

LA MANZANA Y LA SERPIENTE

*HACIA UNA CARACTERIZACION DEL FUNCIONAMIENTO INSTITUCIONAL DE LA CORRUPCION EN
REPUBLICA DOMINICANA Y MEDIDAS PARA REDUCIRLA*

Septiembre 2011

La dimensión del problema

El Banco Mundial ha definido la corrupción como "el abuso de una autoridad pública para conseguir un beneficio privado". Este tipo de transacción contradice el principio de neutralidad objetiva del funcionario público, así como la independencia y equidad del ciudadano en su relación con el servicio público, al introducir un sesgo en la acción pública para el logro de beneficios propios y/o de individuos relacionados.

La corrupción tiene un carácter relacional, implicando un acuerdo y unas 'obligaciones' entre por lo menos dos sujetos, aunque su expansión conduce a la formación de intermediarios y redes de mayor o menor complejidad, las cuales someten a las organizaciones públicas a mercados informales de compra y venta de ventajas y privilegios.

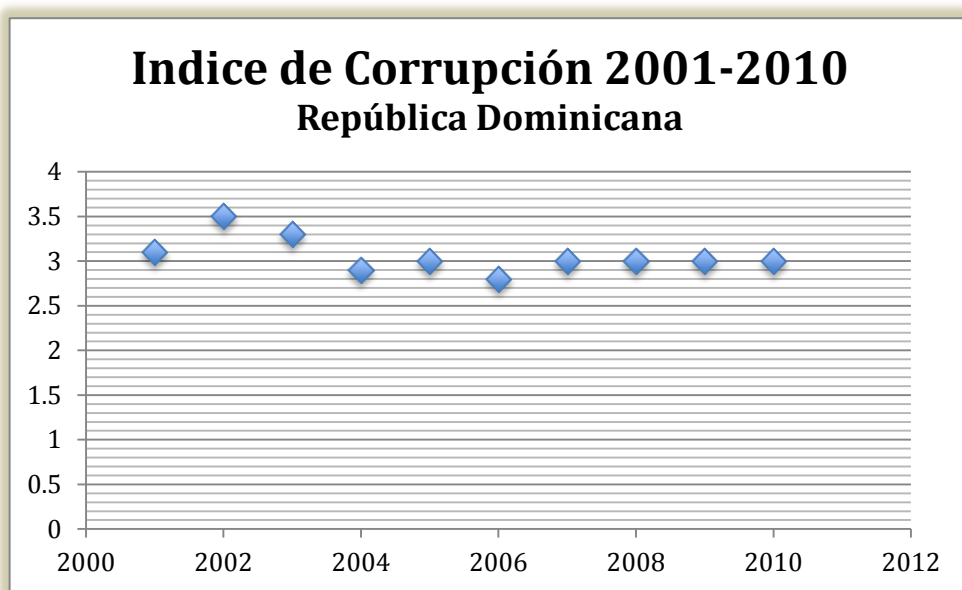
La acción en que toma cuerpo la corrupción implica una oferta o una demanda de transacción paralela a la norma o procedimiento. Por ejemplo, quien inicia la acción puede ser el empleado o el funcionario público que propone un *plus* al ciudadano o al empresario, o el empresario o ciudadano que solicita ese *plus*, a cambio de un 'retorno'. Dicho retorno se manifiesta, del lado del funcionario o empleado público, en la forma de ingresos extra monetarios o no monetarios y/o favores u 'oportunidades' para su persona o relacionados, y del lado del ciudadano o empresario, se puede expresar en aprobación de normas para provecho de determinados grupos económicos, asignación de contratos, obtención de servicios de manera expedita, empleos, etc.

De ahí que la corrupción plantee una dinámica institucional y social de acuerdos invisibles o de escasa visibilidad, de carácter privado (aunque involucra bienes públicos) que transgrede intencionalmente la norma o los principios existentes en el ejercicio de la función pública y que tiene un alcance social. De repetirse constantemente, esta dinámica convierte eventualmente las normas o principios en que se basa la acción pública en letra muerta, o genera su aplicación selectiva, creando grupos sociales privilegiados y grupos discriminados en su relación con las instituciones públicas, así como limitando los procesos de ciudadanización, los cuales implican derechos y equidad.

La corrupción, pues, no significa solamente el uso irracional de los recursos públicos, sino que también impone límites al ejercicio de los derechos, a la ciudadanización y a la democracia, así como a la competitividad de las empresas. Dichos límites tienen mayor dimensión en países de corrupción sistémica, como parecería ser la República Dominicana, según los índices internacionales.

LA MANZANA Y LA SERPIENTE

El siguiente gráfico ilustra la evolución del índice de percepción de la corrupción en la República Dominicana en la década 2001-2010. Este índice, que actualmente se aplica en 172 países, va de 0 a 10 puntos, siendo 9-10 la percepción de menor corrupción y 0-1 la percepción de mayor corrupción. En el 2002, el índice de percepción de la corrupción en el país fue de 3.5, el más alto de la década, disminuyendo entre el 2002 y el 2004, probablemente afectado por la percepción social de las causas de una crisis financiera vinculada al escaso ejercicio de la regulación por el Estado, en connivencia con algunos bancos. El índice sube en el 2005, para bajar de nuevo en el 2006 y estabilizarse en 3.0 en 2007-2010.



