.”¹⁸ La participación es voluntaria y las interacciones no son estructuradas. Los cuadros de dirección tienden a surgir desde dentro en vez de ser nombrados. Las comunidades de prácticas complementan estructuras existentes promoviendo la colaboración, el intercambio de información y

¹⁶ www.iisd.org/networks/research

¹⁷ Heather Creech. 2001. Strategic Intentions: principles for Sustainable Development Knowledge Networks, p. 15.

Vicky Carpio Tam. 2002. Assessing the Value of Communities of Practice: Summary of Findings. P. 1.

- Puede contribuir a la inestabilidad política, provocar golpes de estado y conducir a guerras civiles;
- Pervierte la realización y los resultados de las elecciones;
- Hace que los pobres sigan sin poder político;
- Consolida el poder político y reduce la competencia entre diversas orientaciones políticas;
- Demora y distorsiona el desarrollo político y mantiene una actividad política basada en el favoritismo político, el clientelismo y el dinero;
- Limita el acceso político dándole ventaja a las personas con más recursos económicos;
- Reduce la transparencia del proceso de decisiones.

El costo político preciso en un país dado depende de la trayectoria seguida porque depende de la historia y las circunstancias políticas. Pero no cabe mucha duda de que la corrupción impide el desarrollo de sistemas políticos democráticos abiertos.

En cuanto a la vida política de un país, el favoritismo personal y grupal se asocia a la prestación de servicios. Las elecciones dejan de ser una opción confiable sobre quien ha de gobernar para convertirse en un ejercicio de relaciones entre prestadores y receptores de favores, caracterizadas por la compra y venta de votos. Los partidos políticos sirven no como vehículos de expresión política y participación sino como alianzas que influyen sobre los servicios públicos a cambio de votos y pagos para sus clientes. Los políticos se convierten en quienes dan favores, comprometidos a generar beneficios directos para sus electores o sus aliados, a cambio de servicios personales, votos y otras consideraciones.

La corrupción afecta también otras esferas del sistema de gobierno. La burocracia podría caer cautiva de los partidos políticos e igualmente infectarse con el virus de la corrupción. Los partidos políticos

consiguen empleos y promociones para sus adeptos, tanto en el servicio público como en negocios “amigos” del sector privado. Para aquellos que intentan crear formas abiertas, competitivas y transparentes de actividad política, la corrupción ofrece una gama de obstáculos e impone costos cuantiosos.

2. Consecuencias económicas

Los costos económicos de la corrupción varían conforme a la escala y frecuencia de las transacciones corruptas y cuál sea la parte de la economía y la población más afectada. En principio, la corrupción actúa como impuesto no oficial sobre los consumidores y productores y quienes menos capacidad tienen de pagar sufren más a causa de sus efectos regresivos.

La corrupción puede comprometer los logros alcanzados en materia de desarrollo sostenible. El pago de sobornos y la búsqueda de ingresos resultan en costos comerciales adicionales, una carga económica para los pequeños empresarios y la asignación desacertada de los recursos humanos y el talento de un país. Las continuas atenciones exigidas a las empresas por funcionarios corruptos también amenazan la productividad económica. La competencia se centra en las coimas más cuantiosas negándosele de ese modo al público las ventajas de un mercado competitivo. La distorsión de las prioridades de gobierno asociada con la corrupción reduce la inversión en servicios tales como salud y educación, con graves consecuencias sobre el bienestar del país. En tales situaciones, los pobres deben soportar las cargas económicas más pesadas, reforzándose las diferencias extremas entre ricos y pobres.

En resumen, hay correlaciones significativas entre un nivel alto de corrupción y una variedad de consecuencias económicas negativas, dentro de las cuales cabe incluir:

- Crea ineficiencias en el funcionamiento de los mercados.

Capítulo 5: Creación de Redes Parlamentarias Eficaces

La corrupción ha dejado de ser una cuestión estrictamente nacional, si es que alguna vez lo fue. En el ambiente globalizado de hoy, la corrupción no está confinada a las fronteras nacionales – atraviesa regiones y el mundo entero. En reconocimiento de esta realidad, muchas organizaciones internacionales están introduciendo programas y convenciones para enfrentar el carácter internacional de la corrupción – como por ejemplo la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (CNUCC).¹⁵

En la actualidad, la información y herramientas necesarias para erradicar la corrupción, el soborno en las transacciones comerciales internacionales y en el lavado de dinero internacional se pueden conseguir solo a través de la cooperación regional e internacional. Por tanto, la necesidad de intercambiar información y cooperación transfronteriza ha aumentado así como la capacidad de crear redes es más importante – especialmente para los parlamentarios.

Este artículo examinará brevemente los diferentes tipos de redes y de intercambio de conocimiento incluidas las redes específicamente para parlamentarios y sus necesidades. Se analizarán dos ejemplos de redes parlamentarias – la Organización Mundial de Parlamentarios contra la Corrupción (OMPCC) y la Red Parlamentaria del Banco Mundial (PNoWB) y se concluirá con un análisis de las lecciones aprendidas en la formación de redes parlamentarias eficaces.

¹⁵ El preámbulo de la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción, establece que “la corrupción ha dejado de ser un problema local para convertirse en un fenómeno transnacional que afecta a todas las sociedades y economías, lo que hace esencial la cooperación internacional para prevenirla y luchar contra ella.”

- Distorsiona la composición del gasto público al centrar el gasto en actividades que puedan resultar en coimas grandes, por ejemplo, obras públicas de envergadura y contratos de defensa.
- Reduce el nivel de inversiones extranjeras directas al agregar costos y crear incertidumbre.
- La corrupción de menor cuantía impone costos desproporcionados a los pobres pero el costo económico más amplio es limitado. La corrupción de gran escala y mayor cuantía puede destruir la economía y empobrecer a poblaciones enteras.

En los países en desarrollo parece haber una correlación significativa entre altos niveles de corrupción y niveles más bajos de inversión y crecimiento. Los altos niveles de corrupción no son incompatibles con los altos niveles de crecimiento económico, tal como lo demuestran algunas economías de los ‘Tigres’ de Asia Oriental, pero el pensamiento económico actual sugiere que si esos estados hubieran podido reducir los niveles de corrupción, habrían tenido un tasas de crecimiento aún mayores.

Por otra parte, en una economía grande, fuerte y dinámica, los costos económicos de niveles altos de corrupción son mínimos, pero en una economía frágil, desequilibrada y estancada, los costos económicos que tienen los altos niveles de corrupción son insostenibles.

Aparte del hecho de si una país es desarrollado o está en vías de desarrollo, la corrupción socava la eficiencia de los mercados y la competitividad de los productores y proveedores. Cuando hay corrupción en el comercio internacional, eso puede minar a las compañías locales alentando a los gobiernos a comprar en el extranjero. Puede hacer que los importadores eviten el pago de aranceles y derechos de importación erosionando de ese modo la competitividad de las compañías nacionales.

