



Pobreza, Ayuda al Desarrollo y Corrupción

La meta de la ayuda al desarrollo es reducir la pobreza y apoyar a los países en su desarrollo. Mientras que para algunos países la ayuda al desarrollo representa una fuente predominante de financiación, en otros el papel que desempeña es limitado en comparación con otro tipo de recursos y con los fondos provenientes del comercio y las inversiones.

Este documento hace hincapié en que todos los actores involucrados en el ámbito del desarrollo -tanto los donantes como los receptores de la ayuda- desempeñan un rol y comparten una responsabilidad para evitar que la corrupción reduzca la efectividad de la ayuda.

Este documento es el resultado de una serie de consultas dentro del movimiento Transparency International (TI). Se trata de un primer paso que refleja la labor previa de TI, la discusión actual dentro del movimiento y el estado de los debates en la comunidad dedicada a la cooperación para el desarrollo.

Índice

1. Introducción
2. Las conexiones entre ayuda y corrupción
3. Factores que influyen sobre la corrupción en la ayuda al desarrollo
4. La rendición de cuentas mutua
5. Cómo se puede distribuir ayuda para prevenir corrupción
6. Conclusiones
7. Resumen de posturas

Qué significa la ayuda al desarrollo y la corrupción

Se entiende *la ayuda al desarrollo* como parte de un contexto más amplio que se incluyen dimensiones tales como el comercio internacional, la deuda y las relaciones geopolíticas. Todos son puntos esenciales que se relacionan con el enfoque de este documento aunque no son expandidos en el argumento adjunto. Por eso, los términos de ayuda al desarrollo y la cooperación internacional son intercambiables en este estudio.

Corrupción se ve como resultado de abusos que surgen cuando hay fallas en el Sistema Nacional de Integridad (o NIS en sus siglas en inglés) que caracteriza a un país. El enfoque de NIS ha servido como primera base conceptual para el trabajo anticorrupción de TI desde la organización inició su andadura en 1993. Fue la primera perspectiva holística sobre la corrupción y sigue constituyendo hoy el marco más sistemático para entender este fenómeno.

1. Introducción

Este documento trata de la ayuda y la corrupción, centrándose en la corrupción que tiene lugar en relación con esta ayuda justamente destinada a reducir la pobreza.

Transparency International considera que el nivel de pobreza en el mundo sigue siendo inaceptablemente alto. La ayuda o asistencia para el desarrollo, que busca una mejor distribución de la riqueza y que apoya procesos de desarrollo equitativos, constituye un elemento esencial para reducir la pobreza. Así, resulta de suma importancia asegurar que los recursos económicos destinados a contribuir al desarrollo se utilicen con dicho fin y que no sean desviados.

La corrupción agudiza la pobreza. Estudios realizados en los países en desarrollo indican que la corrupción tiene un impacto significativo y perjudicial en las vidas de las personas más pobres de estos países. Para un hogar pobre, el soborno que exige, de forma azarosa, un agente de policía, puede suponer que la familia no logre pagar los gastos escolares para sus hijos o que no pueda comprar los bienes necesarios para mantener su pequeña empresa y su fuente de ingresos.

La corrupción no sólo reduce el ingreso neto de los pobres sino que también arruina los programas que se ocupan de sus necesidades básicas, tales como la sanidad pública, la educación o la salud. La corrupción conduce a una distribución inapropiada de los recursos económicos, lo cual perjudica a los programas de reducción de la pobreza.

En la actualidad existe una conciencia acentuada en la comunidad de actores del ámbito del desarrollo, tanto en países donantes como receptores, de que si no se contrarresta la corrupción, la ayuda económica corre el peligro de no llegar hasta los pobres o de alcanzarlos solo parcialmente. El debate sobre este tema está apuntando ahora a una búsqueda de soluciones más abierta, seria y constructiva. En el futuro, la credibilidad de la ayuda va a depender de la capacidad del propio sistema de gestión de la ayuda para demostrar que puede hacer frente a la corrupción de manera activa y global.

Los Objetivos del Desarrollo del Milenio (ODMs) se encuentran en riesgo de no ser alcanzados, a menos que se combata la corrupción como parte integral de las estrategias de reducción de la pobreza. Muchos de los líderes políticos en los países en desarrollo consideran la corrupción como un serio obstáculo para el desarrollo global de sus países y toman en cuenta cada vez más, en el diseño de programas de desarrollo nacional, los riesgos y las amenazas que presenta la corrupción. El creciente consenso mundial sobre la importancia de la corrupción como impedimento para el desarrollo se refleja en la ratificación por más de 100 países de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (CNUCC, o UNCAC en sus siglas en inglés).

Este documento se compone de varias secciones que se desarrollan estas ideas y crean un marco para los argumentos. Sección 2 describe cómo se relacionan la ayuda y la corrupción. Sección 3 presenta temas esenciales como son la primacía del contexto político y de gobernanza, la transparencia, la rendición de cuentas y la capacitación de los beneficiarios. En la sección 4 se examina el marco de la rendición de cuentas mutua, que determina el contexto actual de la

cooperación para el desarrollo. La sección 5 analiza cómo la ayuda se puede utilizar para prevenir la corrupción. La sección 6 ofrece una conclusión y en la sección 7 se incluye un corto resumen de las ideas y tomas de posición desarrolladas en el documento.

2. Las conexiones entre ayuda y corrupción

El objetivo de la ayuda es reducir la pobreza y apoyar el desarrollo sostenible y equitativo. Su cometido es ayudar a que los propios países construyan una infraestructura social, económica, física y de gobernanza básica que les permita conseguir crecimiento y estabilidad. Estas son condiciones contextuales fundamentales para una participación ciudadana equitativa en los procesos sociales, políticos y económicos, así como para atraer la inversión nacional y extranjera.

El propósito y la naturaleza de la ayuda varían considerablemente entre las naciones. La ayuda es tan sólo uno de los distintos factores que desempeñan un papel en aliviar la pobreza. Además, la ayuda se distribuye de manera inecuánime y las estadísticas pueden engañar. En muchos casos, los reembolsos de préstamos pasados exceden las nuevas transferencias de ayuda financiera.

Actualmente están aumentando los niveles de la ayuda. En 2006, los principales países donantes aportaron casi U\$ 103 900 millones en asistencia oficial para el desarrollo (AOD) a los países de ingresos más bajos, y se espera que esta cifra alcance los U\$ 130 000 millones en el 2010.²

China y la India siguen figurando entre los cinco países que reciben mayor AOD y dicha ayuda continúa siendo determinante en la formulación de programas de reducción de la pobreza.³ Para una buena parte de los países más pobres, los recursos provenientes de ayuda financiera en forma de subvenciones, préstamos en condiciones concesionarias y alivio de la deuda, siguen siendo la fuente primordial de financiación del desarrollo. Se estima que en varios de los diez países que más asistencia reciben la corrupción alcanza proporciones masivas y endémicas: en Irak, la República Democrática del Congo, Indonesia, Pakistán y Vietnam.⁴

La ayuda puede corromperse y dejar el impacto debilitado

La corrupción puede de manera significativa comprometer los resultados de los programas de desarrollo. En los países receptores, puede socavar los resultados que se buscan de manera directa, al desviar un porcentaje de la ayuda de los propósitos y beneficiarios previstos, y de manera indirecta, al fomentar un uso inapropiado de la ayuda. La corrupción en los países receptores por parte de las administraciones públicas encargadas de administrar los recursos destinados al desarrollo, es especialmente perjudicial para el objetivo de reducir la pobreza.

El desarrollo de conocimientos y habilidades, los esfuerzos por desarrollar las capacidades de las instituciones reguladoras y proveedoras de servicios y por mejorar las vidas de los pobres, resultan desalentados en los ámbitos en donde la corrupción prevalece y en donde la supervivencia y las oportunidades económicas se basan en un sistema de dar y recibir sobornos. La investigación empírica indica que existe un vínculo directo entre la calidad de la gobernanza

Excepciones contra la regla

Una parte importante de los habitantes más pobres de Asia vive en países que no dependen de recursos externos para poner en marcha programas de reducción de la pobreza. En el caso de estas economías, así como para algunos países de Latinoamérica y de África, la ayuda representa un porcentaje relativamente pequeño de sus ingresos totales en moneda extranjera.

Los países de OCDE destinan en promedio el 0,30 por ciento del Ingreso Nacional Bruto a la asistencia oficial al desarrollo, con diferencias bastante grandes entre los países donantes; se proyecta que aumente al 0,51 por ciento en 2010 para los países miembros del Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) de la OECD.

en los países receptores de ayuda y la obtención de resultados positivos gracias a ésta.⁵

Un examen de la ayuda sustancial que ha llegado a los beneficiarios en entornos sin corrupción, y la experiencia adquirida de lo que sucede en entornos corruptos, han generado información para alimentar las discusiones relativas a la efectividad de la ayuda, la gobernanza y la lucha contra la corrupción. Algunas de las características actuales de la cooperación para el desarrollo se basan en estas observaciones y hacen referencia a la corrupción como parte del reto que hay que superar. Hoy constituyen tendencias prometedoras los enfoques sectoriales amplios dentro de la cooperación para el desarrollo y los esfuerzos de los países por formular estrategias en favor de los pobres que permitan que las contribuciones externas estén en línea con los planes nacionales de desarrollo. Una evaluación de los esfuerzos anticorrupción y de la rendición de cuentas ya se incluye en las directrices de algunos donantes (tanto aquellos que otorgan subvenciones como los que conceden préstamos en condiciones muy favorables). Aunque persistan inconsistencias importantes entre los donantes, aparecen cada vez más en sus páginas de Internet documentos relativos a la finalización de los proyectos, análisis y evaluaciones.⁶

Los sistemas de ayuda al desarrollo pueden ser corruptos

La corrupción puede surgir tanto en el sistema de ayuda al desarrollo como en la gestión de los recursos de dicha ayuda. Existe poco análisis e información sobre algunos de los <<canales de distribución>> en el ámbito de la ayuda y sobre cómo los eslabones del proceso se estructuran, desde el contribuyente del país donante hasta el beneficiario del país en desarrollo. ¿Qué parámetros formales o reales intervienen en la toma de decisiones? ¿En base a qué se seleccionan los proyectos o inversiones sectoriales? En general, el proceso de toma de dichas decisiones se encuentra fuera del escrutinio público.

Los donantes juegan un papel fundamental tanto para fortalecer como para destruir los mecanismos de rendición de cuentas a nivel nacional en los países receptores. La corrupción empieza <<a contracorriente>> cuando las prioridades de la ayuda al desarrollo no se basan en las necesidades de los pobres o en los objetivos de desarrollo nacionales a largo plazo, sino en lo que conviene al proveedor, y se dejan influenciar tanto por intereses nacionales como por intereses de la industria de los países donantes.

Tal y como sucede en otras áreas de las contrataciones públicas, en este ámbito existen una serie de abusos que se han observado tanto en la ayuda condicionada como en la no condicionada. Para la ayuda condicionada, existen argumentos adicionales que se encuentran tanto dentro como fuera del debate sobre la corrupción. La mayor parte de las agencias bilaterales de ayuda al desarrollo siguen condicionando su ayuda, con miras a obtener un valor competitivo a nivel internacional. Esta práctica de contrataciones cerrada desvía por sí sola un porcentaje significativo de los beneficios de la ayuda lejos de los beneficiarios previstos - las estimaciones del margen debido a la condicionalidad oscilan entre un 15 por ciento y un 40 por ciento. La ayuda al desarrollo sigue siendo un sector altamente protegido en muchos países como Italia (92 por ciento de la ayuda está condicionado), EE.UU. (72 por ciento condicionado) y Canadá (47 por ciento condicionado).⁷ El condicionar, la ayuda cuando las comunidades proveedoras son pequeñas, conlleva más riesgos en los

procesos de las contrataciones públicas, tales como la colusión entre licitadores o las prácticas de contratación no competitivas.

