

FJG

FUNDACIÓN JAIME GUZMÁN

DESAFÍOS DE LA MODERNIZACIÓN Y TRANSPARENCIA DEL ESTADO EN AMÉRICA LATINA

Nº 231 | 13 de septiembre 2017



Ideas & Propuestas

RESUMEN EJECUTIVO

Durante los últimos años, en Latinoamérica se ha venido observando una profunda crisis en la credibilidad de la política y sus actores. Esto se debería especialmente a la inestabilidad de sus instituciones políticas y económicas, lo cual ha generado un mayor conocimiento y rechazo a las malas prácticas, como la corrupción. Hoy nos enfrentamos a una sociedad que demanda respuestas consistentes, transparentes y eficientes de sus autoridades democráticas y un proyecto claro y coherente para llevar a nuestros países al desarrollo. Es por ello, que este Idea & Propuestas tiene por finalidad presentar los desafíos existentes en materia de modernización y transparencia del Estado.



Foto: www.elheraldo.co

I. INTRODUCCIÓN

Luego del término o colapso de los regímenes autoritarios y de la recuperación de la democracia, durante los años noventa comenzaron a verificarse, de manera extendida, formidables procesos de transformación económica en gran parte de los países de América Latina. En algunos casos, como en Chile, las transformaciones habían comenzado precozmente, en la medianía de los años setenta, mucho antes que el denominado “consenso de Washington” de 1989 diera a conocer los lineamientos para sacar a nuestros países de la pobreza y la decadencia económica. La primera fase de estas reformas fue de carácter económico y estaba destinada, esencialmente, a reducir el déficit fiscal, a proveer estabilidad macroeconómica y a disminuir el tamaño del Estado y a redefinir su rol. La segunda fase fue más bien política y tenía como finalidad fortalecer la institucionalidad en diversos ámbitos y dotar de mayor eficiencia al Estado. Estos procesos de reforma son de la mayor relevancia, pues el funcionamiento del Gobierno impacta en todo el país, pero especialmente en los sectores más

vulnerables, ya que su dependencia del Estado es proporcionalmente mayor.

Sin embargo, hacia fines de los noventa y con el cambio de milenio, muchos países que se habían atrevido a avanzar en esa modernización “capitalista” del Estado, prefirieron retomar sus antiguas prácticas y abandonaron o simplemente no consolidaron los procesos de modernización iniciados, generando incertidumbre y regresiones importantes. En efecto, hoy existe un mayor deseo de participar en el escrutinio de los asuntos públicos, pues la ciudadanía percibe que las políticas públicas no sólo son preocupación del Estado y de los actores políticos, sino también de la sociedad. También existe un mayor conocimiento y rechazo ciudadano hacia la corrupción, pues se perciben más claramente los efectos perniciosos que ésta tiene sobre el conjunto de la sociedad. Es probable que mucho de esto se deba a que los ciudadanos ya no necesitan congregarse en una plaza, en una asamblea o mitin o ser parte activa de un partido político para participar y plantear sus demandas.

La percepción negativa de la población hacia los políticos y la presencia de una corrupción extendida, cuando no sistémica, con una clase dirigente más preocupada de aumentar sus prebendas que de mejorar las condiciones de vida de su población, favorecieron el surgimiento de liderazgos populistas que aprovecharon el descontento ciudadano y las facilidades electorales de la democracia para acceder al gobierno y, una vez en él, imponer estilos autoritarios. Si bien en esta categoría caben gobiernos tan diversos como los de Menem en Argentina (1989-1998) y de Fujimori en Perú (1990-2000), los ejemplos paradigmáticos son los Estados que, por iniciativa del presidente Hugo Chávez, constituyeron la Alianza Bolivariana para América (ALBA). Nos referimos a los presidentes de Argentina, Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner; de Bolivia, Evo Morales; de Ecuador, Rafael Correa; de Nicaragua, Daniel Ortega y, por cierto, de la Venezuela de Hugo Chávez y Nicolás Maduro.

