

**IDENTIFICANDO POSIBLES PUNTOS DE ENTRADA PARA UNA ALIANZA
ENTRE LAS ESTRATEGIAS DE DERECHOS HUMANOS Y ANTI-CORRUPCIÓN**

Christian Gruenberg¹

© 2007, Consejo Internacional para el Estudio de los Derechos Humanos

El Consejo solicitó la elaboración del presente documento en calidad de documento de trabajo.

El Consejo no se hace responsable de la veracidad del contenido ni de las opiniones vertidas en él, por cuanto el documento no ha sido editado por el Consejo. El Consejo permite el uso, la publicación, reproducción y distribución del documento, siempre que se cite debidamente la procedencia y autoría.

1. Cotidiana y silenciosamente, la corrupción gubernamental viola los derechos humanos de las personas de una manera sistemática. Una persona no puede acceder a la justicia o proteger su vida si los jueces y policías responden a los sobornos más que a las leyes. Un hospital desabastecido a causa de la implementación de mecanismos corruptos en las contrataciones públicas no puede garantizar el derecho a la salud de las personas. Una familia viviendo bajo la línea de pobreza no puede acceder a una vida digna si los programas sociales se distribuyen de manera discrecional para mantener las redes clientelares del gobierno local. Un colegio público que no puede ofrecer el almuerzo gratuito a los alumnos porque los fondos fueron desviados para financiar la campaña política del gobierno local. Una gran represa que promete desarrollo económico desplaza a miles de personas, inunda bosques y cultivos, genera un desastre ecológico causado por la colusión de intereses entre el gobierno y las grandes empresas constructoras y financieras. Empresas privadas que al mismo tiempo son prestadoras de servicios públicos violan los principios básicos de disponibilidad y accesibilidad frente a la ausencia deliberada de regulación y control gubernamental. La corrupción promueve la discriminación de las personas, bloquea la realización gradual de los derechos sociales, culturales y económicos de los grupos más vulnerables y viola derechos civiles y políticos.
2. Durante las últimas dos décadas la agenda de buena gobernanza (*good governance*) incluyó como uno de sus ejes centrales el control y la exposición de la corrupción. Así, se midieron empíricamente sus causas y su impacto en el desarrollo humano y se reformaron masivamente instituciones y procedimientos administrativos. Los países se pusieron de acuerdo y firmaron convenciones internacionales contra la corrupción. Y se conformó Transparencia Internacional (TI), una coalición internacional de ONG para enfrentar a la corrupción “desde abajo”. Sin embargo, las estrategias anti-corrupción implementadas en las últimas dos décadas no han generado los resultados esperados. Diseñadas e impulsadas por organismos internacionales como una parte integral de la agenda de buena gobernanza de los años ’90, el enfoque de las reformas anti-corrupción se ha limitado a promover reformas legislativas e institucionales, sin atacar las causas sociales y económicas que sustentan y reproducen la corrupción. En este sentido, la forma en la cuál las nuevas reformas anti-corrupción incorporen nuevas herramientas y estrategias va a ser fundamental para definir el impacto y sus limitaciones.

¹ El autor agradece a Vicotria Peryra Iraola por su importante asistencia.

3. El presente estudio encargado por el Consejo Internacional de Derechos Humanos tiene como principal objetivo crear un puente entre los discursos y las prácticas del movimiento de los derechos humanos y anti-corrupción. Con este objetivo como tema central del presente estudio se identificarán puntos de entrada para mejorar y enriquecer las prácticas de ambos movimientos a través del intercambio y análisis crítico de principios, conceptos, herramientas y estrategias.

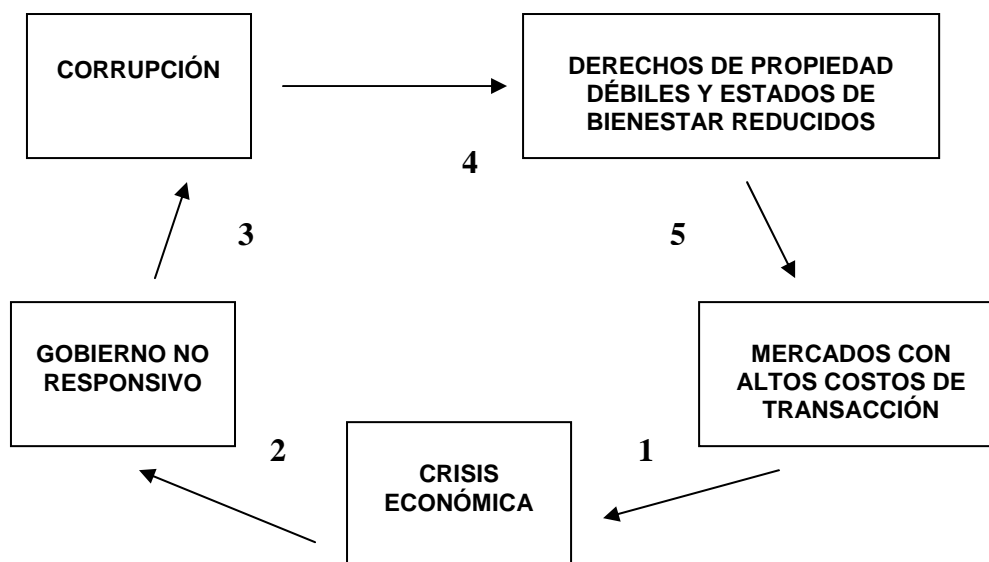
1. DEL PODER DE LA ECONOMÍA A LA POLÍTICA SIN PODER

4. En el año 1989 aparece, por primera vez, el término “governabilidad” en el contexto de las políticas de desarrollo en un informe del Banco Mundial sobre la crisis en África Subsahariana. (Banco Mundial, 1989) La inclusión de este término representa un cambio en las políticas corporativas del Banco, principalmente motivado por los resultados negativos de las políticas de reducción de la pobreza implementadas en África durante los últimos años de la Guerra Fría.
5. La reducción de la pobreza surge como un objetivo clave para las políticas de desarrollo de los organismos multilaterales de crédito a principios de los años '70. Enmarcado en una estrategia integral que buscaba proteger a los países del subdesarrollo del fantasma del comunismo, la ayuda internacional comienza a moldear las relaciones internacionales entre los países del norte y los países en desarrollo. La ayuda internacional crece rápidamente de hasta principios de 1990, llegando a un máximo de 60 millones de dólares en el año 1992. (Aubut, 2004)
6. Si bien se puede reconocer un consenso general en la reducción de la pobreza y el crecimiento económico como dos objetivos clave de la ayuda internacional, la manera de lograr este objetivo fue cambiando con el tiempo. Durante los años '70 y 80, el énfasis fundamental de las políticas de desarrollo del Banco Mundial fue puesto en las reformas económicas, como eje y motor del desarrollo social y económico. De esta manera, el Banco comenzó a dar préstamos condicionados, promoviendo reformas económicas que priorizaban la liberalización de los mercados, la desregulación, y la disciplina fiscal. (Aubut, 2004). Esta agenda fue rápidamente adoptada por otras agencias internacionales.
7. Pero los resultados de estos préstamos no fueron los esperados. Si bien los gobiernos aceptaban las condicionalidades y obtenían asistencia financiera, las reformas no se implementaban y los fondos eran utilizados discrecionalmente para objetivos distintos de los pactados. En vez de fomentar el desarrollo, la ayuda internacional favorecía a gobiernos corruptos que no promovían la inversión, consumían los fondos e implementaban políticas discrecionales que sólo beneficiaban a la élite política. (Boone 1995, 1996; Burnside and Dollar, 1997; World Bank, 1998; Feyzioglu, Swaroop and Zhu, 1998)
8. Las críticas hacia esta estrategia no tardaron en llegar. Uno de los críticos más fervientes de la ayuda internacional, Peter Bauer (1991, 1996) sostiene que dadas las condiciones institucionales de los gobiernos receptores de la ayuda, en vez de fomentar el desarrollo sustentable, la ayuda internacional se transforma en un subsidio de las personas pobres en los países ricos hacia las personas ricas en los países pobres. En vez de mejorar la vida de los más necesitados, la ayuda internacional se utiliza para favorecer los intereses de los más poderosos. Ejemplos de esta estrategia pueden encontrarse en Etiopía y Burma en 1980. (Aubut 2004)
9. El fin de la Guerra Fría, y la evidencia del fracaso de las condicionalidades económicas, marca un cambio importante en la estrategia dominante de desarrollo internacional. Si bien

el mercado se mantiene como el medio para promover el crecimiento económico, nace un nuevo paradigma que enfatiza el rol de las instituciones y la administración pública como áreas clave para fomentar un ambiente favorable al desarrollo económico. Surge, entonces, una nueva agenda de gobernanza que reorienta la atención hacia las instituciones que definen las “reglas del juego” en las que están insertos los agentes económicos.

10. El análisis que sustenta esta nueva agenda explica la pobreza y el bajo crecimiento económico de los países en desarrollo como una consecuencia de la baja capacidad de las instituciones y los altos niveles de corrupción. La persistencia de mercados ineficientes con altos costos de transacción se atribuye a derechos de propiedad débiles y estados de bienestar reducidos generados por un alto nivel de corrupción. En países con altos niveles de corrupción, unas pocas personas capturan los bienes públicos a expensas de la mayoría. La falta de un sistema de rendición de cuentas y la poca capacidad organizativa de la sociedad permite que una minoría explote y excluya a la mayoría. Este círculo vicioso explica la permanencia de niveles de pobreza y subdesarrollo. (Khan, 1999)

Figura 1: Aspectos fundamentales de la agenda de gobernabilidad



Fuente: Mushtaq Husain Khan, Governance and Anti-Corruption Reforms in Developing Countries: Policies, Evidence and Ways Forward

11. A pesar de contener elementos comunes, no todos los organismos y agencias de desarrollo comparten la misma noción de gobernanza. De hecho, la vaguedad del término ha promovido que sea usado en distintos contextos con significados distintos. Algunas definiciones toman a la gobernabilidad en términos meramente económicos, focalizándose en las reformas legales, judiciales, el trabajo anti-corrupción, la rendición de cuentas y la transparencia de los procesos gubernamentales como principales ejes de trabajo. Otras definiciones miran a la gobernabilidad desde un prisma democrático, promoviendo la participación ciudadana y buscando un nuevo rol para la sociedad civil. (Dreifuss 2003).
12. El Banco Mundial define a la gobernanza como “la manera en la cuál el poder es ejercido en la administración de los recursos sociales y económicos para el desarrollo de un país” (Banco Mundial, 1992 en Aubut) y la capacidad de un gobierno para diseñar, formular e implementar políticas públicas (Banco Mundial 2000). Reconocer la centralidad de la

governabilidad para fomentar el desarrollo económico reformula la agenda del consenso de Washington promoviendo un mayor interés en los procesos políticos que acompañan las reformas económicas. De esta manera, cuestiones como la capacidad estatal y la autonomía de los gobiernos cobran una importancia importante en contextos de reforma de mercados y consolidación democrática. Mientras que durante los años '80 el énfasis principal había estado en la estabilización y liberalización económica, la segunda generación de reformas busca profundizar la economía de mercado fortaleciendo las instituciones públicas. En este sentido, el Banco Mundial va a cuestionar la habilidad, capacidad y voluntad de las autoridades políticas para gobernar efectivamente en función del bien común. En esta línea, el Banco Mundial desarrolla seis dimensiones principales para medir la buena gobernanza: 1) Voz y rendición de cuentas; 2) Estabilidad Política y Ausencia de Violencia, 3) Efectividad Gubernamental, 4) Calidad Regulatoria, 5) Estado de Derecho y el 6) Control de la Corrupción (Kaufmann, 2003.)

13. Si bien en teoría el Banco Mundial señala que su mandato le prohíbe estrictamente interferir en los asuntos políticos internos de los países, en la práctica la agenda de la gobernabilidad transita una delgada línea entre la intervención en temas económicos hacia la inclusión de una cantidad importante de condicionalidades a la ayuda internacional que tocan temas políticos y coyunturales. La noción de “buena gobernanza” introduce dimensiones normativas que imprimen requisitos específicos a los procesos de toma de decisiones y formulación de políticas públicas. Enmarcando a la gobernabilidad como una cuestión técnica, el Banco Mundial ha logrado justificar su rol en temas públicos sin violar los términos de su mandato. Este enfoque ha tendido a darle a la agenda de la buena gobernanza la falsa sensación de ser políticamente neutral, ilustrando al desarrollo como un mundo sin política. (Santiso, 2001). Como veremos más adelante, este tema será fundamental para entender el manejo del lenguaje y los conceptos que promueve la agenda de la gobernanza y una posible articulación con los derechos humanos.
14. Las reformas anti-corrupción surgen como un eje central y protagónico de la agenda de gobernanza. La lucha contra la corrupción integra formalmente el mandato del Banco Mundial desde 1996 y se establece como uno de los temas fundamentales de la agenda de la buena gobernanza. La lucha contra la corrupción se conceptualiza como una respuesta a la falta de efectividad de las reformas económicas promovidas en los años '80. El alcance, la limitación y efectividad de estas reformas no puede ser analizado sin tener en cuenta el contexto ideológico, teórico y práctico que las enmarca. (Dreifuss, 2003) De esta manera, es imposible analizar las reformas y convenciones anti-corrupción sin dar cuenta del marco conceptual que ofrece la agenda de la buena gobernanza
15. Bajo esta agenda, la lucha contra la corrupción se entiende como la implementación de las reformas necesarias que deben promoverse en el gobierno para permitir el libre funcionamiento de los mercados. De esta manera, la agenda propone la regulación como respuesta al rent-seeking, la transparencia fiscal como solución a la corrupción política y el clientelismo, y la búsqueda de cambiar los incentivos de los funcionarios para reducir la extorsión (por medio del aumento de salarios a los servidores públicos, aumentando los costos de oportunidad de las prácticas corruptas, la promoción de veedores sociales que controlen el poder público, y la creación de oficinas anti-corrupción para investigar y eventualmente judicializar las acciones corruptas. (Khan, 1999)
16. Otra institución multilateral de crédito que ha tomado a la gobernanza como un eje rector de su política de ayuda internacional es el Banco de Desarrollo de Asia (BDA). Enfatizando el lado económico de la gobernanza, el BDA promueve la necesidad de una administración eficiente de los recursos públicos. Los objetivos de la agenda de gobernanza del BDA incluyen la eficiencia económica, la transparencia, la rendición de cuentas, la eficiencia y eficacia y la participación. (Dreifuss, 2003)

17. El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) también ha tomado la agenda de la gobernanza como un eje central para el desarrollo sustentable. El PNUD define la gobernanza como “el ejercicio de la autoridad política, económica y administrativa en la gestión de los asuntos de un país en todos los planos”. El enfoque del PNUD trasciende a la esfera económica, para incluir acciones que promuevan la gobernabilidad democrática, incluyendo trabajo en las legislaturas, los sistemas electorales, el acceso a la justicia, la descentralización, el gobierno local, la administración pública, la transparencia en la rendición de cuentas, el desarrollo urbano, el género y la lucha contra la corrupción. (Dreifuss, 2003)
18. Las agencias de desarrollo de los países industrializados también promueven la importancia de la agenda de gobernabilidad, pero con un significado un poco distinto. AID, por ejemplo, define su agenda de gobernanza como la administración competente de los recursos nacionales de una manera justa, abierta y responsiva a las necesidades de la gente. AID se concentra en promover una mejor administración económica y financiera, fortalecer el derecho y la justicia, promover el desarrollo de la sociedad civil y los sistemas democráticos. Por otro lado, la Agencia para el Desarrollo Internacional Canadiense (CIDA) adopta la agenda de la gobernanza dándole un enfoque bastante distinto. CIDA describe a la gobernanza como el “ejercicio de poder de los distintos niveles de gobierno que es efectivo, honesto, equitativo, transparente y que rinde cuentas”. (Dreifuss, 2003)

Un mismo lenguaje para distintos idiomas: despolitizando el poder de las palabras

19. A pesar de las posibles diferencias ideológicas que existen entre estas y otras agencias, todas parecen compartir un cierto lenguaje común de las políticas de desarrollo. Este lenguaje se enmarca en una combinación de palabras seductoras y optimistas que persuaden, de una manera cálida y positiva, a “un mundo sin pobreza”, “empoderar a los pobres”, y promover la “participación de la sociedad civil”. El lenguaje del desarrollo de los últimos diez años evoca un mundo optimista, en el cuál todas las personas tienen la oportunidad de tomar decisiones sobre su propia vida, donde nadie tiene hambre ni se siente discriminado, donde todos tenemos oportunidades en un mundo regulado, gobernable y controlado. (Cornwall 2005)
20. Un análisis del lenguaje del desarrollo asume que las palabras nunca son neutras, sino que terminan de adquirir un sentido cuando son utilizadas en una política. (Cornwall 2005) Las palabras “reducción de la pobreza”, “empoderamiento”, “rendición de cuentas”, “transparencia”, y “participación”, entre otras, son utilizadas por los distintos organismos y agencias de desarrollo internacional pero adoptan distintos significados según los intereses y objetivos que cada organismo defiende. Más importante aun es que el significado que cada palabra adopta define el marco del problema, y la solución que diseña.
21. Laclau (1996) describe como las palabras se entrelazan en “cadenas de equivalencia” con otras palabras que las dotan de significados específicos. La manera en la cuál las palabras llegan a combinarse permite que florezcan ciertos significados, mientras que otros apenas pueden comprenderse. Un ejemplo claro es el significado que los conceptos de “participación” y “empoderamiento” adquieren en la agenda de gobernabilidad promovida por el Banco Mundial, muy distinto de aquel originalmente asociado a estas palabras por las organizaciones de base y movimientos sociales de los años '70 y '80. Las palabras que alguna vez se usaron para hablar de política y poder se reconfiguran, en la agenda de gobernanza, al servicio de recetas de “talla única” y adquieren una forma apolítica que “todo el mundo puede aceptar” (Cornwall 2005)