La ayuda para el desarrollo puede causar o fomentar la corrupción

La ayuda al desarrollo puede fomentar la corrupción de muchas maneras. Cuando se otorga a sistemas corruptos o sometidos a un liderazgo corrupto, la ayuda sirve para alimentar la corrupción. Tanto los recursos propios como los provenientes de la ayuda externa para el desarrollo se ven afectados. En los contextos en los que la ayuda debilita los mecanismos de rendición de cuentas nacionales, se abren más puertas para la corrupción. Además, la ayuda conduce especialmente a la corrupción cuando se otorga como un recurso fuera del escrutinio público en el país receptor.⁸

Los funcionarios y las organizaciones de los países donantes encargados de implementar la ayuda reciben cada vez más recursos públicos junto con el mandato de acelerar los esfuerzos para reducir la pobreza. Existe un reconocimiento⁹ cada vez mayor de que esto aumenta el interés, y los riesgos, de la cooperación para el desarrollo y hace más necesarios los esfuerzos para combatir la corrupción. Si los donantes se proponen mayores metas de desembolso sin apoyar los esfuerzos de los países socios por lidiar con sistemas de corrupción enquistados, la corrupción puede terminar desviando una mayor cantidad de fondos.

De igual manera, la ayuda como apoyo al presupuesto también causa corrupción cuando se asocia a un monitoreo y controles locales inadecuados. Los contextos de conflicto, catástrofe natural y reconstrucción, son particularmente vulnerables y acarrearán una serie adicional de retos (véase el recuadro en el lateral).¹⁰

Con respecto a la corrupción de lado del proveedor en la cooperación para el desarrollo, demasiadas empresas del sector privado han ofrecido o aceptado sobornos. Tanto la Convención de la OCDE contra el Soborno, como las convenciones regionales contra la corrupción, han establecido que cualquier tipo de soborno del sector privado a empleados públicos con objeto de conseguir contratos es un delito, pero hasta ahora varios países no han hecho cumplir adecuadamente dichas convenciones.

Las condiciones estructurales asociadas a los préstamos de las IFI, tales como reducir el tamaño sector público y promover la privatización, pueden crear nuevas oportunidades para que se extienda la corrupción. Cuando se han efectuado recortes, impuestos como condición de la ayuda, en los presupuestos de las administraciones públicas y en la dotación de personal¹¹ sin ser acompañados de apoyo a la mejora de la eficacia y eficiencia del sector público, dichos recortes han contribuido a reducir el control y la capacidad de distribución de la ayuda, aumentando así la vulnerabilidad a la corrupción. En casos en que la privatización se ha llevado a cabo sin las regulaciones adecuadas, la corrupción se ha manifestado tanto en el proceso de privatización como en la falta de una auténtica competencia de nuevas entidades privadas. En dichos casos, la ayuda ha abierto la puerta para que debido a la corrupción se agotaran los fondos públicos, acarrearando consecuencias a largo plazo para los ciudadanos de los países receptores.

Ayuda al desarrollo en contextos de conflictos: El caso de Irak

La reconstrucción de Irak es un ejemplo de un caso de corrupción del lado del proveedor que se ha extendido a muchas esferas de la contratación pública, afectando tanto a los países implicados en la reconstrucción como al propio país de Irak.

Mientras que en los años 2004-2005 las instituciones públicas se encontraban con dificultades para determinar cuántos empleados tenían en nómina y claramente carecían de sistemas adecuados de inventario y de control, los organismos americanos de financiación esperaban desembolsar casi 14000 millones de dólares US en 2004, la mayor parte por medio de contratistas exclusivos de ayuda norteamericana.

No sorprende así que la puntuación de Irak se encuentre entre las últimas del Índice de Percepción de la Corrupción de TI (IPC o CPI por sus siglas en inglés). Según la CPI de 2007, Irak se califica un rango de 178 en una lista de 179 países.

Vetando a las empresas para controlar la oferta de corrupción

El Banco Mundial (BM) está encabezando un proceso para vetar a las empresas de las que se ha comprobado que han sobornado a las autoridades gubernamentales. Además, algunas instituciones financieras internacionales (IFI), agencias multilaterales y donantes bilaterales, como la Comisión Europea, han establecido procedimientos de exclusión.

Para contener la corrupción por parte de los proveedores, será necesario en efecto que todos los donantes pongan en marcha de manera sistemática procedimientos de exclusión (estableciendo sistemas efectivos de compromisos y de políticas anticorrupción por parte de compañías del sector privado) en el proceso de licitación de los contratos públicos. Si las organizaciones de la sociedad civil (OSC) forman parte de tales procesos deberán estar igualmente sometidas a estas reglas.

No se debe entender el término “gobierno” como un término monolítico. Las esferas ejecutiva, legislativa y judicial del gobierno presentan características muy distintas. Ciertos ministerios, gobiernos/gobernadores provinciales, o incluso los gobiernos locales en donde existe descentralización del poder, pueden convertirse en aliados de la lucha contra un status quo corrupto.

3. Factores que influyen la corrupción en la ayuda al desarrollo

Contexto político y de gobernanza

Ante todo, la gobernanza le compete a los gobernados. Las medidas en contra de la corrupción en el contexto de la ayuda para el desarrollo se deben incluir en las reformas del gobierno nacional y requieren un apoyo político, institucional y de amplias capas del público para ser eficaces y sostenibles. La ayuda puede constituir un apoyo o incluso un elemento catalizador, pero no tendrá trascendencia alguna si no existe de antemano un impulso y una base de apoyo suficientemente influyente para lograr una reforma de la agenda.

El trabajar en aras de la buena gobernanza y para prevenir la corrupción es, sobre todo, una preocupación y una aspiración de los ciudadanos y las instituciones de un país. La voluntad política de los gobiernos para alcanzar dichas aspiraciones es el requisito primordial para el éxito de los esfuerzos contra de la corrupción liderados por los gobiernos.

Así, la corrupción no puede abordarse como un asunto exclusivamente técnico que se pueda atajar con soluciones técnicas. Los donantes deben prestar atención a cuál es el alcance de la voluntad política para adoptar medidas anticorrupción. Comprender el incentivo nacional y las estructuras del poder, así como los contextos políticos en el gobierno, la comunidad empresarial o la sociedad civil, resulta imprescindible para evaluar los retos y las oportunidades existentes. La efectividad de las estrategias anticorrupción dentro de la cooperación para el desarrollo en las esferas legales, reguladoras, institucionales o técnicas, viene principalmente determinada por la voluntad política nacional y por la habilidad de los donantes para apoyar los auténticos esfuerzos que se llevan a cabo en los países. Las evaluaciones del Sistema Nacional de Integridad (SNI) son fundamentales para conocer la integridad de las instituciones clave y las relaciones entre éstas.

Las soluciones técnicas que reduzcan los poderes discrecionales (como una mejor e-gobernanza, el seguimiento de las finanzas públicas, las aduanas electrónicas etc.) pueden representar un apoyo tanto en reducir las oportunidades para la corrupción como en fijar parámetros que aumenten las expectativas con respecto a la calidad de los servicios públicos en otras áreas.

Cuando la ayuda incluye apoyo financiero basado en marcos nacionales para el diseño de las políticas públicas, los donantes tienen un impacto en la formulación y en el proceso de implementación de dichas políticas. Este es especialmente el caso de los <<préstamos para políticas de desarrollo>>, las modalidades de la ayuda programática y toda ayuda que tenga como meta específica algún resultado en términos de gobernanza. Sin el control de los parlamentos y de los organismos elegidos a nivel sub-nacional en lo referente al compromiso político, la ayuda puede poner en peligro los mecanismos nacionales de rendición de cuentas (véase el recuadro en el lateral de página 7). Los organismos elegidos, desde la esfera local hasta la nacional, son el eje principal de la rendición de cuentas a nivel nacional.

A su vez, un sistema judicial eficaz es fundamental para acabar con la impunidad, ya que garantiza una resolución de conflictos justa y hace cumplir el Estado de derecho imparcial, así como para promover la confianza del público, los donantes e inversores. Además, las instituciones de control clave tales como

las inspectorías generales, los organismos públicos de auditoría y otras instituciones de control similares desempeñan un papel importante para salvaguardar la rendición de cuentas. Los donantes de ayuda al desarrollo pueden apoyar a dichas instituciones independientes. (La sección 5 se aborda detalladamente el papel que puede desempeñar la ayuda para hacer frente a la corrupción de manera exhaustiva).

La participación de la sociedad civil, junto a los organismos elegidos, es fundamental para proteger a la sociedad del horizonte de corto plazo que marca la política electoral. Las perspectivas de la sociedad civil han sido esenciales en el apoyo al desarrollo sostenible y equitativo en el mundo.¹² Las decisiones que los gobiernos, elegidos para periodos cortos, toman con respecto a los recursos no renovables, comprometen generalmente las opciones de que va a disponer la sociedad en el futuro. La sociedad civil, incluyendo los medios de comunicación, la comunidad empresarial ética y el mundo académico, además del escrutinio del público en general, suponen garantías indispensables para impedir que la corrupción mine el desarrollo sostenible y limite las oportunidades de las futuras generaciones. Crear foros y procesos con grupos de interés múltiples ha sido una de las formas para reunir diferentes perspectivas económicas, sociales y culturales que pueden informar sobre la efectividad de las estrategias anticorrupción. El pluralismo a nivel de los actores involucrados es esencial para fortalecer la gobernanza y tratar el fenómeno enquistado de la corrupción.

Dado el papel fundamental que desempeña dentro del conjunto de la sociedad, la sociedad civil considera cada vez más establecer su propio marco para la rendición de cuentas. Sin un marco tal, se pone gravemente en peligro la credibilidad y la efectividad de la sociedad civil en temas como la corrupción. Por otra parte, a la sociedad civil también se le exige de manera creciente que trabaje estrechamente con los representantes elegidos, cuyo mandato democrático es el de exigirle cuentas al Ejecutivo.

Toma de posición de TI:

- 🌐 Los países donantes deben armonizar sus estrategias de ayuda, bajo el liderazgo del país receptor, para asegurar un apoyo global y coherente para con todas las instituciones que contribuyen a aliviar la pobreza sin corrupción.
- 🌐 Los países receptores deberían utilizar la ayuda íntegramente para fortalecer las instituciones de gobernanza, basándose en las evaluaciones nacionales y en las estrategias de desarrollo.
- 🌐 Los países receptores y donantes deben colaborar con la sociedad civil y los ciudadanos para identificar los desafíos claves de la corrupción y de esta forma poder abordar las causas, las estructuras de incentivos y el contexto general de gobernanza que fomentan o limitan la corrupción en el uso de los recursos para el desarrollo.
- 🌐 La sociedad civil debe colaborar más estrechamente con el parlamento como institución base de la democracia para así apoyar los esfuerzos de la asamblea legislativa por exigir cuentas al poder ejecutivo.¹³ La labor ciudadana basada en pruebas es una contribución fundamental que la sociedad civil puede aportar en este trabajo colectivo.