Esos gobiernos tienen en común haber renunciado al proyecto de transformación económica de libre mercado y proponer, o más bien imponer, el intervencionismo estatal, con un atractivo lenguaje populista y la promesa de volver a recorrer el sendero del dirigismo económico y de la omnipresencia estatal la cual sólo conduce a la profundización de los problemas. Ilustrativo, al efecto, resulta el actual estado de cosas en Venezuela. Si bien siguen reali-

zando elecciones periódicas, las libertades políticas no están garantizadas y, aquellas, por sí solas, no otorgan suficiente legitimidad democrática cuando es evidente la ausencia de reconocimiento y protección a las libertades públicas que configuran el verdadero sustrato de una democracia.

Si se compara el lugar que ocupaban los países bolivarianos en el Índice de Percepción de Corrupción que realiza anualmente Transparencia Internacional,¹ comparando los años 2002 y 2015, encontramos que todos ellos han empeorado sustantivamente su posición la que, ya en el 2002, era precaria. En concreto, mientras Argentina se ubicaba 70 en el ranking de 2002 llegó al lugar 107 en 2015; Bolivia pasó del lugar 89 en 2002 al 99 en 2015; Ecuador ocupaba el ranking 89 en 2002 y ahora ocupa el 107; Nicaragua estaba en el lugar 81 en 2002 y pasó al 130 en 2015; y, finalmente, con una caída dramática en el ranking, que revela una altísima alza en sus niveles de corrupción, Venezuela pasó desde el lugar 81 al 158. Parece que las reformas sociales proclamadas por el socialismo bolivariano que, para implementarse, han necesitado ampliar la intervención en la economía, concentrar el poder en el gobierno en desmedro de los demás poderes del Estado y socavar las facultades de los órganos de control, cuando no los ha cooptado, han redundado en la extensión de diversas formas de corrupción.

¹ Véase <http://bit.ly/2xvCXJ>



Foto: www.elconfidencial.com

II. EL PROBLEMA DE LA CORRUPCIÓN EN AMÉRICA LATINA

A pesar de que la preocupación por la corrupción suele ocupar, de tanto en tanto, un lugar prioritario en la agenda del debate político electoral a partir de diversos escándalos, la experiencia comparada resalta la connotación de la corrupción en diversos sistemas democráticos como un serio factor de amenaza a su gobernabilidad e incluso a su estabilidad. El problema avanza en nuestra sociedad y prácticamente no nos damos cuenta. Se reacciona ante un hecho grave, el que es tratado de manera puntual, con el agravante de que no siempre es posible visualizar conductas jurídicamente delictivas o que puedan efectivamente probarse, quedando a veces la duda si se trata de ilícitos penales, civiles, administrativos o sólo éticos.

La corrupción es una especie de delincuencia subterránea frente a la cual la sociedad sólo reacciona cuando el problema alcanza una magnitud generalizada o se conocen casos de amplia repercusión social, ya sea por los montos defraudados o porque involucra a autoridades de relevancia, pero difícilmente reacciona frente a casos específicos porque suelen percibirse como comportamientos aislados o de una dimensión menor. Debe destacarse que corrupción no es sinónimo de ilegalidad.

Existen prácticas que no implican la violación de ninguna disposición legal, pero que implican una conducta éticamente reprochable y que afecta el comportamiento colectivo y la buena fe pública. Conceptualizarla resulta más difícil que caracterizarla como fenómeno, pues no existe una definición universalmente aceptada.

La incidencia de la corrupción en América Latina varía de un país a otro. En algunos países los niveles de corrupción son acotados, es decir, los casos son aislados y al ser detectados la sociedad reacciona sancionando a los responsables y adoptando las medidas para inhibir la reiteración de este tipo de comportamientos en el futuro. En otros países la corrupción está extendida, los casos son frecuentes e incluso puede haberse enseñoreado en ciertas áreas, lo cual hace más difícil su detección y persecución, pero aun así las instituciones de la sociedad conservan alguna capacidad de reacción para intentar frenar su avance. Finalmente, la corrupción es sistémica allí donde ha permeado a las principales instituciones políticas (gobierno, parlamento, tribunales, partidos políticos, policías) anulando su capacidad de reacción. En este tipo de casos, la impunidad es muy alta, mientras que la probabilidad de detección y la capacidad de sanción son escasas, y la sociedad reacciona tolerando los comportamientos corruptos sin que provoquen mayor rechazo o censura social.