3. Consecuencias sociales

En términos sociales, la corrupción cultiva una gama de conductas, actitudes y creencias. La corrupción divide y contribuye en forma significativa a la desigualdad y el conflicto social. Esta división puede adoptar dos formas, puede ser lateral y vertical. La **división lateral**, separa a los pobres de los ricos, a los observadores de los realizadores. Insta a los pobres a concebir al gobierno como rapaz y opresivo en vez de potenciador y se refuerza su sentido de impotencia y exclusión. En la **división vertical**, la corrupción ayuda a dividir a los grupos étnicos y a las comunidades, entre sí y promueve rivalidades y celos.

Un alto nivel de corrupción puede también ayudar a crear una cultura de sospecha y desconfianza. En casos extremos, la cohesión social se rompe, por cuanto resulta cada vez más difícil persuadir a la gente a trabajar unos con otros, por el bien común ya que la corrupción alienta y premia el egoísmo y denigra la acción colectiva.

En términos prácticos, la corrupción puede desviar recursos de los programas sociales con una serie de consecuencias negativas, tales como:

- A medida que se reduce la inversión en educación, baja el nivel de alfabetismo.
- A medida que se reduce la inversión en salud, en la misma medida aumenta la incidencia de enfermedad.
- Los pobres serán cada vez más marginales, y su sentido de exclusión social se refuerza.
- Entre los más pobres, las mujeres serán un grupo desfavorecido al que se le impide desarrollar sus capacidades y tomar parte plena en la sociedad.

Puntos fundamentales

- Los parlamentarios deben luchar contra la corrupción dando un buen ejemplo personal. Deben convertirse en modelos de conducta que defienden la integridad del parlamento.
- Los parlamentarios deben convencer a los jefes de sus partidos sobre la necesidad de reformas. Deben cooperar con otros partidos.
- Los parlamentarios pueden ayudar a educar al público sobre el funcionamiento del gobierno y al hacer eso, pedir cuentas del gobierno. Eso aumenta su legitimidad personal y la legitimidad del parlamento.
- Los parlamentos, la sociedad civil y los medios de comunicación deben colaborar en la lucha contra la corrupción y en pedir cuentas del gobierno.
- El parlamento puede hacer una importante contribución en los esfuerzos para combatir la corrupción exigiendo cuentas, por ejemplo, a través del ciclo presupuestario y su labor de comisiones.
- Los parlamentos y entidades fiscalizadoras superiores tales como las Contralorías Generales deben trabajar en cooperación en la lucha contra la corrupción. Deben hacer el seguimiento a fin de que su labor produzca resultados concretos.
- Los parlamentos deben trabajar por un sistema presupuestario para que el gobierno rinda cuentas adecuadamente de sus gastos y resultados.
- Los parlamentarios deben formar redes con colegas de pensamiento similar, organizaciones no gubernamentales y organizaciones intergubernamentales para abordar las dimensiones transnacionales de la corrupción.
- Los parlamentos deben elaborar planes de acción estableciendo objetivos comunes y medidas prácticas para controlar la corrupción.

- Haciendo que **las quejas de la ciudadanía** respecto del uso de la autoridad y recursos parlamentarios sean visibles al ejecutivo y fiscalizando la respuesta del ejecutivo;
- Haciendo visibles **las opiniones de la minoría** (incluyendo los informes de minoría en las comisiones);
- Limitando **la inmunidad parlamentaria**;
- Adoptando prácticas transparentes de **financiamiento de partidos y gastos electorales**; y
- Asegurando que las *prácticas para lograr consenso* no obstaculicen el funcionamiento del parlamento.

Formación de capacidad parlamentaria:

- independiente de la administración parlamentaria ejecutiva;
- recursos adecuados para apoyar al parlamento y los parlamentarios en todas sus funciones.

Puntos fundamentales

- La corrupción es el ejercicio abusivo de una posición o cargo público en beneficio propio o el de una persona o grupo al cual se debe lealtad.
- Es un proceso recíproco que involucra a los sectores público y privado.
- Tiende a florecer sobre todo en aquellos casos en los cuales la calidad de la gobernabilidad es reducida, y en los cuales las instituciones de rendición de cuentas (p.ej., los parlamentos) están marginados.
- La corrupción tiene un importante componente transnacional, que va desde la introducción de prácticas corruptas durante la época colonial hasta un “nuevo colonialismo” promovido por los intereses de las corporaciones transnacionales, la indiferencia de las naciones industrializadas y las acciones y omisiones de las instituciones financieras internacionales.
- La corrupción socava la buena gobernabilidad, al distorsionar las políticas y degenerar en un deterioro de servicios públicos e infraestructura, una reducción del gasto en sectores como la salud y la educación, y serios problemas presupuestarios.
- El costo de la corrupción pesa considerablemente sobre los empresarios y conduce hacia una asignación errónea de los recursos humanos y económicos de un país. Actúa como elemento de disuasión de la inversión extranjera.
- La corrupción endémica crea una “cultura de la corrupción” que mina la confianza del público en las instituciones del Estado.
- La corrupción aumenta la marginación de los pobres.

suficiente explicación de gastos en cuanto a instrumentos financieros empleados y productos y resultados que se han de lograr y los parlamentarios puedan comprender y explicar al público;

- **Presentación de informes** dentro de un plazo oportuno sobre los gastos realizados y resultados efectivos;
- Creación apropiada de **entidades de supervisión "vertical"**, incluidas las EFS;
- **Exclusión de legisladores** (aparte de los que están en el Ministerio) de que tengan poderes ejecutivos en relación a programas y administración financiera.

Marco de supervisión:

- **Preguntas al Ejecutivo** en la Cámara y/o salas de comisión por los parlamentarios;
- **Examen de políticas, programas y operaciones**, en las comisiones, donde se pueden llamar a testigos del ejecutivo, donde se aplican sanciones por desacato y perjurio y donde existe la obligación de que éstos se traten visiblemente en sesiones plenarias;
- **Examen minucioso de la reglamentación**, en comisiones, para asegurarse de que todas las leyes subordinadas sean consecuentes con las leyes parlamentarias;
- Recibo y consideración activa de los informes de rendimiento (financieros y resultados);
- Recepción y **examen de los informes de auditoría**.

Marco de representación (Liderazgo):

- Establecimiento de consenso y **expectativas públicas sobre lo que es conducta aceptable** en relación a la conducta de los cargos por elecciones y nombrados;
- **Actuando en forma consecuente con esas expectativas;**

- **Marco de control para el uso de fondos públicos y autoridad en el ejecutivo;**
- **Marco de control del servicio público** para la participación, compensación y administración del servicio público;
- **Legislación para la creación de programas y departamentos** con el fin de proveer la autoridad requerida, pero también limitar esa autoridad a lo necesario para un manejo adecuado de los recursos públicos;
- **Leyes electorales** tales como las relativas al financiamiento de campañas políticas;
- **Legislación de transparencia**, incluida la presentación de informes y el acceso a información y la creación de **entidades de rendición de cuentas horizontales**.