Fuente: Corruption Perception Index, *Economy Watch*, basado en informaciones del Banco Mundial, Transparency International, FMI, Naciones Unidas, OCDE, Heritage Foundation, CIA World Factbook y otros.

En los últimos años, la percepción de la corrupción se caracteriza por su estancamiento, que implica sin embargo un deterioro de la posición relativa del país a nivel mundial. Si en el 2005, la puntuación era de 3.0 y la República Dominicana ocupaba el lugar 85, en el 2010 la puntuación es igual (3.0) pero el país ocupa el lugar 101, lo cual quiere decir que otros países han mejorado la percepción de corrupción mientras la República Dominicana no parece evidenciar mejoras en este campo. El país aparece en rojo en el mapa mundial de corrupción, y en el 2011, el Foro Global de Competitividad calificó la corrupción como el obstáculo más importante para el desarrollo dominicano. Según el *Estudio de Percepción de la Corrupción en Hogares Dominicanos*, el 81.8% de los hogares dominicanos califica al país de corrupto o muy corrupto, al tiempo que en un dato muy revelador, 94.4% de las víctimas de corrupción no la denunció.

Dado este contexto, resultan urgentes las medidas anti-corrupción que puedan articularse para desarrollar estrategias de reducción de las oportunidades de corrupción tanto en el Estado como desde la sociedad civil, un proceso a mediano plazo, debido a la extensión de dichas prácticas, pero que necesita también de éxitos a corto plazo para ganar credibilidad y apoyo social.

La iniciativa IPAC que comparten el gobierno dominicano, organismos multilaterales y organizaciones de la sociedad civil, “prevé (a) recopilar información disponible sobre experiencias exitosas de promoción de transparencia; (b) identificar carencias de información en el tema y cómo suplirlas; (c) compilar y analizar la información, y (d) recomendar acciones concretas a la Presidencia de la República”.

Este trabajo se corresponde a un levantamiento de información cualitativa que permita iniciar una caracterización de la macro y la micro-corrupción, así como proponer iniciativas para su reducción.

Metodología

Esta investigación cualitativa da una breve caracterización de cómo se concretiza la corrupción en distintos tipos de mayor frecuencia en la relación Estado-empresas-ciudadanía, a partir de las opiniones de expertos y de ciudadanos levantadas usando la dinámica de los grupos focales. Los expertos provinieron de diversas áreas sociales y el grupo focal de ciudadanos estuvo conformado por usuarios de varios servicios públicos, tales como hospitales, energía eléctrica, licencia de conducir, y aduanas. Se realizó también una investigación documental y una exploración de iniciativas exitosas anti-corrupción en diversos países.

Este levantamiento de información cualitativa debe ser ampliado en diversas zonas y en relación a distintas áreas institucionales del Estado, ya que provee una base de experiencias sociales a partir de las cuales articular estrategias y medidas concretas, así como catalizar demanda social sobre la base de reclamaciones específicas fundamentadas en la experiencia concreta de la ciudadanía.

LA MANZANA Y LA SERPIENTE



La corrupción tiene diversas causas y se manifiesta de maneras variopintas, caracterizándose en la República Dominicana por su complejidad, diversidad y amplio alcance, así como por estar extendida tanto en el nivel alto de las instituciones estatales (macro-corrupción) como en instancias de provisión de servicios públicos (micro-corrupción), algunos tan vitales como los de salud, sobre los que abundaron los testimonios de experiencias ciudadanas de ser victimizados por los proveedores de los servicios o sus intermediarios.

Algunas de sus causas en República Dominicana fueron identificadas por los participantes en el grupo de expertos:

- La corrupción dominicana se vincula estrechamente con el proceso político. Un alto grado de clientelismo y de discrecionalidad en la designación del empleo público ha conducido históricamente a la politización del Estado y a la escasa profesionalización de la función pública, la cual no ha estado fundamentada en el principio de mérito. La experiencia de despidos masivos en cada cambio de gobierno ha creado la imperativa urgencia de ‘aprovechar’ las oportunidades abiertas por la posición gubernamental para obtener beneficios y acumular de manera rápida. Este clima ha conllevado a la conversión de las instituciones públicas en un ámbito de negocios particulares, dando lugar a todo tipo de particularismos.
- Se trata, así, de un Estado en que el interés público es continuamente desviado hacia finalidades particulares, que “no termina de encontrar su propósito ni está centrado en el ciudadano como su objetivo fundamental”. Las instituciones intentan satisfacer múltiples requerimientos particularistas, muchas veces encontrados, perdiendo su misión y su proyección hacia el futuro. Se imponen las redes particulares público-privadas con mayor poder de influir las decisiones públicas y sesgarlas hacia sus intereses. Se trata de un Estado “que tiene muchos amos a la vez”. Dichas redes o alianzas “son

expansivas y manejan muchos recursos”, penetrando variados espacios de decisión.