Donantes, ayuda y las barreras de rendir cuentas

Los procesos de aprobación de la ayuda ya se realizan por medio de una serie de controles burocráticos que con frecuencia causan demoras contraproducentes. Muy consciente de los peligros que acarrea la sobre-regulación, TI aboga por un aumento de la transparencia y de la participación de instituciones y grupos de interés clave a nivel nacional.

La mayoría de los donantes han formulado directrices que recalcan la implicación de grupos de interés en las etapas iniciales del proceso de planificación, para que se apropien el proceso desde la base, y se evite repetir experiencias previas con demoras en la implementación.

No obstante, los controles internos aún dictaminan el calendario y contenido en la planificación de la cooperación, lo cual excluye a los enfoques participativos.

Sin un poder judicial robusto que sea accesible a los pobres, la corrupción puede conducir a la apropiación indebida de recursos públicos que son esenciales para su sustento. Este ha sido el caso especialmente allí donde los recursos naturales y minerales han sido asignados por medio de procesos corruptos y en ausencia de opciones legales y justas de resarcimiento.

La falta de acceso a la información y de transparencia en la ayuda al desarrollo

Para los contribuyentes y los receptores. Aunque la ayuda constituya una transferencia de recursos impositivos de un grupo de ciudadanos a otro más desfavorecido, la información sobre el proceso de toma de decisiones en cada etapa se limita a las respectivas administraciones públicas y al personal de la agencia de cooperación. La falta de transparencia en la ayuda impide que los contribuyentes en los países donantes entiendan los desafíos que encaran los programas de reducción de la pobreza. En los países receptores, la falta de información pública sobre la distribución de la ayuda obstaculiza el que los ciudadanos participen en la prevención y la identificación de la corrupción.

Pese a que en algunos casos existe información y el acceso a la misma se garantiza, no siempre se da tal acceso en una forma que se pueda analizar y que permita tomar medidas. La corrupción se extiende en entornos donde la información está demasiado segmentada o agregada, no permite establecer comparaciones, e impide que puedan sacarse conclusiones sobre la utilización de los recursos financieros.

Una población desinformada hace que la ayuda sea más vulnerable a la corrupción. Los ciudadanos han de conocer los servicios de los que pueden beneficiarse y disponer de información sobre los presupuestos destinados a cada servicio. La sociedad civil, en su papel de velador del interés público y de entidad de control, forma parte indiscutiblemente del grupo de actores que luchan contra la corrupción. La transparencia y la divulgación de la información son esenciales para movilizar a los ciudadanos, facilitar la labor de vigilancia de las ONG y el periodismo de investigación en los medios.

TI ha abogado sistemáticamente por la transparencia en la ayuda como una medida crítica contra la corrupción. En este ámbito, las instituciones financieras internacionales van ligeramente por delante de los donantes bilaterales en sus políticas de divulgación. Sin embargo, existen todavía considerables inconsistencias en los niveles de transparencia que practican los donantes.

Para los representantes elegidos. La falta de transparencia en las operaciones financiadas por instituciones multilaterales y bilaterales, así como la falta de transparencia en el proceso de formulación del presupuesto nacional, han socavado el papel que la asamblea legislativa debería desempeñar en la rendición de cuentas y en los esfuerzos contra la corrupción. TI considera que las iniciativas actuales para asegurar la transparencia y la participación activa de los parlamentarios en las estrategias nacionales de asistencia, como también en los programas de reducción de la pobreza, son indispensables para generar más transparencia en la política, en la adjudicación del presupuesto y en las decisiones de implementación. Con respecto a las transferencias para la ayuda al presupuesto que dependen cada vez más de los procesos nacionales, es vital seguir recalando la función de control y de rendición de cuentas que deben ejercer el parlamento y también los representantes del gobierno local.¹⁴ (La sección 4 sobre la rendición de cuentas mutua trata el tema de la transparencia del presupuesto como elemento clave para prevenir la corrupción en las transferencias de ayudas al presupuesto).

Toma de posición de TI:

- 🌐 Los países receptores y donantes deben publicar todos los flujos de ayuda y presentar dicha información de manera fácilmente asequible para los parlamentarios, los beneficiarios previstos y el público en general, además de presentar información que reúna los requisitos internos y fiduciarios.
- 🌐 Los países receptores deben asegurar la publicación de subvenciones y préstamos sobre los ingresos y gastos del presupuesto, para que la ayuda continúe siendo una responsabilidad de los ciudadanos. Se debe derogar toda legislación que impida divulgar las fuentes de ingresos.

El seguimiento de aportaciones, procesos y resultados

Resulta difícil y a veces imposible que una comunidad local, organización no gubernamental (ONG) o grupo de interés público, determine exactamente el propósito de un determinado proyecto en una zona determinada, cómo se toman las decisiones sobre las inversiones y a quién se paga, cuánto, y para qué.

Desde el punto de vista de los gobiernos receptores, el monitoreo sistemático de la ayuda –incluyendo por instituciones supremas de auditoría– establece una distinción entre la ayuda basada en subvenciones y aquella basada en préstamos, así como entre el apoyo al presupuesto y a proyectos específicos de inversión. Una condición primordial para la transparencia de la asistencia al presupuesto es que los presupuestos de los países receptores sean transparentes en ingresos y gastos y que muestren cómo los fondos de la ayuda se distribuyen y utilizan. En la modalidad basada en proyectos, que generalmente implementan directamente las agencias gubernamentales o contratistas, el público, las comunidades beneficiarias y las instituciones receptoras sólo sabrán lo que divulgue la organización encargada de implementar la ayuda. Para que nuevos enfoques, tales como el seguimiento de los gastos y el presupuesto basado en el rendimiento, sean eficaces, todo ingreso y gasto gubernamental debe reflejarse en el presupuesto y estos datos deben ponerse a disposición del público.

La transparencia en el seguimiento de los recursos financieros y la identificación de las características de los procesos, que permiten que las asignaciones de fondos, los cálculos de los costes y los gastos sean de dominio público, son esenciales para prevenir la corrupción en el proceso de transformar las aportaciones en resultados de desarrollo.

Como parte de los cambios que permitirán que los gobiernos receptores puedan realizar un seguimiento de los fondos, los donantes se han comprometido a alinear la programación de la ayuda con las prioridades de desarrollo definidas a nivel nacional. Esto puede llevarse a cabo recurriendo más a menudo al apoyo al presupuesto y a la armonización de la distribución de la ayuda en modalidades programáticas conjuntas tanto a nivel nacional como a nivel sectorial. Para el apoyo al presupuesto, será esencial la transparencia para mostrar en qué medida la ayuda constituye un suplemento a las asignaciones nacionales existentes. Esto ocurre también en el caso del seguimiento de los resultados de desarrollo de los fondos para el alivio de la deuda de los países pobres muy endeudados (PPME, o HIPC en sus siglas en inglés) — fondos que

están enfocados a la entrega de servicios sociales, incluyendo la educación, servicios de salud, suministro de agua, infraestructura básica, gobernanza y desarrollo institucional — así como de fondos de activos robados repatriados e ingresos de las industrias extractivas. Un ejemplo de lo último sería de Nigeria y el monitoreo por la sociedad civil de gastos sociales aportados por los activos robados repatriados en el país.

Uno de los retos básicos de la ayuda y especialmente del apoyo al presupuesto es el carácter fungible, o intercambiable, de los recursos financieros. La ayuda puede permitir al gobierno liberar recursos financieros que de otra manera se hubieran destinado a la reducción de la pobreza, para propósitos como la defensa que no necesariamente merecen recibir dicha ayuda. El concepto de la adicionalidad — la coparticipación por los países recipientes y donantes de los gastos para proyectos — se ha usado para evitar que la naturaleza fungible de la ayuda conduzca a tales reasignaciones de los recursos. Sin embargo, la adicionalidad puede minar los esfuerzos para mejorar la rentabilidad al requerir que se mantengan o aumenten los niveles actuales de gastos por sector, de manera que las inversiones de la ayuda lleven a niveles recurrentes de gastos que quizás sean insostenibles cuando haya cesado el apoyo externo.

Toma de posición de TI:

- 🌐 Establecer indicadores para realizar un seguimiento tanto de los resultados como de la integridad de los procesos de conversión de los recursos para el desarrollo (incluyendo la ayuda) en resultados de desarrollo.
- 🌐 Involucrar a los beneficiarios y a la sociedad civil en el seguimiento de los recursos financieros y de los resultados esperados, para asegurar que las instituciones nacionales de auditoría y las revisiones conjuntas con los donantes tengan una perspectiva informada, por parte de los beneficiarios y otros observadores independientes, sobre la efectividad de las medidas anticorrupción.

Rendición de cuentas y empoderamiento de los beneficiarios previstos

La rendición de cuentas a las administraciones de los países donantes ha puesto en evidencia sus serias limitaciones en cuanto a su relevancia así como a su capacidad para detectar la corrupción. Fortalecer la rendición de cuentas de la ayuda a los beneficiarios previstos es la manera más efectiva de contener la corrupción. Una condición previa vital para que la rendición de cuentas funcione a este nivel es el capacitar a las comunidades desfavorecidas con respecto a las decisiones sobre el uso de los recursos de la ayuda.

La participación genuina de los beneficiarios en los ámbitos de toma de decisiones y procesos de implementación facilita el que se les pueda rendir cuentas. La esperanza de lograr una mayor rendición de cuentas pública con la consiguiente disminución de la corrupción se ha visto a menudo frustrada cuando la participación ha sido únicamente formal.

Las poblaciones menos favorecidas son las más interesadas en que los esfuerzos anticorrupción sean eficaces. Los donantes necesitarán crear un rol central para los beneficiarios en los foros de toma de decisiones y los procesos

La participación es auténtica y eficaz cuando los beneficiarios adquieren capacitación gracias a su interés por apropiarse de las decisiones relativas a las cuestiones que les conciernen, a la información completa sobre las opciones disponibles y a que tienen una voz en el proceso de la toma de decisiones.

de formulación, implementación y monitoreo de las estrategias contra de la corrupción.

Ampliar el campo de acción de los grupos de interés en los ámbitos relevantes de la toma de decisiones aumenta la transparencia y el escrutinio público y es un enfoque pro-activo para contrarrestar la corrupción. El papel de la sociedad civil en todos los niveles es fundamental tanto para la implementación como para el monitoreo de la participación. Algunos gobiernos receptores ya estipulan la participación de los beneficiarios y de la sociedad civil en los programas de reducción de la pobreza, asegurando que éstos se centran en los pobres, y en las auditorías sociales. La sociedad civil se encuentra generalmente en el papel de tener que llevar a cabo ella misma los programas de reducción de la pobreza. En tal caso, las organizaciones de la sociedad civil también deben adherir a, e implementar, compromisos para un funcionamiento transparente y responsable (Carta de Responsabilidades de las Organizaciones No Gubernamentales Internacionales, o INGO por sus siglas en inglés) ¹⁵

Abundan los ejemplos positivos de asistencia al desarrollo que apoya la capacitación de los beneficiarios por medio del <<traspaso de propiedad>> ¹⁶ pues cada vez más se trata y se apoya el proceso de vincularlos con instituciones de gobierno locales. En proyectos de desarrollo en donde los beneficiarios han aportado contribuciones propias en los procesos de desarrollo, la corrupción y la malversación de los recursos destinados al desarrollo han disminuido considerablemente. ¹⁷ Las negociaciones relativas a los impuestos son fundamentales para que los ciudadanos exijan cuentas a su gobierno sobre el uso de los recursos para el desarrollo, y pueden empezar a nivel micro por medio de las contribuciones locales y las tarifas por el uso. Una tendencia prometedora es la creciente apertura a la participación en la formulación de políticas sectoriales, en las reformas de la gestión de las finanzas públicas y en el proceso de auditoría, incluyendo las auditorías sociales a nivel local.