Marco del control financiero:

- **Los foros de política económica** pueden simplificar las normas y reglamentos, eliminar monopolios, reducir el arbitrio discrecional de los funcionarios públicos, y aumentar la transparencia de los procedimientos e instituciones públicas.¹⁴ Las reformas pueden incluir desreglamentación, simplificación de la tramitación de tributos, estabilidad macroeconómica, y desmonopolización son estrategias eficaces para combatir prácticas corruptas.
- **Marco de control financiero para la rendición de cuentas al Parlamento** y el público (esto puede hacerse en la legislación o en el reglamento del Parlamento) especificando cómo se otorgará la facultad parlamentaria para todos los impuestos, derechos, y gastos y cómo el ejecutivo dará cuentas al parlamento por su uso;
- **Presupuesto anual** (o por algún otro período fijado), incluyendo ingresos y gastos acumulados en cada programa – y también,

¹⁴ Helping Countries Combat Corruption: Progress at the World Bank Since 1997. (2000) Washington, D.C., World Bank

Capítulo 3: Control de la corrupción: El valor de una estrategia concertada

El control de la corrupción exige una estrategia integrada que combine la reforma de la administración pública y la reforma de la gestión financiera con programas que miren a relaciones estructurales más amplias, incluidas la organización interna del sistema político, la relación entre el estado y el parlamento, y la relación entre el estado y la sociedad civil. El Banco Mundial (BM) ha elaborado una estrategia (figura 2) que se funda en cinco elementos principales de control de la corrupción. Esos elementos se basan en una evaluación a nivel de país que permite una mejor comprensión de los mecanismos subyacentes a las incidencias, causas, y consecuencias de la corrupción y proporciona herramientas para el cambio, habilitando a quienes formulan políticas y la ciudadanía con información objetiva. El éxito de la estrategia reside en la capacidad de los parlamentarios para asumir un rol central en la petición de reformas eficaces.

1. Limitación institucional del poder

La estructura institucional del Estado puede ser un importante mecanismo para combatir la corrupción. De particular importancia es el establecimiento de limitaciones institucionales efectivas en el estado lo cual se puede lograr con mayor éxito mediante un cierto grado de separación de poderes y la fijación de responsabilidades transversales de fiscalización entre las instituciones del Estado. El logro de este objetivo implica:

Reforma judicial: Toda estrategia anti-corrupción requiere un sistema judicial que funcione y sobre el cual basarse para introducir cambios reales. El desafío entonces consiste en limpiar el sistema judicial y para que en vez de un campo de corrupción se transforme en una

herramienta eficaz con la cual luchar contra la corrupción. Un sistema judicial independiente, competente y limpio es fundamental en toda estrategia anti-corrupción. Las mismas normas de independencia, competencia e integridad se aplican también a los demás integrantes del sistema judicial, tales como actuarios, investigadores, fiscales y el ministro de justicia.

Figura 2: Estrategia integrada contra la corrupción



El objetivo de determinar las relaciones estructurales ilustradas en la Figura 2 es mejorar la capacidad del estado y la dirección del sector público, fortalecer la rendición de cuentas a nivel político, potenciar la sociedad civil e incrementar la competencia en el campo económico. Examinemos cada una de ellas en detalle.

Legislación contra la corrupción: Las leyes anticorrupción disuaden las acciones corruptas, enjuician a los corruptores y renuevan el sentido

- Evaluación de los resultados.
- Preparación de recomendaciones preliminares a las cuales han de responder los gobiernos.

Los parlamentarios encontrarán que los planes de acción parlamentaria son de suma utilidad para el trabajo de las comisiones. Las comisiones les dan a los parlamentarios la oportunidad de adquirir conocimientos detallados sobre un tema, influir al gobierno de ese momento y cumplir con los intereses políticos de los electores. No obstante, las comisiones parlamentarias deben regularmente intentar definir planes de acción claros que cuenten con el apoyo de todos los partidos. Para asegurar una colaboración efectiva con la sociedad civil, las comisiones deben realizar audiencias públicas para garantizar la más amplia participación posible y testigos. Las comisiones deben igualmente mantener comunicación regular con el gobierno. El liderazgo es un factor clave en la eficacia de las comisiones. Las comisiones deben ser encabezadas por presidentes que comprendan cómo lograr que éstas trabajen cooperativa y eficazmente y en forma razonablemente por encima de la política partidista. Después de todo, las comisiones deben trabajar por consenso y establecer metas elevadas, pero avanzando poco a poco.

Acciones parlamentarias

Una serie de organizaciones internacionales han llegado a la conclusión de que la mejor manera para que los parlamentarios promuevan la integridad es perseguir un conjunto equilibrado de iniciativas legislativas, financieras, y de supervisión y representación. Siguiendo el lineamiento trazado en la sección anterior, los parlamentarios deben convertir esas acciones en un plan integral para lograr los máximos resultados:

Ámbito legislativo:

Esencialmente el conjunto central de derecho.

- **Derecho penal:** Determinar las acciones que serían parte de lo penal y para las cuales los tribunales serían el foro de rendición de cuentas;

al mismo tiempo supervisar más de cerca el proceso de concesión de ayuda y créditos. Algunos parlamentos han llegado a restringir las solicitudes de préstamos del ejecutivo si éstas no son previamente aprobadas por el Parlamento.

Planificación de la acción parlamentaria

Al tener conocimiento de una importante inquietud en materia de políticas, tal como la lucha contra la corrupción, los parlamentarios caen frecuentemente en la tentación de “hacer algo”, de tomar alguna medida antes de realizar un estudio apropiado de la cuestión. Tales esfuerzos pueden desembocar en fracasos, retrocesos y frustración para los parlamentarios inclinados a la reforma y sus seguidores. Tal como se menciona en el Capítulo Tres de este manual, un enfoque para controlar la corrupción debe incluir un diagnóstico completo de la incidencia, causas y consecuencias de la corrupción a nivel nacional. La planificación de la acción parlamentaria es un medio por el cual obtener un diagnóstico preciso de la experiencia de un país con la corrupción.

