

# Cambio y cultura institucional en Centroamérica\*

Roxana Salazar\*\*

ENFATIZA LOS CAMBIOS QUE SE MANIFIESTAN TANTO EN LA ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA COMO EN LAS TENDENCIAS ACTUALES, RETOMANDO EL TEMA DE LOS DESAFÍOS A LA LUZ DE LOS PLANTEAMIENTOS SOBRE TRANSPARENCIA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA, COMO EL MARCO EN EL QUE DEBEN GIRAR LOS RETOS QUE DEBERÁ ENFRENTAR E INCORPORAR LA CULTURA ORGANIZACIONAL, ANTE EL RENACER DE LA VOZ CIUDADANA Y EL RECLAMO DE ESPACIO DE PARTICIPACIÓN Y DERECHOS FUNDAMENTALES.

*"la transparencia y la responsabilidad de la gestión pública son principios jurídicos y valores éticos de la práctica democrática, que debemos fortalecer y promover dentro de efectivos programas y estrategias nacionales de formación ciudadana"*

*Declaración de Margarita 1998*

## Introducción

Se hace necesario referirse a fenómenos que se han observado en los últimos años respecto de la puesta en práctica de los modelos de desarrollo, sobre todo en lo referente a los cambios ocurridos en la estructura administrativa, así como a las tendencias que se vislumbran en este sentido, para entonces retomar el tema de los desafíos a la luz de los

**Servicio Civil de la Secretaría de Estado del Despacho Presidencial de la República de Honduras.**

\* Documento presentado en la "X Reunión de Directores de Servicio Civil y de Recursos Humanos del Istmo Centroamericano: Ética, Transparencia y Productividad en la Gestión de Recursos Humanos", durante los días del 20 al 22 de setiembre del 2000, en Tegucigalpa, Honduras y organizada por el Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP, y la Dirección General de

\*\* Presidenta de la Junta Directiva de la Organización Transparencia Internacional, Capítulo Costa Rica.

En la revisión de este artículo ha colaborado don Mario Carazo, miembro de Transparencia Costa Rica, a quien agradecemos sus valiosos comentarios.

planteamientos sobre la ética de la función pública, como aspecto fundamental que deberá enfrentar e incorporar la cultura institucional.

- Primero, en los últimos años se ha visto un renacer de la voz ciudadana, reclamando espacios de participación, incidencia, y defensa de sus derechos fundamentales. Esto se evidencia con la creciente formación de grupos organizados, que se inició en las décadas anteriores para la defensa de los derechos humanos, dando paso ahora a organizaciones que pretenden la defensa de otros espacios como las asociaciones conservacionistas, ambientalistas, indígenas, afrocaribeñas, o las organizaciones de vecinos para atender necesidades inmediatas de sus comunidades. Al respecto, James Wolfesohn, Presidente del Banco Mundial, refiriéndose a las organizaciones no gubernamentales afirma que "...está claro que hemos subestimado su capacidad de organizar reuniones y montar protestas."<sup>1</sup>
- Segundo, en estos años también se ha hecho manifiesta una evidente desconfianza por parte del ciudadano hacia el Estado, en razón del constante incumplimiento de promesas políticas, y de respuestas deficientes de la administración a las necesidades
- Tercero, ese ciudadano ha visto como durante la segunda mitad del siglo que terminó, se promovieron diferentes modelos de desarrollo del Estado fundamentados principalmente en sus aspectos materiales, sin tomar la debida consideración por las facetas morales y éticas que son componentes indispensables para el buen gobierno. Estos fueron generando un Estado con vicios, cuyas políticas y actuaciones, de una u otra forma, han venido ignorando al ciudadano, pretendiendo que éste se conformara con un papel de observador silencioso, que permitiera al Estado convertirse en empresario o prestamista, y a los gobernantes deformar sus obligaciones para también convertirse en promotores de negocios e inversiones en los mercados externos o internos, o en dispensadores de privilegios, que terminaron, en la mayoría de las ocasiones, en desfalcos descarados a las arcas públicas.
- Cuarto, así como durante todos estos años el Estado ha venido ignorando al ciudadano, y quien se ha conformado con jugar el rol de observador pasivo y silencioso, lamentablemente también ha puesto a un lado a los funcionarios públicos, a quienes a la vez ha convertido en instru-

---

1. "Hemos subestimado la capacidad de protesta de las ONG". *El País*. Lunes 20 de setiembre del 2000.

mentos de manipulación y en receptores involuntarios de los reclamos y ataques de la opinión pública. Se ha visto como se le ha disminuido al funcionario público su autoestima y su importante presencia ejemplarizante en la vida cotidiana. El funcionario público dejó de ser el artífice de la voluntad general, para convertirse en personaje de segunda categoría, instrumento de otros y ficha de juego político.