- A juicio de los expertos, la dinámica de la gran corrupción se desarrolla en el ámbito público a través de dos grandes procesos: a) el financiamiento de la política a cambio de altos beneficios posteriores; b) los múltiples escenarios de tráfico de influencias y conflictos de interés, caracterizados por la incidencia de lo privado en el Estado y la fluidez de las fronteras entre actividad empresarial y política, incluyendo la transformación de funcionarios en empresarios de su sector. “Gran parte de los actores económicos se ha formado en una tradición perniciosa con el Estado, lo cual es uno de los principales obstáculos para avanzar los procesos de transparencia”. Se citó como ejemplo cómo los intereses privados definen lo que se hace y cuánto cuestan las obras de infraestructura, indicándose el fenómeno “llave en mano” como un proceso de repartición de ciertas áreas del Estado, las cuales son “apropiadas” por determinados actores.



“Estos actores impactan la real política pública, la que se aplica, no la que se declara”. Los contratistas, por ejemplo, operan en red, distribuyéndose los tramos de las carreteras entre las redes, práctica que incluye a opositores políticos. También se ejemplificó este proceso con las prácticas históricamente existentes en el sector eléctrico. Esta captura de ciertas áreas estatales significa que el presupuesto público tiene que sobre-financiarlas a costa de los recursos dedicados a otras áreas.

La “puerta giratoria” es otra modalidad de oportunidades de corrupción, en la cual los servidores públicos pasan del sector público al privado, o viceversa, sin un marco legal que regule el conflicto de interés. Mediante este contiguo trasiego en el que se tiende a borrar la línea divisoria entre sector público y privado se obtiene información privilegiada y se participa en procesos de toma de decisiones que resultan claves para favorecer a grupos privados específicos desde la autoridad pública. Esta modalidad coloca personas claves en instancias rectoras, permitiendo la captura del Estado por agentes privados. Las concesiones son contratos de adhesión. Se citó, por ejemplo, a la firma ODEBRECH, “que tiene casi todas las concesiones del Estado dominicano”. La práctica implica tal grado de influencia privada sobre lo público que “el Estado ha firmado contratos endosando a empresas privadas”.

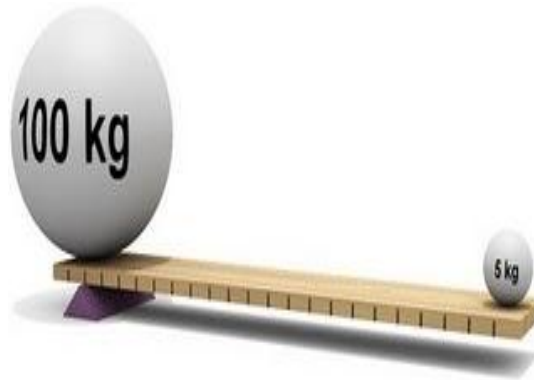


LA MANZANA Y LA SERPIENTE



- Estos procesos “tienen graves consecuencias sobre el país”, substrayendo o desviando recursos públicos de todo tipo. En ese contexto, es importante interrogarse “cómo se convierte un ciudadano en funcionario público y cómo este proceso incide en el desempeño de su función pública”. No es igual ingresar al Estado a través de un régimen meritocrático que mediante relaciones primarias o políticas. Se trata de “dos formas diferentes de relación con lo público”. La burocracia no meritocrática se considera empleada política, vota primordialmente por el presidente o candidato oficial, de quien entiende depende su empleo. Su percepción y accionar está centrada por intereses particulares, no por el interés público. Esta ‘burocracia’ ingresa al Estado, en su mayoría, con una concepción patrimonial del bien público y muchas veces con actitudes depredadoras de hacer ‘rentable’ a corto plazo su posicionamiento en el Estado.
- En un sistema particularista, “los ciudadanos se vinculan con la administración pública a través de palancas”. El valor está en la relación, no en la eficiencia. De hecho, muchos trámites son tan lentos y complicados que “el procedimiento se aplica a los enemigos, no a los amigos o a quienes pagan”. “La ciudadanía busca pues sus amigos”. En el Ministerio de Medio Ambiente, citan un ejemplo, hay 29 trámites para buscar ciertos permisos”. No se resuelve porque perdería sentido el vínculo primario, como en la DGII, que sí es un área del Estado que se ha institucionalizado debido a su relevancia recaudadora. Se desarrollan mercados informales ciudadano-Estado, como en los hospitales. “¿En cuántas instituciones dicen cómo obtengo un servicio?”. La falta de transparencia deja espacio para otro tipo de “arreglos”, generando ventanas de oportunidad para la corrupción. Los pobres, que constituyen la mayor parte de la ciudadanía que solicita servicios públicos, se enfocan en sobrevivir y lograr el servicio, bajo las condiciones que fueren, no en generar demanda social anticorrupción, la cual tendría que articularse al tema servicios públicos y ser liderada por organizaciones sociales.
- En múltiples instancias, esta dinámica de particularización de la función pública hace que el Estado no cumpla con sus responsabilidades públicas, caracterizándose por la violación de sus propias normas debido al poder que

las redes informales ejercen en una institucionalidad porosa. “Nadie reclama a quien comete esos actos”, así, la ausencia o escasez de procesos de rendición de cuentas facilita la impunidad de los actos y la percepción del administrador de que lo público le pertenece. “Ni respetamos ni defendemos lo estatal”, lo cual vale tanto para la pequeña como para la gran corrupción. Muchos violan la ley, pero no importa.