Toma de posición de TI:

- 🌐 Los donantes pueden apoyar activamente los esfuerzos en los países en desarrollo para generar transparencia en los derechos, en las transferencias de activos, y en los poderes locales encargados de la recaudación de fondos, de manera que se incrementen las oportunidades para una participación capacitada de los beneficiarios en el gobierno local y en la planificación y la gestión de los recursos para el desarrollo.
- 🌐 Los países receptores pueden, de manera pro-activa, crear plataformas que permitan a los representantes elegidos revisar el presupuesto junto con su electorado e informar al mismo sobre sus derechos.
- 🌐 Las reclamaciones públicas, la aportación de comentarios y sugerencias y los mecanismos de seguimiento deben estar dirigidos y aplicados de manera pro-activa en la entidad pública correspondiente, allí donde han demostrado que contribuyen a mejorar la rendición de cuentas y la efectividad administrativa.

Descentralización

En los casos en que los gobiernos decidan delegar las responsabilidades y recursos financieros y administrativos a los niveles locales de gobierno, esto

La descentralización en cada país se realiza de manera distinta, aunque en la mayoría de los casos se basa en el principio subsidiario. Algunos sectores presentan un nivel más alto de descentralización mientras que otros permanecen más centralizados. La descentralización generalmente acarrea una pérdida de responsabilidades operacionales y poder de las administraciones centrales y una reorientación de la presentación de informes de la administración a los organismos elegidos a nivel local.

puede representar una gran oportunidad para combatir la corrupción, así como una nueva frontera para la misma.

La descentralización ofrece la posibilidad de fortalecer la rendición de cuentas en los marcos político y administrativo. Los países donantes y receptores reconocen los desafíos en la capacidad y los han abordado ya en el pasado por medio de programas dedicados a apoyar la descentralización.¹⁸ Por ejemplo, El rol de los organismos de control y de los mecanismos ciudadanos es fundamental para satisfacer las expectativas de un aumento en la rendición de cuentas y una disminución de la corrupción. Los retos son similares a los que se le presentan al gobierno central y requieren compromiso político, recursos y capacidad.¹⁹

Los gobiernos locales funcionan dentro de comunidades no homogéneas y con frecuencia dentro de un marco normativo más complejo que el nivel nacional. Para apoyar al gobierno local se requieren enfoques estratégicos para superar la resistencia tanto de las administraciones centrales que ven una pérdida de poder, como de los sectores de la comunidad local que pueden verse desplazados del anterior sistema establecido de relaciones de tipo clientelistas.²⁰ Superar las relaciones locales clientelistas supone uno de los retos más grandes para una descentralización sin corrupción.²¹ Los gobiernos locales pueden prevenir la corrupción mediante el uso de estándares a partir de los cuales se puede medir la rendición de cuentas, la divulgación completa de presupuestos y planificaciones, las adjudicaciones de recursos transparentes y la capacitación.

La resistencia política a la transferencia de poder del nivel central al local ha conducido con frecuencia a una descentralización imperfecta, lo que implica una falta de poderes y capacidades para la recaudación de ingresos a nivel local. El potencial para que exista colusión entre la administración central y local, y entre la administración local y los representantes elegidos, con respecto al desvío de fondos, es elevado. La manera de llevar a cabo las transferencias intergubernamentales de las responsabilidades relativas a la recaudación de fondos y a los gastos, es un factor primordial a la hora de determinar las oportunidades existentes para que se desarrolle la corrupción.

Toma de posición de TI:

- 🌐 Si la descentralización es un objetivo declarado de los gobiernos receptores, los donantes han de trabajar más en junto con los ministerios encargados de la descentralización o con los gobiernos locales, para garantizar que su asistencia en los sectores de la salud, la educación, el agua, la agricultura etc., apoye el fortalecimiento de la rendición de cuentas a nivel local y los mecanismos anticorrupción, dentro del marco de la descentralización.
- 🌐 Los donantes han de apoyar al gobierno nacional en fortalecer los sistemas de rendición de cuentas de los gobiernos locales ante los ciudadanos mediante un aumento de los recursos financieros de la administración local, así como dando apoyo a la consecución de un presupuesto participativo y estableciendo auditorías sociales y mecanismos de resarcimiento para lidiar con la corrupción.

4. La rendición de cuentas mutua

Los esfuerzos sostenibles y efectivos para combatir la corrupción deben estar anclados en mecanismos de rendición de cuentas que funcionen. Así, el análisis de las relaciones relativas a la rendición de cuentas que se ofrece en esta sección toca el punto central de este documento sobre ayuda y corrupción y demuestra que, pese a que los donantes pueden desempeñar cierto papel en exigir que se rindan cuentas por los fondos y el apoyo que brindan, en definitiva y de manera legítima, son los ciudadanos, la sociedad civil y las instituciones de rendición de cuentas de los propios países receptores de dicha asistencia quienes deben exigirla.

El nivel de rendición de cuentas en la ayuda al desarrollo ha sido bajo en relación con los contribuyentes de los países donantes, debido a la naturaleza <<extranjera>> de la ayuda. La ayuda no se distribuye únicamente por agencias de cooperación bilaterales y ONG de desarrollo, sino que también la gestionan los bancos multilaterales de desarrollo (las Instituciones Financieras Internacionales) incluido el Banco Mundial y las agencias de Naciones Unidas (ONU), aunque en el caso de estos últimos grupos la relación con los contribuyentes, para los efectos de rendir cuentas, sea ya muy indirecta.

Al mismo tiempo, los beneficiarios en los países receptores, especialmente las comunidades pobres y marginadas, no se encuentran casi por definición bien situadas para exigir cuentas a sus respectivos gobiernos y menos aún a los gobiernos donantes.

Incluso hoy, los países que dependen mucho de la ayuda deben hacer frente a una situación de <<rendición de cuentas mixta>>. No es raro que algunos gobiernos informen y rindan cuentas ante los donantes extranjeros en foros tales como el Grupo Consultativo liderado por el Banco Mundial o las reuniones del Club de París (sobre la deuda), y que lo hagan más detalladamente que con sus propios ciudadanos mediante los informes públicos. Esto se basa en los esfuerzos relativos a la <<condicionalidad>>, especialmente la condicionalidad económica, con que los donantes han buscado responsabilizar y exigido cuentas a los receptores. La condicionalidad económica se considera hoy día como algo ineficaz e indeseable especialmente tal y como fue utilizada en la década de los 80 y de principios a mediados de los 90, como forma de rendición de cuentas unilateral.

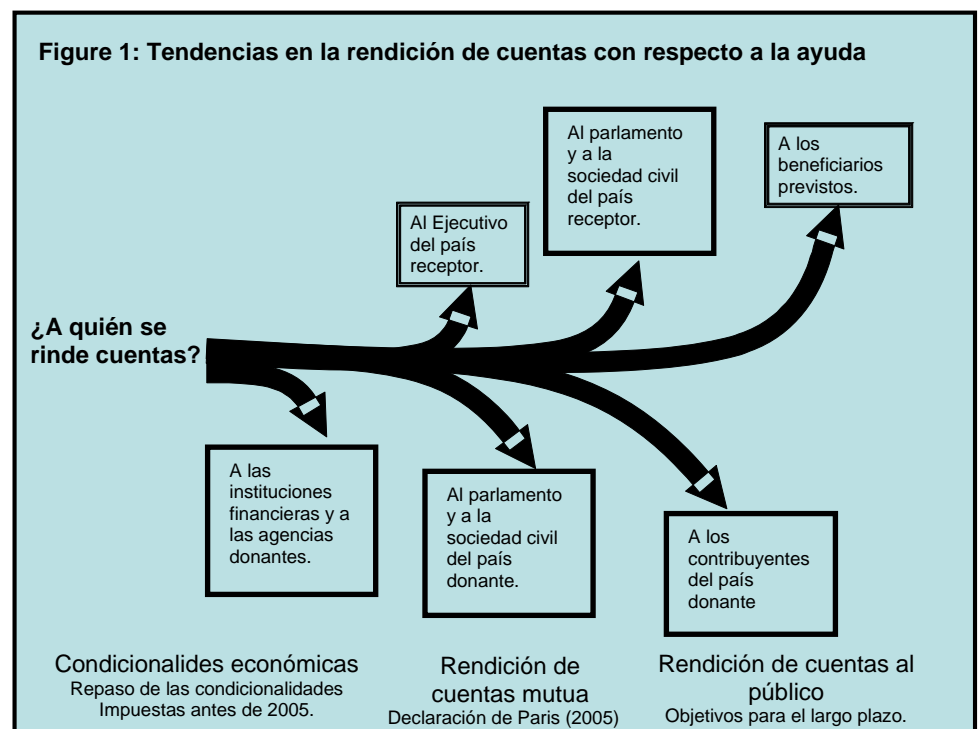
La Declaración de París sobre la Efectividad de la Ayuda al Desarrollo (2005) (2005)²² marcó un hito al arraigar los compromisos y las obligaciones de la colaboración dentro de un marco de rendición de cuentas mutuo que reconoce que la ayuda efectiva ha de alinearse con las estrategias de desarrollo lideradas por el país receptor.

La rendición de cuentas mutua busca basar la relación entre donante y receptor en un contrato de doble vía, en donde los donantes se comprometen a suministrar una ayuda eficaz y los receptores se comprometen a hacer buen uso de la misma. La Declaración de París define además criterios para que la ayuda sea eficaz (alineada con las prioridades del país y con flujos de recursos predecibles y no condicionados, etc.) y criterios para un uso eficaz de la ayuda (planes de desarrollo nacional claros, una sólida gestión financiera, sistemas de contratación pública estables, etc.). La Declaración de París también enumera

indicadores cuantificados de rendimiento específicos para estos criterios que han de ser monitoreados en el tiempo.

Aunque el marco de rendición de cuentas mutuo sea importante para que el mecanismo funcione adecuadamente entre las instituciones donantes y receptoras de la ayuda, por sí solo no es capaz de contrarrestar la corrupción de manera eficaz, suficiente ni en el largo plazo. Este resultado positivo en términos de gobernanza sólo se puede lograr a través de mecanismos basados en la rendición de cuentas pública, es decir, la rendición de cuentas ante los ciudadanos. Sin embargo, la Declaración de París establece las bases para alcanzar estos objetivos progresistas al reconocer como ayuda efectiva aquella que fortalece la capacidad de un país para desarrollar e implementar políticas y rendir cuentas sobre las mismas ante el parlamento y los ciudadanos.²³ Un paso adelante importante en este sentido es el compromiso de los países receptores para progresar en la recaudación de ingresos a nivel nacional, que resulta fundamental para fortalecer la rendición de cuentas en el ámbito nacional.²⁴

La figura 1 presenta la evolución de las tendencias en la rendición de cuentas de la ayuda y muestra los compromisos adquiridos para tratar los temas de la gobernanza y la lucha contra la corrupción. Basado en la evaluación conjunta de los riesgos, este tipo de compromiso anticorrupción se beneficiará de la participación de la sociedad civil y de la capacitación de los beneficiarios de la ayuda en las decisiones que afectan sus vidas. Para funcionar con éxito, es necesario contar con un enfoque de aprendizaje abierto, inclusivo y completo por parte de donantes y receptores.