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

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

... me figuro que quizás hace cincuenta años la percepción cívica que tenían de sí mismos los ciudadanos, los no jóvenes y los niños era distinta de como la tenemos ahora, en donde el Gobierno está allá y son ellos y son los malos y nosotros somos los que estamos aquí y somos los buenos.”<sup>2</sup>

Obviamente el ciudadano percibe que el aparato burocrático es un mecanismo para facilitar actividades o prestar servicios, de los que el ciudadano es meramente receptor, y de que esos servicios se le prestan en forma deficiente, como si se le estuviera haciendo un favor. Además, evidencia el despilfarro y el asalto de los recursos públicos en beneficio de pequeños grupos. La reacción es también obvia: a raíz de ello crece la desconfianza, ya no sólo sobre los protagonistas, sino respecto de las instituciones mismas. Esa desconfianza institucional incluso se refleja en el sistema judicial, que se aletarga hasta convertirse en un elefante blanco, costoso e ineficiente, al igual que el aparato burocrático. A tal punto se ha llegado que se ha visto un renacer sobre lo que se llama “reinventar el Estado”.

En este punto, se enfatiza sobre uno, quizá el mayor, de los antivalores que pareciera haberse institucionalizado en el esquema del Estado moderno: la corrupción.

En el caso de Costa Rica existe una percepción de que la corrupción es uno de los mayores flagelos que nos afectan, lo que se pone en evi-

---

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

dencia al manifestarse una actitud de indiferencia y hasta desprecio hacia las instituciones públicas, los políticos, los funcionarios públicos y las estructuras de representación. Se ha venido fomentando una irresponsabilidad colectiva, muy peligrosa, también producto de la creciente impunidad, y se ha venido haciendo costumbre, entre los administrados, creer conveniente integrarse a las acciones corruptas, lo que al pasar los años y no condenarse a los culpables, y al prevalecer la impunidad, consolida otros antivaleores, principalmente el odio, la envidia y la inseguridad.

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

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

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

La región se enfrenta a una serie de desafíos. Uno de ellos, en razón de que es la primera vez en Centroamérica que los sistemas políticos de todos los países se basan en Estados Democráticos de Derecho, es la creación de un clima de seguridad personal y jurídica. "Pese a la notable escasez de información, la poca evidencia empírica sugiere la existencia de una extendida inseguridad personal y jurídica que afecta la confianza de la ciudadanía en las instituciones."<sup>3</sup> A esto se le debe sumar la importancia de la participación ciudadana, que debe ser un elemento fundamental que permita corregir el rumbo político.

---

3. Proyecto estado de la región en desarrollo humano sostenible. *Informe Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible*. Proyecto Estado de la Región. San José, Costa Rica. 1999.

## Algunas definiciones

La corrupción es un fenómeno que afecta a todos por igual. No importa el ámbito de acción donde nos ubiquemos. Todos estamos expuestos a ser partícipes de actos corruptos en nuestras actividades diarias. Esto nos lleva a recordar aquella frase bíblica que nos dice: "mirad que os envió como ovejas entre lobos; por lo tanto, sed cándidos como palomas y astutos como serpientes". Sin embargo, como bien afirma la pensadora española contemporánea Adela Cortina, la práctica contradice lamentablemente semejante afirmación porque no son los candorosos quienes triunfan.<sup>4</sup>

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

Varias definiciones existen sobre el concepto; incluimos algunas siguiendo a Ernesto Garzón.<sup>5</sup>

Una definición de corrupción señala que ésta consiste en la

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

Otra definición indica que la corrupción consiste en la violación limitada de una obligación por parte de uno o más decisores, con el objeto de obtener un beneficio personal extraposicional del agente que lo soborna o a quien extorsionan, a cambio del otorgamiento de beneficios para el sobornante o el extorsionado y cuyo soborno supera los costos del pago o servicio extorsionado.

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

---

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

5. Garzón Valdés, Ernesto. Acerca del concepto de la corrupción. Contribuciones para el entendimiento. Número 7.

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

Al otro lado de estas denuncias, se encuentra que el ciudadano común y corriente se enfrenta a una distorsión de lo que es su realidad. Frente a ese

irregular e impune manejo de fondos públicos, los ciudadanos sentimos esos actos de corrupción como golpes bajos al esfuerzo que realizamos día a día para generar nuestros recursos para sobrevivir y mantener nuestras familias, o para cubrir necesidades fundamentales.