- Pese a que en la última década se han aprobado una serie de leyes que tienden a mediano plazo a reducir oportunidades de corrupción, estas no se traducen en logros de gran significación en el corto plazo. “Hemos puesto la atención en lo jurídico, no en el hecho administrativo, existen normativas desde el 2005 que no han sido implementadas. El marco normativo es envidiable, pero hay un problema de implementación”.
- Aunque en el Estado se ha regulado mucho en los últimos años, se avanza mucho menos en términos de las prácticas institucionales. “Tenemos ahora un Estado mucho más formal (legislación y reglamentos) pero que no pondera los hechos, las realidades”. En muchos casos, el hecho administrativo no sigue a la ley, sea por falta de voluntad política o porque no se han implantado las capacidades de implementar la norma. Se puso como ejemplo la existencia de Códigos de Ética sin plan de ejecución. “La aprobación de leyes no cambia mucho cuando no hay rendición de cuentas. Las leyes son bicicletas estacionarias y son acompañadas por los mecanismos para violarlas”. Es necesario que la sociedad civil se enfoque más y organice procesos de monitoreo social a las prácticas institucionales.
- La aceptación de la micro-corrupción como situación de hecho que no puede ser superada hace que, con frecuencia, la lucha contra la corrupción no aparezca entre las primeras prioridades ciudadanas en las encuestas. Esta aceptación se traduce finalmente en hábito y en tolerancia pasiva.

La corrupción interiorizada en la cultura

LA MANZANA Y LA SERPIENTE

La gran corrupción es ostensible, y existe mayor acuerdo social para cuestionarla, pero la microcorrupción es menos conocida y más tolerada.

Aunque la mayor parte de los esfuerzos de los medios y las organizaciones sociales se enfocan en la macro-corrupción, sería difícil que esta sobreviviera con el amplio grado de extensión y escala que tiene actualmente, sin el clima de permisividad y la laxitud de valores generada por la micro-corrupción.

La microcorrupción tiene un componente cultural y subjetivo que es necesario abordar. En el mundo del trabajo en el sector público, se desarrollan múltiples modalidades de uso de bienes públicos para fines privados. Muchos empleados usan material gastable para fines domésticos, roban equipos del trabajo, realizan diligencias y paseos privados en el transporte asignado para fines públicos, faltan a su trabajo o no cumplen con los horarios establecidos, etc. Muchas veces para inscribir los niños en la escuela o para obtener un servicio de un hospital hay que pagar sobornos. “El llamado “macuteo” ocurre en la relación de la ciudadanía con la policía, los militares, en escuelas y hospitales”. “Todo se ve como derecho de quien posee el bien público y quien no lo aprovecha es aislado”.

Los bienes públicos son percibidos por una proporción significativa de la población como patrimonio de quien está encargado de prestar un servicio o una función pública, como una ‘oportunidad’ de sesgar el servicio público hacia un beneficio particular (personal, familiar, o de relacionados. Así, la micro-corrupción conforma un patrón de comportamiento que a su vez constituye una parte significativa de la cultura informal de las instituciones. La provisión del servicio pública no es entendida como un derecho ciudadano, lo que desempodera persistentemente a los usuarios, que terminan por considerar la micro-corrupción como una regla de juego no escrita, que no tiene sanción ni institucional ni social, a la que hay que aceptar para lograr o facilitar el servicio.

En este sentido, aunque la pequeña corrupción es distinta en escala y alcance, se vincula a la macro-corrupción (tráfico de influencias, soborno, desvío de fondos, sobrevaloración de compras y contrataciones, etc.) porque comparte con esta esa extendida concepción del poder y del bien público como patrimonio de quien lo ejerce o lo usa. Se construye así

una cultura de “aprovechar recursos estatales de modo personal o privado y de no rendir cuentas”.

Los planteamientos anteriores nos permiten concebir la corrupción como una construcción social que se relaciona con los valores y las fronteras éticas de una sociedad. Estos valores y fronteras entre lo que es percibido como acción correcta e incorrecta se construyen en las experiencias de la vida cotidiana. En la medida los valores declarados por las instituciones son contradichos por la experiencia diaria, la ciudadanía aprende que para sobrevivir debe adaptarse al realismo del clima institucional prevaleciente y que ha de jugar el juego de la corrupción para acceder a información, obtener un servicio, acelerar su provisión, comprar un insumo, u otros. La corrupción es la regla de juego, y el proceso de adaptación no se refiere a la norma escrita sino a las prácticas establecidas de hecho. El peso de la ‘realidad’ hace que las fronteras entre lo socialmente correcto y lo incorrecto sean muy laxas, generando complicidades ciudadanas, creando un contexto de observación tolerante y pasiva, así como ensanchando el margen de maniobras de los intereses particularistas sobre el ejercicio de la función pública. “Las costumbres se hacen cultura, son sistemáticas”.

Los tipos más frecuentes de macro-corrupción

En programación, la palabra macro refiere un tipo de operación de gran productividad, ya que una vez montada la cadena y las instrucciones, puede ser efectuada una y otra vez con un activador simple. La corrupción opera de manera similar. Los tipos de acciones de macro-corrupción más frecuentes practicadas en el Estado dominicano serían las siguientes:



-
- Financiamiento no transparente de campañas políticas, dirigido a obtener ventajas en la asignación de grandes contratos, así como a vender productos o servicios a las instituciones públicas de manera ventajosa sobre los competidores potenciales.