Gráfico N°1



Fuente: Transparencia Internacional

Considerando sólo a los países sudamericanos, y como se observa en el gráfico 1, hay algunos donde el fenómeno de la corrupción parece acotado, como es el caso de Uruguay y Chile, otros donde parece extendida, como es el caso de Brasil, Colombia y Perú, y finalmente otros países donde la corrupción parece sistémica o en vías de serlo, como en Bolivia, Argentina, Ecuador, Paraguay y Venezuela. Como señalábamos en nuestra introducción, llama poderosamente la atención que el eje de países bolivarianos tenga un desempeño tan precario en corrupción y que sólo se ha ido profundizando conforme aumentan su permanencia en el gobierno, pues varios de ellos surgieron como liderazgos carismáticos y populistas levantando como bandera de lucha frenar las irregularidades de los políticos tradicionales.

2.1 Efectos de la corrupción

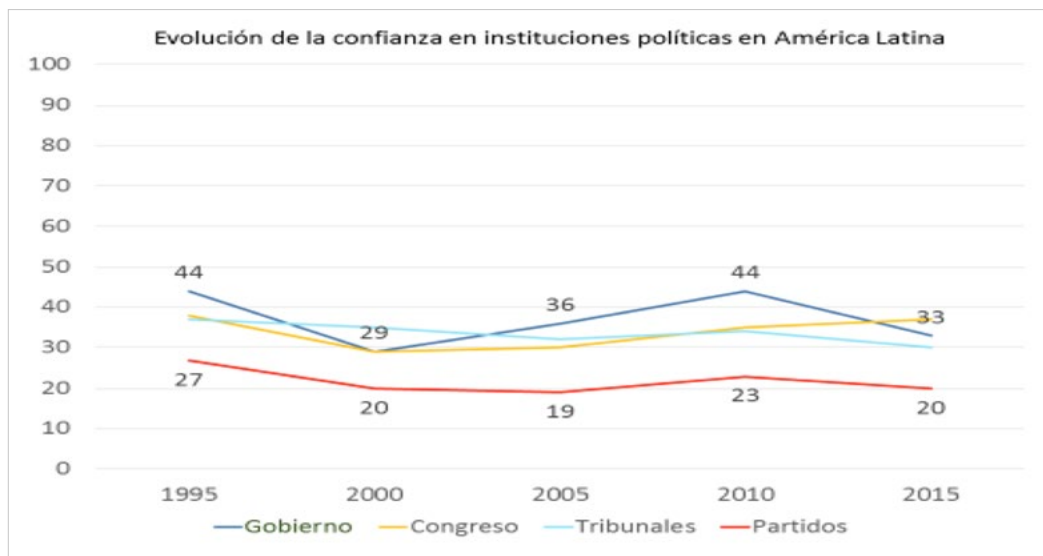
La corrupción genera efectos económicos, sociales e institucionales negativos, distorsionando los mercados y afectando los costos de transacción de los negocios. Esta ineficiencia económica origina oportunidades de rentas económicas: los que tienen acceso a más información o la tienen con anticipación al resto de los ciudadanos o empresas pueden utilizar esos datos para obtener un beneficio, pues la opacidad en la información provoca asimetrías que generan ineficiencias y rentas económicas que pueden ser fuente de corrupción.² Mientras mayor es la dimensión del Estado y la discrecionalidad de que disponen las autoridades en el ejercicio de sus potestades públicas existen más posibilidades de arbitrariedad, de otorgamientos de prebendas y de acomodarse a los requerimientos de los solicitantes. También provoca costos sociales en la medida que las decisiones adoptadas por los funcionarios corruptos son arbitrarias y no consideran las consecuencias negativas para el bienestar general de la comunidad. Pero tal vez el más pernicioso de los efectos de la corrupción y de su impunidad sea la falta de confianza que provoca en la ciudadanía, afectando la credibilidad y legitimidad de las instituciones políticas.