En pocas palabras, la planificación de las acciones brinda un marco de referencia para la toma de decisiones parlamentarias. Aporta un sentido de dirección y elimina la necesidad de revisar las mismas cuestiones en repetidas ocasiones. El desarrollo de un plan de acción parlamentaria debe seguir los siguientes pasos:

- Análisis detallado del tema de política.
- Identificación de los actores que podrían tener influencia.
- Conformación de un equipo de aliados y expertos – en el parlamento así como con colaboradores externos.
- Definición de las metas y determinación de los objetivos.
- Ponderación de los recursos disponibles (p.ej., tiempo, personas, dinero).
- Conversión del plan en un proyecto viable, de acuerdo con los recursos disponibles.

de justicia que se ha convertido en producto escaso en los países donde la corrupción es endémica. Las leyes para apoyar la transición hacia una sociedad libre de corrupción incluyen una ley de libertad de información por la cual los ciudadanos pueden pedir la divulgación de información sobre actividades de gobierno; una ley de protección de quienes denuncien prácticas ilegales o corruptas con el fin de alentar las denuncias de casos de corrupción; leyes de conflicto de intereses, leyes de adquisición y leyes de financiamiento de partidos políticos. Las normas contra el lavado de dinero también contribuyen a refrenar las prácticas fraudulentas.

Instituciones fiscalizadoras: Las organizaciones fiscalizadoras también tienen una función importante. Para que sean completamente eficaces las Instituciones Fiscalizadoras Superiores deben ser respaldadas por comisiones parlamentarias que examinen y hagan el seguimiento de sus informes a tiempo. Una condición de su eficacia es el establecimiento de un grupo central fuerte, independiente y fidedigno de profesionales en las entidades judiciales, procesales y policiales del Estado.

Supervisión parlamentaria: Los parlamentos desempeñan una función crucial en la supervisión de las acciones del poder ejecutivo del gobierno y de ese modo ayudan a reducir la corrupción. El poder que tienen se basa en el hecho de que pueden exigirles cuentas a las instituciones del Estado; representar a la población a los niveles más altos de gobierno y ejercer el poder legislativo, que pueden utilizar a fin de presionar para instaurar leyes eficaces contra la corrupción. No obstante, su efectividad depende de su voluntad, su capacidad y poder dentro de la estructura política de un país. El Instituto del Banco Mundial organiza talleres y cursos de capacitación para parlamentarios sobre cómo combatir la corrupción. Eso ha llevado a la creación de redes regionales de parlamentarios, tales como la Red de Parlamentarios Africanos contra la Corrupción (RPACC), Parlamentarios Latinoamericanos contra la Corrupción (PLACC), Parlamentarios de Asia Nororiental contra la Corrupción (PANOC), Parlamentarios por el Control Parlamentario

(Sección Rusa) todas las cuales forman parte de la Organización Mundial de Parlamentarios contra la Corrupción (OMPCC).

2. La rendición de cuentas a nivel político

La obligación de rendir cuentas a nivel político se refiere a las limitaciones impuestas sobre los funcionarios públicos por las instituciones que tienen la facultad de aplicar sanciones. Al aumentar la obligación de rendir cuentas, aumenta también el costo para los funcionarios públicos que adoptan decisiones en beneficio de sus intereses privados a costa del interés general, y de ese modo funciona como disuasión/desincentivo de prácticas corruptas. La obligación del sector político de rendir cuentas depende en gran medida de la eficacia de las sanciones y la capacidad de las instituciones de rendición de cuentas (poder legislativo activo, sistema judicial independiente, sociedad civil vigorosa) para controlar las acciones, decisiones, y los intereses privados de los funcionarios públicos. La adopción de medidas necesarias para reformar las prácticas y procedimientos parlamentarios también puede contribuir a una mayor rendición de cuentas y transparencia y de ese modo reducir los niveles de corrupción.

3. Sector privado competitivo

El grado en que las elites poderosas influyen sobre las decisiones y la formulación de políticas del Estado, o la ‘captura del Estado,’ puede restringir la implementación de un sector privado justo, competitivo, honesto y transparente y de ese modo obstaculizar el desarrollo económico general. La transparencia en formulación e implementación de políticas económicas es fundamental para combatir la corrupción, especialmente en las áreas de privatización y reglamentación. Un incremento de la competencia, reduciendo las barreras para entrar, la exigencia de reestructuración para ser competitivos, y la clarificación de las estructuras de propiedad son elementos importantes para crear un sector privado vibrante y libre de corrupción. La reestructuración competitiva de las empresas antes de privatizar caso a caso puede reducir las posibilidades de corrupción, si bien los obstáculos políticos pueden impedir ese proceso. Una amplia gama de reformas de la

- clarificar los resultados y los gastos por sub-región o distrito de modo de interesar a los ciudadanos que puedan ayudar en la fiscalización;
- emplear audiencias públicas para instar a los ciudadanos a examinar la información presupuestaria y asumir una mayor participación en los compromisos del ejecutivo.

Además de las medidas discutidas anteriormente, los parlamentarios deberían utilizar los debates parlamentarios (por ejemplo, período de preguntas, intervenciones de los miembros, discursos) para destacar incidentes de corrupción y la necesidad de reforma. Esto ayudará a generar voluntad política entre los cuadros políticos dirigentes y el público en general. El parlamento debe igualmente trabajar en la aprobación de leyes que faciliten la ejecución de políticas abiertas y transparentes de compras del sector público, permitan la exclusión de empresas corruptas de los registros profesionales, consolidar medidas contra la corrupción en la constitución y permitan la confiscación de activos obtenidos a través de la corrupción.

Los parlamentarios deben unirse a colegas que compartan sus posiciones, organizaciones no gubernamentales y organismos intergubernamentales en el exterior para intercambiar información y fomentar la reforma en el ámbito internacional e intergubernamental. Eso podría incluir presión sobre el gobierno para que firme convenios internacionales — tales como la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción – y tratados para controlar la corrupción. Redes parlamentarias regionales y mundiales tales como PNoWB y la OMPCC, pueden ser una estrategia eficaz para luchar contra la corrupción globalizada. La creación de redes parlamentarias eficaces se analizará en detalle en el capítulo siguiente.

Los parlamentos deben aplicar los principios de la rendición de cuentas y la transparencia a las instituciones internacionales que funcionen dentro de sus países. Deben insistir en conocer mejor las negociaciones entre las instituciones financieras internacionales y el Ejecutivo – incluso debatiendo ayuda y créditos en el parlamento – y

El parlamento y el proceso presupuestario

- Recibir información a tiempo sobre qué recursos se han recaudado, qué cantidades se han gastado y lo que se ha logrado.
- Establecer disciplina al dar autorización sólo anualmente a la mayoría de los programas, creando organismos fiscalizadores técnicos – tales como contralorías- para examinar si la información entregada por el ejecutivo es exacta; y,

Prácticas y comisiones fiscalizadoras internas para asegurar que los parlamentarios y el público comprenden la información, pueden verificar que los resultados alcanzados son reales y pueden efectuar análisis con el fin de verificar si los fondos han sido derrochados por ineficiencia o corrupción.