22. Inspiradas por la obra de Paulo Freire y Orlando Fals-Borda, la participación para el desarrollo en los años '60 y '70 era entendida como un camino para buscar y promover los cambios sociales necesarios para la realización de la auto-determinación y el auto-gobierno de las personas. En este contexto, lejos de tratarse de procesos participativos enfocados en el diseño y la provisión de servicios sociales, la participación social buscaba desafiar las relaciones estructurales de poder y subordinación, en términos de derechos y ciudadanía, para incrementar el control sobre la distribución de los recursos públicos por parte de los grupos sociales oprimidos y excluidos (Leal y Opp, 1999).
23. Los conceptos de la participación popular de los '70 resuenan como un lejano eco en el diseño y la práctica de los métodos participativos de la agenda de gobernabilidad de los '90. (Cornwall 2003). En el marco institucional de las reformas neoliberales, la participación avanzó lenta pero consistentemente hacia un tipo de participación despolitizada y domesticada. En este contexto, surgen los principales métodos participativos utilizados para mejorar la eficacia de las políticas sociales. De esta manera, la participación se transforma en un mecanismo unidimensional y comienza a formar parte del proceso lineal y racional de programación y gerenciamiento de los proyectos de desarrollo para la reducción de la pobreza. (Leal y Opp, 1999) En vez de proponer que “el pueblo” participe en la definición de su propio desarrollo, la participación en los '80 comienza a ser entendida como la contribución de la comunidad y los beneficiarios de los proyectos de desarrollo en sustentar parte de los costos y riesgos de esos proyectos. (Cornwall 2005)
24. Un proceso similar sufre la palabra “empoderamiento”. El uso original de esta palabra fue asociado a un proyecto radical de transformación social, focalizado en crear un poder contra-hegemónico que permitiera a los grupos excluidos movilizarse colectivamente para definir y demandar por sus derechos. También fue un discurso clave para la segunda generación del feminismo, a través del cual el empoderamiento tomó tanto una dimensión colectiva como individual en la construcción de poder para luchar por un mundo más justo y equitativo. Bajo el paradigma de la gobernanza, sin embargo, el término empoderamiento se volvió una palabra de moda para describir las actividades de consulta e inclusión de los/las beneficiarios/as en la implementación de los programas sociales pero sin dar cuenta de su rol en la toma de decisiones. (Leal y Opp, 1999)
25. La resignificación que realiza el neoliberalismo de la participación y el empoderamiento técnica y mecaniza los conceptos mientras que invisibiliza las relaciones de poder. La participación se transforma en la documentación y/o comunicación de las experiencias mientras que el poder se lee como un problema técnico en los proyectos. De esta manera, ambos conceptos se acomodaron a distintas estrategias y metodologías más como una técnica a seguir que como un proceso de cambio. Sus definiciones se vuelven tan vagas que pierden todo significado. La definición de participación del Banco Mundial, por ejemplo, termina siendo tan amplia que logra acomodar cualquier práctica de una política de desarrollo. (Cornwall 2003)
26. Bajo este nuevo lenguaje, los beneficiarios de la ayuda internacional se transforman en consumidores (USAID), accionistas (Banco Mundial), y actores (OECD). Desde el discurso, se los legitima como miembros activos de los programas de ayuda social. En la práctica, sin embargo, se los invisibiliza perpetuando y promoviendo mecanismos de exclusión. De esta manera, por ejemplo, el lenguaje de la gobernabilidad describe a los principales accionistas de una política social como “los pobres y marginados, incluyendo a las mujeres” promoviendo un mito de la comunidad receptora de la ayuda internacional, escondiendo las diferencias, e invisibilizando las relaciones de poder.

27. El mismo proceso vacía de contenido a la palabra “accountability” o “rendición de cuentas” en el discurso de la gobernabilidad. Bajo esta agenda, rendición de cuentas fue reducida a un proceso técnico, implementado mediante un procedimiento claro, transparente y respeto a las leyes y regulaciones. Estrategias de rendición de cuentas incluyen el desarrollo de sistemas de auditoría y monitoreo mediante la contabilización de indicadores de impacto, gastos y financiamiento de proyectos sociales. Pero aunque la buena administración, el acceso a la información y el respeto a las leyes suenan muy bien en el discurso del desarrollo, esta mirada convencional y tecnocrática de la rendición de cuentas deja muchos espacios abiertos. Esta definición deja de lado cuestiones básicas que influyen sobre el nivel de responsabilidad de los organismos públicos a las demandas de las personas comunes. Si bien la rendición de cuentas es vista como un aspecto clave para luchar contra la pobreza y la injusticia social, su teorización en la agenda de gobernanza y la lucha contra la corrupción deja de lado cualquier análisis de las relaciones de poder que existen entre agentes y principales en cada uno de los contextos. (Gaventa 2006)

El poder de la corrupción en la pobreza

28. Entender y analizar la forma en la cuál se transforma el significado de estas palabras es esencial para entender las limitaciones de las reformas anti-corrupción promovidas bajo la agenda neo-liberal de la gobernanza. Para ello, es necesario hacer un breve repaso de las relaciones entre la agenda de gobernanza, la corrupción y la lucha contra la pobreza.
29. Como mencionamos al comienzo de este estudio, el diagnóstico de la agenda de gobernanza nombraba a la corrupción como un elemento clave y central para explicar la poca efectividad de la ayuda internacional de los años '70 y '80. Varios estudios afirman que la corrupción, por sí misma, no produce pobreza pero afecta negativamente a la economía y la gobernabilidad y, de esta manera, incide indirectamente en los niveles de pobreza obstaculizando el desarrollo sustentable. Esta agenda explica la relación entre la corrupción y la pobreza con dos modelos básicos: el modelo económico y el modelo de la gobernabilidad. (Chetwynd, 2003)
30. El modelo económico postula que la corrupción incide en la pobreza al impedir el crecimiento económico. La corrupción desincentiva las inversiones privadas, reduce el desarrollo empresarial y la innovación, baja la calidad de la infraestructura pública, al mismo tiempo que reduce y afecta la distribución de los recursos públicos. Además de limitar el crecimiento económico, la corrupción también agrava la inequidad en la distribución del ingreso. El modelo de gobernanza, por otro lado, relaciona a la corrupción con la baja capacidad y autonomía de los gobiernos, la debilidad de las instituciones políticas y los deficientes servicios públicos. (Chetwynd, 2003). Los pobres son los que más sufren la reducción de la cantidad y calidad de los servicios públicos. Cuando las prioridades gubernamentales se orientan a satisfacer los intereses de corto-plazo de los funcionarios corruptos descuidando la inversión social en salud y educación, los principales perjudicados son los más pobres. Varios estudios demuestran como la corrupción está correlacionada con la mortalidad infantil y el abandono de la escolaridad. La corrupción también puede reducir la confianza en las instituciones públicas, lo cuál incide negativamente en el capital social y el bienestar de los pobres. (Chetwynd, 2003). Kauffman (2004) apoya estos estudios, realizando un análisis empírico de la correlación entre indicadores de pobreza y la incidencia de la corrupción en 209 países de 1996 a 2004. Así, demuestra empíricamente que la mortalidad infantil es mayor en los países con mayor corrupción que en los países con menor índice de corrupción y que a mayores índices de gobernabilidad, mejores son los ingresos per capita.

En búsqueda del poder perdido: el aporte de la estrategia de derechos humanos

31. Si bien la pobreza no es, en sí misma, una violación a los derechos humanos, la acción o inacción gubernamental que crea las condiciones para aumentar y mantener en el tiempo la pobreza y la marginación reflejan, a menudo, violaciones o negaciones a los derechos humanos. Los gobiernos nacionales y regionales están comprometidos, como firmantes de tratados de derechos humanos, de rendir cuentas sobre la realización de los derechos en sus territorios. Esto implicaría, en teoría, también rendir cuentas por los efectos de la corrupción gubernamental en la calidad de vida de las personas.
32. La conclusión de los estudios analizados en la sección anterior demuestra, entonces, una alta correlación entre la corrupción y bajos niveles de cumplimiento de los derechos sociales, culturales y económicos de las personas. Asumir esta correlación nos permite revisar las estrategias de lucha contra la corrupción iniciadas desde la agenda de gobernanza para identificar sus posibles limitaciones.
33. La falta de una perspectiva basada en derechos humanos de las estrategias de lucha contra la corrupción deja de lado algunos factores clave que inciden, negativamente, en la efectividad de estas iniciativas. La relación entre pobreza y derechos humanos es una relación múltiple y profunda. Los derechos humanos son una herramienta poderosa para lograr que los grupos de personas que sufren la discriminación y marginalización logren acceso a los servicios básicos que los saquen de la pobreza garantizándoles una vida digna, incluyendo acceso a la salud, a la vivienda, a un medio ambiente sano y a su seguridad. En este sentido, sin una mirada sistemática que explore la manera en la cual la corrupción afecta la marginalización y discriminación causando, exacerbando y perpetuando la pobreza, una estrategia contra la corrupción pierde mucho de su contenido. Por ejemplo, cuando una organización que implementa un programa de anti-corrupción hace una audiencia pública para discutir y auditar un pliego licitatorio para la construcción de una represa y no tiene en cuenta ni sabe como promover la participación real de los grupos minoritarios afectados, reduce fuertemente la efectividad de la estrategia.
34. En este sentido, estrategias que se limiten a trabajar el tema de la corrupción alejada de una perspectiva de derechos permiten reproducir la marginación y la desigualdad. Una mirada desde los derechos humanos permite considerar cómo el diseño o la implementación de un programa anti-corrupción afecta, directa o indirectamente, la marginalización, la desventaja, la vulnerabilidad y la discriminación social. Los principios de los derechos humanos implican identificar y superar los obstáculos (como las diferencias de lenguaje, creencias culturales, racismo, discriminación de género y homofobia) que mantienen a los grupos desaventajados como rehenes de la corrupción.
35. En este sentido, la persistencia de la corrupción – entendida en la agenda neoliberal de la gobernanza como un problema de ineficiencia en la administración pública- se observa, bajo la lente de la perspectiva de derechos humanos, como una violación sistemática de los derechos de las personas al mismo tiempo que propone una resignificación de las estrategias de lucha contra la corrupción para incluir nuevas dimensiones de equidad, no-discriminación, transparencia, participación y rendición de cuentas. Las diferencias entre ambos enfoques tendrán consecuencias importantes en la manera de enfocar y diseñar soluciones al problema de la corrupción.

La Convención contra la Corrupción: controlando al poder... ¿sin poder?

36. A pesar del enorme potencial de la perspectiva de los derechos humanos, los instrumentos creados y promovidos para la lucha contra la corrupción bajo la agenda de la

governabilidad se han limitado a trabajar sobre las reformas institucionales y legales necesarias para limitar la corrupción en la función pública, sin formular herramientas que permitan a las personas librarse de los efectos perversos que la corrupción pública genera en su vida diaria.

37. Un de los ejemplos más claros de estos instrumentos es la Convención contra la Corrupción adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en octubre de 2003. En su discurso inaugural, el Secretario General de las Naciones Unidas, Kofi Annan, afirmó que la corrupción afecta de manera desproporcionada a los más pobres ya que consume los fondos necesarios para el desarrollo, limita la capacidad del gobierno para proveer servicios básicos, nutre la desigualdad y la injusticia y desalienta la inversión extranjera y la ayuda internacional. (Pilapitiya, 2004) Sin embargo, la misma Convención ofrece pocas herramientas para luchar contra la corrupción desde esta perspectiva. Si retomamos el análisis del lenguaje utilizado bajo la agenda de gobernabilidad, vemos como este se reproduce en la Convención licuando la fortaleza de las herramientas ofrecidas por la misma para una verdadera y profunda estrategia de lucha contra la corrupción.
38. En vez de hacer una mención directa a los derechos humanos, la Convención sólo menciona al “estado de derecho” y la “igualdad ante la ley”. En el artículo 5 (sección 1) de la Convención se nombra al estado de derecho y en el Preámbulo se menciona a la igualdad frente a la ley. Si bien es posible inferir que el imperio de la ley puede, de manera indirecta, referirse a la existencia de la protección de los derechos (Pilapitiya, 2004), no mencionar de manera directa a los derechos humanos y la manera en la que la corrupción los afecta, es un indicador en si mismo de la limitación de esta estrategia.
39. Si analizamos la Convención desde una perspectiva de derechos, vemos que la manera en la que se propone promover los principios fundamentales de los derechos humanos es, a lo menos, limitada. La Convención menciona la necesidad de promover la participación, el empoderamiento y la rendición de cuentas, sin embargo la forma en que lo hace responde directamente al lenguaje de la gobernanza, licuando ambos conceptos de su contenido y potencial para promover una estrategia basada en derechos. Desde una perspectiva de derechos que tenga en cuenta las asimetrías de poder, rendir cuentas significa generar las condiciones institucionales para que los funcionarios expliquen y justifiquen sus acciones a los ciudadanos/as, y/o estén expuestos a sufrir sanciones si su conducta o justificaciones no satisfacen las expectativas. En otras palabras, esto significa generar las condiciones para reducir los costos de las personas para reclamar y denunciar abusos de corrupción; y aumentar los beneficios en términos de un adecuado tratamiento de las denuncias y la generación de sus posteriores sanciones.
40. La Convención, sin embargo, enfatiza sobre la armonía de las relaciones de rendición de cuentas, limitándose a mencionar las responsabilidades de los actores pero sin dar herramientas claras para hacerlas efectivas. Así, en el preámbulo de la convención se menciona que “la prevención y la erradicación de la corrupción es responsabilidad de todos los estados, que deben cooperar entre ellos, con el apoyo y la participación de individuos y grupos fuera del sector público, incluyendo a organizaciones no gubernamentales y organizaciones de base para potenciar la efectividad de estos esfuerzos.” (Pilapitiya, 2004) La forma en la cuál la Convención conceptualiza el empoderamiento y la participación de las personas sigue esta misma lógica. Las referencias al empoderamiento se limitan a la promoción el acceso a la información y el conocimiento, pero sin mención a la necesidad de aumentar los recursos sociales y económicos de las víctimas de corrupción para poder hacer efectivos sus derechos y reclamos. De esta manera, pareciera, que el único recurso necesario para poder movilizarse en contra de la corrupción es la información. Esto conlleva una total invisibilización de las desigualdades que enfrentan los ciudadanos/as para reclamar y

promover sus derechos frente a la corrupción gubernamental. De la misma manera, participación aparece diluida en el texto como una forma de crear una coalición homogénea entre “individuos y grupos fuera del sector público como la sociedad civil, las organizaciones no gubernamentales y las organizaciones de base” para acompañar al gobierno en su lucha por la corrupción.

41. Finalmente, la Convención no menciona de manera explícita el principio de no-discriminación y la atención a los grupos vulnerables. (Pilapitiya, 2004) Esta omisión resulta imprescindible para analizar el potencial del acuerdo para promover una lucha contra la corrupción que mejore las condiciones de vida de los más pobres. El principio de no-discriminación y la atención a los grupos vulnerables describe, de manera explícita, el mismo significado que se busca invisibilizar en los conceptos de participación, empoderamiento, rendición de cuentas, y transparencia formulados por la agenda de gobernanza: las relaciones de poder que fomentan, mantienen y fortalecen los procesos de exclusión de los menos poderosos.

42. Hasta este momento hemos visto como la relación entre la gobernanza, la corrupción y los derechos humanos es multi-facética en el plano de la realidad. Sin embargo, en el plano normativo, el cruce de estos conceptos sigue ausente. En las convenciones internacionales o hasta en el trabajo de incidencia que trabaja en temas de anti-corrupción, la mención a los derechos humanos es poco frecuente (Kauffman, 2004). Un indicador que ilustra la poca relación entre estos conceptos en el plano normativo es, por ejemplo, la falta de mención de la corrupción en los tratados internacionales de derechos humanos y la ausencia del tratamiento de los derechos humanos en la recientemente adoptada Convención Anti-Corrupción de las Naciones Unidas. El siguiente cuadro muestra un simple conteo estadístico de las principales palabras presentes en el discurso de la buena gobernanza y en el enfoque de los tratados internacionales de derechos humanos. El cuadro muestra como, a pesar de estar tan interconectados en la realidad, los tratados internacionales de derechos humanos no mencionan a la corrupción, mientras que las convenciones internacionales de anti-corrupción tampoco mencionan a los derechos humanos.