2.2 La corrupción deteriora la confianza institucional

La confianza ciudadana en los poderes del Estado, es decir, la credibilidad en los roles que éstos desempeñan, en su capacidad de respuesta ante las tareas y desafíos nacionales y en su orientación a velar por el interés general de la sociedad, es un elemento clave en el fortalecimiento de la democracia representativa. No en vano se dice que la confianza es el “semáforo” de las instituciones y aquella ha venido manteniéndose en niveles bastantes precarios en toda América Latina, cuando no disminuyendo, durante las últimas dos décadas particularmente respecto de los poderes públicos. Este fenómeno es generalizado en la región y también afecta a nuestro país que, unos años atrás, solía desmarcarse del resto del subcontinente para exhibir mejores niveles de confianza.

² Mary Graham, *Democracy by disclosure* (Washington D.C.: Brookings Institution Press, 2002).

Gráfico N°2



Fuente: Latinobarómetro

Este efecto de pérdida de confianza puede verse claramente en el gráfico N°2, donde la confianza promedio en las instituciones políticas en América Latina ha venido oscilando siempre bajo el 50% durante los últimos 20 años. Coincidentemente, en ese mismo lapso de tiempo, se han producido innumerables escándalos de corrupción que han mantenido a la mayoría de los países de nuestra región en lugares bastante precarios en los rankings de percepción de corrupción.³

³ Véase <http://bit.ly/2xvvCXJ>



Foto: www.astrolabio.com

2.3 Contextos que favorecen la corrupción en América Latina

Existen ciertas circunstancias y contextos concretos que favorecen el surgimiento de la corrupción. Primero, la debilidad de los mecanismos de fiscalización y rendición de cuentas del sistema público que impide controlar adecuadamente las decisiones y acciones de sus agentes;⁴ segundo, importantes faltas de transparencia de las agencias del Estado y bajos niveles de acceso a la información pública;⁵ tercero, un servicio público donde los funcionarios son seleccionados y hacen carrera sin importar sus méritos técnicos sino sus vínculos personales o políticos, lo que unido a la falta de eficiencia de las burocracias estatales, tiende a incentivar el abuso

de poder;⁶ cuarto, una economía donde el Estado tiene una participación relevante en la propiedad de los medios de producción, una intervención excesiva en los mercados o donde el poder económico se concentra en monopolios, infundados económicamente, que ejercen influencia en el gobierno para mantener sus privilegios;⁷ quinto, la existencia de una frondosa legislación que entrega enormes facultades, muchas veces superpuestas, a los funcionarios públicos, lo que amplía el margen para que adopten decisiones discrecionales;⁸ sexto, la carencia de un poder judicial que actúe con eficacia y oportunidad para sancionar a los funcionarios corruptos; séptimo, una actitud tolerante hacia comportamientos considerados de menor magnitud;⁹ y, finalmente, la falta de voluntad política de los gobiernos para enfrentar y frenar la corrupción.

⁴ Robert Klitgaard, *Controlling Corruption* (Berkeley: University of California Press, 1988).

⁵ Joel Hellman, Geraint Jones y Daniel Kaufmann, *Captura del Estado, corrupción e influencia en la transición*, Documento de Trabajo no. 244 (Washington D.C.: Banco Mundial, 2000).

⁶ Susan Rose-Ackerman, *Corruption and Government. Causes, consequences and reform* (Nueva York: Cambridge University Press, 1999), 69-88.

⁷ Hellman y Kaufmann, "La captura del Estado en las economías en transición".

⁸ Vito Tanzi, *Corruption around the world: causes, consequences, scope, and cures*, Documento de Trabajo no. 63 (Washington D.C.: FMI, 1998).

⁹ Cristián Aedo, *Reflexiones sobre la corrupción* (Santiago: ILADES - Georgetown University, 1995).

Gráfico N°3

País	Índice libertad económica Ranking 2015	Índice percepción de corrupción Ranking 2015
URUGUAY	41	21
CHILE	7	23
BRASIL	122	76
COLOMBIA	33	83
PERU	49	88
BOLIVIA	160	99
ECUADOR	159	107
ARGENTINA	169	107
PARAGUAY	83	130
VENEZUELA	176	158

Fuente: Fundación Heritage y Transparencia Internacional

El gráfico N°3 evidencia que aquellos países donde la libertad económica es precaria o incluso inexistente, como lo han ido siendo paulatinamente aquéllos que hoy son parte del “eje bolivariano”, presentan mayores niveles de corrupción. Con la sola excepción de Paraguay que, exhibiendo razonables niveles de libertad económica, sostiene importantes niveles de corrupción.