Los esfuerzos por combatir la corrupción en la ayuda deben, por tanto, estar alineados e incluidos en un marco de rendición de cuentas mutua. La ayuda

debe reforzar estos mecanismos nacionales de rendición de cuentas, como primer paso de su compromiso en prevenir la corrupción.

En las evaluaciones que se comprometen actualmente a realizar los donantes y receptores, no se contemplan indicadores de corrupción y de rendición de cuentas. Ahora bien, mientras no se incluyan indicadores específicos y no se establezca un proceso con suficientes recursos y que implique a distintos actores para hacer el seguimiento del progreso de los esfuerzos contra la corrupción en la ayuda, el marco de rendición de cuentas mutua que plantea la Declaración de París resultará incompleto.

Toma de posición de TI:

La rendición de cuentas mutua, tal y como la plantea la Declaración de París y vinculada con compromisos relativos a la gobernanza, debe asegurar que la ayuda apoye las siguientes medidas clave contra de la corrupción:

- 🌐 La formulación de estrategias anticorrupción encabezadas por los países receptores de ayuda a través de un marco de aprendizaje que involucre a un conjunto de actores, a los beneficiarios, los representantes elegidos y la sociedad civil, en las evaluaciones de los riesgos de corrupción y en la identificación de medidas anticorrupción.²⁵
- 🌐 El apoyo directo a los parlamentarios y a las instituciones de control clave para cumplir con sus mandatos relativos al uso de los recursos de la ayuda en línea con las estrategias de desarrollo nacionales y como parte de marcos de rendición de cuentas nacionales.
- 🌐 El fortalecimiento de vínculos de rendición de cuentas públicas de las instituciones donantes con el fin de asegurar que las conclusiones de las evaluaciones se consideren en las futuras planificaciones, especialmente cuando aquéllas recomienden mejorar la rendición de cuentas sobre las decisiones de compromiso y de desembolso.

La gestión de las finanzas públicas

En la práctica, los compromisos para evolucionar hacia una ayuda de tipo apoyo al presupuesto se han centrado principalmente en el sistema de gestión de las finanzas públicas (GFP, o PFM por sus siglas en inglés). Dentro del marco de rendición de cuentas mutua, ambas partes asociadas fijan un conjunto de mínimos estándares creíbles sobre la responsabilidad financiera pública como punto de partida para la ayuda, especialmente para el apoyo al presupuesto.

La gestión de las finanzas públicas se considera central en los esfuerzos por desarrollar la integridad en el ámbito de las finanzas públicas y prevenir la corrupción. Un sistema de gestión de las finanzas públicas eficaz es ahora fundamental en las decisiones que toman los países donantes y receptores con respecto a las modalidades de cooperación (véase el recuadro en el lateral).²⁶ Hasta ahora, su vínculo con esfuerzos nacionales más amplios para fortalecer la rendición de cuentas relativa a las políticas públicas, las inversiones y la calidad de los servicios públicos a los ciudadanos, ha sido débil.

Para lograr medidas anticorrupción acertadas, la transparencia del sistema de gestión de las finanzas públicas, y en especial de la formulación y ejecución del presupuesto, es indispensable y está parcialmente incluida en el marco.²⁷

La sociedad civil, la comunidad empresarial ética y los medios de comunicación desempeñan un papel esencial al apoyar y controlar la eficacia de los vínculos de la rendición de cuentas, y deben ser tomados en cuenta para fortalecer los mecanismos de medidas anticorrupción.

El Programa de gasto público y rendición de cuentas financieras (PEFA)

PEFA (por sus siglas en inglés), un acuerdo entre donantes bilaterales y multilaterales, da una indicación de la importancia que se le otorga al presupuesto para asegurar la rendición de cuentas en la gestión de los recursos para el desarrollo. Es la pieza más importante de la evaluación fiduciaria de los riesgos que incluye como indicadores la supervisión del presupuesto por parte de la asamblea legislativa y de las instituciones de auditoría, además del acceso público a la información sobre datos fiscales clave.

En octubre de 2004, el Grupo de Trabajo sobre el gasto público del PEFA decidió entrar en una nueva fase de trabajo, denominada Enfoque fortalecido para apoyar las reformas de la gestión de las finanzas públicas (*Strengthened Approach to supporting PFM Reforms*), tras hacerse evidentes las limitaciones de los anteriores enfoques. En esta nueva etapa se busca apoyar los programas de reforma liderados por los países, basándose en una medida de rendimiento y un marco de divulgación de información para el sistema de gestión de las finanzas públicas.

Toma de posición de TI:

- La transparencia del sistema de gestión de las finanzas públicas, y especialmente del proceso presupuestario, debe definirse como un requisito básico para la ayuda al presupuesto. Los países receptores han de asegurar la transparencia total del presupuesto, por fuente de ingreso, por sector y en todos los niveles de gastos, y preparar la información de manera que se encuentre fácilmente disponible para los ciudadanos.
- Existen ejemplos de procesos participativos para la formulación y monitoreo de presupuestos y podrían respaldarse de manera proactiva como parte del apoyo del donante para fortalecer la rendición de cuentas en el sistema de gestión de las finanzas públicas.²⁸

Contrataciones públicas

Las contrataciones públicas están contempladas por el sistema de contrataciones de cada donante en el financiamiento basado en proyectos, y por el enfoque integrado de la gestión de las finanzas públicas en el financiamiento agrupado y el apoyo al presupuesto. En el caso de financiamiento agrupado, se producen indicadores de las contrataciones tanto comparativos como detallados, para el uso conjunto de los donantes. Los donantes por su parte se han comprometido a confiar progresivamente en los sistemas de contrataciones de los países receptores cuando éstos hayan implementado procesos y normas acordados mutuamente. Además, los donantes han acordado avanzar hacia enfoques armonizados cuando los sistemas nacionales no cumplan con los niveles de rendimiento acordados.²⁹

La contratación pública en la ayuda para el desarrollo se ha identificado como una de las áreas especialmente proclives a la corrupción. TI ha creado directrices y herramientas específicas para reducir la corrupción en la contratación pública. Un ejemplo lo constituyen los Pactos de Integridad de TI (IP por sus siglas en inglés), así como varias otras prácticas y políticas contra la corrupción. Las condiciones en las cuales se otorga la ayuda deberían fomentar las licitaciones abiertas, libres y justas, garantizando que los beneficiados previstos reciban la mejor calidad posible.

Toma de posición de TI:

- Se han de adoptar Estándares Mínimos para las Contrataciones Públicas, tales como los presentados por TI en su Informe Global sobre la Corrupción 2005, para apoyar la integridad de los procesos de contrataciones.
- La transparencia en las contrataciones e instrumentos tales como el Pacto de Integridad de TI, u otros similares que apoyen contrataciones libres de corrupción, han de formar parte del funcionamiento corriente en los programas que la ayuda apoya. Obligar a que los licitadores tengan programas eficaces contra los sobornos no supone un incremento del costo administrativo y al mismo tiempo establece normas en los procesos de las adquisiciones que aportan mayores beneficios.

Obligar a que los licitadores tengan programas eficaces contra los sobornos no supone un incremento del costo administrativo y al mismo tiempo establece normas en los procesos de las adquisiciones que aportan mayores beneficios.

Opciones de cómo distribuir y sancionar la ayuda

Algunos gobiernos han tratado de usar las puntuaciones relativas a la corrupción para determinar qué países reciben ayuda y cuáles no. TI no apoya esta forma de utilizar el Índice de Percepción de la Corrupción (IPC). Los países que se perciben como muy corruptos no pueden abandonarse a su propia suerte, pues son precisamente éstos los que necesitan ayuda para salir del círculo vicioso de la pobreza y la corrupción. Si se cree que un país es corrupto, esto debería constituir una señal para los países donantes de que se requieren inversiones desde enfoques sistémicos para luchar contra la corrupción. Si los donantes

buscan apoyar proyectos importantes de desarrollo en países supuestamente corruptos, han de prestar especial atención a las debilidades identificadas y asegurarse de establecer procesos de control apropiados.

Afrontar la corrupción es un componente integral de la colaboración entre los gobiernos donantes y receptores ya que ambos comparten una responsabilidad en este sentido y hay que poder pedirles cuentas. Aunque los esfuerzos por reducir la pobreza se ubican frecuentemente en lugares donde la corrupción es endémica, se pueden diseñar modalidades de ayuda que impulsen los esfuerzos anticorrupción. Al distribuir recursos, que habían sido previamente desviados, a los beneficiarios, es posible que se pongan de manifiesto efectos positivos inmediatos.

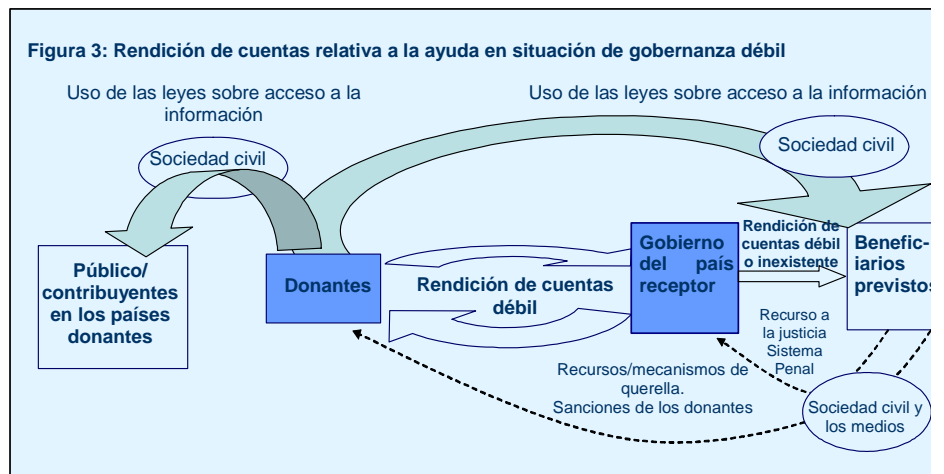
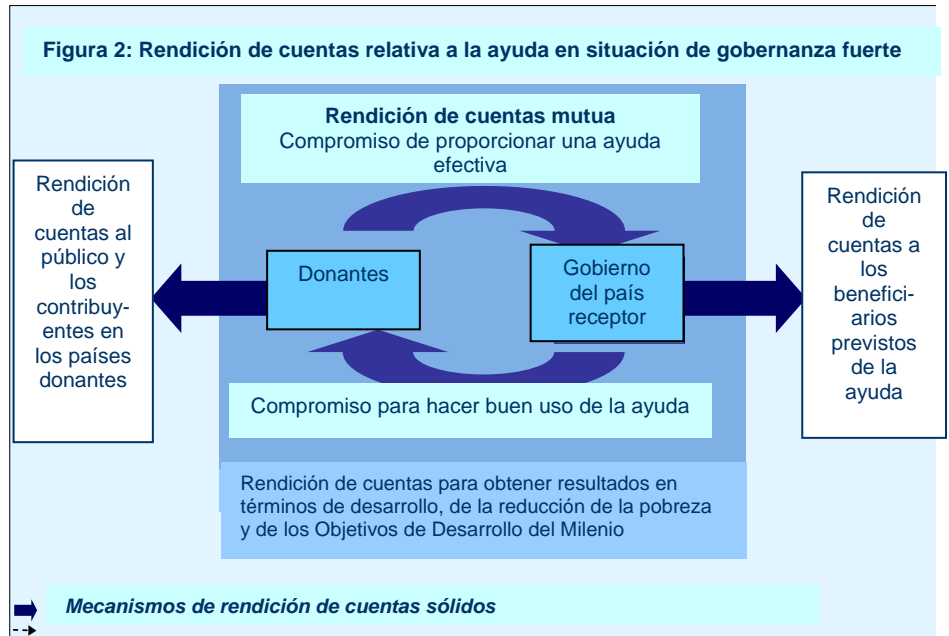
Las colaboraciones que se basan en el apoyo al presupuesto general y sectorial encaran serios desafíos en la práctica. Los donantes tienen que asegurar que su apoyo se negocie dentro de un marco más amplio de esfuerzos gubernamentales nacionales para fortalecer los mecanismos de integridad y lidiar con la corrupción. Sin un enfoque transparente, inclusivo y pedagógico por parte de ambas partes, existe el peligro de crear precedentes de corrupción que reducirían aún más la credibilidad de la ayuda y minarían los esfuerzos por lograr un apoyo más completo basado en las políticas.