LA MANZANA Y LA SERPIENTE

- Colocación de figuras vinculadas estrechamente a determinados intereses privados en instancias de decisión que deben caracterizarse por su independencia.
- Soborno u obsequios de gran envergadura a funcionarios vinculados al cumplimiento de regulaciones para ignorar su violación por parte de las empresas. Un punto relevante en este respecto fue señalado en el sentido siguiente: “El sector privado resiste las regulaciones, lo cual abre ventanas de oportunidad a la corrupción”.
- Decisiones de inversión pública sesgadas para favorecer a un sector o grupo privado específico.
- Asignación “por dedo” (discrecional, no competitiva) de grandes volúmenes de compras y contratos de grandes montos.
- Adjudicación de contratos a empresas de parientes cercanos o a empresas que operan como testaferros de funcionarios.
- Licitaciones no transparentes para favorecer a determinado “competidor”.
- Sobrevaluación de productos en las compras efectuadas por las instituciones estatales.
- Asesorías sobrevaluadas, pagadas con montos extraordinarios.
- Evasión de impuestos.
- Transferencia de deuda privada a deuda pública.
- Sustracción de equipos, automóviles o bienes de las oficinas públicas en períodos de transición entre gobiernos.
- Privilegio de determinados proveedores de bienes y/o servicios en las compras y contrataciones del Estado a cambio de comisiones u obsequios.
- Funcionarios propietarios de bienes no justificados por su nivel de ingresos.
- Absentismo laboral en el ejercicio de altas funciones públicas para realizar actividades de campaña.
- Abuso de tarjetas de crédito por parte de altos funcionarios.
- Distribución de posiciones públicas entre familiares (nepotismo).
- Uso de dinero público en beneficio propio (aunque el incremento de reglas y procedimientos, así como del uso de sistemas integrados de gestión

financiera ha tendido a disminuir las oportunidades de este tipo de corrupción).

- Desvío de recursos estatales para proyectos privados (construcciones, uso de empleados públicos en actividades domésticas).
- Otorgamiento de licencias y permisos sobre la base de pagos informales en áreas tales como registro de medicamentos, productos de belleza, apertura de negocios.

Los tipos más frecuentes de micro-corrupción



La micro-corrupción tiene efectos importantes sobre los hogares, de gran significación para el nivel de ingreso de los pobres, cuyo monto económico acumulado es de gran importancia, aunque no ha sido cuantificada. El impacto se sitúa en varios aspectos:

a) el acceso al servicio público se sobrevalora, teniendo el usuario que asumir costos por encima del costo real del servicio, esto constituye un problema no solo de integridad, sino también de accesibilidad, ya que muchos usuarios prefieren posponer acudir al servicio o se inhiben de usarlo a menos que sea en condiciones de emergencia;

b) también se genera un problema de calidad, los que no pagan reciben un servicio de menor calidad y menor atención;

c) la existencia de corrupción a pequeña escala disuade al ciudadano de usar el servicio público, prefiriendo frecuentemente servicios privados más costosos, pero menos complicados y abusivos;

d) El hábito de una relación corruptora con el Estado convierte al usuario en un 'corruptor forzado' por la necesidad de obtener el servicio con cierta eficiencia o con cierta calidad, pero un corruptor al fin y al cabo.

La micro-corrupción tiene una base institucional, ya que los siguientes problemas multiplican las oportunidades de prácticas de uso de lo público para provecho privado:

LA MANZANA Y LA SERPIENTE

- ❖ Problemas de accesibilidad a los servicios, tales como lejanía y fuertes gastos de transporte para los usuarios (prefiriendo muchas veces realizar un pago extra para obtener un servicio, y no tener que volver varias veces), obstáculos a veces intencionales y malas prácticas de atención descortés a usuarios, dilaciones, posposiciones recurrentes (de citas médicas, por ejemplo), incertidumbre (muchas veces los encargados de proveer el servicio no están en su horario).

b) Problemas de calidad en la provisión del servicio, incluyendo ausencia o no transparencia de estándares y gran discrecionalidad por parte de quienes lo proveen. En muy raros casos, los servicios públicos publican las características del servicio en lugares altamente visibles para sus usuarios.

c) Problemas de transparencia, por ejemplo, los costos de servicios e insumos no están publicados, lo cual incrementa sustancialmente el margen de discrecionalidad en la exigencia de pagos extras a usuarios.

d) Problemas de provisión de insumos, particularmente en el caso de los hospitales, aunque también en las escuelas. Este contexto de escasez resulta un jugoso caldo de cultivo para la formación de mercados informales de oferta y demanda de insumos a cargo de empleados de las instituciones o de sus intermediarios.

Los problemas de integridad en la provisión de los servicios son alimentados por los problemas anteriormente planteados y por los déficits de profesionalización de la función pública. Muchos “servidores” acuden a su función ‘a buscársela’, la perciben como un lugar desde el cual pueden hacerse negociaciones entre intermediarios y ciudadanos o negociaciones directas entre proveedores de servicios y ciudadanía para que el trámite o servicio se haga con cierto nivel de atención y calidad a cambio de pagos. En diversos hospitales, por ejemplo, existen indicios acerca de la existencia de redes que operan de manera coordinada, informalizando el acceso a los insumos y sometiénolo a relaciones de mercado monopólico que victimizan a la ciudadanía usuaria, sobre la base de su urgente necesidad de atención. “Inmediatamente uno entra a un hospital público, uno tiene que empezar a dar dinero hasta al portero”, dice uno de los participantes en el grupo focal de usuarios.