Tabla 1: Conteo simple de palabras que describen conceptos claves de Derechos Humanos en Tratados y Declaraciones Internacionales

	Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales	Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos	Declaración del Derecho al Desarrollo	Total # de palabras (tres documentos)	Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción
Total número de palabras por documento	7,195	3,762	1,674	12,631	18,417
Derechos políticos	3	1	2	6	0
Tortura	1	0	0	1	0
Salud	5	4	1	10	1
Alimentos	0	5	1	1	0
Salarios	0	0	0	0	0
Gobernabilidad	0	0	0	0	0
Corrupción	0	0	0	0	73
Imperio de la ley	0	0	0	0	3
Independencia judicial	0	0	0	0	0
Data	0	0	0	0	1
Monitoreo	0	0	0	0	1
Indicadores de derechos humanos	0	0	0	0	0

Fuente: Kauffman, Human rights and development: towards mutual reinforcement, 2004

Dándole sentido a los significados: una nueva perspectiva para la lucha anti-corrupción

43. La sección anterior mostró como los mecanismos legales e institucionales incluidos en la Convención Internacional Anti- Corrupción de las Naciones Unidas, y en las estrategias anti-corrupción de la agenda de buena gobernanza, no son suficientes para combatir la corrupción. Cuando la corrupción está tan difundida en la vida cotidiana de las personas en una sociedad, su solución va a depender de mayores cambios que la reforma legislativa e institucional. En este sentido, es esencial volver a dotar de

significado al concepto de corrupción y ponerlo en el centro del discurso político. Una estrategia anti-corrupción que no tenga en cuenta los mecanismos de exclusión y discriminación, y las relaciones de poder que reproducen estos mecanismos limita, en su diseño, su propia efectividad.

44. En la sección anterior también vimos como el enfoque utilizado para definir la corrupción afectaba fuertemente el diseño de las soluciones para exponerla. Una mirada desde los derechos humanos redefine el problema de la corrupción, proponiendo nuevas soluciones. El enfoque de derechos humanos propone que la lucha contra la corrupción no puede ser efectiva si no incluye a las personas que sufren sus consecuencias. Mientras que las reformas de lucha contra la corrupción institucionales afectan sólo las oportunidades y alternativas de los funcionarios públicos, esta estrategia propone generar una reforma “desde abajo” considerando también la vulnerabilidad en la que se encuentran las personas comunes frente a la corrupción. De esta manera, una reforma “desde abajo”, propone abrir alternativas políticas y económicas para sacar de la exclusión a las personas como una estrategia clave que acompañe los esfuerzos por transparentar la gestión pública y promover la reforma del estado.
45. Esto implica ir un paso más allá de la reforma legislativa e institucional para embarcarse en un proceso de empoderamiento social- definido ya no como una técnica a-política sino como un proceso de construcción de las condiciones necesarias para permitir que los grupos excluidos se movilicen colectivamente para definir y demandar por sus derechos. Por empoderamiento social no nos referimos a, simplemente, el fortalecimiento de la sociedad civil, sino que proponemos la inclusión de la sociedad civil en una estrategia basada en los derechos humanos. De la misma manera, para poder proteger y expandir los recursos políticos y económicos de los/las ciudadanos/as comunes, el empoderamiento social debe, necesariamente estar enraizado en una estrategia de derechos humanos
46. No somos ingenuos para suponer que el empoderamiento social vaya a erradicar, por sí sólo, a la corrupción. Sin embargo, sí creemos que es un elemento imprescindible para acompañar las reformas institucionales, debilitando las estructuras de poder que promueven la opacidad y la ausencia de rendición de cuentas que provoca la corrupción estructural. Además, ayuda a institucionalizar y hacer más sustentable la reforma insertándola en un proceso de transformación política y social de largo-plazo. (Ogundokun 2005)
47. La lucha contra la corrupción desde los derechos humanos propone el reconocimiento de un derecho a vivir en un mundo sin corrupción, al mismo tiempo que marca la necesidad de fortalecer la garantía de los derechos humanos, especialmente la garantía de los derechos sociales y económicos. (Ogundokun 2005) El derecho a vivir en un mundo sin corrupción es un derecho básico ya que es fundamental para garantizar el derecho a la vida, la dignidad de la persona, la igualdad y muchos otros derechos. Cuando la corrupción es endémica, destruye los valores fundamentales de la dignidad humana e igualdad política. Como en el caso del empoderamiento social, no creemos que la simple existencia de este derecho garantizará, por sí mismo, el fin de la corrupción en la administración pública. Sin embargo, la importancia del derecho de vivir en un mundo sin corrupción reside en que se crea un instrumento concreto para demandar a las instituciones que aseguren la protección y la promoción de este derecho. (Ogundokun 2005) Los principales defensores de un derecho a vivir en un mundo sin corrupción, Kofele-Kale y Kumar, proponen que el derecho debe observarse inicialmente desde una perspectiva internacional para así poder elevar la violación de este derecho al status de un crimen internacional. Según estos autores, de esta manera,

se lograr crear una base común para que los países adopten este derecho como un derecho fundamental en el marco de sus constituciones nacionales. (Ogundokun 2005)

48. A diferencia de la propuesta que propone reconocer el derecho a vivir en un mundo sin corrupción, una segunda propuesta de la estrategia de anti-corrupción basada en derechos propone garantizar los derechos humanos como una estrategia de lucha contra la corrupción. Esta estrategia es plausible para contextos con todos los tipos posibles de corrupción (desde los incidentes aislados, a la corrupción institucional y la sistémica). La misma asume que si los derechos humanos se garantizan, especialmente el derecho a las necesidades básicas para vivir una vida digna, la incidencia de la corrupción se reduce considerablemente. Esta nueva propuesta asume una interdependencia entre los factores socio-económicos de una sociedad y la lucha contra la corrupción. La falta de oportunidades y alternativas que las personas enfrentan en un mundo que se maneja con reglas informales, dejan pocas oportunidades para elegir caminos legítimos para satisfacer sus necesidades básicas. En otras palabras, esta propuesta asume que un funcionario público que trabaja en malas condiciones y con un sueldo bajo estará más proclive a pedir sobornos y, por otro lado, una persona que sólo logra acceder a los servicios médicos y a inscribir a sus hijos en la escuela pública también preferirá pagar el soborno que quedarse sin acceso a la salud y a la educación. De esta manera, el bajo nivel de cumplimiento de los derechos sociales, culturales y económicos restringe las oportunidades de las personas y abre espacios de discrecionalidad. En cambio, esta propuesta afirma, que en una situación en donde los derechos estén garantizados e implementados, la corrupción se reducirá fuertemente.
49. Esta propuesta renueva la teoría del empoderamiento social, expandiendo y protegiendo los recursos sociales y económicos necesarios para ofrecer distintas alternativas de vida a las personas. De esta manera, cuando las personas pobres y organizaciones de base en una comunidad se organizan en redes clientelares para encontrar soluciones a la exclusión económica, social y cultural en la que viven, lo hacen porque es la única respuesta que encuentran para obtener beneficios materiales de primera necesidad, cohesión social y participación política.
50. La reducción de la corrupción es posible, pero los esfuerzos de reforma institucional deben ir acompañados de cambios fundacionales en la sociedad para poder ser sustentables en el tiempo. En otras palabras, la lucha contra la corrupción necesita no sólo de reformas para detectar y sancionar las prácticas corruptas sino también construyendo un sistema de orden público y derechos en el largo-plazo. (Ogundokun 2005).

2. BUENA GOBERNANZA, ANTICORRUPCIÓN Y DERECHOS HUMANOS: PUNTOS DE ENTRADA PARA UNA REFORMA

51. En la primera parte de este estudio mostramos e identificamos las semejanzas y diferencias entre las prácticas de los derechos humanos y las estrategias anticorrupción en la agenda de la buena gobernanza. A primera vista, parecen ser más los principios compartidos que las diferencias. Palabras como participación, rendición de cuentas y transparencia son centrales para ambas agendas y son usadas con la misma intensidad por los activistas de ambos movimientos. Sin embargo, una análisis más atento a la experiencia puede ayudarnos a descubrir profundas diferencias en el contenido de estas palabras y en las prácticas de cada movimiento.

Cuadro: Principios compartidos

Principios	Buena Gobernanza	Derechos humanos
Participación	Si	Si
Rendición de cuentas	Si	Si
Transparencia y derecho a la información	Si (no como derecho)	Si
No discriminación	Si (implícitamente)	Si
Disponibilidad	No	Si
Accesibilidad	No	Si
Acceptabilidad	No	Si
Adaptabilidad	No	Si

Adaptado de ICHR, 2005

52. Creemos que el uso compartido de estos principios, aunque puedan tener significados distintos, tienen el potencial para funcionar como un puente entre la práctica de derechos humanos y las estrategias anti-corrupción, y como punto de entrada para que los principios de derechos humanos influyan en el diseño e implementación de nuevas estrategias anti-corrupción.
53. A continuación vamos a analizar los tres principios básicos de la rendición de cuentas, la transparencia y la participación. El análisis se va a concentrar en demostrar cómo estos principios pueden mejorar el impacto de las estrategias anticorrupción a través de la práctica de los derechos humanos.
54. El principio de no discriminación, fundamental para los derechos humanos, pero tímidamente implícito en la agenda de buena gobernanza, será transversalizado para promover la inclusión de los grupos vulnerables durante la implementación de los otros tres principios.
55. Y por último, vamos a seleccionar dos de los estándares para medir la realización de los derechos sociales (disponibilidad y accesibilidad) como un mecanismo para exponer la corrupción en la prestación de servicios sociales básicos.

Rendición de cuentas: los débiles le exigen a los poderosos

56. El discurso y la práctica de la rendición de cuentas se ubica en el eje central de cualquier estrategia anti-corrupción. Frente al abuso de poder y la corrupción, las personas reclaman justificaciones y sanciones. En teoría, los sistemas de rendición de cuentas cumplen esta doble función de obligar a los que ejercen el poder a dar explicaciones sobre sus acciones, y de hacerlos vulnerables a sanciones cada vez que incumplan sus obligaciones (Shedler 2000).
57. La rendición de cuentas es, en síntesis, una relación entre los que ejercen y tienen más poder y lo que menos poder tienen. Es una manera de ofrecerle a los ciudadanos/as un medio concreto para controlar la conducta de los políticos, funcionarios públicos a quienes se les delegó el poder (IDS 2004). Pero se trata de una variedad de poder particular: se trata de tener la capacidad de demandar a alguien que se comprometa a dar explicaciones y justificar sus decisiones y acciones, y/o la capacidad de imponer sanciones cuando su desempeño está por debajo del nivel esperado o pactado (Goetz 2002).

58. En teoría, la rendición de cuentas describe una relación en donde A le rinde cuentas a B, porque: A está obligado a explicar y justificar sus acciones a B, y/o A está expuesto a sufrir sanciones si su conducta o justificaciones no satisfacen las expectativas de B.
59. La operación de rendir cuentas se puede llevar a cabo a través de dos ejes espaciales, el horizontal y el vertical (O'Donnell, 1997). Los ejes espaciales indican el eje de operación de las instituciones de control. El concepto de rendición de cuentas horizontal está asociado a un sistema de controles intra-estatales, mientras la rendición de cuentas vertical implica la operación de controles externos al estado desde la sociedad civil. Así, esta clasificación remarca la direccionalidad del sistema de control y el ámbito en el que se operacionaliza la rendición de cuentas². Mientras que la rendición de cuentas horizontal se implementa a través de una red de instituciones dentro del Estado, las cuales se controlan y equilibran mutuamente, la rendición de cuentas vertical se concreta desde afuera del Estado, a través de un control social externo.
60. Las reformas anti-corrupción impulsadas por la agenda de la buena gobernanza priorizaron las reformas tecnocráticas y legalistas, desde arriba, con el objetivo de mejorar la rendición de cuentas horizontal. En cambio, el amplio campo de la rendición de cuentas vertical ofrece canales de participación y movilización para que los distintos grupos sociales afectados por la corrupción puedan reclamar sus derechos a un acceso libre de corrupción a los recursos y servicios esenciales para asegurar sus vidas.
61. Así, la diferencia entre los dos ejes espaciales de control no es menor. Como veremos más adelante, las diferencias en la naturaleza y el desempeño de mecanismos de la rendición de cuentas horizontal y vertical tienen implicancias prácticas de primer orden para la inclusión de la perspectiva de los derechos humanos en el diseño e implementación de estrategias anticorrupción.

Los sistemas de rendición de cuentas horizontales: instituciones formales sin control

62. En la mayoría de los países el mapa de instituciones de rendición de cuentas es extenso y variado. Podemos encontrar al poder ejecutivo, el legislativo y el judicial ejerciendo y cumpliendo el clásico papel de frenos y contrapesos, tratando de garantizar una estricta y republicana división de poderes. El clásico proceso de frenos y contrapesos se basa en lo que James Madison (1788) visualizó como un sistema para neutralizar las ambiciones de poder entre las 3 ramas del estado: o sea, que la ambición de un poder tiende, al menos en teoría, a neutralizar la ambición de otro poder. Así, el poder ejecutivo le veta leyes al congreso; el congreso aprueba o no la ley de presupuesto, y en raras ocasiones llama a juicio político al ejecutivo; mientras el poder judicial revisa la inconstitucionalidad de las leyes sancionadas por congreso y el ejecutivo. Estos son, en general y a modo de ejemplo, los instrumentos fundamentales con que cuenta el sistema de frenos y contrapesos para evitar y controlar la concentración excesiva de poder en una sola rama del estado.
63. En las últimas dos décadas, bajo el paradigma de las reformas de la buena gobernanza, y debido en parte al fracaso de la operacionalización de la clásica regla de frenos y contrapesos frente a la corrupción estructural, se han creado una serie de nuevas instituciones de rendición de cuentas en la mayoría de los países de América Latina, Asia y África, que vienen a complementar los controles tradicionales: defensorías del pueblo,

² Ver anexo 1

oficinas anti-corrupción, auditorías generales y fiscalías son algunas de las principales instituciones.

64. Sin embargo, la cantidad y variedad de instituciones de control no garantiza una mejor rendición de cuentas. Por el contrario, para que estas nuevas instituciones de rendición de cuentas puedan controlar la concentración y abuso del poder sin superponerse, competir ni neutralizarse, deben poder desarrollar la habilidad para coordinarse de tal modo que puedan operar como una red de agencias, y contar con un poder judicial comprometido con la práctica de rendir cuentas, cerrando el sistema desde arriba (O'Donnell 1999). Como veremos más adelante, muchas de estas nuevas instituciones de rendición de cuentas no están equipadas con la autoridad jurisdiccional para aplicar sanciones. Por lo tanto, el impacto de sus informes, dictámenes o resoluciones estará condicionado, en última instancia, por el grado de compromiso y activismo que tengan los/las jueces con el control y la sanción de prácticas abusivas del poder público.
65. Esta proliferación y variedad de nuevas instituciones de rendición de cuentas horizontales creadas durante las dos últimas décadas, a partir de la transición a la democracia, pueden agruparse en estas tres grandes categorías.

Instituciones supremas de auditoría

- *Contraloría General*
- *Tribunal de Cuentas*
- *Auditoría General*
- *Corte de Cuentas*
- *Fiscalización Superior*

Organismos de denuncia e investigación

- *Procuraduría General*
- *Ministerio Público*
- *Fiscalía General*

Organismos para la defensa de los derechos de los ciudadanos

- *Defensoría del Pueblo*
- *Procuraduría para la Defensa de los Derechos humanos*
- *Comisión Nacional de Derechos humanos*

66. El cuadro de arriba nos muestra que existe una amplia variedad de estas instituciones, y dentro de cada categoría, y entre categorías, vamos a encontrar una extensa diversidad de arreglos institucionales en función de la ubicación institucional, el grado de autonomía funcional, la fuente de financiamiento, las reglas para la selección y nombramiento de sus responsables, y el grado de vinculación de sus dictámenes, entre otras variables importantes de diseño institucional.
67. A continuación, vamos a tomar el caso de América Latina y comparar muy brevemente las principales características formales y operacionales de aquellas instituciones de rendición de cuentas horizontales que tienen indirectamente algún tipo de intervención en el control de la corrupción y el abuso de poder.

Instituciones autónomas de auditoría

68. Las instituciones autónomas de auditoría (IAA) tienen asignada la responsabilidad de fiscalizar el gasto público y controlar las finanzas públicas. Y, al menos en teoría, cumplen un papel fundamental en promover la transparencia y la rendición de cuentas sobre el proceso presupuestario, el cual fue tradicionalmente dominado por el Poder ejecutivo. Desde este punto de vista, las IAA ocupan un papel relevante en la economía política de las finanzas públicas y en la relación presupuestaria entre el Poder ejecutivo y el Legislativo.
69. En América latina encontramos una tendencia general hacia el diseño formal de IAA autónomas o semiautónomas, con un mayor o menor grado de autonomía financiera, dependientes del Poder legislativo o funcionando como agencias de apoyo al Poder legislativo. A partir de los distintos arreglos institucionales en cada país, podemos encontrar 2 modelos ideales de IAA y una tercera variante mixta.
70. **Modelo 1:** se trata del modelo con directorio colegiado, independiente del Poder ejecutivo y del Legislativo, con poderes cuasi-judiciales sobre cuestiones administrativas, y que prioriza su operación sobre el control legal de la gestión presupuestaria antes que sobre el desempeño y los resultados. Guatemala, Brasil y El Salvador siguen este modelo.
71. **Modelo 2:** se trata del modelo unipersonal, liderado por un auditor general unipersonal y operando generalmente como una institución auxiliar o de apoyo al Poder legislativo, pero con amplia autonomía. Este modelo carece de poderes judiciales, opera mayormente a través de procesos de auditoría ex-post, y prioriza la fiscalización del desempeño y los resultados. Este es el modelo que sigue la mayoría de los países de la región.
72. **Modelo 3:** se trata de un modelo mixto o híbrido, con un directorio colegiado pero sin autoridad jurisdiccional o poderes cuasi-judiciales. Este modelo de IAA, al igual que el modelo 2, produce informes que no son vinculantes pero deben ser analizados y considerados por el Poder legislativo. Argentina y Nicaragua siguen este modelo.
73. El siguiente cuadro describe en términos generales los principales arreglos institucionales formales de las distintas IAA que operan en América Latina.