### ¿Similitudes en actos corruptos?

En el Primer Foro de Estudios Sectoriales sobre Corrupción celebrado en Bogotá en 1999,<sup>6</sup> se presentaron los resultados de una interesante serie de estudios realizados sobre la corrupción en Colombia. Algunos de los resultados presentados muestran una gran similitud de las acciones corruptas realizadas en ese país con las que son denunciadas en Costa Rica y en la región centroamericana.

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

Uno de los temas más interesantes que se presentaron en ese foro fue conocer sobre las estafas al erario público por medio de lo que denominan los colombianos delito de exportación ficticia.<sup>7</sup> Al referirse a la

---

6. Uruña, Nubia, Coordinadora General del Primer Foro sobre Estudios Sectoriales de Corrupción, organizado por el Programa Presidencial de Lucha contra la Corrupción, Universidad de los Andes, Facultad de Administración. Santafé de Bogotá, agosto de 1999.

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

corrupción en esta área algunos expositores coincidieron en que se cuenta con una criminalidad generalizada, al punto de afirmar que debería hablarse no de cleptocracia, sino de democleptia, en que demos refiere a pueblo y clepton a hurtar, indicando que la actitud de defraudar se va permeando poco a poco a niveles insospechados, por todas partes.

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

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

Ese evento dejó muchas enseñanzas. Una de ellas fue la de entender que la corrupción es como una enfermedad genérica, que se puede encontrar en cualquier sitio, con

diferencias en las manifestaciones específicas. A la vez, quedó en nosotros la seria preocupación de descubrir la analogía existente en las acciones corruptas que se han ido generalizando en nuestros países.

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

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

### **Propuestas de acción**

Se ha venido pasando a un modelo de Estado en que se espera su reducción, utilizando opciones como que el Estado delegue algunas de sus funciones al sector privado. Ese modelo de Estado más ágil requiere precisamente la necesidad de facilitar me-

canismos para que el ciudadano participe y tenga garantía de que la cosa pública se maneja en forma transparente. Esta tendencia sin duda favorecerá el impulso de la responsabilidad, tanto individual como social, como un requisito fundamental dentro de ese ideario, base del Estado del Siglo XXI.

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

Existe un interés real del ciudadano de participar en forma más activa en la vida pública y que reclama una posición que va más allá de la mera participación electoral en forma periódica. Esto se ha evidenciado con el debilitamiento de los partidos políticos y con la pérdida de confianza hacia ellos, lo que ha ido en vertiginoso creci-

miento. Sin embargo, también debe aspirarse al restablecimiento de la credibilidad en la clase política, dentro de un sistema orientado a que la democracia sea más participativa y no sólo representativa como ha sido hasta ahora. Se afirma que la falta de controles y de exigir una rendición de cuentas ha facilitado ver la función pública como una plataforma de la que se benefician los políticos, contando con una complacencia general, que en ningún momento se ha orientado a exigir responsabilidades por hechos incorrectos.

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

Mario Benedetti nos dice: "La gente le da cada vez menos importancia a detalles que tienen que ver con la moral política. La gente cree que en las altas esferas hay grandes y productivos negociados. Considera que no está en su mano evitar semejante estafa. Entonces el hombre de la calle, cuya única participación política es el voto, se resigna y se las ingenia para hacer él también su pequeño negocio, su módica estafa ..., la crisis en este país es la crisis del ejemplo."<sup>8</sup>

---

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

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

### **Participación de la sociedad civil**

Lograr la mayor participación de la ciudadanía requiere que ésta cuente con instrumentos que le ofrezcan acceso a la información, para que de esta manera se logre una mayor participación. No olvidemos que el Principio 10 de la Declaración de Río sobre Ambiente y Desarrollo, suscrita por la mayoría de los Estados del planeta en Río de Janeiro en 1992, establece que la participación debe lograrse permitiendo a toda persona el acceso adecuado de la información. Este importante instrumento internacional agrega que los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación de la población, poniendo la información a la disposición de todos. Asimismo, deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre éstos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes.

La creación de mecanismos de participación popular en la adopción de las políticas públicas, con el consiguiente derecho a la información existente en oficinas públicas, tiene entonces sustento legal en el Principio 10 de la Declaración de Río, que puede aplicarse por analogía a casi la

totalidad de los actos públicos. Si bien es cierto que para el caso específico la disposición se refiere expresamente a que el mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, de su proceso de creación esta característica se destaca como una exigencia.