Respaldar el marco de rendición de cuentas mutua es una <<situación de buena gobernanza>> bajo la cual se pueden entonces proveer formas de ayuda programática, de ayuda agrupada y de apoyo al presupuesto (ver figura 2). La figura 3, en contraste, presenta un mapa de rendición de cuentas relativo a una situación de gobernanza pobre o disfuncional.³⁰ En tales situaciones, los gobiernos donantes y receptores pueden decidir sobre modalidades de distribución de la ayuda que sean transparentes ante la sociedad civil e involucren a los actores y las comunidades de la sociedad civil en la distribución. El segundo principio que la figura 3 busca ilustrar es la formalización de mecanismos de recurso, que constituyen un aspecto crítico de la rendición de cuentas en situaciones de escasa gobernanza.

Para que las medidas anticorrupción y las sanciones sean eficaces y creíbles, deben de tener una capacidad de respuesta gradual y predecible. La responsabilización mutua exige un proceso transparente y abierto con respecto a los criterios que provocarían un abandono progresivo del compromiso en casos que presenten tanto pruebas serias de corrupción como en los que no haya evidencia de que se han hecho esfuerzos serios contra la corrupción. A largo plazo, ignorar la <<fuga>> y el apoyo a estructuras de gobernanza sistémicamente corruptas, representa la antítesis de una ayuda eficaz y puede

Si la ayuda basada en préstamos se convierte en deuda pública, la corrupción de los flujos de ayuda puede además comprometer la perspectiva del desarrollo exitoso para las generaciones futuras, al crearle un peso al Estado y a los ciudadanos. Las finanzas responsables exigen responsabilidad para con los resultados de la deuda. Esta perspectiva informa a quienes abogan por un alivio general de la deuda, ofreciéndose para controlar que los fondos del alivio de la deuda se destinen al desarrollo de los países beneficiarios y que en el futuro no haya una vuelta a las deudas amenazantes del pasado.

perpetuar la pobreza y la trampa de la deuda para las poblaciones (véase el recuadro en el lateral en página 17).



Toma de posición de TI:

- TI recomienda que el donante evalúe los riesgos de corrupción y para la gobernanza antes de decidir respaldar un proyecto concreto de inversión o un programa sectorial.

- Si una de las partes asociadas percibe un alto riesgo de corrupción, debe de considerar dicho riesgo al diseñar el proyecto o programa de ayuda y al estructurar las transacciones financieras, de forma que disminuyan los riesgos de corrupción y que se permita una cooperación basada en la rendición de cuentas mutua. En el caso de programas grandes, se aconseja que haya una supervisión independiente durante todo el proyecto para asegurar la detección temprana de los casos de corrupción y una mejor prevención.
- En caso de no cumplirse estándares mínimos de rendición de cuentas en la gestión de las finanzas públicas, se podrán explorar otras opciones. Estas pueden incluir dirigir fondos de manera transparente y directamente hacia los sectores que cumplan con las normas mínimas, o a niveles inferiores de gobierno.
- En situaciones altamente corruptas en donde las únicas opciones para canalizar la ayuda se encuentran fuera del sistema de gobierno y es necesario entregarla directamente a las comunidades, los donantes han de trabajar simultáneamente junto con los países receptores para tratar de corregir las debilidades en la gobernanza dentro de los sectores relevantes. Aunque los pobres no han de ser penalizados dos veces por causa de mala gobernanza (mediante la reducción o cancelación de la ayuda), queda claro que las modalidades de distribución de la ayuda que esquiven a las instituciones públicas no son sostenibles y se debe trabajar para que evolucionen hacia otras formas.

5. Cómo se puede distribuir la ayuda para prevenir la corrupción

El enfoque de la gobernanza

Las cuestiones centrales y especialmente el contexto de la gobernanza que se ha analizado en la sección previa indican las áreas clave en las que la ayuda puede contribuir a prevenir la corrupción. Si existe voluntad política para implementar las reformas necesarias, los donantes pueden apoyar activamente reformas que puedan contener o reducir la corrupción. Esta sección se dedica a recomendar un enfoque integral que los donantes pueden adoptar para lograr dicho propósito.

El enfoque del estudio por país del Sistema Nacional de Integridad de TI proporciona un marco para analizar tanto el alcance como las causas de la corrupción en un contexto nacional dado, así como lo eficaz y lo adecuado de los esfuerzos anticorrupción a nivel nacional. Muchos, si no la mayor parte, de los capítulos nacionales de TI, han identificado estrategias contra la corrupción en sus países gracias a que han aplicado este marco de análisis.

El enfoque que incluye a múltiples grupos de interés, y que utiliza el SNI, constituye un ejemplo de enfoque más participativo que las evaluaciones a puerta cerrada que llevan a cabo algunos donantes. Las estrategias de asistencia de los donantes deberían incluir un proceso participativo de tipo SNI que permita una revisión completa y multidimensional de los riesgos de corrupción.

Aplicando el SNI para prevenir la corrupción

TI ha desarrollado e impulsado el concepto de Sistema Nacional de Integridad (SNI, o NIS por sus siglas en inglés) como parte de su enfoque holístico para contrarrestar la corrupción.

El SNI lo conforman las instituciones clave, las leyes, las políticas y prácticas que contribuyen a la integridad, transparencia y rendición de cuentas en una sociedad. Varias instituciones de gobernanza pueden desempeñar un papel fundamental en la prevención de la corrupción.

Si se producen <<grietas>> en la integridad de una serie de instituciones de gobernanza <<estructurales>>, el entorno se volverá más propenso a la corrupción.

Toma de posición de TI:

- El apoyo de los donantes para reducir la pobreza puede desempeñar un papel clave en la prevención de la corrupción, si se presenta dentro de un marco de esfuerzos nacionales para fortalecer los sistemas relevantes, instituciones de gobernanza y marcos legales.
- Los donantes deberían apoyar el fortalecimiento de las instituciones de gobernanza más importantes, tales como un cuerpo judicial eficaz, organismos de inspectorías generales y de auditorías públicas, así como la sociedad civil y los medios de comunicación que pueden pedir cuentas a los organismos públicos y privados con respecto a la corrupción.

Reformas internas en la distribución de la ayuda

Por el lado de los gobiernos donantes y de las agencias que gestionan y suministran la ayuda, los cambios en las modalidades de ayuda tienen que traducirse en un nuevo sistema de incentivos y medida del rendimiento. El paso desde una cultura en la que la ayuda se debe considerar como un éxito, hacia una cultura en la que se pueda debatir abiertamente sobre las complejidades de la distribución de ayuda sin corrupción, todavía no ha ocurrido en el nivel operacional de las agencias de cooperación.

Cuando las presiones para el desembolso siguen dominando la evaluación de rendimiento del donante a nivel individual y organizacional, dichas presiones se encuentran en conflicto directo con los esfuerzos por identificar los riesgos de corrupción y suponen una falta de estímulo para combatir la corrupción.

Es importante pasar de los compromisos políticos de alto nivel a medidas de política operativas, que apoyen el compromiso pro-activo contra la corrupción en la distribución de la ayuda a nivel local. Un examen de la situación del lado del donante podría ayudar a aclarar qué elementos constituyen un desincentivo e impiden que el personal de las agencias de cooperación no progrese en la identificación y la prevención de la corrupción.

Sensibilizar y comprometerse a actuar frente a la corrupción desde el lado de los proveedores está también al alcance de las prácticas anticorrupción de los donantes. Se podría progresar en la exclusión de proveedores corruptos. Actualmente se trabaja para lograr una mayor coordinación en los procesos de exclusión de todos los bancos multilaterales de desarrollo, los donantes como la Comisión Europea y los donantes bilaterales. El paso de resoluciones políticas de alto nivel a un compromiso operativo aplicado debe igualmente darse en el contexto del proveedor y en el corporativo (véase el recuadro en el lateral). Algunas opciones acertadas incluyen exigir a las compañías proveedoras que dispongan de programas operativos propios para luchar contra los sobornos, de formaciones propias y de herramientas para evaluar el rendimiento de las actitudes antisoborno. El mismo desafío se presenta a las organizaciones de la sociedad civil, ya que también les beneficia la mejora de la gobernanza, la rendición de cuentas interna y la sensibilización en cuestiones de corrupción.

TI's position:

- Se necesitan reformas internas de los donantes que reevalúen los incentivos internos y refuercen la rendición de cuentas pública en las

Los donantes pueden revisar las estructuras de premios e incentivos para gerentes y personal; pueden usar enfoques de aprendizaje para desarrollar formaciones sobre corrupción, a medida y adaptadas al contexto; desarrollar opciones para el diseño de proyectos que ejemplifiquen la rendición de cuentas pública y contribuyan además a capacitar a los receptores; y pueden desarrollar mecanismos públicos para presentar reclamaciones por corrupción y mecanismos de incidencia, de forma que existan posibilidades de recurso frente a los casos de corrupción.

Teniendo en cuenta la gravedad de la corrupción del lado de los proveedores, el hecho de que las empresas extranjeras son a menudo la fuente del pago de sobornos en los países en desarrollo, y el carácter delictivo del soborno en buen número de convenciones internacionales, los donantes tienen que divulgar y hacer cumplir sus propias normas anticorrupción.

decisiones de compromisos y desembolsos para asegurar que el rendimiento de la ayuda mejore en relación con las medidas anticorrupción.