III. TRANSPARENCIA EN AMÉRICA LATINA

Existe la abierta percepción de que en América Latina ha tendido a primar una cierta cultura del secreto sobre los actos y decisiones de las autoridades públicas, así como respecto de su comportamiento funcionario, todo lo cual generó un ambiente propicio para el actuar irregular de los servidores públicos y para la instalación de prácticas informales perniciosas, como el clientelismo, el nepotismo, la captura de los reguladores y el rentismo. Esta situación de fuerte opacidad ha primado a pesar de que, ya a mediados del siglo XX, diversos convenios internacionales recogieron los principios de transparencia y publicidad de los actos del Estado, así como el derecho de acceso a la información pública, aun cuando, cabe advertir, con distinto énfasis y, la mayoría de las veces, más implícita que explícitamente.¹⁰

Si bien el principio de publicidad y transparencia de los actos públicos ya había sido recogido en diversas constituciones latinoamericanas,¹¹ fue el fallo de la Corte Internacional de Derechos Humanos “Claude Reyes contra el Estado de Chile”, dictado en septiembre del año 2006, el que tuvo gran influencia en empujar a los países latinoamericanos a reconocer en sus respectivos estatutos legales el derecho de acceso a la información pública y, en algunos casos, a generar un órgano autónomo garante de este derecho. En efecto, los países y años donde se dictaron leyes de transparencia y acceso a la información pública son: Antigua y Barbuda (2004), Belice (1994), Bermuda (2010), Brasil (2011), Chile (2008), Colombia (2014), Ecuador (2004), El Salvador (2011), Guatemala (2008), Guyana (2011), Honduras (2006), Jamaica (2002), México (2002), Nicaragua (2007), Panamá (2002), Paraguay (2015), Perú (2003), República Dominicana (2004), San Vicente y las Granadinas (2003), Trinidad y Tobago (1999) y Uruguay (2008).

¹⁰ Así fue en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 (artículo 19) y en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966 (artículo 19). Poco más tarde, en la Convención Americana de Derechos Humanos de 1969 (artículo 13), ya se recoge de manera más explícita, enfatizando que el derecho de buscar y recibir información es una prolongación de la libertad de expresión. Más recientemente, la Convención Interamericana Contra la Corrupción de 1996, señala que el acceso a la información pública colabora en la prevención de la corrupción y, finalmente, la Asamblea General de la OEA, en su resolución “Acceso a la Información Pública: Fortalecimiento de la Democracia”, de junio de 2004, sostiene expresamente que los Estados tienen la obligación de respetar y hacer respetar el acceso a la información pública y de promover la adopción de la legislación necesaria para su reconocimiento y aplicación efectiva.

¹¹ La Constitución de Costa Rica de 1949 fue la primera de Latinoamérica en incorporar este principio, luego fue incluido en la de México en la reforma constitucional de 1977. En Chile se introdujo recién en la reforma constitucional de 2005.



Foto: www.univision.com

3.1. ¿Cómo mitigar la corrupción? Modernización y transparencia del Estado

Las medidas más efectivas contra la corrupción no son aquellas que ambicionan su erradicación total sino más bien controlarla. Es decir, el pragmatismo por encima de la utopía. Existen mayores posibilidades de frenar la corrupción allí donde exista una cultura política vigorosa, con mecanismos eficaces de control y contención del poder, lo que incluye una prensa siempre alerta y jueces independientes con la capacidad de imponer la ley, donde funcione una oposición que sea alternativa de poder, con una burocracia profesional y bajos niveles de discrecionalidad administrativa, y un Estado reducido, pues la tentación de corromper parece ser directamente proporcional al tamaño del Estado. Es decir, parte de la receta para frenar la corrupción parece radicar en una menor injerencia del Estado en la economía. En efecto, cuando la corrupción ya está enquistada en la administración del Estado, el aumento de los niveles de control y persecución pueden desincentivar los comportamientos corruptos, pero este efecto solo será parcial, pues subsistirán los oportunidades

que favorecen la corrupción: la discrecionalidad en la adopción de decisiones, la existencia de rentas que pueden ser apropiadas, la ausencia de rendición de cuentas, la opacidad de las decisiones públicas, la inexistencia de una burocracia seleccionada en base al mérito, economías cerradas y excesivamente reguladas, empresas públicas sin gobiernos corporativos fuertes, etc.