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

En este orden de ideas resulta aleccionador lo expuesto en el Informe Brundtland que textualmente manifiesta la conveniencia de otorgar “el derecho de las personas a conocer, el derecho a ser consultadas y a participar en la toma de decisiones en las actividades que pudieran tener un efecto significativo sobre el medio ambiente y el derecho a los recursos y compensaciones legales para aquellos cuya salud o el medio ambiente hayan sido o puedan ser afectados.” En éstas y otras declaraciones internacionales nos encontramos con una de las

expresiones más claras de que se trata efectivamente de un derecho humano a la información. Ver Anexo I y II.

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

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

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

difusión de hechos que puedan incidir sobre las decisiones que se tomen en el manejo de los recursos públicos.

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

En síntesis, la participación ciudadana ha incidido en la formulación de lo que podemos llamar “controles interesados” por medio de la creación de contralorías de servicios, audiencias públicas, defensorías de los habitantes, etc.

### **Ética de la función pública**

Otro de los cambios requeridos, aunque parezca innecesario, es fomentar una ética de la función pública. Ésta cuenta con principios básicos que

indicaremos siguiendo lo conceptualizado por Marina Ramírez.<sup>9</sup>

- *El fin último del Estado es la consecución del bien común.* Esto pareciera ser de todos conocido, aunque se ha cuestionado que el concepto de “bien común” se presente como fin último del Estado y de la vida en sociedad.
- *Los recursos y bienes del Estado son patrimonio público.* O sea, que los recursos son administrados de manera temporal por los funcionarios públicos, pero los bienes y recursos pertenecen al Estado, o sea son de todos y a la vez de nadie en particular, como son definidos los bienes del dominio público, tales como la zona marítimo terrestre, calles, aceras, aguas, etc.
- *Los servicios públicos son patrimonio público.* Esto es así porque se han destinado recursos públicos para ofrecer esos servicios. En la ejecución del mismo se muestra en forma directa la acción del Estado en beneficio de los administrados.
- *La ética en la función pública debe estar referida a la conducta*

*que se espera y exige de la clase gobernante en todos sus estratos.* Por ello tiene características básicas: tiene un valor instrumental, es diferente a la ética individual, es general para todos los funcionarios públicos.

- *La ética pública debe tener valor instrumental.* Este principio refiere a que su propósito fundamental es contribuir a la realización de los fines primordiales de la función pública.
- *La ética pública debe ser aplicable a toda la jerarquía estatal.* Este principio remite a que el servidor público es depositario de ciertos poderes para el servicio del pueblo, es decir, es responsable ante éste. “El poder otorgado al funcionario público no es el mismo en todos los casos, puesto que existen distintas funciones y responsabilidades. Sin embargo, la responsabilidad es siempre la misma, ya que toda función pública debe estar orientada a la consecución del fin general y último del Estado que consiste en el beneficio del pueblo. En la acción pública al poder le sigue necesariamente la responsabilidad.”<sup>10</sup>

En síntesis, debe contarse con una ética de la función pública que se convierta en el marco de acción de la actividad administrativa, que permita adecuar el actuar del agente público y los intereses de la colectividad. Esa ética pública deberá servir como

---

9. Ramírez A., Marina. *Ética en la función pública una aproximación al tema*. Primera edición. San José, Costa Rica, Asamblea Legislativa: Centro para la Democracia, 1996.

10. *Ibid*, p. 54.

instrumento político en la lucha contra la corrupción y facilitar “a la vez un aumento en los niveles de gobernabilidad”.<sup>11</sup>

## Rendición de cuentas

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

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

Basado en esta premisa, y aunado a la reciente reforma del Artículo 11 de nuestra Constitución Política que establece la obligación de los funcionarios públicos de rendir cuentas de sus actos, se considera que esta reforma viene en gran medida a delinear el camino hacia el fortalecimiento de la participación ciudadana. Este tema, ahora con respaldo constitucional, requiere tener claro que la rendición de cuentas se hace basado en criterios o elementos de compa-

ración. Esto es informar con base en metas propuestas, compromisos adquiridos, impactos producidos, beneficios logrados, actividades realizadas, y otros elementos conexos, que permitan comparar y analizar el grado de cumplimiento de los compromisos adquiridos con las acciones realizadas y las no ejecutadas. De no tomar en cuenta estas consideraciones fundamentales, se convertiría en un simple informe de labores, que nunca es una rendición de cuentas, como sucede actualmente con los informes de acciones realizadas por parte de los integrantes del Poder Ejecutivo.

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

---

11. *Ibid*, p. 122.

consultadas previamente a las comunidades afectadas.