La modalidad de co-pago impuesta por un creciente número de hospitales, no solo sinceriza los costos y el bajo presupuesto hospitalario, pidiendo un esfuerzo monetario complementario al usuario. También crea la costumbre de pagar por servicios que antes eran gratuitos: “Ya no hay hospitales públicos, donde quiera tienes que pagar”. El co-pago generaliza las transacciones monetarias en situaciones de escasez, habituando al usuario a que se le exijan sumas de dinero para obtener el servicio, y –en un medio no transparente- constituyendo oportunidades para que empleados e intermediarios propongan o exijan cargos extraordinarios.

En este contexto, las manifestaciones de micro-corrupción enumeradas fueron las siguientes:

- Sobornos de supervisores para el registro de autorizaciones sanitarias sin cumplir con los requerimientos establecidos.
- Sobornos de inspectores para que favorezcan a restaurantes que violan la normativa existente.
- Absentismo laboral en el ejercicio de funciones públicas.
- Abuso de viáticos y dietas.
- Beneficiarios de programas sociales favorecidos por razones de pertenencia política.
- Sustracción de medicamentos e insumos de los hospitales para su venta paralela a mayor precio.



- Cobro de montos informales extra para acelerar trámites o provisión de servicios.
- Uso de relaciones políticas para facilitar el acceso o la eficiencia en la provisión de servicios o trámites.
- Uso de relaciones de amistad o parentesco para facilitar el acceso o la eficiencia en la provisión de servicios o trámites.
- Uso de relaciones con militares para facilitar el acceso o la eficiencia en la provisión de servicios o tramitaciones de salud de aduanas.
- Desvío de pacientes que acuden a hospitales hacia consultorios de clínicas privadas.
- Arreglos informales para conseguir insumos escasos a precios más altos.
- Pago a representantes de empresas de electricidad para instalar o mantener conexiones fraudulentas que bajen o exoneren el nivel de pago por parte de los consumidores.
- Estafas de cobros directos y no registrados de facturas de consumo de la energía eléctrica por parte de técnicos de compañías distribuidoras de electricidad.

LA MANZANA Y LA SERPIENTE

- Recomendaciones de compra de insumos médicos al margen de su calidad o necesidad real por parte de pacientes.
- Pago de altas cuotas a policías para que cumplan con procedimientos establecidos y no ejerzan discrecionalidades e intimidaciones.
- Sustracción de medicamentos e insumos de los hospitales por parte de enfermeras para su venta en los barrios. “Lo que usted necesite, ella lo encarga y ella te lo lleva”.
- Pago de dinero para aprobación de licencias de conducir. “Desde que me monté me preguntó ¿y no hay ni un cariñito?. Me quería reprobar por estar renuente a darle dinero. Luego le di doscientos pesos y me dijo yo le traigo los papeles ahora mismo.”
- Facilidades de no registro a quienes visitan las cárceles a cambio de pago a policías que custodian. “En Najayo hay más drogas que en cualquier barrio”, expresó un participante.
- Pago de “cuotas” de actividades de micro-corrupción a directivos de las instituciones, para lograr su apoyo.

Recomendaciones: Creando demanda social para reducir la corrupción.



“La corrupción más burda empieza a sentir el peso de las OSC y del marco legal de los últimos cinco años, creando limitaciones emergentes (En salud, a partir del 2009, se inician las licitaciones publicas, 180 rubros, 2010, 225 licitaciones, ahorro de 430 millones), se incorporan mecanismos que dificultan la corrupción, restricciones de contraloría, y otras. Empero, el peso de la tolerancia social y la permisividad es aún muy fuerte, dando a la corrupción un carácter de inercia, por lo que es necesario incrementar la demanda social conjuntamente con la reforma del marco jurídico.

“La iniciativa anticorrupción IPAC dejará lecciones y aprendizajes, algunos énfasis como realización de concursos o la vinculación de la planificación con el proceso financiero”. “El mecanismo tripartita de la iniciativa es muy bueno: gobierno, organismos internacionales y organizaciones de la sociedad civil. Es un mecanismo a adoptar”. No obstante, señala otro experto, “no se ven muchas señales de avance hacia la construcción de una conducta nueva: No hay austeridad ni racionalización de los procesos de adquisiciones.

El método cambia pero las prioridades no". "Hasta los síndicos hacen castillos, sus familias trabajan en "sus" Ayuntamientos".

"Podemos tener leyes que llenen vacíos legales, pero su nivel de implementación es mínimo o muy desigual". No obstante, "diagnosticar mejor los problemas y crear espacios propositivos siempre es bueno". De ahí que alguien señale: "Debemos concentrar esfuerzos en hacer cumplir las leyes que existen, enfatizando en resultados". En ese orden, recomiendan fortalecer la veeduría social, movilizar la opinión pública, contribuyendo de manera práctica a la afirmación de una ética social.