Los presupuestos son muy complejos e incluso en casos cuando diferentes comisiones del parlamento, se encarguen de diferentes secciones, el ejecutivo – si así lo decide – podrá esconder información y usar a las autoridades en formas distintas a como lo entienden los parlamentarios. El objetivo de la fiscalización parlamentaria se puede interpretar mejor como una reducción de la posibilidad de dicha conducta. Preguntas que pueden ayudar a lograr lo siguiente:

- examen de temas específicos en mayor profundidad, en vez de una comprensión equilibrada de todos los temas;
- estudiar patrones de gastos y resultados en el curso del tiempo para comprender mejor los cambios;
- pedir parámetros para programas similares en otros países que parecen similares, analizando las diferencias y fomentando el uso de normas mundiales o regionales para los informes a fin de facilitar las comparaciones;

dirección empresarial también han sido eficaces en reducir tanto los incentivos como las oportunidades de corrupción, inclusive: la divulgación pública de propiedad de acciones y participación cruzada; sanciones fuertes al comercio por personas con información privilegiada y operaciones piramidales, el nombramiento de directores externos; la introducción de verificaciones regulares e independientes de las cuentas financieras que se dan a conocer al público.

4. Gestión del sector público

Esta estrategia final consiste en reformas a la gestión interna de los recursos y la administración pública con el objeto de reducir las oportunidades e incentivos de corrupción. La reforma de la gestión del sector público exige:

Meritocracia en la administración pública: Un primer paso en la reforma de la gestión del sector público es eliminar el favoritismo creando *sistemas de meritocracia* para el nombramiento, promoción, y evaluación de funcionarios y cuando sea factible, el establecimiento de un organismo independiente encargado de fiscalizar la administración pública. Paralelamente, será importante aumentar los salarios, conectándolos con las capacidades y responsabilidades y regularizar los beneficios que permiten posibilidades de arbitrio y corrupción.

Transparencia en la gestión presupuestaria: Esto se puede lograr mediante la reducción del desvío de recursos a cuentas fuera del presupuesto que normalmente no son fiscalizadas y carecen de transparencia. Las reformas para promover una mejor rendición de cuentas y mayor control de los gastos presupuestarios requiere de un proceso de contabilidad, fiscalización y buena ejecución del presupuesto. Es fundamental que las adquisiciones sean transparentes y competitivas a fin de prevenir la corrupción que se deriva del aumento ficticio del gasto público.

Transparencia en materia de impuestos y aduana: Las reformas destinadas a simplificar las normas tributarias y eliminar las

excepciones discrecionales ayudan, así como un personal profesional, a estandarizar formularios y procedimientos y establecer sistemas transparentes tales como el uso del análisis computarizado de riesgos en las fronteras. Es importante eliminar el contacto personal entre los contribuyentes y funcionarios y también asegurarse que los sistemas de operación y dirección sean eficientes y fáciles de fiscalizar, incluso a través de encuestas periódicas de los contribuyentes.

Reformas en la prestación de servicios sectoriales: La reducción de las transacciones sin movimiento de efectivo tales como el trueque y la compensación por pagos atrasados puede también reducir la búsqueda de ingresos privados, porque el intercambio sin movimiento de efectivo a tasas artificialmente infladas es un método ordinario de obtener ganancias privadas.

Descentralización: Mediante la descentralización de servicios se puede, en principio, lograr que el estado esté mejor dispuesto a responder a las necesidades de la población y mejore la prestación de servicios – si bien muy a menudo, si esa descentralización se hace a la ligera, puede, de hecho, resultar en mayor corrupción. Los esfuerzos de reforma se deben centrar en la creación de capacidad regional/local en la gestión y verificación financiera antes de comenzar (o durante) el proceso de descentralización.

5. Participación de la sociedad civil

Como partes en la buena gobernabilidad, las organizaciones que comprenden la ‘sociedad civil’ – grupos ciudadanos, organizaciones no gubernamentales, sindicatos, asociaciones empresariales, centros de investigación política, profesores universitarios, organizaciones religiosas y la prensa – tienen un rol importante en limitar la corrupción. Mediante la concientización, presión sobre el gobierno así como la participación en las organizaciones internacionales dedicadas al cambio y mediante el trabajo en diversos sectores para implementar reformas innovadoras para combatir la corrupción la sociedad civil puede trabajar en forma eficaz para promover el cambio. La sociedad

Ha comenzado a surgir una variedad de comisiones parlamentarias para asegurar la rendición de cuentas de parte del gobierno. Por ejemplo, varios parlamentos africanos cuentan con “comisiones de garantías” para hacer rendir cuentas a los ministros sobre declaraciones y promesas que hayan hecho ante el parlamento. Estas comisiones pueden resultar de utilidad a la hora de exponer incidentes de corrupción. El sistema de comisiones debería ser utilizado para supervisar la administración de los ministerios. Las comisiones parlamentarias que examinan y hacen el seguimiento de los informes también deben respaldar a las Instituciones Fiscalizadoras Superiores.

A manera de ejemplo, las comisiones de hacienda deberían asegurar que los gobiernos presenten, de manera oportuna, presupuestos integrales anuales. Dichos presupuestos deben incluir la divulgación de las cantidades que ha de gastar cada ministerio y programa, además de informar sobre los montos recaudados y gastados. La no-presentación de presupuestos detallados de esta forma no permite ejercer verificación alguna contra la corrupción y la mala administración en las entidades públicas.

El parlamento y el proceso presupuestario

Los presupuestos, cuando son eficaces, constituyen el medio por el cual el ejecutivo determina qué proveer de hecho a la ciudadanía cómo pagar por ello – en respuesta a sus obligaciones legislativas, políticas, promesas políticas y su situación financiera. Los parlamentos deben autorizar los fondos y su asignación/aplicación y, normalmente, lo hacen anualmente. La participación de los parlamentarios en el proceso presupuestario puede, entonces, ser empleada para garantizar:

- Estar informados sobre todas las fuentes de fondos y su magnitud anticipada, lo que cada programa o actividad producirá y lo que costará.

Eso incluiría la conformación de un marco legislativo que defina las intenciones del gobierno y reglamente los poderes y facultades del ejecutivo. También contemplaría comisiones activas y fuertes, entre las que destacan las comisiones de Hacienda o comisiones fiscalizadoras similares, capaces de supervisar acuerdos con las Instituciones Financieras Internacionales, vigilar la ejecución de leyes anticorrupción por parte del ejecutivo, y asegurarse de que la implementación de políticas tales como la privatización se realice de forma transparente, oportuna y eficaz. Las comisiones deben tener facultades de investigación que les faciliten el acceso a las cuentas, registros y otros documentos públicos para garantizar la presentación de cuentas claras sobre los gastos del gobierno y la administración de programas y servicios. Las sesiones de comisiones deben ser abiertas al público y los medios de comunicación con el fin de lograr la más completa exposición posible. Los parlamentos deben trabajar para asegurar que los gobiernos respondan a las recomendaciones de las comisiones y actúen conforme a las mismas.