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

### **Control de la corrupción: gestión del riesgo**

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

Esta metodología debe permitirle a los entes públicos desarrollar su

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

Para ello se propone:

- Revisar áreas estratégicas: contralorías, presupuesto, inventarios, controles internos y externos, modelo gerencial, mecanismos de contratación.
- Analizar el sistema de quejas y denuncias de la entidad, particularmente en lo que se refiere a la atención del usuario.
- Listar procesos y procedimientos, duración, controles, número de funcionarios responsables, listado de tareas y responsabilidades asignadas.
- Identificar los puntos críticos vulnerables de la gestión.
- Mapear los puntos de relación que la institución tiene con grupos externos.
- Mapear las instancias en las que se otorga discrecionalidad.

- Preparar un plan de prevención y atención del riesgo en las áreas débiles. los compromisos adquiridos y las metas acordadas.
- Construir una metodología de medición y evaluación. **¿En qué estamos?**
- Monitorear usando la metodología para prevenir y corregir sobre la marcha.

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

Otra variable que se puede considerar en el control de la corrupción, es el establecimiento de índices anuales o semestrales de percepción de la corrupción, considerando elementos como denuncias realizadas por los medios de comunicación colectiva, acciones de investigación emprendidas de oficio por parte de los entes públicos, denuncias administrativas o penales presentadas contra funcionarios públicos, inquietudes de los administrados canalizadas por medio de las contralorías de servicios, recursos planteados ante entidades de control administrativo, como la Defensoría de los Habitantes, o jurisdiccional, como la Sala Constitucional, y lo más importante, garantizar seguridad a la ciudadanía de que las prácticas corruptas serán sancionadas.

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

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

Se ha venido insistiendo en que la democracia representativa debe dar paso a la participativa, y que por ello se abren espacios para que la sociedad civil participe en la toma de decisiones. Se habla de fortalecer los mecanismos de traslado de competencias hacia otros sectores.

Al mismo tiempo aparecen algunas denuncias en relación a la tendencia a crear entes con un grado máximo de desconcentración, que son administrados por representantes del

sector privado, como si fuera una empresa comercial, pero manejando fondos públicos. Se tiene en mente algunos de estos entes, que los expertos denominan "híbridos", así como de "fondos" creados por leyes especiales, que manejan fondos públicos, sin una clara rendición y fiscalización de las cuentas.

Al mismo tiempo se ha venido fomentando una mayor desregulación sobre el sector privado cuando al sector público, que se le califica de ineficiente y corrupto, deben establecerse más y mejores controles. Los teóricos de la corrupción señalan que "la corrupción se incrementa allí donde existen más monopolios públicos, más reglas discrecionales para los funcionarios y menor transparencia de las actuaciones ante los ciudadanos."<sup>12</sup> Por supuesto que este tipo de afirmaciones se utilizan para promover desregulaciones en los procesos administrativos, que en la forma en que la mayoría de los casos se han dado, no garantizan que se erradique la corrupción, sino más bien lo contrario, ya que se actúa meramente eliminando requisitos, sin entrar a reformar en forma integral los procesos administrativos.

Incluso últimamente se ha visto una transformación, al menos en

lenguaje, del esquema tradicional del Derecho Administrativo. El Estado ahora se quiere ver como una empresa, que debe ser administrada en el mejor beneficio de los clientes. En el Estado se brindan cursos sobre atención al cliente, mejoramiento de la relación con el mismo, e incluso se han creado oficinas y departamentos sobre clientes. Aquella división entre administrador -Estado- y los administrados, ahora clientes, ha ido desapareciendo del lenguaje político.

La experiencia de nuestro país es realmente reveladora de lo que ofrecen estos nuevos planteamientos que están permeando el "lenguaje oficial". Se habla, por parte de los cultores del Derecho Administrativo de una "huida del Derecho Administrativo", aduciendo que se están utilizando, cada vez más, mecanismos del derecho privado para administrar y manejar actividades públicas, entre ellas los de recursos. "Debemos tener presente que este proceso de huida del Derecho Administrativo, en nuestro medio se debe a ideas foráneas, sobre todo de los organismos financieros internacionales y de la Organización Mundial del Comercio, OMC, que pretenden una supuesta transparencia mediante la eliminación de las trabas al comercio internacional, pero a favor de los nacionales de los países ricos, en detrimento de los nacionales de los países pobres, y la eliminación de lo que consideran uno de los principales escollos en nuestro ordenamiento jurídico, desde su punto de vista, cual es la normativa referente al régimen de contratación administrativa."<sup>13</sup>

---

12. INCEP. Por una cultura de la integridad y la transparencia. Octubre de 1999, p. 26.

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

Estos elementos se deben tener presente, para reflexionar sobre el alcance de estos modelos y su incidencia en la reducción o fomento de la corrupción.