País	Institución vinculada al Poder ejecutivo	Institución vinculada al Poder legislativo	Grado de independencia	Acusaciones posibles: juicio de cuentas e infracciones a la ley
Argentina Auditoría Gral. de la Nación		X	Independencia financiera y funcional	
Bolivia Contraloría Gral. de la República	X			
Brasil Tribunal de Cuentas de la Unión		X	Independencia financiera y funcional	X (Juicio de cuentas)
Chile Contraloría Gral. de la República			Independencia institucional	X (Ambos)
Colombia Contraloría Gral. de la República			Independencia institucional	X (Juicio de cuentas)
Costa Rica Contraloría Gral. de la República		X	Independencia financiera y funcional	
Ecuador Contraloría Gral. del Estado			Autonomía administrativa, presupuestaria y financiera	
El Salvador Corte de Cuentas de la República		(Rinde informe ante el Congreso)	Independencia institucional	X (Juicio de cuentas)
Guatemala Contraloría de Cuentas de la República		X	Independencia funcional	X (Juicio de cuentas)
Honduras Contraloría Gral. de la República		X	Independencia funcional y administrativa	
México Entidad de Fiscalización Superior de la Federación		X	Autonomía técnica y administrativa	
Nicaragua Consejo Superior de la Contraloría Gral. de la República		X	Autonomía funcional y administrativa	
Panamá Contraloría Gral. de la República			Independencia institucional	X (Juicio de cuentas)
Paraguay Contraloría Gral. de la República Tribunal de Cuentas		X		

Perú Contraloría Gral. de la República			Independencia institucional	
Rep. Dominicana Contraloría General Cámara de Cuentas	X			
Uruguay Tribunal de Cuentas de la República		X	(Autonomía funcional)	
Venezuela Contraloría Gral. de la República			Poder Ciudadano (autonomía funcional, administrativa y de organización)	

Adaptado de Carrillo (2005)

74. Sin embargo, la forma no lo es todo. La independencia y eficacia de las IAA no sólo están condicionadas por su diseño y ubicación institucional. Existen otras variables asociadas a la organización y funcionamiento del estado en general que influyen en la operación de estas instituciones. Por ejemplo: las intervenciones directas del Poder ejecutivo o un Congreso con mayoría oficialista, tienden a influir directamente en la autonomía y eficacia de los distintos modelos de IAA.
75. Un ejemplo de este argumento es el caso de la IAA de Guatemala, con un diseño institucional formalmente independiente, equipada con autonomía financiera y funcional, y con poderes judiciales para sancionar la corrupción. Pero con un desempeño abiertamente ilegal, por el cual el último contralor de cuentas (2002-2006) fue condenado a 17 años de prisión por delitos de peculado y lavado de dinero, mientras que el contralor de cuentas que desempeñó funciones durante 1998-2002 fue procesado por el fraude de haber desviado 8 millones de U\$S de la superintendencia de administración tributaria.
76. Otro ejemplo de la clásica intervención del Poder ejecutivo sobre la autonomía de la IAA lo encontramos en la reforma constitucional de 1999 de Nicaragua. Antes de la reforma de 1999, la IAA era unipersonal y autónoma, pero como consecuencia de una serie de investigaciones que derivaron en acusaciones de corrupción y enriquecimiento ilícito contra el Poder ejecutivo, se llevó a cabo una reforma constitucional que modificó la dirección unipersonal por una dirección colegiada, nombrada por el Poder ejecutivo. Y al poco tiempo, después de la reforma, el Contralor General de la República fue destituido y procesado penalmente a partir de una denuncia del Presidente de la República Arnoldo Alemán, el cual fue condenado 4 años después (diciembre 2003) a 20 años de prisión por el delito de lavado de dinero, fraude, malversación de caudales públicos, asociación para delinquir y delito electoral en perjuicio del Estado.

Ombudsman

77. Durante las últimas dos décadas la mayoría de todos los países de América Latina han creado una nueva institución llamada Defensor del Pueblo³, Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, o Comisión Nacional de Derechos humanos

³ Para facilitar la lectura vamos a agrupar los tres tipos en la categoría del Defensor del Pueblo.

78. El Defensor del Pueblo (DP) latinoamericano sigue el modelo español, en oposición al modelo escandinavo. Esto quiere decir que la operación del DP va mucho más allá del control de los actos administrativos del Estado, sino que el DP recibe denuncias e inicia acciones por violaciones de los derechos humanos, le exige al Estado rendir cuentas sobre cualquier práctica abusiva de poder sobre los/las ciudadanas, y genera presión sobre el Poder ejecutivo para la realización progresiva de los derechos económicos, sociales y culturales.
79. La tendencia regional es a encontrar DP vinculados al Poder legislativo; emiten dictámenes que no son vinculantes; deben presentar informes periódicos al Congreso; son instituciones relativamente autónomas; la autoridad es nombrada por el Congreso y casi siempre con mayoría calificada.
80. En el siguiente cuadro mostramos las principales características del diseño institucional del DP en América Latina.

País	Año de fundación	Vínculo con el Legislativo	Tipo de autonomía formal
Argentina Defensoría del Pueblo	1993	X	Autonomía funcional y financiera
Bolivia Defensor del Pueblo	1994	X	Autonomía institucional
Colombia Defensor del Pueblo	1991		
Costa Rica Defensoría de los Habitantes de la República	1992	X	Autonomía funcional y discrecional
Ecuador Defensoría del Pueblo	1998	X	Autonomía funcional y financiera
El Salvador Procuraduría para la Defensa de los Derechos humanos	1993	X	Autonomía institucional
Guatemala Comisión de Derechos humanos	1985	X	Autonomía operativa
Honduras Comisionado Nacional de los Derechos humanos	1992	X	Autonomía operativa y financiera
México Comisión Nacional de Derechos humanos	1990	X	Autonomía funcional y financiera
Nicaragua Procuraduría para la Defensa de los Derechos humanos	1995	X	Autonomía institucional
Panamá Defensoría del Pueblo	1997		Autonomía institucional
Paraguay Defensoría del Pueblo	1992	X	Autonomía funcional
Perú Defensoría del Pueblo	1993	X	Autonomía operativa

Rep. Dominicana Defensor del Pueblo	2001		
Venezuela Defensoría del Pueblo	1999		Autonomía institucional

Fuentes: Adaptado de Carrillo (2005)

81. Sin embargo, una vez más, la forma no lo es todo. Factores políticos como una mayoría en el Congreso controlada por el Ejecutivo puede bloquear las iniciativas del DP. Otro factor clave para que el DP cumpla con su meta está directamente asociado al desempeño del poder judicial. Debido a la falta de poder sancionatorio del DP, la eficacia de sus investigaciones y denuncias están condicionadas por el grado y tipo de activismo judicial que practiquen los tribunales y por el compromiso del congreso en controlar al ejecutivo. Y dado que en la mayoría de los países de la región el poder judicial no comparte ni apoya la agenda redistribucionista y garantista del DP, su impacto termina siendo, en general, muy limitado. Un ejemplo de esto lo encontramos en el desempeño del defensor del pueblo peruano durante el gobierno de Fujimori. Durante este período, el DP fue la única institución de rendición de cuentas horizontal que no había sido capturada por la red de corrupción del poder ejecutivo montada por Montesinos. Operando de manera aislada, y enfrentando a un poder judicial alineado con el poder ejecutivo, las investigaciones y sistemáticas denuncias del DP tuvieron un impacto muy marginal, aunque el DP contaba con un amplio apoyo de las organizaciones de derechos humanos de todo el país.

El Ministerio Público

82. En América Latina, las funciones de investigar los delitos de acción pública y promover la persecución penal ante los tribunales están asignadas a diferentes instituciones: el Ministerio Público⁴, la Procuraduría General o Fiscalía General. La creación de estas nuevas instituciones de rendición de cuentas fue un producto directo de la reforma masiva que se aplicó a los sistemas de justicia penal en la mayoría de los países de América Latina. Esta reforma fue un intento por superar el sistema inquisitivo de justicia penal y establecer sistemas acusatorios más democráticos y transparentes. La reforma introdujo la novedad del juicio oral y público en reemplazo del juicio escrito y separó la función de investigar y acusar del proceso de juzgamiento. Siendo este factor, que el mismo juez que investigaba también juzgaba, una de las principales características del sistema inquisitivo de justicia penal. En este contexto de la reforma, el Ministerio Público (MP) pasó a ocuparse fundamentalmente de formular la acusación y llevar adelante el procedimiento penal; y defender los intereses del Estado y los derechos humanos de los y las ciudadanas.
83. El siguiente cuadro muestra algunos de los arreglos institucionales básicos del MP en América Latina.

⁴ Si bien estas instituciones no son idénticas, vamos a utilizar indistintamente el nombre de Ministerio Público para describir factores generales a los tres tipos.

País	Nombre de la entidad	Institución vinculada al Poder judicial ¹	Institución independiente o extrapoder	Período de mandato
Argentina	Ministerio Público Fiscal y Ministerio Público de la Defensa		X	No definido en la Constitución
Bolivia	Fiscalía General de la República		X	10 años
Brasil	Ministerio Público de la Unión o de los Estados	X	Autonomía funcional y administrativa	2 años
Chile	Ministerio Público		X	4 años
Colombia	Procuraduría General de la Nación		X	4 años
Costa Rica	Fiscalía General de la República	X	Plena independencia funcional	10 años
Ecuador	Ministerio Público		X	6 años
El Salvador	Procuraduría General de la República		X	3 años
Guatemala	Fiscalía General y Procuraduría General de la Nación		X	5 años
Honduras	Ministerio Público		X	5 años
México	Ministerio Público Federal	X		Ilimitado
Nicaragua	Ministerio Público		X	5 años
Panamá	Ministerio Público	X		10 años
Paraguay	Ministerio Público	X	Autonomía funcional y administrativa	5 años
Perú	Ministerio Público		X	3 años
Rep. Dominicana	Ministerio Público	X		Ilimitado
Uruguay	Ministerio Público		Independencia técnica	Indefinido
Venezuela	Ministerio Público			7 años

Fuente: adaptado de Carrillo (2005)

84. Una vez más, el diseño institucional se enfrenta a la política real. A pesar de los esfuerzos para dotar de autonomía y capacidad de acción al MP, una de las prácticas típicas de la región sigue siendo la intervención del poder ejecutivo en la agenda y práctica del MP (Duce 1999), hecho que bloquea cualquier iniciativa independiente para controlar la corrupción administrativa y prevenir o reparar la violación de derechos humanos.
85. En términos generales, las principales debilidades y fallas que se han identificado en la operación del MP en América Latina están asociadas a tres factores: 1) La captura del MP tanto desde poder ejecutivo como del poder judicial, generando un proceso de politización a causa del primero y/o de judicialización por el segundo; 2) ausencia o mala coordinación con otras instituciones clave como la policía y los jueces; y 3) el mal equipamiento del MP en términos de recursos humanos, económicos y materiales.

86. Hasta acá repasamos las principales instituciones y prácticas de rendición de cuentas horizontal. A la práctica tradicional de frenos y contrapesos le siguió en las últimas dos décadas de democratización el diseño y operación de nuevas instituciones autónomas de control. Sin embargo, la inclusión masiva de estas nuevas instituciones para controlar la corrupción no ha generado los resultados esperados (TI, 2006). Hemos analizado el caso de América Latina para comprender mejor las principales causas del fracaso de estas reformas. En general, las instituciones formales de rendición de cuentas presentan un fuerte sesgo contra las demandas ciudadanas, que se vuelve más grave cuando se trata de personas pobres (Anderson 2003). Este sesgo contra la pobreza en la operación de las instituciones de rendición de cuentas genera como consecuencia la proliferación de problemas cotidianos como la falta de acceso a servicios sociales básicos, la discriminación en las escuelas y hospitales públicos, el abuso policial, la asignación clientelar de recursos públicos, y la inacción de los jueces frente a la violación de derechos humanos, entre otros (HDR 2002).
87. Antes de pasar a describir las principales características de la rendición de cuentas vertical, es necesario analizar críticamente, desde la perspectiva de los derechos humanos, el papel fundamental que le toca jugar al poder judicial en el control de la corrupción y su bajo desempeño.

El poder judicial: la pieza clave del sistema de rendición de cuentas.

88. Porque las decisiones judiciales determinan la distribución de poder y riqueza en nuestras sociedades, el sistema judicial estuvo desde sus orígenes expuesto a ser capturado para beneficio de intereses sectoriales (Ackerman, 1999). Para evitar este fenómeno el poder judicial fue diseñado para mantenerse independiente frente a todo tipo de interés político o económico. En la mayoría de los países, los principales mecanismos implementados para lograr este objetivo fueron: 1) el modo indirecto de elección y 2) la conservación del cargo mientras dure la buena conducta. Como lo describe Jennet (2007), existen también un extenso cuerpo de estándares internacionales que regulan la conducta de los jueces y la integridad del sistema judicial.
89. Sin embargo, bajo el paradigma de las reformas para la buena gobernanza, se comprendió que durante las últimas dos décadas los sistemas judiciales fueron funcionales al proyecto de las dictaduras militares y los gobiernos autoritarios. En este contexto, se implementaron a partir de los años 80's una serie de reformas que fueron desde adoptar medidas de carácter legislativo, modificando o derogando leyes, reglamentos, usos y prácticas que lesionaran los derechos humanos y el sistema democrático; hasta adoptar las medidas de administración y gestión necesarias para elevar los estándares del respeto de garantías y de la eficiencia del sistema de justicia. Sólo el Banco Mundial reporta que ha apoyado en América Latina 330 proyectos de "estado de derecho" gastando \$2.9 billones de dólares desde 1990⁵.
90. Sin embargo, los sondeos dan cuenta de que la opinión de la ciudadanía respecto del sistema de justicia, tradicionalmente mala, no ha mejorado su transparencia ni su desempeño en el control de la corrupción. Lejos aún de las expectativas creadas por la reforma judicial, (Bou, 2004:24), las evaluaciones recientes reconocen que aún son regla en la mayoría de los países la arbitrariedad y corrupción del sistema de justicia. Si

⁵ Hasta esa fecha, USAID era uno de los principales financistas de proyectos de reforma judicial. Desde 1984 hasta 1993, USAID invirtió 46 millones de dólares en América Latina. (GAO; 1993).

analizamos en detalle el Barómetro Global sobre Corrupción 2006 de TI⁶ vamos a poder verificar que el poder judicial aparece como una de las 14 instituciones de la democracia más afectadas por la corrupción. En el sudeste europeo (Albania, Bulgaria, Croacia, Kosovo, Macedonia, Rumania, Serbia y Turquía) el poder judicial es evaluado como la institución más afectada por la corrupción (4.1) junto a los servicios médicos (4.1), seguido muy de cerca por los partidos políticos (4.0) y el Congreso (4.0). En África (Camerún, Congo (Brazzaville), Gabón, Kenya, Marruecos, Nigeria, Senegal y Sud África) el poder judicial aparece en el tercer lugar (4.0) siguiendo de cerca de los partidos políticos (4.2) y a la policía (4.6), la institución más afectada por la corrupción. En América Latina (Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, República Dominicana, México, Panamá, Paraguay, Perú y Venezuela) el poder judicial evaluado en segundo lugar (4.1) entre las instituciones más corruptas, siguiendo muy cerca de los partidos políticos (4.2) y al Congreso (4.2).