La complementación y el reforzamiento del trabajo de las comisiones parlamentarias quedan a cargo de las instituciones de vigilancia independientes tales como las Instituciones Fiscalizadoras Superiores y las defensorías del pueblo que rinden cuentas al parlamento. Los parlamentos deben establecer relaciones de cooperación con estas instituciones. Sin una autoridad auditora o anticorrupción independiente, los parlamentarios podrían no estar en capacidad de investigar eficazmente las finanzas del gobierno. Y, a la inversa, las conclusiones de las autoridades anticorrupción podrían provocar una respuesta más limitada del gobierno si no se cuenta con la supervisión del parlamento y la cobertura de los medios de comunicación. Para garantizar la eficacia de las instituciones auditoras, los parlamentarios deben hacer un seguimiento eficaz mediante el examen de los informes sobre gastos y programas gubernamentales. Los parlamentarios deben también solicitar a las instituciones de vigilancia investigar situaciones en las cuales se sospeche de corrupción o mala administración.

civil puede lograr los objetivos de la lucha contra la corrupción creando conciencia y promoviendo planes de acción para luchar contra la corrupción a través de la fiscalización de las acciones y decisiones de gobierno a fin de reducir la corrupción. La libreta de notas de Bangalore (véase recuadro 3) de los servicios a favor de los pobres es un ejemplo de una organización de la sociedad civil que crea conciencia entre los dirigentes y la ciudadanía empleando un método de potenciación que ayudó a reducir la corrupción.

Recuadro 3: Participación de la sociedad civil – Tarjetas de puntaje de Bangalore

Un pequeño grupo de habitantes de Bangalore, India, inspirado por la práctica del sector privado de hacer encuestas sobre la satisfacción de la clientela, y preocupado por el deterioro de las normas de los servicios públicos, comenzó en 1993 a recopilar respuestas de los usuarios. Las percepciones de los usuarios respecto de la calidad, eficiencia y suficiencia de los diversos servicios fueron agregadas para crear una 'libreta de notas' que clasificaba el funcionamiento de los principales prestadores de servicios de la ciudad. Los resultados presentaban una medida cuantitativa de la satisfacción y los niveles de corrupción percibidos, los cuales, después de aparecer en la prensa, no sólo movilizaron el apoyo de los ciudadanos y el gobierno por la reforma, sino también impulsó a los mismos organismos calificados a responder positivamente a los llamados cívicos para mejorar los servicios. Cerca de 480 hogares fueron seleccionados de un número de grupos de ingresos medianos y altos y cerca de 330 hogares que representaban a los barrios pobres. Los puntajes extremos indicaban qué porcentaje de personas estaba completamente insatisfecho o completamente satisfecho con los prestadores de servicios específicos. Al ser difundidos, el Centro de Asuntos Públicos decidió presentar primero una tarjeta de notas mínima a cuatro de los principales prestadores de servicios (teléfono, agua, electricidad y la municipalidad) a fin de solicitar su reacción inicial. La segunda parte consistió en que el director de los organismos debía

responder preguntas de los ciudadanos reunidos sobre qué medidas proponía para mejorar la calidad, eficiencia y suficiencia de los servicios prestados.

Resultados: Las libretas de notas indicaron que hay una clara conexión entre la corrupción de menor escala y la ineficiencia de los prestadores de servicios que tienen procedimientos no transparentes, y donde se entrega a los funcionarios una autoridad arbitraria de decisión. Las libretas de notas forzaron a los organismos públicos hasta entonces apáticos, a oír y responder a las preocupaciones de la ciudadanía. Si bien no se observó entre 1994 y 1999 un mejoramiento espectacular en la calidad de los servicios, de los 8 organismos incluidos en la libreta de notas en 1993, cuatro intentaron responder a la insatisfacción del público. El organismo con la peor calificación – la Autoridad de Desarrollo de Bangalore – examinó sus sistemas internos de prestación de servicios, introdujo capacitación del personal inferior y junto con la Corporación Municipal de Bangalore, comenzó a organizar un foro conjunto de ONG y organismos públicos para consultar sobre cómo resolver los problemas de mayor prioridad tales como la eliminación de desechos. La conciencia pública sobre la calidad de la prestación de servicios y la corrupción ha realzado substancialmente las noticias sobre las libretas de notas en la prensa para el gran público. Grupos de la sociedad civil tienen mayor conciencia de que la presión colectiva que pueden ejercer tiene suficiente poder para producir cambios. En vez de seguir como receptores individuales pasivos de servicios ineficientes, la iniciativa de las libretas de notas ha, por ejemplo, inspirado el inicio de la Iniciativa Swabhimana entre el Estado y los ciudadanos de Bangalore con el objeto de mejorar la calidad de vida en la ciudad a través de soluciones innovadoras para resolver problemas antiguos.

postre, pérdida del poder. El desarrollo y la consolidación de partidos políticos y parlamentarios que se hacen oír y que compiten en el parlamento en busca de apoyo público es quizás una protección más segura contra la corrupción que la más complicada de las legislaciones.

En su esfuerzo por controlar la corrupción, los parlamentos deben comprender el tamaño y el alcance de los gobiernos modernos. Los parlamentarios deben también hacer frente a cuestiones cada vez más complejas que la globalización ha traído a la formulación de políticas. La variedad de políticas, sus rápidos cambios y la confusa multiplicidad de objetivos, que las mismas pretenden alcanzar complican aún más estas dificultades fundamentales. En un sistema político idealmente responsable, quienes ostentan la autoridad enunciarían las metas específicas de sus iniciativas, las normas de desempeño, los resultados obtenidos en relación con las expectativas, lo que se ha aprendido y cómo se ha aplicado. En la práctica, son pocas las posibilidades de que los sistemas de rendición de cuentas sean tan precisos o metódicos. Para asegurar una rendición de cuentas adecuada, los parlamentarios deben asegurarse de poner en marcha un sistema eficaz de contrapesos y salvaguardias y alentar a una ciudadanía atenta. Los parlamentarios también deben aumentar y facilitar su acceso a la información a través de servicios parlamentarios de investigación e información independientes y confiables, así como sus relaciones con organizaciones de la sociedad civil y los medios de comunicación si se proponen comenzar a comprender las complejas cuestiones políticas de la actualidad.

La rendición de cuentas difiere del control directo. Un buen sistema de auditoría combinado con un parlamento vigilante y activo en lugar de un sin número de controles directos y de reglamentos, ayudarán a asegurar la rendición de cuentas. Los parlamentarios han de trabajar en función del desarrollo de sistemas que divulguen los objetivos y resultados de programas y aseguren una adecuada definición de los presupuestos, administración y rendición de cuentas en el sistema financiero.