## Algunas propuestas

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

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

Si bien es cierto estas propuestas no abarcan todos los requerimientos necesarios en la lucha contra la corrupción, consideramos que la puesta en práctica de medidas de este tipo contribuyen a proporcionar transpa-

rencia en los asuntos públicos y privados, consolidando reglas mínimas e introduciendo nuevas normas para el respeto pleno de los derechos de los ciudadanos.

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

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

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

demandas casuísticas de gremios o sectores, sino mediante parámetros de interés general.

Un camino ineludible, que pueda representar estos nuevos marcos de acción, como respuesta al desafío debe contener al menos lo siguiente:

- La defensa del derecho a la participación de la sociedad civil, en sentido amplio, y no sólo los grupos o cámaras empresariales de interés económico.
- Una definición clara de las obligaciones de los funcionarios públicos.
- La aprobación de normas claras contra el enriquecimiento ilícito y la lucha contra la corrupción, como herramientas adicionales, en la búsqueda de la transparencia.
- La promoción de sistemas eficientes de control y rendición de cuentas, y patrones mínimos de seguimiento y control sobre las políticas y compromisos políticos.
- El fomento del rescate de los valores cívicos y el acceso a la información, como instrumentos para fortalecer la democracia y la participación ciudadana.
- El fortalecimiento de la legislación vigente por medio de nuevas reformas legales y la modernización de las instancias

de control administrativo y judicial.

- El establecimiento de mejores controles y sanciones para lograr que la impunidad se reduzca al máximo.
- El establecimiento de un sistema de indicadores que permita evaluar la corrupción y la rendición de cuentas por parte de los gobernantes y funcionarios públicos.
- La generación de información objetiva y de medios de consulta sobre la transparencia en las negociaciones públicas.

Para concluir, se enfatiza que el Estado de Derecho actual ha sufrido una modificación importante. La sociedad civil desde hace varios años ha cambiado su actitud pasiva y está actuando, en forma organizada, en diferentes ámbitos de la sociedad.

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

Igualmente, el sector público y el administrativo deben estar atentos a estos cambios, y responder a los desafíos modificando su cultura institucional, para garantizar no sólo su supervivencia, sino la del sistema democrático como un todo ◇

## ANEXO I

### COMPROMISOS INTERNACIONALES

Durante la década pasada, el lugar que ocupa la corrupción a nivel internacional, ha motivado su inclusión en las agendas internacionales, uno de cuyos antecedentes es la Cumbre de las Américas, celebrada en 1994, donde en la Declaración de Principios y en el Plan de Acción adoptados, los Estados se comprometen a desarrollar en el seno de la Organización de los Estados Americanos, un enfoque hemisférico sobre actos de corrupción. De este compromiso surge en marzo de 1996, una Conferencia Especializada en la que se firmó la Convención Interamericana contra la Corrupción, orientada a sentar pautas de control, prevención y eliminación de la corrupción en nuestros países. Esta Convención es precisamente la que da origen a este taller buscando definir mecanismos para su difusión e implementación.

En la Unión Europea, se ha planteado por la Organización Europea de Cooperación Económica y Desarrollo, OECD, la urgencia de controlar los sobornos extraterritoriales que se han venido convirtiendo en una práctica muy preocupante. Para esto han promovido la Convención para el Combate de los Sobornos a Funcionarios Públicos Extranjeros en las Transacciones Comerciales Internacionales. La orientación de esta Convención es la que la mayor parte de la atención en los casos de corrupción se concentra en los funcionarios públicos alrededor del mundo, que se enriquecen aceptando sobornos, mientras que aquellos que los ofrecen reciben menos atención. Pero ambas partes, con sus prácticas de corrupción, conspiran en efecto, para provocar un inmenso daño al desarrollo y al comercio internacional. Es necesario contar con acciones para reducir la corrupción, y la propuesta de la Convención de la OECD es una iniciativa para eliminar estas prácticas corruptas. Actualmente, existen pocos desincentivos para la inmensa cantidad de corruptores en las transacciones internacionales. Sólo los Estados Unidos, por ejemplo, tiene una Ley Contra las Prácticas de Corrupción en el Exterior, que contempla como un delito los sobornos pagados en el extranjero.

También en las Naciones Unidas se han tomado una serie de disposiciones y acuerdos para el combate de la corrupción. El 28 de junio de 1997, la Asamblea General de las Naciones Unidas, consciente de la gravedad de los problemas relacionados con la corrupción, adoptó una resolución en la cual los Estados se comprometen a diseñar estrategias para prevenir y controlar la corrupción, enfatizando en el mejoramiento de los gobiernos, como una condición para lograr un desarrollo humano sostenible.