El punto es que cuando la corrupción está tan extendida no se trata de una práctica excepcional, sino de una regla tácita, que se estructura a partir de 'acuerdos' y transacciones que involucran, voluntaria y menos voluntariamente, a un por ciento significativo de la población. La corrupción, aunque condenada por todos, se amplía porque ha construido un cierto consenso social frente al cual la moral expresada en público puede ser una cosa y las prácticas pueden ser otra.

Así que la pregunta es cómo introducimos rupturas en ese 'consenso' no escrito. La lucha anti-corrupción es una construcción social, como lo es la corrupción, e implica experiencias que generen, articulen y acumulen demanda social sostenida y participativa para reducir la corrupción. En otras palabras, los cambios en el marco jurídico son necesarios, pero están lejos de ser suficientes, ya que su suficiencia ameritaría de actores estatales y políticos para los que el respeto a la ley sea la norma, y la clase política dominicana se caracteriza por su distancia práctica de la norma escrita que aprueba. ¿Estamos pues atrapados en un círculo vicioso y sin salida? Esta pregunta nos conduce a interrogarnos sobre cómo puede funcionar un proceso social de creación de demanda anti-corrupción.

La indiferencia ciudadana se fundamenta en la invisibilidad o carácter aparentemente personal de las experiencias de corrupción. La corrupción se refugia en esa invisibilidad u opacidad de sus prácticas. Para etiquetar y estigmatizar la corrupción es necesario hacerla más visible, no simplemente a través de denuncias, sino más bien a través de alianzas que, basadas en experiencia concretas de victimización ciudadana, involucren, movilicen y comprometan a la ciudadanía a través de herramientas efectivas, participativas, expansivas, de gran impacto simbólico y mediático, que logren beneficios tangibles para la experiencia ciudadana. Es imprescindible empoderar a la ciudadanía, como lo hizo Participación Ciudadana con la creación de redes de monitoreo electoral que contribuyeron sustancialmente a transparentar el proceso electoral dominicano.

Existen dos maneras de aproximarse a la lucha contra la corrupción, muchas veces contrapuestas, pero a mi juicio complementarias. La visión de 'arriba hacia abajo' y la visión de 'abajo hacia arriba'. La primera privilegia el ámbito de la norma, la administración y los sistemas, la segunda privilegia la participación y la movilización social. Ambas son necesarias. Las leyes nos dan referentes normativos aprobados formalmente, sin los cuales sería más difícil exigir cambio institucional; empero, para reducir la corrupción es imperativo crear una demanda social que frene su oferta, al menos en algunas instancias.

LA MANZANA Y LA SERPIENTE

Aún y cuando enfocamos usualmente la gran corrupción, ya que es más opulenta, y por ende más visible, la corrupción como cultura tiene un soporte social extraordinario en la pequeña corrupción, que caracteriza la interacción cotidiana de la ciudadanía con un conjunto de áreas del Estado. Los y las ciudadanas ordinarias sufren el costo de la corrupción, aunque a veces operen como corruptores o cómplices, como en muchos casos sucede en la energía eléctrica. La creación y fortalecimiento de la demanda ciudadana contra la pequeña corrupción, mediante la organización de una serie de iniciativas de inclusión social, es una de las claves para empoderar la ciudadanía a partir de sus derechos. Alrededor del mundo existen múltiples tipos de iniciativas exitosas que han intervenido e influido políticas, programas y servicios públicos, aumentando la rendición de cuentas, la transparencia, la calidad y la provisión de los servicios. Por ejemplo, en el ámbito de los servicios públicos, involucrar activamente a los usuarios y beneficiarios en la demanda y monitoreo de la accesibilidad, calidad, atención, e integridad en la provisión del servicio público ha revelado ser un instrumento poderoso para reducir las prácticas de corrupción.

Empoderar a la ciudadanía a través de alianzas e iniciativas de organizaciones sociales (cívicas, periodistas, profesionales, de base, etc.), cuando es realizado mediante herramientas efectivas, innovadoras y simbólicamente potentes, tiende a debilitar el ‘consenso social’ en torno a las prácticas de corrupción, a dar señales de que “se puede” y a incrementar la legitimidad de las iniciativas, ampliando el apoyo social.

A continuación planteo un conjunto de iniciativas que construyen contextos socio-institucionales de rendición de cuentas, monitoreo social, y empoderamiento ciudadano a partir del reconocimiento de sus derechos. Todas toman en cuenta cambios positivos en el marco jurídico y en la gestión pública en la última década, como son los casos de la ley de compras y contrataciones, la ley de Función Pública, la extensión de modelos de calidad en la provisión de servicios públicos, o la ley de acceso a la información. Pero a la implementación de estas leyes e instrumentos de gestión se le crea un clima de movilización, presión y seguimiento ciudadano que los hagan más expeditos y efectivos en la reducción de la corrupción.

1. Mapeo de oportunidades y experiencias de corrupción.

Para crear demanda social, hay que tener evidencias, cuantitativas y cualitativas. La realización de estudios sobre oportunidades y experiencias de corrupción permite generar mapas institucionales y sistemas de semáforos (en rojo, amarillo y verde) que de visibilidad a las instituciones con mayor riesgo/experiencias de corrupción, así como permita el reconocimiento de aquellas con mejores avances institucionales. Esta visualización de la corrupción debe estar articulada a una o varias de las iniciativas que planteo a continuación.