La efectividad de la lucha contra la corrupción es una tarea compleja cuyo éxito depende de una convergencia de acciones que permitan eliminar los contextos que, de acuerdo a la experiencia internacional, favorecen la corrupción, o al menos mitigan las circunstancias que abonan su surgimiento y expansión.

Para prevenir la corrupción debieran privilegiarse los esfuerzos destinados a consumir una reforma y modernización del Estado, donde es clave orientarla hacia el fortalecimiento de la calidad de las instituciones, estimulando la participación ciudadana e incrementando el escrutinio y control social.

3.2 Transparencia y rendición de cuentas: claves para la confianza

La transparencia del Estado es el *“grado de apertura de los procesos de toma de decisiones del Estado y el grado de divulgación de las interacciones que podrían ejercer influencia en esas decisiones”*.¹² Es decir, la mayor o menor disposición de los órganos de la administración pública a satisfacer las demandas de información que surgen desde la ciudadanía y la sociedad civil para conocer su funcionamiento, así como la forma y fundamentos por los que adoptan sus decisiones. Esta apertura permite a quienes estén interesados, auscultar las acciones y decisiones públicas, siendo el primer paso para un proceso de genuina participación.

La transparencia importa ofrecer, divulgar y facilitar el acceso a la información pública de manera oportuna y confiable. Por el contrario, la opacidad de las instituciones públicas es terreno fértil para la ineficiencia en la gestión pública y también facilita el surgimiento de comportamientos corruptos.¹³ Promover la transparencia como un valor que se arraigue en los organismos públicos es un paso clave para frenar o disminuir los procesos de corrupción, pues mejora los niveles de confianza institucional, particularmente hacia las instituciones políticas.

¹² Hellman y Kaufmann, “La captura del Estado en las economías en transición”.

¹³ Hellman, Jones y Kaufmann, “Captura del Estado, corrupción e influencia en la transición”.

IV. CONCLUSIÓN

Las democracias modernas plantean mayores exigencias a los sistemas de gobierno representativos. Se demanda mayor transparencia en el manejo de los recursos públicos, mayor información sobre las actividades de los gobiernos, mayor equidad en el proceso electoral y mayor fiscalización en el manejo del Estado. Es la forma en que las democracias representativas actuales realizan un escrutinio permanente de quienes ejercen poder y de sus eventuales abusos.

En América Latina, en general, los partidos políticos son percibidos de manera negativa, como escenarios de querellas intestinas, incapaces de diseñar políticas consistentes y con inclinación a las prácticas corruptas, por lo que no es extraño que tengan los peores índices de confianza entre todas las instituciones políticas que, de hecho, ya son suficientemente precarios.

Aprovechando este estado de estupefacción de las elites políticas y luego de la caída del Muro de Berlín en 1989, las izquierdas latinoamericanas se reagruparon en torno a un nuevo proyecto que han denominado “Socialismo del Siglo XXI” o “Socialismo Bolivariano” y que pretende la superación de la

democracia representativa mediante el impulso de los movimientos sociales. Estos regímenes, a pesar de presentarse como salvadores ante la corrupción de la política, una vez en el poder tienden a concentrar el poder en el Ejecutivo, con un líder que apela directamente a la masa, desplazan a los partidos políticos y diluyen los controles y contrapesos, con lo cual, además de esfumarse parte importante de la esencia de la democracia representativa, se profundizan los espacios para que la corrupción se extienda hasta hacerse sistémica. La evidencia que hemos presentado avala esta conclusión.

La modernización y, en particular, la transparencia del Estado son aliados estratégicos en la lucha contra la corrupción. En los países que se ha logrado avanzar en estas políticas públicas la confianza suele aumentar y la corrupción tiende a disminuir. Por lo tanto, la cooperación internacional debiera promover políticas que fortalezcan la reforma y transparencia del Estado.



Capullo 2240, Providencia.

www.fjguzman.cl



[/FundacionJaimeGuzmanE](https://www.facebook.com/FundacionJaimeGuzmanE)



[@FundJaimeGuzman](https://twitter.com/FundJaimeGuzman)