Un elemento adicional que contemplan muchos de estos acuerdos internacionales, es el fortalecimiento de la democracia y de las instituciones del Estado de Derecho, además de fomentar la participación activa de la sociedad civil.

## **Declaración de Santiago**

En abril de 1998, nuestro país suscribe la Declaración de Santiago y su Plan de Acción. En esta ocasión, Costa Rica se compromete a luchar contra la corrupción, el lavado de dinero, el terrorismo, el tráfico de armas y el problema de las drogas.

Dentro del Plan de Acción se incluyen campañas a favor de la sociedad civil, otorgando a los gobiernos obligaciones específicas como las siguientes:

- Promover, con la participación de la sociedad civil, el desarrollo de principios y recomendaciones para que dentro de los marcos institucionales se estimule la formación de organizaciones responsables, transparentes y sin fines de lucro y otras organizaciones de la sociedad civil, incluidos, cuando proceda, los programas de voluntarios, y fomenten, de acuerdo con las prioridades nacionales, diálogos y alianzas sector público-sociedad civil en las áreas que se consideren relevantes.
- Recoger las iniciativas existentes que promuevan una mayor participación de la sociedad civil en los asuntos públicos, tales como las experiencias pertinentes y exitosas de los Consejos Nacionales para el Desarrollo Sostenible y la Estrategia Interamericana de Participación Pública, entre otras. Tan pronto como sea posible, los gobiernos adoptarán planes de trabajo para implementar marcos jurídicos e institucionales basados en los principios y recomendaciones en sus respectivos países.
- Encargar a la OEA que fomente el apoyo entre los gobiernos y las organizaciones de la sociedad civil, y promueva los programas para lograr fortalecer la participación, y solicitar al BID que desarrolle e implemente junto con los Estados interesados y otras instituciones interamericanas, mecanismos financieros hemisféricos dedicados especialmente a la implementación de programas orientados hacia el fortalecimiento de la sociedad civil y los mecanismos de participación pública.

Respecto al tema de la corrupción, el Plan de Acción de la Declaración de Santiago compromete a nuestro país a:

- Respalda el “Programa Interamericano para Combatir la Corrupción” e implementa las acciones que allí se establecen, particularmente la adopción de una estrategia para lograr la pronta ratificación de la Convención Interamericana contra la Corrupción aprobada en 1996, (compromiso ya cumplido), a elaborar códigos de conducta para los funcionarios públicos, de conformidad con los respectivos marcos legales, el estudio del problema del lavado de los bienes o productos provenientes de la corrupción y la promoción de campañas de difusión sobre los valores éticos que sustentan el sistema democrático. En este sentido este compromiso está parcialmente cumplido, ya que existe un proyecto de ley que cubre algunos de estos temas, pero no ha sido aprobado por el plenario legislativo.
- Respalda la realización de talleres auspiciados por la Organización de los Estados Americanos, OEA, para difundir la normativa contemplada en la Convención Interamericana contra la Corrupción. Este taller refleja este compromiso.
- Propicia en el marco de la OEA, y de conformidad con el mandato contenido en el Programa Interamericano para Combatir la Corrupción, un adecuado seguimiento de los avances de la Convención Interamericana contra la Corrupción.
- Promover en las legislaciones internas la obligación de los titulares de altos cargos públicos y de otros niveles, cuando la ley así lo establezca, de declarar o revelar los activos y pasivos personales ante los órganos competentes.

## ANEXO II

### RESULTADOS DEL FORO IMPLEMENTACIÓN DE LA CONVENCIÓN INTERAMERICANA CONTRA LA CORRUPCIÓN

San José, Costa Rica  
31 de julio del 2000

El día 31 de julio se celebró en la Asamblea Legislativa, el Foro Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción, contando con el auspicio de la organización Transparencia Costa Rica, la Fundación Konrad Adenauer y la Asamblea Legislativa. Después de la sesión inaugural se conformaron tres grupos de trabajo, que plantearon las siguientes recomendaciones.