Garantizar la rendición de cuentas

La rendición de cuentas ha sido descrita como el requisito fundamental para prevenir el abuso de poder y garantizar que éste se ejerza hacia el logro de metas nacionales de amplia aceptación con los más altos grados posibles de eficiencia, eficacia, probidad y prudencia. La meta de la rendición de cuentas, un directo complemento de la representación, consiste en informar a la ciudadanía sobre el ‘por qué’ y el ‘cómo’ de los procesos y opciones de política, a fin de que aquélla pueda juzgar y responder a las acciones de su gobierno.

Cuando es eficaz, la democracia parlamentaria exige que los dirigentes y gobernantes rindan cuentas. Es esencial contar con un gobierno abierto y responsable de sus acciones ya que la corrupción crece con fuerza en el secreto. Los parlamentos y parlamentarios deben ocuparse de las formas en que elaboran, ejecutan y administran las leyes, porque con el secreto viene aparejada la posibilidad de la corrupción y la mala administración. Es fundamental que se desarrolle la capacidad de los parlamentos incluyendo un acceso irrestricto a la información gubernamental y un trabajo eficaz de parte de las comisiones de presupuesto y de cuentas públicas a fin de garantizar la rendición de cuentas.

A continuación se incluyen herramientas y vías que los parlamentarios pueden adoptar a fin de incrementar su capacidad en la función de fiscalizadores.

Herramientas parlamentarias

Los parlamentos cuentan con una variedad de herramientas para controlar la corrupción. Estas herramientas forman parte del sistema de rendición de cuentas por medio del cual se juzgan al gobierno y sus acciones. La responsabilidad última es ejercida por el electorado al momento de apoyar o rechazar a un gobierno en una elección.

Si un gobierno se torna corrupto y los parlamentarios logran que rinda cuentas, el gobierno pagará un precio con la pérdida de apoyo y, a la

PUNTOS PRINCIPALES:

- El control de la corrupción exige una estrategia integrada múltiple que combine un examen de las relaciones estructurales más amplias con una reforma de la administración pública y de la gestión financiera.
- El enfoque del Banco Mundial identifica cinco componentes claves de la corrupción. Esos son: limitación institucional sobre el poder, rendición de cuentas a nivel político, sector privado competitivo, gestión del sector público y participación de la sociedad civil.
- Los parlamentarios constituyen un elemento fundamental para llamar e implementar las reformas anticorrupción.

Capítulo 4: Los Parlementos y la formación de Coaliciones: Herramientas y Tareas para Encontrar la Solución

Los parlamentos y los parlamentarios pueden desempeñar un papel crucial para determinar las expectativas en cuanto a la integridad en el gobierno, luchando por lograr que el gobierno responda por sus acciones, y dando el ejemplo a través de sus actividades personales. Los parlamentarios, los funcionarios públicos, la sociedad civil, la prensa, los universitarios, el sector privado y las organizaciones internacionales todos tienen un papel importante en fortalecer la voluntad política para combatir la corrupción. Este capítulo describirá lo que los parlamentarios pueden hacer y las herramientas que pueden emplear en la lucha contra la corrupción.

La generación de voluntad política

La voluntad política es “la intención manifiestamente verosímil de los participantes de atacar las causas ostensibles o los efectos de la corrupción a un nivel sistémico.” Por su naturaleza, la corrupción se puede combinar con otros problemas para destruir la misma voluntad política necesaria para combatirla. En los lugares donde la corrupción es más endémica, la voluntad política es a menudo más débil y más fragmentada. La voluntad política involucra el reconocimiento de que un sistema sano de gobierno es esencial para el bienestar nacional. El concepto también implica que los dirigentes políticos principales reconozcan la necesidad de trabajar unidos constructivamente.

La voluntad política contra la corrupción es una condición necesaria para la estrategia integrada. A su vez, la sostenibilidad de una estrategia integrada de lucha contra la corrupción es socavada cuando la voluntad política es débil. No tiene objeto proponer reformas a

la realización de conferencias sobre liderazgo para parlamentarios en el marco del proyecto de asistencia a la RPACC para debatir la justicia transitoria y mecanismos para tratar con la corrupción del pasado.¹³

De la misma manera, los parlamentarios y las organizaciones de la sociedad civil deben aliarse con medios de comunicación independientes para presionar al gobierno a cooperar con los que apoyan la reforma. Mediante el establecimiento de relaciones y la creación de coaliciones, esos grupos pueden intercambiar mejores prácticas y lecciones aprendidas.

La participación del público también es vital para garantizar la rendición de cuentas. Una relación fuerte con los electores y el público en general no sólo asegurará que las incidencias de corrupción sean comunicadas a los parlamentarios, sino que asegurarán que ellos mismos deban rendir cuentas. Por medio de un diálogo con el público los parlamentarios pueden asegurarse de que sus electores sepan cómo funciona el gobierno y si logra sus metas declaradas o no. Además, los parlamentarios en su función representativa ganan legitimidad cuando representan a sus electores, y a la población en su conjunto.

La sociedad civil y los ciudadanos necesitan un parlamento y parlamentarios que esté contra la corrupción y a favor de las reformas para que cumplan su papel de reformar el gobierno. Todos los parlamentarios, independientemente de su afiliación partidaria, deben asegurarse de que las leyes que promulguen respeten las libertades civiles. Se debe apoyar la aprobación de medidas legislativas que apoyen la libertad de información y protejan a quienes presentan denuncias de irregularidades. Por último, los parlamentarios tienen la responsabilidad de poner en evidencia y denunciar la corrupción, educar al público, asegurar que la sociedad civil cuente con las herramientas para que pueda actuar con eficacia y deben trabajar con la sociedad civil para promover la transparencia y la rendición de cuentas.

¹³ www.tkenya.org para mayor información

**Ejemplo: Dr. Sanjaasuren Oyun
(Diputado, Mongolia)**

Hasta hace poco, Sanjaasuren Oyun era conocida como la hermana de S. Zorig, muy respetado líder político de Mongolia en el período anterior a la implantación de la democracia. Después del brutal asesinato todavía no resuelto de su hermano en octubre de 1998, Oyun se presentó de candidata a diputado en las elecciones extraordinarias en la circunscripción de Dornod.