91. En este escenario global, el poder judicial no parece ser la institución mejor preparada para cerrar el sistema de rendición de cuentas desde arriba, como lo señala O'Donnell. Por esta razón, muchas de las reformas al sistema de rendición de cuentas a través de la creación de nuevas instituciones autónomas de control que acabamos de analizar no han logrado cumplir sus objetivos. En parte, porque los altos niveles de corrupción en el poder judicial y en consecuencia la falta de compromiso con el control de la corrupción, ha generado que la mayoría de los informes y dictámenes elaborados por las instituciones autónomas de control pierdan toda su eficacia e impacto.
92. Por otro lado, la corrupción en el poder judicial afecta desproporcionalmente a las personas pobres (Jennett, 2007). Dado que “El sistema legal ofrece un campo en el cual las personas pueden controlar a los líderes políticos y los funcionarios públicos, protegerse de la explotación por parte de aquellos con más poder, y resolver conflictos individuales o colectivos. El acceso a la justicia es entonces no sólo central para la realización de los derechos garantizados constitucionalmente, sino también para los objetivos más amplios de desarrollo y reducción de la pobreza...Hacer que las instituciones legales sean accesibles y receptivas para las personas pobres es uno de los mayores desafíos que confrontan las iniciativas de reforma legal y judicial” (Anderson, 2003). En este sentido, el enfoque de derechos humanos es clave para focalizar los programas de acceso a la justicia en las personas pobres. Estas personas en general tienen poco acceso a las instituciones legales, y son usuarias infrecuentes de los sistemas de justicia. (Anderson, 2003). Entre las causas de la falta de acceso, además de los factores económicos antes mencionados, se reconocen otras. Entre ellas, la desconfianza a usar los instrumentos legales, atribuida principalmente a la violencia que las personas pobres reciben de las instituciones judiciales⁷; el hecho de vivir en situaciones de ilegalidad, lo que hace que acercarse a las cortes del poder judicial pueda poner en riesgo su calidad de vida⁸; el lenguaje formal y técnico utilizado por las instituciones judiciales

⁶ El Barómetro Global de TI califica con 1 a las instituciones nada corruptas, y 5 a las extremadamente corruptas. Para conocer la metodología completa del informe ver: www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/gcb/2006

⁷ “Las personas pobres raramente aparecen ante los tribunales como otra cosa que no sea acusadas. Esto no es sorpresa, si se tiene en cuenta que la función judicial es concebida como un proveedor de servicios en un mercado dominado por la demanda. Las personas pobres poseen capacidad limitada para expresar una demanda efectiva por cualquier bien o servicio, y no existe ninguna razón por la cual la justicia debiera ser diferente. Los costos reales de comprometer a un abogado, el costo de oportunidad del tiempo pasado en la corte, y el nivel general de capacidad y educación requerido para litigar efectivamente sirven como incentivos negativos”. (Anderson, 2003)

⁸ “Usualmente ellas viven en varias formas de ilegalidad –en su vivienda o trabajo, el uso de electricidad, etc.- y se encuentran con el sistema de justicia primordialmente a través de la persecución penal”. (Anderson, 2003)

(analfabetismo legal), el racismo y el sexismo (UNDP, 2002).

La rendición de cuentas vertical: más allá de las instituciones formales

93. En general, desde una interpretación restringida, la rendición de cuentas vertical se asocia a la dimensión electoral, a la posibilidad de que los ciudadanos a través de elecciones razonablemente libres y regulares puedan castigar o premiar a los gobernantes votando a favor o en contra de ellos en la próxima elección. Sin embargo, el voto constituye un mecanismo demasiado débil e imperfecto⁹ para controlar la conducta de los funcionarios públicos. Una interpretación más amplia y radical sobre la naturaleza y operación de la rendición de cuentas vertical incluye numerosos e innovadores mecanismos de control social que se han implementado para hacer del control vertical una actividad permanente entre elección y elección. Estas nuevas experiencias verticales de rendición de cuentas incluyen la participación de numerosos y distintos actores sociales: asociaciones civiles, ONG, cooperativas y movimientos sociales, y se ubican en la intersección entre los derechos y los recursos/servicios sociales básicos.
94. Desde esta perspectiva, la rendición de cuentas horizontal estaría asociada a la lucha de los grupos desaventajados por el acceso libre de corrupción al derecho a la salud, vivienda, agua, tierra, etc. Como lo demuestra los estudios realizados por Terracino (2007) y Alolo (2007), la corrupción en la prestación de estos servicios básicos afecta desproporcionadamente a los grupos más vulnerables (mujeres pobres, indígenas, ancianos, etc.).
95. Incluir la perspectiva de derechos humanos y transversalizar el principio de no discriminación en las prácticas de rendición de cuentas frente a la corrupción en el acceso a los recursos básicos tendría el potencial de mejorar la efectividad de las estrategias anti-corrupción implementadas hasta ahora en el marco de las reformas de la buena gobernanza. Mientras estas últimas reformas se focalizaron fundamentalmente en los mecanismos verticales de rendición de cuentas y priorizaron las reformas legalistas y tecnocráticas a través de la creación de nuevas instituciones independientes de control y reformas a los sistemas de justicia, la inclusión de la perspectiva derechos humanos se enfocaría en las estrategias verticales de rendición de cuentas. Desde esta perspectiva, la rendición de cuentas se vuelve un proyecto político (Newell and Wheeler, 2005) con capacidad para visibilizar los conflictos de poder y promover canales para la participación y el control social en el acceso libre de corrupción a los recursos, enfocándose especialmente en los grupos más vulnerables.

Esta nueva agenda de estrategias anticorrupción puede estructurarse a través del siguiente marco conceptual.

⁹ Przeworski y Stokes sostienen que por una parte “las instituciones democráticas no contienen mecanismos de efectivización de la representación prospectiva” y, por la otra, “la votación retrospectiva, que toma como información sólo el desempeño pasado de los funcionarios, no es suficiente incentivo para inducir a los gobiernos a actuar con responsabilidad”. En un trabajo más reciente Przeworski insiste en que “las elecciones son inherentemente un instrumento burdo de control dado que los votantes sólo una decisión que tomar en relación con todo el paquete de políticas gubernamentales tomadas a lo largo de una gestión de gobierno” Przeworski, Stokes, y Adaptado de Manin (comps), *Democracy, accountability and representation*, Cambridge University, introd., 1999.

¿Quien?	Tipo de estrategia		Derecho reclamado	Recurso/servicio involucrado	Corrupción: zonas de riesgo	Principales responsables
	Formal	Informal				
Grupos indígenas de Veracruz, México	Negociación con el gobierno municipal	Bloqueo de represa. Consejo ciudadano por el agua.	Derecho al agua	Agua	-Privatizaciones -Regulación	-Empresas privadas -Agencia reguladora
Organizaciones comunitarias, Cabo, Brasil	Participación en Consejos de Salud		Derecho a la salud	Servicios de salud adecuados	-Contrataciones	-Ministerio de Salud -Prestadoras de servicio
Asociación de inquilinos, Mombasa, Kenya	Tratados internacional	Bloqueando construcciones ilegales Alianza con los medios de comunicación Movilizando a los residentes	Derecho a la vivienda	Acceso a una vivienda digna	-Asignación de títulos	-Gobierno -Propietarios de tierra
Comunidades pobres en el delta del Níger		Teatro Protestas	Derecho al trabajo Derecho a un medio ambiente sano	Petróleo	-Regulación	-Agencia reguladora -Empresas multinacionales
Movimientos de desocupados, Argentina	Participación en consejos consultivos	Corte de rutas, piquetes urbanos	Derecho de inclusión social	Ingreso mínimo	-Asignación de programas sociales	-Gobierno
Líderes locales, provincia de Petorca, Chile	Participación en procesos de consulta		Derecho a un medio ambiente sano	Minería	-Regulación	-Agencia reguladora -Empresa minera
Grupos locales y ONG internacionales	Panel del WB Lobby internacional	Protesta Medios de comunicación Alianzas con ONG int.	Derecho a un medio ambiente sano Trabajo Tierra	Energía Agua	Contratación Regulación	Empresas Gobierno

Fuente: adaptado de Newell and Wheeler, 2005.

96. Este marco conceptual tiene como función moldear la forma de nuevas estrategias anti-corrupción focalizando la estrategia en los recursos involucrados y transversalizando la acción de rendir cuentas a través de los derechos sociales involucrados. Desde esta perspectiva, la naturaleza de los recursos y quién tienen derecho a acceder a esos recursos define las posibilidades de redistribución, de justicia social y de exposición de la corrupción. En este marco, el discurso y la práctica de los derechos humanos visibiliza y expone las relaciones desiguales de poder y los conflictos que están en juego. Una visión apolítica de las estrategias de rendición de cuentas basadas sólo en reformas legales o institucionales es poco probable que logre modificar las condiciones que

promueven la corrupción y el abuso de poder desde los gobiernos y el mercado. De hecho, muchas de las estrategias verticales de rendición de cuentas ejemplificadas en este documento no se canalizan a través de ninguna de las instituciones formales de rendición de cuentas promovidas por la agenda anti-corrupción de la buena gobernanza durante los últimos 20 años.

97. Otro aspecto clave de la utilización de principios de derechos humanos en una política de rendición de cuentas es la posibilidad de identificar con claridad quién son los titulares de derechos y quiénes cargan con las obligaciones. Dado que la corrupción involucra a múltiples actores, la clara asignación de responsabilidades facilita la rendición de cuentas. Muchos conflictos de rendición de cuentas a nivel local, están enmarcados en una política global donde los principales actores obligados, estatales y privados, están bajo permanente cambio. Esto se ve reflejado como en ningún otro ejemplo en la comercialización de los recursos naturales (agua, minerales, tierra, etc.). Detrás de estas actividades existen fuertes incentivos por parte de las empresas para influir en las regulaciones de los gobiernos. En los casos de corrupción o captura del estado en las actividades extractivas de minerales podemos encontrar una variedad de actores involucrados como grupos indígenas, ONG locales e internacionales, gobiernos, empresas locales y corporaciones multinacionales. En este punto, la clara definición de quiénes son los titulares de derechos frente a los que cargan con las obligaciones es un factor clave para diseñar e implementar una política de rendición de cuentas con capacidad para prevenir o exponer la corrupción.
98. En el marco de este estudio sostenemos que las causas que generan la corrupción en diversas actividades como la prestación de servicios de salud, educación o agua potable; en la regulación de las industrias extractivas de minerales; o en la asignación de títulos de propiedad de la tierra o vivienda, deben ser desafiadas desde el discurso y la práctica de los derechos humanos con el objetivo de lograr cambios sistémicos en la distribución del poder entre los diferentes grupos involucrados: el gobierno, las empresas nacionales/multinacionales, y las víctimas directas de la corrupción.

Transparencia: información con derechos

99. Si bien no hay una definición común sobre qué es la transparencia¹⁰ en la administración pública, la mayoría de las definiciones destacan que el incremento de un flujo de información accesible, precisa, entendible y oportuna es un factor fundamental para determinar el grado de transparencia en la gestión del Estado. Las definiciones varían según las instituciones que las enuncian, sea esta la OCDE, el FMI o la Organización Mundial del Comercio. Sin embargo, todas estas definiciones se refieren a la publicación o al flujo de información pero no hacen ninguna referencia directa al derecho de acceso a la información pública. Darbshire (2007) completa este cuadro de situación explicando que hasta hace muy poco el derecho a la información no era considerado por las organizaciones internacionales de derechos humanos como una obligación positiva de los gobiernos sino que se interpretaba como una obligación de los gobiernos a no interferir en el flujo de información. Recién en 2002 la Comisión Africana de Derechos Humanos introdujo más explícitamente esta noción de obligación positiva y en 2006 la Corte Interamericana de Derechos Humanos resolvió sin ambigüedades a favor del derecho de acceso a la información pública.

¹⁰ Adaptado de Gruenberg, CH. y Pereyra Iraola, V., Manual de Estudio de Casos: Transparencia, Participación y Rendición de Cuentas. Tinker Foundation, 2007.

100. Así, desde la perspectiva de los derechos humanos una política de transparencia debería articularse en dos planos normativos. En un primer nivel normativo, debería sancionarse y aplicarse un estricto régimen de publicidad para los documentos administrativos que pudieran resultar claves para la toma de decisión de los/las ciudadanas y para el ejercicio de la auditoría social sobre la gestión del Estado. En un segundo nivel, debería sancionarse y aplicarse un régimen de derecho que garantice la realización del derecho subjetivo de todos/as las ciudadanas a poder acceder a la información pública sin necesidad de justificar la causa ni el interés e incluyendo mecanismos efectivos para reclamar administrativa y judicialmente por su incumplimiento.
101. La evolución del derecho de acceso a la información pública a nivel nacional se ha expandido y evolucionado en las últimas décadas, con más de 70 leyes nacionales sancionadas entre 1946 y 2007. A partir de esta extensa experiencia podemos decir que, en términos generales, una ley de acceso a la información (LAI) ideal¹¹ debería seguir ciertos parámetros básicos. El siguiente cuadro ilustra estos principios:

Principios centrales ¹²	Ejemplo de aplicación
Apertura máxima de la información	Las leyes de acceso a la información deben estar guiadas bajo los principios de máxima apertura informativa.
Obligación de transparencia	Las instituciones públicas deben estar bajo la obligación de hacer pública periódicamente información clave.
Promoción de gobiernos abiertos	Las instituciones deben propiciar e impulsar activamente el funcionamiento de gobiernos abiertos.
Alcance limitado de las excepciones	Las excepciones deben estar claras y estrictamente delimitadas y deben someterse a rigurosas pruebas de “daño social” e “interés público”.
Eficiencia en el acceso a la información	Las solicitudes de acceso a la información deben ser procesadas de forma expedita y justa y debe haber la posibilidad de una revisión independiente de todas las respuestas negativas.
Costos	Los/las ciudadanas no deben ser desalentados de exigir información a causa de costos económicos excesivos. Los costos no pueden superar el de fotocopiado o envío postal.
Reuniones abiertas	Las reuniones en las instituciones deberían tener un carácter abierto y público.

102. Las nuevas leyes han aprendido del diseño e implementación de las leyes anteriores y estos principios han sido tomados de distinta manera, siendo en algunas LAI más destacados que en otras.¹³ A pesar de que se han realizado reformas gubernamentales

¹¹ Mendel, Toby. 2003. Freedom of Information Act: A Comparative Legal Survey. UNESCO, Nueva Delhi, India. Citado en Ackerman, John y Sandoval. 2005. Leyes de Acceso a la Información en el Mundo. Cuadernos de Transparencia 7. IFAI. DF, México.

¹² Idem.

¹³ Ackerman, John y Sandoval. 2005. Leyes de Acceso a la Información en el Mundo. Cuadernos de Transparencia 7. IFAI. DF, México.

para promover la transparencia en muchos países, los impactos deseados en términos de mayor efectividad operativa son aún limitados. Fox¹⁴ analiza las nuevas reformas que se han realizado para aumentar la transparencia, afirmando que éstas han estado, en general, más *orientadas hacia fuera* (con la intención de establecer credibilidad internacional) que *orientadas hacia adentro* (logrando, así, incrementar el acceso de información operativa y de impacto a los actores sociales organizados).

103. Sin embargo, la realización del derecho de acceso a la información pública requiere de algo más que reglas formales. El desafío de transparentar la gestión del Estado y de garantizar el acceso a los /las ciudadanas a la información en poder del Estado implica una serie de reformas y medidas positivas que deben ser tomadas por los gobiernos para avanzar en la aplicación efectiva de ese derecho. Para dar un ejemplo de esta secuencia de reformas podemos tomar el caso de México: cuando el Congreso mexicano sancionó la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (11/6/2002) dejó en suspenso la aplicación de la ley por un período de 12 meses a partir de su entrada en vigencia para llevar a cabo las principales reformas administrativas necesarias. La efectiva aplicación de la ley requiere de funcionarios públicos capacitados y motivados, de una sociedad civil conciente de su derecho, de nuevos circuitos administrativos y de una agencia de aplicación independiente y autónoma. Y una vez puesto en su lugar todos estos cambios se requiere de un efectivo monitoreo a cada una de las distintas agencias públicas que conforman el Estado; porque el Estado no tiende a funcionar como una organización homogénea; por el contrario, cada agencia pública o jurisdicción responde muchas veces a incentivos e intereses políticos particulares.
104. La reciente implementación de un monitoreo a la aplicación del decreto 1172 de acceso a la información pública en Argentina da cuenta de este fenómeno. El monitoreo realizado por el Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento¹⁵ consistió en un pedido de información masiva sobre las condiciones de transparencia y control en el otorgamiento de planes sociales de lucha contra la pobreza. El resultado del monitoreo demostró que los dos principales ministerios responsables de la gestión de programas sociales habían desarrollado ambientes institucionales opuestos. Mientras el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social¹⁶ garantizó el libre acceso a la información sobre los padrones de titulares de programas sociales, el Ministerio de Desarrollo Social¹⁷ negó el acceso a esa información amparándose en la Ley Nacional de Protección de Datos Personales bajo el argumento de que los expedientes de programas sociales contienen datos personales de carácter sensible. Esta falta de uniformidad en la interpretación y la práctica del derecho de acceso a la información pública nos permite observar como los dos principales ministerios a cargo de la gestión de programas sociales interpretan de manera contradictoria e incompatible el derecho de acceso a la información pública.
105. Pero la sanción de una ley es sólo la primer etapa de una reforma pro-transparencia, en general hace falta tener poder para inducir la apertura, difusión y entrega de información pública. Por esta razón, la clave para implementar políticas de transparencia es prestar atención a los incentivos de todos los actores sociales involucrados (Weil, 2002). En otras palabras, lo que hay que tener en cuenta es que a medida que estas políticas avanzan en la difusión información pública, se generan costos concentrados para

¹⁴ Fox, J. 2004. Empowerment and Institutional Change: Mapping “Virtuous Circles” of State-Society Interaction en Ruth Alsop, 2004, Power, Rights and Poverty: concepts and connections.