#### **GRUPO: Marco de la ética política**

1. Solicitar a la Presidencia de la Asamblea Legislativa hacer una reunión con las Jefaturas de Fracción para encontrar – a corto plazo–, una fórmula viable que permita establecer una Comisión Especial Mixta, que en un plazo de tres meses produzca un texto sustitutivo que incorpore todos los proyectos de ley, en el campo de la lucha contra la corrupción y fomento de la probidad, y se someta a un trámite expedito, pero que cuente con amplia divulgación, una amplia consulta a la ciudadanía y a los grupos sociales organizados.
2. Solicitar a la Presidencia de la Asamblea Legislativa proponer por medio de la Comisión Interparlamentaria Centroamericana contra Corrupción y Narcoactividad, CICONA, se formule en todos los países de la región un mecanismo similar.
3. Solicitar a Transparencia Costa Rica llevar a cabo, de común acuerdo con la Defensoría de los Habitantes, la Contraloría General, la Procuraduría General de la República, el Ministerio Público, y con los grupos organizados (Comisión Nacional de Rescate de Valores, CONAMAJ, CIVITAS, Coordinadora Cívica Nacional, Foro Permanente contra la Corrupción y otros), un taller de trabajo dirigido a preparar un plan de acción que contemple, entre otros: la difusión de los proyectos de ley, la incorporación de nuevos planteamientos, y se formulen mecanismos de participación organizada que ayuden a enriquecer los proyectos de la corriente legislativa.

4. Proponer a la Defensoría de los Habitantes que adelante un Plan de Acción y una Propuesta de Ejecución de cumplimiento de la obligación constitucional del Artículo 11 de nuestra Constitución: sobre rendición de cuentas.
5. Elevar a rango constitucional la Defensoría de los Habitantes, de conformidad a lo establecido en el Artículo 9 de la Convención, que busca fortalecer los entes de control existentes.

### **GRUPO: Marco del control administrativo y jurisdiccional**

El grupo llegó a las siguientes recomendaciones:

1. No se recomienda la creación de nuevas instancias o creación de entes jurisdiccionales pues existen. Se formula un llamado a que en su lugar se fortalezcan los existentes.
2. Revisar los proyectos de ley para evitar duplicidades o formulaciones innecesarias.
3. Hacer un inventario de las leyes vigentes y promover un debate nacional para evitar la impunidad.
4. Articular todos los esfuerzos con la participación de todos los sectores (sociedad civil, clase política, prensa).
5. Dotar de recursos financieros a los órganos existentes y darles un mayor rango administrativo.
6. Analizar con mayor profundidad los siguientes proyectos –que han sido considerados los más importantes–: Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito y Ley Administración Financiera y de Presupuestos Públicos, con el fin de darles un trámite ágil.

### **GRUPO: Marco de la ética administrativo-financiera**

El grupo considera:

1. Incorporar una unicidad en el lenguaje de la ley, que procure la convergencia y unicidad de criterios, y así evitar confusiones y errores de

2. Fomentar la transparencia en la función presupuestaria mediante la integración de los controles internos, y el establecimiento de reglas claras de cumplimiento obligatorio en relación con la rendición de cuentas.
3. Establecer normas para los valores de la responsabilidad y la transparencia en el manejo de los fondos públicos.
4. Fomentar el valor del control político presupuestario, por medio de la Comisión del Control del Ingreso y el Gasto Público de la Asamblea Legislativa, de modo que complemente el control administrativo contable de la Contraloría General.
5. Hacer un llamado contra el inmovilismo de la Asamblea Legislativa en relación con la aprobación de leyes efectivas que atiendan los compromisos adquiridos al ratificar la Convención Interamericana de Lucha contra la Corrupción.

Durante las presentaciones y participación en los grupos de trabajo, prevalecieron una serie de pautas que merecen destacarse:

1. La ley es un instrumento más pero no es la pánacea, se requiere fomentar valores ciudadanos de responsabilidad.
2. Fomentar en los ciudadanos el derecho a exigir la rendición de cuentas de los funcionarios públicos.
3. Promover una discusión para clarificar el concepto de corrupción, ya en muchas ocasiones se asocian como iguales, la ineficiencia o lentitud administrativa o judicial, como actos de corrupción. Corrupción no es sinónimo de lentitud, falta de celeridad, ineficiencia.
4. Los delitos relacionados con actos corruptos son delitos de carácter social, ya que afectan a la colectividad, por lo que deben contar con interpretaciones y principios distintos a los conceptos jurídicos tradicionales (fortalecer mecanismos como reversión de la carga de la prueba, etc.).
5. Integrar a otros grupos sociales en las discusiones, especialmente el sector privado organizado en cámara y a la prensa o medios de comunicación.
6. Establecer una estrategia nacional que cubra todos los ámbitos, sobre todo en el sector de la educación.

7. Fomentar el “volver a creer” tanto en las instituciones como en las personas, en la clase política.
8. Establecer mecanismos de prevención como una forma apropiada de lucha contra la corrupción.
9. Formular normas de derecho positivo que ejerzan una función preventiva.