Sólo cuando entró en la política supo el público de esta mujer de gran educación y pronto, ella se ganó el respeto por las contribuciones positivas que comenzó a hacer en la política mongolosa. Oyun comenzó a pedir más limpieza en la política, por la necesidad del noble principio antiguo de poner el bien público por encima del beneficio personal, por mayor transparencia y mejor rendición de cuentas de parte del gobierno y por una posición dura contra la corrupción. «El asesinato de mi hermano sacudió a la nación. La gente comenzó a hacerse una pregunta: ‘¿Se corrompió tanto la política de Mongolia como para llegar a matarnos unos a otros?’ Mi respuesta fue que la única salida era una política más abierta y más limpia « - dice Oyun.

sobre la necesidad de emprender iniciativas anticorrupción eficaces. Una alianza eficaz es la de Transparencia Internacional – Kenya (TI Kenya) y la sección de Kenya de la Red de Parlamentarios Africanos contra la Corrupción (RPACC Kenya). La relación entre esta organización de la sociedad civil y la organización parlamentaria ha resultado en una serie de conferencias, mesas redondas, publicaciones e investigaciones sobre liderazgo que fueron realizadas conjuntamente por la RPACC y TI-Kenya con el fin de que el tema de la corrupción se convirtiera en un tema electoral principal y en tema de transición y con el objeto de promover la reforma judicial y normativa de Kenya para abordar el problema de la corrupción. TI-Kenya también facilitó

menos que estén respaldadas por un fuerte compromiso político. La presencia de incluso los más determinados reformistas en cargos dirigentes superiores no significará mucho si ellos y sus reformas carecen de respaldo político o espacio para actuar.

Sin voluntad política, quienes apoyan la lucha contra la corrupción siempre atacarán el sistema desde afuera, basándose en apelaciones que son incapaces de generar el apoyo sostenido necesario para combatir la corrupción. Más aún, los esfuerzos destinados a generar la voluntad política contra la corrupción deben establecer la transparencia y rendición de cuentas, a fin de que los movimientos de reforma y las personas que los apoyan no sean usados como pantalla para el continuo abuso de poder.

Aun cuando haya voluntad política para controlar la corrupción, quienes apoyan la lucha contra la corrupción enfrentan grandes obstáculos para llevar a cabo reformas efectivas. Puede haber una falta de autoridad moral para poner en práctica leyes y castigar a los corruptos, y puede haber un cinismo público acerca de las autoridades encargadas de la aplicación de la ley. Si se hacen promesas demasiado ambiciosas y se crean expectativas divorciadas de la realidad se puede llegar a perder la confianza y el apoyo del público.

¿Cómo puede un parlamento convencer al gobierno y otras instituciones de la necesidad de combatir la corrupción y generar la voluntad política para tener éxito? El proceso debe comenzar antes que un parlamentario llegue incluso al parlamento. Es indispensable instituir y aplicar rigurosamente el requisito de declarar las contribuciones, activos y gastos de las campañas electorales. Algunos parlamentarios han sugerido tomar medidas para asegurar que sólo quienes no tengan antecedentes de corrupción ni penales puedan presentarse de candidatos a cargos designados por elecciones.⁹ No obstante, es evidente que las leyes

⁹ Conferencia Mundial de Parlamentarios contra la Corrupción Taller B, El parlamento como institución principal de fiscalización. 13-16 de octubre de 2002.

electorales deben asegurar que se eviten los conflictos de intereses y se mejore la transparencia en todo el sistema electoral.

Una vez elegidos, los parlamentarios deben demostrar su compromiso a la lucha contra la corrupción asegurando su propia integridad personal y la del Parlamento. Los parlamentarios deben tratar de promulgar leyes para reformar el financiamiento de las campañas políticas. Deben establecer códigos de conducta, declarar su riqueza personal y establecer mecanismos de seguimiento para asegurar que no se les perciba como que se valen de su posición para involucrarse en prácticas corruptas. Los niveles salariales deben ser transparentes y han de ponerse en práctica lineamientos eficaces relativos a conflictos de interés. También podrían implementarse mecanismos tales como la revocatoria para garantizar aún más la responsabilización.

También es necesario abordar el asunto del fuero parlamentario. Los parlamentarios no deben ser imputables por lo dicho o hecho en los debates parlamentarios o las reuniones de comisiones. En realidad, el principio del privilegio parlamentario es esencial para que los parlamentos trabajen con eficacia para lograr que el gobierno rinda cuentas. Recientemente, un parlamentario iraní planteó que el fuero parlamentario puede ayudar a fortalecer la democracia protegiendo los derechos de los parlamentarios para expresarse sobre asuntos controvertidos.¹⁰ Aparte de esto, los parlamentarios deben estar sujetos a juicio tal como cualquier otro ciudadano si participan en actividades delictuales. No obstante, en muchos países, el fuero parlamentario protege contra el enjuiciamiento por actos delictuales y sirve como un beneficio atractivo para que los delincuentes postulen al parlamento. Un país latinoamericano está tratando de eliminar lo que denominó «impunidad parlamentaria...la madre de todas las ventajas parlamentarias».¹¹ Es obvio que el fuero parlamentario más allá de

¹⁰ Middle East News Online. "Lawmaker Says Parliamentary Immunity Ensures Democracy". Martes, 22 de enero de 2002. En http://www.middleeastwire.com/iran/stories/20020122_7_meno.shtml.

¹¹ Brasil. Septiembre 2001. En línea en <http://www.brazzil.com/polsep01.htm>

proteger a los parlamentarios por lo que digan en la sala del parlamento es por lo menos innecesario y, en el peor de los casos, contribuye a la corrupción.

Representación

Se debe recordar que no hay nada de corrupción en los parlamentarios que trabajan en beneficio de sus electores. Gran parte de la autoridad de un parlamentario se deriva de su capacidad para realizar su función representativa – y realizarla con éxito.¹² El problema surge cuando los parlamentarios aceptan remuneraciones ilícitas por hacer su trabajo. Para efectivamente controlar la corrupción, los parlamentarios deben primero dar un buen ejemplo.

Los parlamentarios pueden usar su estatura de figuras públicas para condenar prácticas corruptas, atraer el apoyo popular para los esfuerzos destinados a combatir la corrupción, y luchar contra prácticas corruptas en sus circunscripciones. De esa manera, los parlamentarios pueden demostrar su compromiso con los electores y los principios de buena gobernabilidad, en vez de una lealtad férrea al partido o facción.

En la medida de lo posible, los parlamentarios deben actuar conjuntamente, independientemente del partido político al que pertenezcan, en la campaña contra la corrupción. Ello resulta difícil, en virtud de las presiones políticas que rodean el tema de la corrupción. Sin embargo, de no seguirse este enfoque, se corre el riesgo de politizar el tema y de que tanto los gobiernos como la oposición lo utilicen para desacreditarse mutuamente. En tales circunstancias, se obstruye el esfuerzo por generar voluntad política, se debilitan los esfuerzos contra la corrupción y se refuerza el cinismo del público.

Los parlamentarios deben igualmente formar alianzas con la sociedad civil, socio esencial para convencer a los dirigentes políticos máximos

¹² Mahler, Gregory S. Comparative Politics: An Institutional and Cross-National Approach, (1995), p.87.