¹⁵ Ver informe: www.cippep.org

¹⁶ www.trabajo.gov.ar/

¹⁷ www.desarrollosocial.gov.ar/

reducidos grupos de actores políticos y beneficios difusos para el resto de la sociedad. Esta particular estructura de costos-beneficios hace que los grupos que eventualmente puedan verse amenazados o comprometidos en su reputación por la difusión de esta información sientan fuertes incentivos para organizarse y restringir el acceso a la información o paralizar las reformas pro-transparencia; mientras que, por el contrario, los incentivos para organizarse de los beneficiarios de las políticas de transparencia tienden a ser mucho más débiles, limitando así la acción colectiva de estos grupos y en algunos casos comprometiendo la sustentabilidad de las reformas pro-transparencia.

106. La aplicación de los principios de derechos humanos a las políticas de transparencia pueden ayudar, en primer lugar, a expandir la interpretación del derecho de acceso a la información como una obligación positiva de los gobiernos, e influir en la inclusión de este derecho en las constituciones y leyes nacionales en los países donde todavía este derecho no fue incluido. En segundo lugar, la operacionalización de los principios de derechos humanos, y en especial el principio de no discriminación, juegan un papel clave en la des-elitización de las políticas de transparencia para garantizar el acceso a la información a los grupos más vulnerables. Si bien no todos los países con LAI han evaluado su desempeño ni han generado datos estadísticos, los escasos datos publicados hasta ahora reflejan una tendencia preocupante. Según Darbshire (2007), en Estado Unidos, después de 40 años de implementación de la ley, menos del 10 % de los pedidos de información son formulados por periodistas y ONG, mientras que la mayoría de los pedidos son realizados por empresas o abogados. En México se detectó un patrón similar, con un 10 % de los pedidos formulados por periodistas, un 20 % por ONG y un 30 % por empresas. Finalmente, un reciente estudio comparado de Justice Initiative (2007) en 14 países comprobó que la discriminación contra grupos minoritario afectó negativamente la cantidad de respuestas recibidas. Mientras las ONG recibieron un 32 % de respuestas a sus pedidos de información, los grupos vulnerables sólo recibieron respuestas positivas a un 11 % de sus pedidos. Estos resultados sólo verifican un dato predecible, que la asimetría de la información entre el gobierno y los ciudadanos se agrava cuando se trata de grupos excluidos. Por un lado, estos grupos carecen de los recursos económicos y culturales necesarios para exigirle información a los gobiernos, y por el otro lado los gobiernos tienden a discriminar a estos grupos estableciendo barreras de acceso a la información o simplemente negándoles la información. En este contexto, los principios y las herramientas de derechos humanos pueden obligar a los gobiernos a publicar información relevante para mejorar las condiciones de vida de estos grupos. Y en segundo lugar pueden empoderar a estos grupos para demandar información pública como estrategia para prevenir o exponer la corrupción. Darbshire (2007) ofrece una serie de casos ilustrativos que muestran como en distintos países se ha usado el derecho de acceso a la información pública para exponer la corrupción en el área de la educación pública y en el acceso al tratamiento del HIV en México, o en la ejecución de proyectos de desarrollo en India.

Participación para el cambio

107. Existe un límite muy difuso entre el concepto amplio de participación y el de rendición de cuentas vertical. De hecho, la rendición de cuentas vertical no es otra cosa que participación. Sin embargo, en el marco de este estudio vamos a diferenciar estos términos para hablar de rendición de cuentas vertical cuando hagamos referencia a estrategias de control externo, con o sin cooperación del gobierno o las empresas, y vamos a referirnos a la participación cuando analicemos procesos participativos convocados por los gobiernos o las empresas. Mientras los primeros tienden a controlar el acceso a los recursos/servicios y exponer la corrupción, los segundos en general son parte de procesos en donde se busca tener en cuenta la opinión y conocer la demanda

de los afectados, con niveles dispares de vinculación y en general muchas probabilidades de ser cooptados.

108. A partir de los programas de ajuste estructural de los 80's, "participación" se transformó en una palabra ubicua en todas las áreas de políticas contra la pobreza. Esta moda también influyó en la agenda de buena gobernanza, la cual como hemos visto más arriba considera a la participación ciudadana como un proceso clave para controlar la gestión de políticas públicas y prevenir la corrupción. Sin embargo, este matrimonio por conveniencia entre las reformas de la buena gobernanza y el enfoque participativo funcionó en muchos casos como una estrategia para despolitizar los procesos de participación y reforzar la autoridad oficial. A nivel local, por ejemplo, esta estrategia muchas veces reprodujo las relaciones clientelares vigentes y profundizó la desigualdad en la distribución del poder.
109. El discurso a favor de la participación se puede implementar a través de un amplio espectro de acciones que van de la participación sin influencia hasta el empoderamiento de minorías que pasan por la experiencia de participar en la toma de decisión.
110. Desde este punto de vista, los principios de derechos humanos tienen mucho que aportar a las estrategias de participación en el control de la corrupción. El principio de no discriminación es una herramienta fundamental para garantizar la inclusión de los grupos desaventajados en los procesos de participación. Muchas estrategias implementadas por TI para prevenir la corrupción en la prestación de servicios sociales o en las contrataciones públicas han incorporado procesos participativos pero sin tener en cuenta seriamente las causas que restringen la participación de los grupos vulnerables. Así, estos procesos terminan por reforzar la influencia de los grupos más poderosos en la toma de decisiones o en el acceso a los recursos básicos. Así, usando el principio de no discriminación como una regla básica de inclusión se puede hacer una clasificación y un análisis más complejo sobre lo que usualmente se entiende de manera genérica y abstracta como participación. De esta manera, tomando en cuenta no sólo a los sujetos incluidos/ excluidos de los procesos participativos, sino también la contribución al capital social comunitario y al fortalecimiento de las organizaciones sociales, surgen cuatro mecanismos de participación¹⁸:
 - ✓ **Instrumental:** Esta forma de participación posibilita un grado mínimo de influencia en la toma de decisiones. La oferta de participación viene establecida en el programa y/o proyecto desde los canales institucionales correspondientes. El flujo de información es unidireccional y los participantes sólo logran aportar una restringida definición de sus necesidades. Los resultados de estos procesos participativos no son vinculantes. Se trata más bien de un proceso que busca extraer información de los participantes
 - ✓ **Consultiva:** Esta forma de participación combina mínima influencia en la toma de decisiones con la identificación de las necesidades de los participantes. Existen o se generan canales a través de los cuales se recibe la opinión y posturas de los que participan respecto de un tema, y la consulta puede ser o no vinculante.
 - ✓ **Gestionaria:** Esta forma de participación implica una mayor influencia en la toma de decisiones pero una limitada satisfacción de las necesidades demandadas. Los actores son considerados como ejecutores y/o gestores de programas y/o proyectos sociales para dar respuesta a problemas locales. En esta forma, los actores

¹⁸ Ver Gruenberg, CH., Pereyra Iraola, V., "Manual de Empoderamiento en programas sociales", Tinker Foundation, mimeo.

participan de un proceso de negociación, producto del cual se establecen acuerdos que tienen carácter vinculante y por lo tanto inciden en la decisión adoptada, sin embargo estos beneficios no necesariamente se transforman en satisfacción de necesidades.

- ✓ **Empoderamiento:** Esta forma de participación combina el grado máximo de influencia en la toma de decisiones con la óptima satisfacción de las demandas. De esta forma, la comunidad desarrolla destrezas y capacidades, fortalece sus espacios y organizaciones y actúa con un sentido de identidad y comunidad propio. El fortalecimiento de las organizaciones y el trabajo en redes facilita una acción eficiente y orientada al cumplimiento de sus metas y proyectos.

111. En este contexto, la transversalización de los principios de derechos humanos en los procesos participativos en el marco de las estrategias anti-corrupción puede prevenir la manipulación de estos procesos, evitando la exclusión o la cooptación de los grupos vulnerables. De otro modo, la implementación de canales de participación sin tener en cuenta las estructuras locales de poder que causan la exclusión o cooptación de los grupos vulnerables puede generar resultados contrarios a los buscados. En la experiencia internacional y en la literatura especializada sobre los conflictos sociales alrededor del acceso a los recursos naturales o servicios básicos este fenómeno se define con nombres tan variados como “la tiranía de la participación”¹⁹, “la voz sin influencia”²⁰, “participación como entusiasmo efímero”²¹, y finalmente como “maquillaje retórico”²². Todas estas expresiones denotan un tipo de participación que no es auténticamente democrático ni autónomo, y a través del cual resulta muy poco probable visibilizar o desafiar las causas estructurales de la corrupción.

3. PRINCIPALES ZONAS DE CORRUPCIÓN Y SU IMPACTO EN LOS DERECHOS HUMANOS

112. Existen entre las responsabilidades de los gobiernos una serie de obligaciones positivas que son fundamentales para la realización de los derechos humanos. Estas actividades pueden involucrar operaciones muy diversas: desde la prestación de servicios públicos, pasando por la asignación de programas sociales para reducir la pobreza, hasta la regulación del sector industrial para proteger el medio ambiente. Al mismo tiempo, todas estas actividades generan oportunidades para la corrupción. A continuación vamos a seleccionar 3 formas de corrupción asociadas a un fuerte impacto negativo en la realización de los derechos humanos. Estas zonas de alto riesgo de corrupción no son las únicas, pero a diferencia de otras, pensamos que pueden funcionar como puntos de entrada para introducir las herramientas de derechos humanos las estrategias anti-corrupción.

La gestión de programas sociales contra la pobreza frente el clientelismo político

113. En el contexto de un proceso que comenzó a mediados de los años ochenta y se intensificó en los noventa, una gran cantidad de países en desarrollo estableció programas destinados a compensar los impactos negativos que las medidas de ajuste

¹⁹ Cooke, B. and Kothari, Y. (2001). “Participation, the new tyranny?” Zed Books.

²⁰ Goetz, A.M. and J. Gaventa (2001). 'From consultation to influence: bringing citizen voice and client focus into service delivery.' IDS Working Paper 138

²¹ Cohen, J. and Uphoff, N. 'Participation's place in rural development: seeking clarity through specificity', World Development.

²² Cernea, M., 'Knowledge from social science for development policies and projects', in M. Cernea (ed.) Putting People First: Sociological Variables in Rural Development, Oxford: Oxford University Press.

estructural estaban teniendo entre los pobres. En este contexto, el criterio de focalización de las políticas sociales le puso fin a la concepción universalista de los servicios sociales y redireccionó los escasos recursos hacia los grupos más marginados dentro del sector más pobre de la sociedad. Siguiendo esta lógica, los programas sociales focalizados fueron concebidos como una forma de intervención más rápida, eficiente y flexible para canalizar subsidios directos y transferir recursos y servicios a la población más afectada por la reestructuración evitando las barreras burocráticas y la falta de transparencia de las líneas ministeriales. Estos programas, aunque insuficientes frente a la demanda de bienes y servicios por parte de la población en situación de pobreza, siguen siendo el principal acceso a los derechos sociales de alimentación, vivienda, salud, trabajo e ingresos. Pero la combinación de políticas sociales focalizadas con prácticas políticas de asistencia poco transparentes, personalizadas y discrecionales, facilitó el clientelismo político como una forma de corrupción.

114. Además, en un contexto institucional donde se desreguló el mercado, se privatizaron las empresas públicas, se achicó el Estado y se recortaron subsidios, los partidos políticos perdieron sus fuentes tradicionales de financiamiento político a través del clientelismo y el patronazgo. En este nuevo contexto de escasez, los programas sociales se convirtieron en uno de los instrumentos más valorados por los partidos políticos para mantener y recuperar sus redes clientelares²³ sin alterar sus compromisos con los organismos financieros internacionales con relación a los niveles de inflación, el déficit fiscal y la tasa cambiaria. Así, a través de los programas sociales focalizados, los partidos políticos pueden alterar discrecionalmente la distribución geográfica de los programas favoreciendo a determinados grupos y discriminando a otros. Desde este punto de vista, a manipulación clientelar de los programas sociales suprime la realización progresiva de los derechos económicos, sociales y culturales, aunque estos derechos hayan sido formalmente reconocidos como tales y el Estado haya comprometido recursos financieros para su realización.
115. Siguiendo los estudios de Bacio Terracino (2007) y Alolo (2007) sobre cómo la corrupción afecta desproporcionadamente a los grupos vulnerables y especialmente a las mujeres pobres, el fenómeno del clientelismo político nos obliga a profundizar este tema y a visibilizarlo aún más. La feminización de la pobreza es algo más que un concepto económico que explica la falta de ingresos de las mujeres en comparación con los varones. Este concepto también toma en cuenta la mayor vulnerabilidad social de las mujeres frente a los riesgos sociales y el abuso de poder producidos por la desigualdad de género (Baden 2000). En general, las mujeres ganan menos ingresos que los varones, experimentan mayores tasas de desempleo, están concentradas en los sectores de ingresos más bajos del mercado de trabajo y están sobre-representadas en los segmentos sociales más pobres.
116. La desigualdad de género también se refleja en el diseño y operación de las instituciones públicas, donde las mujeres enfrentan un acceso restringido a los procesos de toma de decisión y a los espacios de participación. En este contexto, las mujeres son discriminadas y tienen menos acceso a información, servicios sociales y justicia (HDR 2002).

²³ Para analizar más en profundidad recomendamos leer los excelentes trabajos de: Edward L. Gibson and Ernesto Calvo (1997). "Electoral Coalitions and Market Reforms: Evidence from Argentina". Department of Political Science, Northwestern University. Michelle Dion (2000). "The Political Economy of Social Spending: The Mexican Solidarity Program, 1988-1994". Department of Political Science, University of North Carolina at Chapel Hill. Norbert R. Schady (1998) "Seeking Votes: The Political Economy of Expenditures by the Peruvian Social Fund (FONCODES), 1991-95". World Bank

117. La corrupción y el clientelismo también afectan más a las mujeres que a los varones. Si bien se ha discutido extensamente sobre si las mujeres son más o menos corruptas que los varones (IDS 2005), menos atención ha recibido el impacto diferenciado que pueden tener la corrupción y el clientelismo entre mujeres y varones. En primer lugar, la corrupción desvía recursos públicos que podrían ser asignados a políticas contra la pobreza, o sea, que impacta desproporcionalmente sobre el bienestar de las mujeres y sus dependientes. En segundo lugar, en ambientes institucionales controlados por varones, las mujeres no tienen suficiente poder para desafiar la corrupción ni las prácticas clientelares. Y, alternativamente, pueden sufrir formas de clientelismo basadas en la desigualdad de género, como cuando se condiciona la inscripción de una mujer a un programa social a cambio de favores sexuales.
118. Hasta acá hemos analizado brevemente las condiciones institucionales y los incentivos de los políticos que promueven el clientelismo político y como este afecta más a las mujeres que a los varones. A continuación vamos a introducir la perspectiva de derechos humanos como una forma de enfrentar el clientelismo.
119. La pobreza, como fenómeno social, genera exclusión económica, cultural y política. Cualquier respuesta institucional para enfrentar la pobreza debe incorporar una estrategia para atacar cada uno de estos tres tipos de exclusión (Schneider, 2005).
120. En las regiones menos desarrolladas, la respuesta institucional tradicional ha sido el clientelismo político. A la exclusión económica, es decir, la falta de bienes privados (ingreso y consumo) y bienes públicos (servicios sociales y seguridad social), el clientelismo responde a través de una serie de relaciones recíprocas pero verticales por medio de las cuales se intercambian de manera particularista bienes divisibles y de primera necesidad. A la exclusión cultural, basada principalmente en la discriminación y falta de acceso a bienes y espacios culturales, el clientelismo ofrece cohesión social a través de redes de pertenencia que, aunque marcadamente jerárquicas y excluyentes con aquellos que no siguen las reglas, ofrece un espacio compartido y una membresía que permite a las personas organizar sus vidas y darle sentido.
121. Finalmente, frente a la exclusión política, caracterizada por instituciones de baja calidad, autoritarias y discriminatorias, el clientelismo ofrece poder para movilizarse en época electoral, capacidad para articular demandas e inclusive participar en elecciones.
122. Resumiendo: las redes clientelares, aunque basadas en relaciones de subordinación y marcadamente desiguales, ofrecen frente a la exclusión de la pobreza beneficios materiales de primera necesidad, cohesión social y participación política.
123. Desde esta perspectiva, cualquier estrategia para atacar el problema de la pobreza debe ser capaz de ofrecer una mejor alternativa frente a la respuesta del clientelismo.
124. En esta línea, una alternativa de respuesta a la pobreza es una estrategia basada en la práctica de los derechos humanos. Este abordaje considera a la pobreza no como la privación de ingreso, sino como la privación de capacidades (Sen, 1999). La realización de los derechos humanos implica la posibilidad de desarrollar plenamente las capacidades de cada persona. La implementación de una estrategia basada en la práctica de los derechos humanos propone una serie de respuestas que difieren radicalmente de las prácticas clientelares. Si bien el clientelismo ofrece soluciones a corto plazo frente a la exclusión económica, cultural y política, en el largo plazo reproduce la pobreza. Una estrategia basada en derechos, en cambio, ofrece una serie de respuestas con potencial para transformar la pobreza. Así, los derechos guían las políticas de instituciones y procesos concretos a través de los cuales ofrecen una alternativa al clientelismo. Frente a

la exclusión económica, la estrategia basada en derechos promueve la redistribución y la asignación de bienes y servicios sociales en base a criterios universales no particularistas. Frente a la exclusión cultural, el principio de ciudadanía garantiza y respeta la identidad y la diversidad de las personas, sea esta étnica, sexual, de raza, religiosa, política o de género. Finalmente, frente a la exclusión política, la creación y funcionamiento de canales institucionales transparentes y participativos promueven la inclusión política y la cohesión social.