6. Conclusiones

Las pruebas sobre las cuales se basa este documento podemos sacar las siguientes conclusiones contundentes sobre el tema de la corrupción en la ayuda:

- 🌐 La transparencia es fundamental en todas las acciones de los receptores y donantes pero especialmente en lo que toca a los ingresos, los presupuestos y en la contribución de los donantes.
- 🌐 La rendición de cuentas debería ser un proceso de doble vía entre donantes y receptores, y entre ciudadanos y gobiernos de los países receptores.
- 🌐 La implementación debe transformar los compromisos en acciones, e introducir reformas necesarias tales como disponer de instituciones de supervisión fuertes e independientes.
- 🌐 El cumplimiento de las leyes, regulaciones y sanciones es esencial y se fundamenta en un sistema judicial fuerte e independiente.
- 🌐 La continuidad y sostenibilidad de las reformas y la buena gobernanza por parte de las administraciones estatales, regionales y locales, se afianzarán por medio de la participación informada de los ciudadanos en su desarrollo y en el progreso del país junto con una fuerte organización de la sociedad civil.

La rendición de cuentas mutua en la transferencia de los recursos de la ayuda depende de marcos sólidos de política, sistemas de gestión de las finanzas públicas y transparencia en el presupuesto. Esto último es un elemento fundamental para la relación de rendición de cuentas entre los países donantes y los receptores, y dentro de los países receptores, entre el parlamento y la administración pública. En la actualidad, los parlamentarios de todo el mundo están buscando adoptar un compromiso más sólido para asegurar la rendición de cuentas en los procesos de formulación de políticas y presupuestos que son alimentados por los recursos de la ayuda.³¹ La asistencia al desarrollo será menos vulnerable a la corrupción y más eficaz en su objetivo primario de reducir la pobreza si afianza la cadena a nivel nacional de rendición de cuentas. La sociedad civil se reconoce como un actor importante cuya intervención contribuye a asegurar un uso adecuado, responsable y sin corrupción de los recursos públicos, incluidos los fondos de la ayuda.

Para que la ayuda sea un instrumento de apoyo a la gobernanza y un freno a la corrupción, TI aboga por que los procesos de la ayuda vayan más allá de un enfoque reducido que incluya sólo unos pocos actores clave para la gobernanza. Los donantes deben interactuar proactivamente con toda la gama de instituciones en los países receptores que determinan la integridad nacional, tales como la asamblea legislativa, los poderes ejecutivo y judicial, los organismos de auditoría, los medios de comunicación etc. Asimismo los

El gobierno de la India ha diseñado incentivos y sanciones en todos los sectores que hacen que la transferencia de recursos del gobierno central a los gobiernos estatales dependa de los pasos institucionales hacia una mayor rendición de cuentas en el uso de recursos a nivel local. La ayuda proporcionada para dichos sectores se reduce automáticamente en Estados donde el rendimiento es bajo, volviéndose más prioritario el desarrollo de capacidades que las transferencias financieras.

donantes deben apoyar directamente a estas instituciones para que cumplan su rol en aras del desarrollo de una sociedad libre de corrupción.

Será necesario capacitar a los pobres, el grupo sobre el cual la ayuda incide más, para garantizar su auténtica participación, incluyéndolos en el proceso de toma de decisiones relativas al desarrollo y a las medidas anticorrupción. La ayuda será un instrumento para evitar la corrupción siempre y cuando apoye dichos procesos participativos, no sólo en los niveles locales sino en todos los procesos políticos, presupuestarios y de descentralización, que busquen cerrar las brechas abiertas en el sistema de rendición de cuentas.

Existen ejemplos en el mundo entero sobre cómo se pueden establecer tales procesos.³² Algunos los encabezan los gobiernos a nivel nacional para afianzar aún más el desarrollo de sistemas de rendición de cuentas en los gobiernos a nivel subnacional y local (véase el recuadro en el lateral). Muchas de las directrices de los donantes ya establecen implícitamente procesos de base amplia e inclusivos para el diseño de la ayuda al desarrollo, la selección de la modalidad de la ayuda y la estrategia anticorrupción que los países receptores desean seguir. La sociedad civil tendrá que garantizar que la información relativa a los esfuerzos contra la corrupción siga estando públicamente disponible, y que las medidas sean diseñadas por medio de procesos abiertos y favorables al debate.

7. Resumen de las tomas de posición más importantes

Sobre el contexto político y de gobernanza:

- 🌐 Los países donantes y receptores deberían usar el marco SNI de TI, o alguna evaluación similar de la integridad, para buscar puntos de entrada sistémicos para permitir que la ayuda refuerce la integridad y contribuya a prevenir la corrupción, cómo componente integrado en los programas de reducción de la pobreza.
- 🌐 Los donantes deberían apoyar directamente a la sociedad civil en su rol de organismo de vigilancia, especialmente en los casos de ayuda al presupuesto, para asegurar que puedan desempeñar un papel eficaz con respecto a las medidas anticorrupción integrales.

Sobre la transparencia de la ayuda:

- 🌐 Los donantes deberían adoptar un papel de liderazgo en demostrar transparencia en la ayuda a sus contribuyentes, obligando a que se divulguen todas las decisiones relativas a la ayuda y a las transferencias, desde la toma de decisión hasta la evaluación.
- 🌐 Habría que apoyar la transparencia presupuestaria como parte esencial de toda forma de ayuda, así como apoyar a los países receptores en el cumplimiento de los compromisos que hayan adquirido para luchar contra la corrupción.

Sobre la rendición de cuentas y capacitación:

- 🌐 Los donantes tendrían que apoyar conjuntamente la formulación de estrategias anticorrupción dirigidas por los países, por medio de un

proceso que involucrara a los beneficiarios, a los representantes elegidos y la sociedad civil en las evaluaciones y en la identificación de medidas anticorrupción.

- El diseño, implementación y control de la ayuda deberían apoyar procesos transparentes y participativos que afiancen a nivel nacional los mecanismos de rendición de cuentas.

Sobre la rendición de cuentas mutua:

- Antes de entrar en una relación de rendición de cuentas mutua, los países receptores deben determinar si existe una demanda nacional para las políticas que la ayuda apoya.³³
- Los donantes deberían responder con urgencia a las solicitudes de los países receptores para apoyar a las instituciones clave de gobierno, incluyendo en cuestiones de independencia y de base de recursos de las instituciones de vigilancia. En particular, la ayuda debería solicitarse para hacer más asequible a los pobres el sistema judicial.
- Los países donantes y receptores deberían determinar una hoja de ruta para los aumentos en los compromisos de incremento de los ingresos nacionales, que son fundamentales para fortalecer la rendición de cuentas a nivel nacional. Los donantes deberían garantizar que las decisiones relativas a los desembolsos, así como las auditorías y revisiones que aportan información para tales decisiones, permanezcan en el dominio público.
- Los países donantes y receptores deberían institucionalizar mecanismos conjuntos y creíbles para garantizar el cumplimiento, que permitan tratar las reclamaciones presentadas por los beneficiarios, la sociedad civil y otros grupos de interés relacionadas con la corrupción. Un sistema de recurso público proactivo y transparente podría alentar a los ciudadanos a cooperar con las iniciativas gubernamentales contra la corrupción.

Sobre la distribución de ayuda:

- El enfoque de la distribución de la ayuda debería concordar con el análisis de riesgo de corrupción conjuntamente realizado con la participación de los países donantes y receptores y de la sociedad civil, el sector empresarial y los beneficiarios.
- Las adquisiciones de los países donantes o receptores deberían realizarse con total transparencia e imparcialidad, bajo la supervisión de un organismo de control independiente. Los gobiernos donantes y receptores deberían garantizar la transparencia de las adquisiciones, el uso de Pactos de Integridad, programas contra los sobornos y un seguimiento de la sociedad civil de las contrataciones/adquisiciones públicas.
- Los países donantes y receptores deberían investigar las reclamaciones e instaurar sanciones públicas contra contratistas públicos, tales como la

exclusión, y requerir que los licitantes demuestren una implementación eficaz de políticas internas anticorrupción.

- 🌐 Los países donantes y receptores tendrían que acordar al inicio del pacto, las sanciones anticorrupción para el caso en que se cumplan los compromisos de rendición de cuentas mutua relacionados con la implementación de las medidas anticorrupción.

Sobre las reformas internas:

- 🌐 Las administraciones de los gobiernos donantes y receptores deberían reformar los incentivos para premiar la rendición de cuentas pública y las medidas anticorrupción y desarrollar sanciones para hacer frente al incumplimiento de las mismas.
- 🌐 Los donantes deberían corregir las grandes inconsistencias que persisten en la aplicación de las medidas contra la corrupción, por medio de un análisis comparativo y el establecimiento de líneas de base.

Referencias:

- ¹ Una evolución muy positiva es que los donantes, bajo la orientación del Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) de la OCDE, estén considerando aunar esfuerzos y poner en marcha acciones conjuntas para investigar y hacer frente a la corrupción dentro del marco más amplio de la gobernanza.
- ² Véase la página sobre las estadísticas de ayuda del CAD:
www.oecd.org/countrylist/0,3349,en_2649_34447_1783495_1_1_1_1,00.html y
www.oecd.org/dataoecd/57/30/35320618.pdf.
- ³ Según las estadísticas del CAD de la OCDE (que incluyen el alivio de la deuda), los diez países que recibieron mayor asistencia oficial para el desarrollo en 2004, en términos brutos y netos, fueron Irak, la República Democrática del Congo, China, la India, Indonesia, Afganistán, Egipto, Pakistán, Ghana y Vietnam (en orden descendiente).
- ⁴ Esto se ve reflejado en el Índice de Percepción de la Corrupción de TI. Es importante señalar que las razones por las cuales surge y se extiende la corrupción en estos países se determinan tanto a nivel internacional como nacional.
- ⁵ Stephen Knack, *Aid Dependence and the Quality of Governance: A Cross-Country Empirical Analysis*, The World Bank, July 2000,
[wbi0018.worldbank.org/research/workpapers.nsf/0/30529397228d0a778525691c006768c7/\\$FILE/wps2396.pdf](http://wbi0018.worldbank.org/research/workpapers.nsf/0/30529397228d0a778525691c006768c7/$FILE/wps2396.pdf).
- ⁶ Aunque esta tendencia constituya una evolución positiva, se debe tener en cuenta que las evaluaciones las pagan las agencias de los países donantes y en ese sentido no son independientes. Las evaluaciones, así como los informes de la Auditoría General, se someten a revisiones sustanciales antes de ser presentados al público. Los beneficiarios que quieran comprobar ellos mismos que sus opiniones, quejas o sugerencias constructivas han sido registradas, no se encuentran generalmente en situación de poder acceder a documentos en la red.
- ⁷ Véase: Centre for Global Development, *Commitment to Development Index 2005*,
www.cgdev.org/section/initiatives/active/cdi. Existen sin embargo algunos hechos positivos ya que la Comisión Europea ha abierto su sistema internacional de licitaciones para incluir en el proceso no sólo a los países receptores sino también a los países desarrollados competitivos. Las restricciones se aplican en ausencia de reciprocidad (EC Council Regulation, diciembre 2005). La Declaración de París incluye el desvincular la ayuda como parte de sus indicadores de progresos, aunque no cuantifica este hecho.
- ⁸ La ayuda se compara con los flujos de ingresos de las industrias extractivas en su efecto de debilitar los mecanismos nacionales de rendición de cuentas. Véase también: I. Bantekas, 'Natural Resource Revenue Sharing Schemes (Trust Funds) in International Law', *Netherlands International Law Review*, pp. 31-56 (2005).
- ⁹ 'An Agenda for Collective Action against Corruption', DAC Issues Paper, December 2006
- ¹⁰ Sobre catástrofes naturales, véase:
www.publications.parliament.uk/pa/cm200506/cmselect/cmintdev/1188/1188i.pdf.
- ¹¹ Se identificó que muchos sectores públicos estaban sobredotados de personal, además ineficiente e inefectivo, y que estaban absorbiendo una proporción significativa del PNB. Por otra parte, los bajos sueldos que recibían los empleados públicos constituían una puerta abierta a la pequeña corrupción.
- ¹² Una resolución reciente del Parlamento Europeo ha buscado el financiamiento independiente proveniente de las organizaciones de la sociedad civil como componente íntegro de la tendencia creciente al apoyo al presupuesto mayor del apoyo presupuestal, para asegurar el reconocimiento los muchos actores que se requieren para que la ayuda apoye de manera efectiva al desarrollo los resultados del desarrollo eficazmente.
- ¹³ Una aportación muy alentadora es la 'International Parliamentarians Petition for Democratic Oversight of IMF and World Bank policies' (Petición de Parlamentarios Internacionales para la Supervisión Democrática de las políticas del FMI y del Banco Mundial), de septiembre de 2004, que gozó del visto bueno de organizaciones de la sociedad civil tales como el World Development Movement (Movimiento para el Desarrollo Mundial), el Proyecto Bretton Woods, Christian Aid, Action Aid y la Jubilee Debt Campaign.
- ¹⁴ La Organización Mundial de Parlamentarios Contra la Corrupción (GOPAC por sus siglas en inglés) ha elaborado también una serie de recomendaciones que explican cómo los parlamentarios pueden ser eficaces en la lucha anticorrupción. La Red Parlamentaria del Banco Mundial resalta que existe una necesidad fuerte de educar a los parlamentarios sobre su papel y en los temas sobre los cuales ellos deciden. TI apoya la exigencia de dicho grupo de que el BM asigne fondos con este fin.
- ¹⁵ Los 11 signatarios son: ActionAid International, Amnesty International, CIVICUS World Alliance for Citizen Participation, Consumers International, Greenpeace International, Oxfam International, International Save the Children Alliance, Survival International, International Federation Terre des Hommes, Transparency International, World YMCA.
- ¹⁶ Los ejemplos más llamativos de tales transferencias se documentaron y abundan en el ámbito de la gestión de la irrigación. Si las infraestructuras y la gestión de las tarifas por el uso se traspasa a asociaciones de usuarios del servicio, dichas infraestructuras se mantienen en uso y son gestionadas sin corrupción. Según los estudios disponibles sobre este tema, para que tales transferencias sean eficaces, es necesario determinar unidades de tamaño adecuado y homogéneas, garantizar la transparencia tanto de las cuotas a pagar como de los servicios que van a ser prestados, y se debe compartir la información sobre la disponibilidad del agua. Otros ejemplos existen para la gestión de bosques y pastos, que constituyen recursos públicos a nivel local.
- ¹⁷ La literatura en el ámbito del desarrollo que trata el tema de la generación de sentimiento de propiedad, no para combatir la corrupción sino para garantizar la sostenibilidad de las inversiones para el desarrollo, demuestra la eficacia de este enfoque. Se remonta a los esfuerzos de R. Chambers y a los enfoques participativos del instituto de Estudios sobre el Desarrollo en la Universidad de Sussex, es una pieza clave en la discusión sobre la gestión de la propiedad común (ejemplificada en los trabajos de E. Ostrom), y proporciona información no tanto sobre la práctica como sobre el propósito del diseño de muchos de los enfoques actuales del desarrollo centrados en las comunidades. Otros ejemplos son la transferencia de infraestructura local, bosques de los pueblos, pastos, etc.
- ¹⁸ Véase el resumen de conclusiones en: Tomás Lindemann, *Rural Institutions and Participation Service*, FAO Rural Development Division, 'Lessons learnt in the field of decentralization and local government development in rural areas of Latin America' a www.fao.org/sd/dim_in2/in2_050501a1_en.htm. Otros factores clave que se identificaron para una descentralización exitosa fueron el fortalecimiento institucional a nivel de familia y comunidad, y los incentivos que promueven el desarrollo de activos locales frente a las relaciones con clientes para desarrollar la titularidad de los instrumentos y las herramientas del proyecto. Véase también: Robertson Work, *Principal Policy Advisor*, 'Decentralisation Democratic Governance Team, Governance and Human Development', documento presentado en la 2da Conferencia Internacional sobre el Federalismo de la Descentralización: El Futuro de los Estados en vía de Descentralización? Manila. Work explica que el reto de la descentralización es que 'todos los grupos de interés podrán expresar y expresarán sus opiniones'. Véase también para las condiciones de la descentralización política el sitio de Banco Mundial (www.worldbank.org). Véase también: Odd-Helge Fjeldstad, WP 2004: 10 'Decentralization and Corruption', a review of the literature CMI working paper.

Este documento de trabajo se preparó en 2007 como resultado de una iniciativa colaborativa entre el Programa Global sobre Pobreza y Corrupción y el Departamento de Investigación y Políticas de la Secretaría de TI.

Para informarse sobre el trabajo de TI en relación con los vínculos entre la corrupción, pobreza y el desarrollo, véase:

http://www.transparency.org/glob_al_priorities/poverty. Para cualquier solicitud, por favor diríjase a [poverty \[at\] transparency.org](mailto:poverty@transparency.org).

Para más información sobre este documento de trabajo y otros de la serie, póngase en contacto con Craig Fagan, de la Secretaría de TI en: [pres \[at\] transparency.org](mailto:pres@transparency.org).

**TRANSPARENCY
INTERNATIONAL**

Teléfono

+49-30-343820 -0

Fax

+49-30-347039 -12

Secretaría Internacional

Alt-Moabit 96

10559 Berlin

Germany

¹⁹ La mayor parte de las instituciones identificadas en el marco de análisis para los sistemas nacionales de integridad de Transparency International (NIS, por sus siglas en inglés) tienen equivalentes a nivel local. Las instituciones claves que se identifican en el marco son: la asamblea legislativa, el poder ejecutivo, el poder judicial, la auditoría general, el defensor del pueblo, las agencias de control, los servicios públicos, los medios de comunicación, la sociedad civil, el sector privado y los actores internacionales. (Véase también la recomendación sobre la descentralización y el poder delegado.)

²⁰ La investigación sobre este tema se remonta a los años 1950, en la era de desarrollo comunitario, y abarca hasta la investigación más reciente y específica sobre la descentralización y corrupción (documentos de trabajo de CMI). El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Banco Mundial disponen de unidades específicas que trabajan en el tema de los factores clave para una descentralización exitosa y cuyas recomendaciones son similares. Ambos enfatizan los retos que suponen las relaciones clientelistas a nivel local así como el rol clave de los gobiernos nacionales, subnacionales y locales.

²¹ J. Jütting, C. Kauffmann et al., 'Decentralisation and Poverty in Developing Countries: Exploring the Impact', OECD Development Centre, Working Paper no. 236, August 2004, caliban.sourceoecd.org/vf=1374766/cj=42/nw=1/rpsv/cgi-bin/wppdf?file=5lgsjiv76vl.pdf.

²² La Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo (Apropiación, Alineación, Armonización, Gestión Orientada a Resultados y Mutua responsabilidad) fue presentada por el Foro de Alto Nivel en Marzo de 2005 y es una continuación de la Declaración de Roma propuesta por el Foro de Alto Nivel sobre la Armonización (2003) y la ronda de Marrakech sobre Gestión orientada a los Resultados del Desarrollo (2004).

²³ Los artículos 3 y 48 enfatizan la rendición de cuentas ante los parlamentarios, así como el compromiso de los países en desarrollo para fortalecer de manera sistemática los enfoques participativos.

²⁴ Véase también el artículo 25 de la Declaración de París. Los esfuerzos por movilizar recursos nacionales no deben medirse en términos absolutos de ingresos sino en términos de incremento de la amplitud de la base de la recaudación para garantizar la integración de las poblaciones marginales en los procesos generales de rendición de cuentas que provienen de las contribuciones impositivas.

²⁵ Sin embargo, cabe señalar que las decisiones tomadas en cuanto al apoyo al presupuesto, basadas en la evaluación fiduciaria detallada de los riesgos realizada por medio del indicador de alto nivel fijado por la PEFA, carecen de una perspectiva de la corrupción política así como de indicadores. Véase también el CMI BRIEF de noviembre de 2005, Volumen 4 No. 4 y www.u4.no. En ausencia de tales indicadores, se desconoce cómo el diálogo político, parte clave del apoyo al presupuesto, podría tratar los efectos de la corrupción política para el sistema de gestión de las finanzas públicas.

²⁷ Ibid.

²⁸ Véase a: Guidelines and Reference Series (2006), 'Harmonising Donor Practices for Effective Aid Delivery' Volume 2: Budget Support, Sector Wide Approach and Capacity Development in Public Financial Management.

²⁹ El Consorcio para los sistemas Adquisiciones de la OCDE-CAD trabaja en colaboración con el Banco Mundial y sus contrapartes clave para las adquisiciones, en los gobiernos de los países en desarrollo, para establecer una calificación escalonada de 4 puntos (de A a D) de los distintos sistemas de adquisiciones. Los datos existentes se están actualizando para crear una base para 2006 y los indicadores ya se han acordado en la versión 4 del OECD Benchmark and Assessment Tool for Public Procurement Systems.

³⁰ Cabe notar que las flechas en las figuras 2 y 3 representan las obligaciones de rendir de cuentas, no los flujos financieros. El mapa estilizado de la rendición de cuentas en las figuras 2 y 3 es para contrastar y no debe excluir relaciones de rendición de cuentas, que existen de manera simultánea, de los donantes con el gobierno, la sociedad civil y los receptores. En todo caso, también queda claro que para poder evolucionar hacia la 'situación de buena gobernanza', se debe apoyar, cuando éstas existan, las posibilidades (con apropiación local) que tengan la ayuda de la asistencia técnica de alentar a las instituciones de gobernanza y fortalecer los sistemas de integridad. Por otro lado, depender de la gobernanza y de los especialistas en la gestión del gasto público, sin tomar en cuenta la necesidad de que exista un ambiente propicio, o ignorando la cuestión de la apropiación o la influencia de otros actores-, conduce a una situación ineficiente de uso de recursos humanos y conocimientos.

³¹ El trabajo de capacitación e incidencia llevado a cabo por la Organización Mundial de Parlamentarios Contra la Corrupción (OMPCC, o GOPAC por sus siglas en inglés) y su rama regional, la Red de Parlamentarios Africanos Contra la Corrupción (o APNAC), es un paso fundamental hacia una mayor rendición de cuentas.

³² La forma con que la Cuenta del Desafío del Milenio (MCA por sus siglas en inglés) se diseña para ofrecer alicientes para una mejor gobernanza, el Convenio para una mejor gobernanza y rendición de cuentas en Sierra Leona (Improved Governance and Accountability Pact), y la manera en que se ha rediseñado la ayuda de la Comisión Europea para Afganistán, representan ejemplos que muestran que la participación y la rendición de cuentas se reconocen como parte integral para la creación de sistemas de gobernanza sólidos.

³³ Si se ofrece apoyo según el sector, los donantes podrían apoyar a los países receptores en establecer procesos participativos de formulación de políticas que determinen la demanda nacional y refuercen la rendición de cuentas y la transparencia de las políticas financiadas con la ayuda.