125. En síntesis, mientras la pobreza ofrece una solución al corto plazo, reproduce la pobreza y la desigualdad en el largo plazo. En cambio, la estrategia basada en derechos aspira a transformar la pobreza.
126. En nuestras sociedades actuales los programas sociales focalizados son los únicos servicios sociales que logran llegar directamente a las personas en situación de pobreza. Estos programas son políticas públicas fundamentales, pero no sólo debido a su función redistribucionista²⁴ a través de la transferencia directa de recursos (en dinero o especie). También constituyen un canal para ejercer derechos y recuperar el status perdido de ciudadanía, integrando a las personas en situación de pobreza a la esfera pública a través de la participación y el control de las políticas que afectan sus vidas.
127. Sin embargo, para concretar este cambio es necesario llevar adelante una reforma institucional de los programas sociales y de las agencias públicas vinculadas a su gestión que garantice la operacionalización de tres principios de derechos humanos 1) efectivo acceso a la información sobre criterios de elegibilidad, fechas y lugar de inscripción, plazos de entrega de los beneficios, reglas operativas, estudios de impacto, etc.; 2) genuina participación en la toma de decisión sobre cuestiones de diseño, implementación y control; y 3) sólidos mecanismos de rendición de cuentas capaces de garantizar el acceso a la justicia para aquellas personas que frente a la exclusión de la pobreza son sometidos al abuso de poder.

Contrataciones publicas

128. Un sistema de compras y contrataciones públicas debería alcanzar estos tres objetivos al mismo tiempo:
 - Equidad para garantizar un acceso justo a cualquier oferente que compita por una oportunidad de negocios con el gobierno.
 - Integridad para prevenir y controlar la corrupción durante todo el proceso de contratación
 - Economía y eficiencia para poder contratar bienes y servicios que coticen al precio más bajo posible en combinación con la calidad deseada.
129. Cuando los gobiernos desarrollan la capacidad para garantizar procesos competitivos estos tres objetivos tienden a cumplirse. Así, la competencia garantiza un acceso justo a los empresarios, reduce los precios y reduce las oportunidades para la corrupción. Por el contrario, cuando la corrupción domina los procesos de contrataciones

²⁴ Si bien esta parte del estudio se basa en la calidad de la la gestión de programas sociales contra la pobreza, no estamos sugiriendo que las políticas sociales contra la pobreza deban reducirse a este tipo de intervenciones focalizadas. Por el contrario, creemos que las únicas políticas sociales exitosas en promover el desarrollo social y reducir la desigualdad son aquellas que combinan y complementan una sólida política social universal con estrategias focalizadas para grupos en situación de pobreza extrema.

aumentan los precios de los bienes y servicios mientras la calidad se deteriora. El control de la corrupción en el área de compras y contrataciones públicas es un factor clave que condiciona la capacidad de los gobiernos para prestar servicios públicos.

130. Los gobiernos compran y contratan bienes y servicios para satisfacer la demanda social de bienes públicos como educación, salud, infraestructura y viviendas, entre otros. Por cada dólar extra que se paga sobre el precio más bajo posible, se reduce proporcionalmente la producción de estos bienes públicos. En general los gobiernos gastan un 70 % del presupuesto nacional en contrataciones de bienes y servicios, y si bien no existen datos estadísticos precisos sobre el porcentaje promedio de recargo que pagan los gobiernos debido a la corrupción, TI hace una estimación conservadora del 20 al 25%. Pero además del precio, la corrupción en el sistema de compras y contrataciones distorsiona la asignación eficiente de los recursos públicos haciendo que la inversión pública se realice en obras y servicios que no responden a las necesidades reales de los ciudadanos, sino a los intereses particulares de funcionarios públicos y empresas del sector privado. En síntesis, los procesos de contrataciones son complejos, la transparencia es limitada y la corrupción difícil de detectar.
131. Los procesos de contrataciones públicas tienen cuatro etapas. Cada una de esas etapas presenta diferentes factores de riesgo que deben ser tenidos en cuenta por las organizaciones no gubernamentales que buscan controlar la corrupción en este tipo de procesos. A partir de la experiencia de TI en procesos de evaluación del riesgo de corrupción en las contrataciones públicas en más de 20 países del mundo (TI, 2006) se pudieron identificar los siguientes patrones comunes.

1) Etapa de planificación

132. Factores de riesgo: durante esta etapa, uno de los principales factores de riesgo que caracteriza a los sistemas de contratación en la mayoría de los países es el fenómeno de inflación normativa, lo que implica la superposición de reglas y normas que suelen contradecirse o anularse y dificultan la gestión del área de contrataciones. Adicionalmente, en muchas ocasiones el marco legal establece límites difusos o ambiguos a la facultad de realizar contrataciones directas vía excepciones al procedimiento.
133. Otro factor característico es la escasa planificación o, en su defecto, la existencia de procedimientos inadecuados para la planificación (falta de información sobre control de inventarios, precios testigos, pronóstico de necesidades futuras, etc.), este fenómeno incluye la ausencia de estudios previos o, en su defecto, estudios previos sesgados.
134. Además de estos factores propios de los sistemas de contrataciones es necesario tener en cuenta un déficit del Estado que trasciende el área de contrataciones y que se vincula con la inconsistencia de los procesos presupuestarios y de control financiero. Suele ocurrir que una vez hecha la planificación de las contrataciones estas no se ejecutan siguiendo la planificación original, lo cual incentiva y genera las oportunidades para recurrir a procedimientos no competitivos.
135. Con relación a las oportunidades para el control ciudadano el marco legal normalmente no incluye mecanismos para la participación de los ciudadanos en la detección de las necesidades comunitarias promoviendo la definición a puertas cerradas de proyectos de gran magnitud e impacto social.

2) Etapa de diseño de pliegos licitatorios y publicidad de la demanda

136. Factores de riesgo: En esta etapa una de las principales debilidades de los sistemas de contrataciones es la ausencia de contratos modelos y de normas detalladas para la elaboración de los pliegos. La falta de estos documentos estandarizados incrementa la discrecionalidad de los funcionarios, y genera desorden administrativo permitiendo la utilización múltiples formatos de contratos para la adquisición de idénticos bienes y servicios. También la falta de experiencia y capacidad, sumado a la falta de información actualizada, generan las condiciones para que los pliegos se diseñen repitiendo los pliegos anteriores, muchas veces sin tener una relación directa con el stock ni las necesidades de la organización. Se puede observar en los pliegos condiciones restrictivas de capital, endeudamiento, obligaciones laborales, etc., que restringen aun más la libre competencia.
137. Finalmente, la falta de transparencia y el acceso restringido a la información sobre los pliegos licitatorios representa un obstáculo para la participación ciudadana y el debate público sobre el diseño de pliegos licitatorios.

3) Evaluación de las ofertas y adjudicaciones

138. Factores de riesgo: Existe baja calificación de los comités de evaluación, muchas veces la responsabilidad recae en una sola persona, y no se producen informes completos de evaluación de las ofertas (descripción completa de la evaluación, razones para rechazar las ofertas, la forma de verificar la calificación del oferente ganador, etc.). Otro factor importante a tener en cuenta es la ausencia de normas que regulen los conflictos de intereses de los evaluadores permitiendo que los comités de evaluación sean conformados por personas vinculadas con los oferentes. También existe escasa o nula información sobre el desempeño de los oferentes en anteriores contratos ni tampoco se dispone de información sobre la aptitud profesional de los oferentes. En cuanto al control y la participación ciudadana el acceso a la información sobre la trayectoria de los miembros y los criterios de evaluación suelen ser restringido sino prácticamente nulo.

4) Etapa de ejecución del contrato

139. Factores de riesgo: Mientras las etapas analizadas anteriormente se llevan a cabo en plazos relativamente breves, esta última etapa dependiendo de la naturaleza de los bienes, servicios o de las obras puede durar meses o años. Esto hace más difícil el control por parte de la contraloría y también de las organizaciones de la sociedad civil. Pero al igual que en las etapas anteriores, la falta de información juega un rol clave en las condiciones para encubrir la corrupción. Empecemos por marcar la ausencia de procedimientos adecuados para supervisar el suministro de bienes/servicios y verificar su cantidad, calidad y puntualidad. También la ausencia de registros sobre la administración de los contratos (notificaciones contractuales emitidas por el proveedor, el contratista y el comprador o contratante; un registro detallado de todos cambios que afecten los plazos y el precio del contrato; registros de las facturas y de los pagos; certificados de inspección, etc.) dificulta la detección de corrupción. Además, otro factor importante a tener en cuenta es la definición del orden en la programación de pagos, la cual se hace de manera discrecional otorgando la oportunidad de aplicar criterios arbitrarios a un elevado número de funcionarios administrativos de mediano y bajo nivel. En Bolivia, por ejemplo, los pagos raramente se ejecutan dentro de plazos determinados y funciona una Comisión de Pagos, la cual esta a cargo de priorizar la

cancelación de los pagos sobre la base de criterios de análisis dirigidos a mantener un nivel de liquidez financiera suficiente para la institución y la obligación de cumplir con las responsabilidades contractuales. Sin embargo, estos criterios no están formalizados en ninguna norma o procedimiento. Con relación a la participación ciudadana, el acceso a la información sobre el suministro de bienes/servicios y sobre los cambios en los términos contractuales es muy restringido o casi nulo.

Las contrataciones públicas y la corrupción en tres áreas claves

140. Los factores de riesgo que acabamos de analizar operan con distinta intensidad en los distintos servicios públicos prestados o regulados por los gobiernos: educación, salud, agua, electricidad, transporte. Pero sin duda, los sectores de salud y educación son los más vulnerables, obstaculizando la realización de derechos sociales básicos para cualquier sociedad. Otra área de las contrataciones públicas en donde la corrupción impacta de manera desproporcionada sobre los grupos vulnerables es la construcción de grandes proyectos de desarrollo y obras públicas, como represas y caminos.
141. La estudio de Toebes (2007) confirman que el área de salud es altamente vulnerable a la corrupción. Las principales razones son la asimetría de la información en todos los niveles. Los médicos y los funcionarios públicos tienen más información que los pacientes. Y al mismo tiempo las empresas farmacéuticas tienen más información que los gobiernos. Otra de las razones está asociada a los múltiples actores involucrados. Las diversas relaciones entre los proveedores de servicios médicos, las entidades que prestan servicios médicos y los tomadores de decisiones del sector de salud desdibujan las líneas de responsabilidades para la acción de rendir cuentas y generan poco intercambio de información, reduciendo así la transparencia del sector.
142. Bajo estas condiciones favorables para la corrupción el sector de salud presenta un amplio repertorio de prácticas corruptas. Los sobornos y la corrupción distorsionan gravemente las compras, los sistemas de pago, la cadena de suministros farmacéuticos y finalmente la prestación del servicio. Todas estas prácticas ilegales son un obstáculo para la realización del derecho a la salud.
143. El sector de la educación sufre el impacto de la corrupción de tres maneras distintas e importantes. La corrupción reduce los recursos disponibles a través de obras inconclusas o servicios y bienes de mala calidad. Afecta la calidad del servicio al distorsionar los sistemas de selección a través del clientelismo y el nepotismo. Y por último agrava la desigualdad de los grupos vulnerables porque no tienen suficientes recursos para pagar los sobornos necesario para acceder a los servicios educativos.
144. Finalmente, queda por analizar brevemente el impacto de la corrupción en la contratación de grandes proyectos de infraestructura. La mayoría de estos proyectos, involucran inversiones millonarias y prometen desarrollo económico y humano. La quintaesencia de este tipo de proyectos son las represas, con el potencial de generar energía, irrigar millones de hectáreas de tierra y proveer agua corriente a comunidades que carecen de ese recurso. Sin embargo, este tipo de proyectos también genera efectos colaterales menos publicitados: pueblos enteros son sumergidos bajo el agua, miles o millones de personas son desplazadas, y se destruyen miles de hectáreas de cultivos y bosques. La corrupción en este tipo sector es muy común y agrava aún más la violación de los derechos humanos comprometidos. La corrupción en las grandes obras de infraestructura justifica obras innecesarias, reduce la calidad de los materiales, aumenta la inseguridad laboral y agrava el impacto ecológico y sobre las comunidades

involucradas, y coopta los procesos participativos y de resistencia que cuestionan este tipo de proyectos.

Un mapa de alianzas posibles

145. Hemos mostrado sólo tres áreas en donde la corrupción en las contrataciones públicas tienen un impacto negativo directo sobre la realización de los derechos a la salud, educación, medio ambiente sano, tierra y trabajo. Pensamos que el área de las contrataciones públicas, más que ninguna otra, puede ser un punto de entrada para el trabajo coordinado entre las organizaciones de derechos humanos y anti-corrupción. Durante los últimos 10 años TI, por ejemplo, ha desarrollado a través de sus distintos capítulos nacionales herramientas y habilidades técnicas para monitorear complejos procesos de contrataciones públicas. Por el otro lado, las organizaciones de derechos humanos pueden usar el discurso y la práctica de los derechos humanos para complementar ese trabajo técnico, alrededor de pliegos licitatorios y procedimientos administrativos, para visibilizar la violación de derechos sociales de los grupos más vulnerables que se esconde detrás de la corrupción en las contrataciones públicas. La complementariedad de ambos abordajes al mismo problema tiene el potencial para mejorar las estrategias anti-corrupción y aumentar la movilización social alrededor de la violación de los derechos sociales de las minorías involucradas.

Los principios de disponibilidad y accesibilidad como herramienta para exponer la corrupción en los servicios públicos

146. La práctica de derechos humanos ha desarrollado herramientas para medir el cumplimiento de los derechos sociales. Estos 4 estándares: disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad, son usados por el movimiento de derechos humanos para medir la implementación de los servicios de salud, educación, vivienda, comida, agua potable. Al mismo tiempo, estos servicios y otras obras de infraestructura fundamentele para mejorar la calidad de vida de los grupos desfavorecidos son generalmente implementados localmente y susceptibles de ser manipulados políticamente. La corrupción puede distorsionar los precios, el tamaño del proyecto, calidad del servicio o de la obra y su distribución o ubicación geográfica. Así, sólo en América Latina viven 125 millones de personas sin acceso a agua potable, 200 millones sin cloacas, y se estima que 70 millones no tienen acceso a fuentes modernas de energía. Cuando se consulta a las comunidades más pobres, la falta de acceso a los servicios públicos aparece siempre como uno de los mayores obstáculos para mejorar sus vidas.
147. Tres grupos de interés están normalmente involucrados en el proceso de contratación de servicios y obra pública. Los políticos y burócratas, los ciudadanos que se benefician del del servicio y las empresas del sector privado interesadas en beneficiarse a través de la entrega del servicio o la obra. Pero sin ninguna duda el grupo más desfavorecido de los tres son los ciudadanos. Por asimetría de la información, por corrupción o por falta de transparencia, los ciudadanos sufren las peores consecuencias con efectos más agravados para los grupos desfavorecidos. En este contexto, los estándares de disponibilidad y accesibilidad pueden transformarse en poderosas herramientas para exponer la corrupción en los servicios y obras públicas.
148. Según el principio de disponibilidad, el servicio debe estar disponible en cantidad y calidad suficiente para alcanzar los necesidades de la comunidad en cuesntión. Segundo, según el principio de accesibilidad, los servicios deben ser asignados y prestados a toda la comunidad sin discriminación. Esto implica también que el acceso físico a los lugares,

bienes y servicios del sector es seguro y no discrimina a los grupos vulnerables, como también garantiza el acceso económico al servicio, el cual siendo público o privado, debe ser accesible para todos los grupos.

149. La corrupción en la prestación de servicios públicos afecta y distorsiona principalmente estos dos principios a través de una amplia variedad de formas: desde la sub-prestación de servicios, servicios de mala calidad, sub-utilización de materiales en perjuicio de la obra, obras incompletas o inexistentes, necesidad de pagar sobrepagos por la entrega del servicio público, o simplemente imposibilidad de acceder al servicio público por barreras burocráticas o discriminación son algunas de las formas de materializarse el impacto de la corrupción en la prestación de servicios de salud y educación, y en las contrataciones públicas en general.

4. PRINCIPALES LIMITACIONES DE LAS ORGANIZACIONES DE DERECHOS HUMANOS EN LA IMPLEMENTACIÓN DE REFORMAS-ANTICORRUPCIÓN

150. En la nueva coyuntura global post-dictatorial, el movimiento de derechos humanos se ha visto obligado a auto-reflexionar y a reformar su repertorio tradicional de prácticas y estrategias. Este proceso de reforma y cambio, que Ignatieff ha definido como la crisis de la mediana edad (2005), hace referencia directa a la tercera ola de democratización definida por Huntington y el consecuente impacto sobre el paradigma de trabajo del movimiento de derechos humanos contra crímenes de lesa humanidad y otras violaciones de derechos humanos cometidos por los gobiernos.
151. En una apretada síntesis, los gobiernos que antes enfrentaban y reprimían a las organizaciones de derechos humanos, ahora toman el discurso de los derechos humanos para justificar y legitimar sus políticas públicas. Sin embargo, la mayoría de las veces este discurso se convierte en retórica o la corrupción se vuelve el principal obstáculo para la ejecución efectiva de estas políticas públicas.
152. Así, los gobiernos autoritarios y dictatoriales han devenido a gobiernos democráticos con altos niveles de corrupción, en un contexto global donde la buena gobernanza y la exclusión social se han convertido en el eje central de la retórica de los gobiernos y de los organismos internacionales (PNUD, 2004). En este nuevo y ambiguo contexto global las organizaciones de derechos humanos enfrentan nuevos problemas y desafíos para mantener la efectividad y la legitimidad de sus acciones.
153. A continuación vamos a analizar las cuatro limitaciones que consideramos más importantes pero no las únicas: 1) la conformación de alianzas con actores gubernamentales y otros actores sociales claves; 2) el análisis y la recolección de datos presupuestarios y 3) empíricos para poder evaluar mejor el impacto de sus estrategias y el cumplimiento de las obligaciones de los gobiernos; y 4) el discurso de derechos humano como el discurso único frente al violencia y el abuso de poder

La construcción de nuevas alianzas: del aislamiento a la conformación de alianzas

154. Si analizamos con atención los principales ejes de las estrategias anti-corrupción (Transparency Internacional, 1994; Kaufmann, 2003); en especial el Sistema Nacional de Integridad desarrollado por TI (Koechlin, 2007), podemos observar que la creación de alianzas nacionales e internacionales entre actores de la sociedad civil, el estado y el sector privados es uno de sus más diferenciados y novedosos componentes.

155. En este contexto, el movimiento de derechos humanos ya ha comenzado a reformar sus estrategias de alianzas y a desarrollar nuevas habilidades de cooperación, pero debe seguir profundizando esta agenda de reforma interna para poder articularse con nuevos actores de la agenda anticorrupción. Las organizaciones del movimiento de derechos humanos se originaron y desarrollaron de manera forzosamente aislada (Abregú, 2004), su composición original con víctimas o familiares, y su enfrentamiento natural con los gobiernos autoritarios fueron factores que moldearon un estilo de trabajo hermético, alrededor de un núcleo muy reducido de organizaciones que compartían la misma identidad.
156. Así, las organizaciones de derechos humanos deben seguir profundizando y desarrollando las habilidades necesarias para poder articularse con nuevos actores gubernamentales y sociales para poder incidir en el diseño y ejecución de reformas anticorrupción.

Números y derechos: el análisis del presupuesto público como herramienta para medir la realización de los DESC

157. La realización progresiva de los derechos sociales a través de la asignación del máximo de los recursos públicos disponibles (CIDESC, 1956) se refleja de manera explícita en el presupuesto público. Sin embargo, para transformar estas obligaciones legales en indicadores presupuestarios objetivos es necesario saber observar. Para lograr este objetivo las organizaciones de derechos humanos deben desarrollar nuevas capacidades analíticas aplicables al análisis y control del ciclo presupuestario. Otra alternativa posible es la conformación de alianzas²⁵ entre distintos movimientos, por ejemplo: el de derechos humanos y el de control presupuestario. El desarrollo de estas nuevas habilidades desde adentro de las organizaciones o a través de alianzas le permitirá al movimiento de derechos humanos incidir, prevenir y controlar la corrupción en la asignación de recursos públicos fundamentales para la realización de derechos sociales básicos como el acceso a la salud, educación, vivienda y agua potable. El análisis y control presupuestario presenta varios desafíos para las organizaciones de derechos humanos. El diseño y aprobación del presupuesto se desarrolla en varias etapas bien diferenciadas en donde intervienen distintos actores políticos. El proceso presupuestario no es idéntico en todos los países. Se puede analizar el presupuesto desde un marco de análisis más amplio (el presupuesto como un todo), sectorial (Educación, Salud, etc.), o desde la perspectiva de un grupo minoritario en particular (mujeres, indígenas, etc.). Se puede analizar y controlar el presupuesto de manera aislada pero en general el trabajo de análisis presupuestario implica la articulación con actores políticos claves del Poder ejecutivo y del Legislativo.
158. Una de las primeras iniciativas en articular el trabajo de organizaciones de derechos humanos y de análisis presupuestario fue promovida por la Fundación Ford (2002) en América Latina. Sin embargo, para poder mejorar la incidencia del movimiento de derechos humanos en la realización progresiva de los derechos sociales a través de la asignación del máximo de los recursos públicos disponibles es necesario seguir desarrollando y profundizando este tipo de nuevas habilidades y alianzas.

²⁵ La búsqueda de alianzas es una medida fundamental para aquellas organizaciones que por falta de recursos no tienen especialización en el campo presupuestario o estadístico, me refiero a movimientos y grupos sociales populares y organizaciones que realizan trabajo de base.

El poder de los datos: evidencia empírica para medir, persuadir, presionar y controlar

159. Una revolución de datos y mediciones está atravesando las ciencias sociales, desde las disciplinas del desarrollo humano, pobreza, hasta las reformas de buena gobernanza y anti-corrupción. Sin embargo, donde menos ha impactado esta revolución es en el campo de los derechos humanos (Ignatieff, 2005). Debido a razones tanto prácticas como filosóficas, el movimiento de derechos humanos ha mantenido desde su origen una relación tensa con la práctica de cuantificar los problemas y los avances en la realización de los derechos humanos. Sin embargo, hoy es más necesario que nunca que el movimiento de derechos humanos entre en una nueva etapa en la cual las propias organizaciones puedan ser capaces de recolectar, clasificar y usar datos cuantitativos y estadísticos para mejorar el impacto de su trabajo, complementando así el análisis tradicional de casos individuales, e incorporando a sus mediciones los indicadores existentes sobre gobernanza y corrupción (Kaufmann, 2004, 2005).
160. En este contexto: la medición de los derechos humanos en el ámbito de las reformas anti-corrupción es importante por 4 cuestiones básicas (Hines, 2005):
- Para fijar prioridades: la medición rigurosa de los derechos humanos facilita y mejora la definición de los problemas, para poder de esa manera decidir estratégicamente dónde focalizar los recursos escasos y maximizar el impacto
 - Para mejorar la estrategia: la medición de los derechos humanos permite entender mejor la naturaleza y las causas de los problemas y la violación de derechos humanos. De esta manera el movimiento de derechos humanos está mejor preparado y equipado para diseñar las estrategias apropiadas para resolver los problemas.
 - Para exigir rendición de cuentas: la medición rigurosa sobre la realización de los derechos humanos facilita y hace más sustentable la acción de exigir que los responsables de cumplir con esas obligaciones rindan cuenta sobre su responsabilidad en la protección y realización de los derechos humanos.
 - Para evaluar el impacto: para mejorar y corregir sus estrategias, y para aumentar su legitimidad y base de apoyo, las organizaciones de derechos humanos necesitan medir sistemáticamente el impacto de sus acciones y estrategias.

El discurso de los derechos humanos como el único discurso de la resistencia: ciego y elitista

161. Finalmente, queda por revisar alguna de las críticas de Rajagopal (2003) al discurso y a la práctica de los derechos humanos. Vamos a tomar en particular dos críticas que creemos útiles y que tienen implicancias para la incidencia de las organizaciones de derechos humanos en la lucha contra la corrupción. En primer lugar, Rajagopal analiza la relación entre el discurso de derechos humanos y la violencia y destaca la existencia de formas de violencia que no son visibles para el discurso de los derechos humanos. Desde este punto de vista, Rajagopal sostiene que el discurso de los derechos humanos no está basado en una teoría de la no-violencia. Por el contrario, los derechos humanos aprueban un tipo de violencia y desaprueba otro. En este contexto, al discurso de los derechos humanos carece de una teoría de la violencia que pueda justificar esta selectividad de determinados tipos de violencia. Por el contrario, lo que operaría detrás de esta selectividad es la división entre diferentes grupos de derechos, unos más importante que otros.

162. Esta división se apoyaría en la función central que le toca cumplir al Estado en la economía de marco como parte del discurso sobre el desarrollo. Desde este punto de vista, el Estado sólo está habilitado a asegurar un grupo limitado de derechos políticos y civiles mientras ignora las causas estructurales que generan las desigualdades en la distribución del ingreso, la tierra y otros recursos básicos. Pero Rajagopal insiste en que esta selectividad no es producto ni está justificado por el principio de realización progresiva de los derechos sociales, sino por el modelo de Estado derivado del discurso sobre el desarrollo. Desde esta perspectiva, mientras el discurso de los derechos humanos considera un crimen contra la humanidad la deportación masiva de 1.5 millones de personas desde Phnom Penh por el Khmer Rouge en 1975, no trata ni define de la misma manera el desalojo/deportación de 33 millones de personas debido a la construcción de represas por el gobierno de India. En este último caso, estaríamos frente a un costo social inevitable del desarrollo, y así la violencia cometida en nombre del desarrollo permanecería invisible para el discursos de los derechos humanos. Esta crítica debería ser tomada seriamente por el movimiento de derechos humanos ya que en países con altos niveles de corrupción y en donde las principales obras públicas como represas, rutas, y otras grandes obras de infraestructura para promover el desarrollo son normalmente capturas en su etapa de diseño y ejecución por las élites económicas, tanto como contratistas y/o inversionistas (Ackerman, 1999)
163. En segundo lugar, Rajagopal critica el origen y la práctica elitista de lo que se considera una “voz” autorizada en el discurso de los derechos humanos. Desde este punto de vista, Rajagopal denuncia un tipo ideal racista de “voz” autorizada, básicamente blanca, masculina y del norte. Esta crítica obviamente también resulta fundamental en el marco de las reformas anti-corrupción implementadas mayormente en países del sur, y en donde las víctimas que sufren desproporcionadamente el impacto de la corrupción son los grupos más vulnerables: mujeres pobres, indígenas, ancianos, etc.

5. CONCLUSIONES

164. Las reformas anti-corrupción no se diseñan ni se implementan en un vacío institucional. En el presente estudio mostramos que estas reformas son parte integral de la agenda de buena gobernanza. De esta manera, los poderosos actores involucrados, los conceptos y las prácticas de la buena gobernanza moldearon el discurso y las herramientas de las primeras reformas anticorrupción.
165. Vimos también que las reformas anticorrupción comparten tres principios normativos fundamentales del movimiento de los derechos humanos: la rendición de cuentas, la transparencia y la participación. Sin embargo, analizamos en detalle como estos principios son teorizados y operacionalizados por ambos movimientos de manera distinta y a veces contradictoria.
166. Las reformas anti-corrupción de la agenda de la buena gobernanza se concentraron en reformas “desde arriba”, de corte tecnocrático y legalista, modificando marcos normativos e institucionales. Diez años después, se verificó que estas reformas no generaron los resultados esperados. En cambio, el movimiento de derechos humanos ha venido desarrollando y practicando una política de rendir cuentas “desde abajo”, empoderando a los grupos más vulnerables para poder participar en y controlar la distribución y asignación de recursos y servicios básicos para mejorar la calidad de sus vidas.
167. La transparencia aparece en las reformas anticorrupción como un libre flujo de información. Esta información debe ser clara, oportuna y útil para que las personas

puedan tomar mejores decisiones y controlar la gestión de los gobiernos y las empresas. Desde la perspectiva de los derechos humanos la transparencia es producto del reconocimiento de un derecho subjetivo que tienen todas las personas a reclamar y acceder a la información pública sin justificar la causa y teniendo la oportunidad concreta de reclamar formalmente cuando la información es denegada.

168. La participación en las reformas anti-corrupción es vista como un proceso de extracción de información desde los grupos vulnerables hacia los gobiernos y un medio para legitimar sus acciones. Desde la perspectiva de los derechos humanos los procesos participativos deben empoderar a los grupos vulnerables mejorando sus capacidades para negociar y demandar más recursos y mejores servicios sociales. En este contexto, la participación y el empoderamiento de los grupos vulnerables son condiciones necesarias para que estos grupos puedan desafiar las prácticas corruptas de los gobiernos y de las empresas.
169. Por último, el principio fundamental de no discriminación opera atravesando a los otros tres principios normativos para asegurarse que cualquier estrategia contra la corrupción se focalice en las causas estructurales de desigualdad que promueven la corrupción y otros abusos de poder. Esta maniobra conceptual y práctica de transversalizar el principio de no discriminación es sin duda una de las principales influencias que la práctica de los derechos humanos podría tener en el diseño e implementación de nuevas reformas anti-corrupción para poder incluir e identificar a los grupos vulnerables como las principales víctimas de la corrupción y del abuso de poder en general.

REFERENCIAS

- Amartya Sen. "Development as Freedom", Random House, NY, 1999.
- Aubut, Julie. (2004) *The Good Governance Agenda: who wins and who loses. Some empirical evidence from 2001*. Development Studies Institute, LSE.
- Banco Mundial (1998). *Assessing Aid: What Works, What doesn't and Why*, World Bank Policy Report, Oxford University Press for the World Bank, New York.
- Banco Mundial (2000). *Reforming Public Institutions and Strengthening Governance: A World Bank Strategy* (World Bank: Public Sector Group, PREM Network, November).
- Banco Mundial (1989). *Sub-sabaran Africa: From Crisis to Sustainable Development* (Washington, DC: World Bank).
- Bauer, P. (1984), *Reality and Rhetoric: Studies in the Economics of Development*, Harvard University Press, Cambridge.
- Bauer, P. (1991), *The Development Frontier: Essays in Applied Economics*. Cambridge, Harvard University Press.
- Boone, P. (1995), *The Impact of Foreign Aid on Savings and Growth*, Working Paper, LSE.
- Boone, P. (1996), Politics and the Effectiveness of Foreign Aid, *European Economic Review*, Vol.40, pp.289-329.
- Burnside, C. y Dollar, D. (1997), *Aid, Policies, and Growth, Policy Research Working Paper 1777*, The World Bank, Development Research Group, Washington D.C.
- Chetwyind, Eric, Frances Chetwyind and Bertram Spector. *Corruption and Poverty: a review of recent literature*. Management Systems International.
- Cornwall, Andrea and Brock, Karen. (2005) *Beyond Buzzwords*. United Nations Research Institute for Development. Programme Paper Number 10.
- Cornwall, Andrea (2003) *Perspectives on Participation for Poverty Reduction*. Sida Studies No. 2.
- Dreifuss, Stephanie, Yvonne Grawetr y Vincent Meanley. *A contemporary analysis of governance*. The Asia-Australia Institute. The University of New South Wales.
- Feyzoglu, T., Swaroop, V. and Zhu, M. (1998), *A Panel Data Analysis of the Fungibility of Foreign Aid*, *World Bank Economic Review*, Vol.12.
- Gaventa (2006) *Foreword* en Peter Newell and Joanna Wheeler *Rights, resources and the politics of accountability*. Zed Books.
- Kauffman, Daniel. (2004) *Human rights and development: towards mutual reinforcement*. A paper prepared for a conference co-sponsored by the Ethical Globalization Initiative and the NYU Center for Human Rights and Global Justice. World Bank Institute.
- Laclau, Ernesto. (1996). *On the death and rebirth of ideology*. *Journal of Political Ideologies*, Vol. 3, No. 1, pp. 201–220.

Leal, Pablo y Roberto Opp. (1999). *Participation and Development in the Age of Globalization*. Development Express. CIDA.

Mushtaq Husain Khan, *Governance and Anti-Corruption Reforms in Developing Countries: Policies, Evidence and Ways Forward*.

Pilapitiya, Thushita. (2004) The impact of corruption on the human rights based approach to development. United nations Development Programme. September 2004.

Santiso, Carlos. (2001) *Good Governance and Aid Effectiveness: The World Bank and Conditionality*. Paul H Nitze School of Advanced International Studies. Johns Hopkins University.

Schneider A. and Zuniga/Hamlin, R. "Governance hybrids: Pro-Poor, Rights-Based Approaches in Rural Peru", IDS Working Paper 240, England, 2005.

		¿QUÉ SE CONTROLA?			
			ACTORES	POLITICOS	BUROCRATAS
¿QUIÉN CONTROLA?	Horizontal	Contrapesos	Poder ejecutivo	-Veto	-Regulación -Control administr. -Selección y remoción de personal
			Poder legislativo	-Impeachment -Comisiones investigadoras -Veto	-Regulación -Control administr. -Selección y remoción de personal
			Poder judicial	-Revisión judicial	-Revisión judicial
	Asignadas	Inst. de control: Ombudsman Tribunales de cuentas Contralorías Fiscalías			
	Vertical	Social	-Medios -Asociaciones cívicas -ONG -Movimientos sociales -Comités -Ciudadanos	-Investigación y denuncia pública -Movilización social y denuncia pública -Denuncia en agencias de control -Litigación	-Investigación y denuncia pública -Movilización social y denuncia pública -Denuncia en agencias de control -Litigación
Electoral		-Ciudadanos individuales	-voto		

Anexo 1: diferentes mecanismos y recursos a través de los cuales se operacionaliza cada tipo de rendición de cuentas. Fuente: Peruzzotti y Smulovitz, 2002.

¹ Kelman, Steven “Procurement and Public Management: the Fear of Discretion and the Quality of Government Performance”, pag.11, AEI Press, Washington D.C, 1990.