2. Reportes ciudadanos de experiencias de corrupción.

El reporte ciudadano de experiencias de corrupción es complementario a los estudios y a la elaboración y seguimiento a los mapas de corrupción. Permite empoderar a los ciudadanos en su formulación y en acciones de monitoreo social, por ejemplo de los hospitales. Los reportes pueden hacerse a través de SMS (celulares), teléfono o internet y debe haber un mecanismo eficaz de registro. Es recomendable una alianza con medios o periodistas que periódicamente hagan públicos los casos más recurrentes y extremos, como también es importante publicar periódicamente los mapas en los medios de comunicación y reconocer a las instituciones que evidencien progreso.

3. Empoderamiento ciudadano para mejorar la accesibilidad, calidad e integridad en la provision de servicios públicos.

Las iniciativas anteriores se fortalecen con la creación de comités ciudadanos de monitoreo de servicios públicos. Cuando una institución es evidenciada en estudios y reportes ciudadanos como un espacio en que las prácticas de corrupción están muy desarrolladas, se le presenta una notificación pública y una solicitud formal para mejorar el entorno institucional a través del acompañamiento por un grupo de organizaciones de alta credibilidad. Una negativa implica un acto simbólico impactante de sanción pública (a ser definido) y aparecer en los medios con la menor puntuación en el mapa de riesgos/experiencias de corrupción; la aceptación por parte de la institución implica elaborar indicadores de progreso y la publicación periódica de sus resultados. La institución se compromete a crear una Carta de compromisos estandarizando sus servicios con la asesoría del Ministerio de Administración Pública, impulsar la aplicación de un modelo de calidad (existe un decreto obligando a las instituciones públicas a adoptar el modelo CAF de calidad, con fuertes avances allí donde se ha aplicado), hacer más transparentes los costos de servicios e insumos, prohibir la venta informal de los insumos, crear un mecanismo efectivo de recepción y respuesta a las quejas de corrupción, etc.

4. Vigilancia y sostenibilidad del proceso de profesionalización de la función pública.

En los últimos años, bajo la Ley de Función Pública, se han desarrollado avances en la profesionalización de la function pública. La sostenibilidad de dichos avances y la ampliación de los ámbitos de cumplimiento de la ley son cruciales para un ejercicio más íntegro y profesional de la function pública. Recomendamos la creación de un Consejo Consultivo de la Sociedad Civil en el Ministerio de Administración Pública, producto de un diálogo con una institución que ha estado abierta a la construcción de consensos, así como la adopción y monitoreo del cumplimiento de la ley por las instituciones, sobre la base de un sistema de semáforos que indique cuáles instituciones cumplen cuáles indicadores.

3. Monitoreo social de compras y contrataciones.

LA MANZANA Y LA SERPIENTE

La adopción de instituciones por redes ciudadanas puede ser un instrumento efectivo, particularmente si se articula a un índice de transparencia institucional en las compras y contrataciones que permita la recolección de evidencias para el monitoreo social y la publicación de sus resultados, así como mecanismos de seguimiento a la transparencia de las licitaciones en que la sociedad civil reciba formalmente la preconvocatoria de la licitación con sus bases y una rendición de cuentas de cómo se realizó, así como el establecimiento de un mecanismo de recepción e investigación de quejas de licitadores.

5. Regulación de conflictos de interés y tráfico de influencias.

El país aún carece de una ley que regule y constriña el conflicto de interés y el tráfico de influencias, modalidades de corrupción que operan a sus anchas actualmente. La formulación, consenso y aprobación de dicha ley sería previa a la creación de un mecanismo de monitoreo social de su instalación y de seguimiento a las formas de gestión usadas por las empresas para asegurar la aplicación de la ley. Se crearía un rating del nivel de cumplimiento de la ley por las instituciones, así como un mecanismo de reporte ciudadano y de reporte anónimo.

6. Actos simbólicos contra la corrupción.

La organización Quinto Pilar, en la India, emitió una “moneda” con valor 0 en vez de 1, es una especie de peso de valor nulo, que ciudadanos voluntarios entregan a aquellos servidores públicos que les exigen pagos corruptos. La entrega está vinculada a una red social que denuncia y monitorea los casos, integrándolos al mecanismo de reporte ciudadano. Este tipo de actos tiene un alto impacto en la opinión pública y en los propios sujetos de la corrupción, atemorizándolos ante el escándalo y la visibilidad....



Lo público pertenece al administrador-expropiación del ciudadano. Conciencia de derechos, empoderamiento-mecanismo anticorrupción. Observatorios y corrupción.

Reforma a la ley de declaración jurada, incorporando la figura del enriquecimiento ilícito, o legislación sobre conflictos de interés, proyecto de Ley Salarial. Ley Orgánica de Administración Pública.

- Necesidad ley de procedimiento administrativo que obligue a establecer condiciones e info sobre el acceso a los servicios, así como procesos de recurrancia

La transparencia de las licitaciones

Las licitaciones y la manera como son diseñadas afectan seriamente el ejercicio de algunas de las actividades sujetas a esos procesos, supuestamente competitivos, y son un elemento clave para comunicarle o restarle transparencia a la función pública. La forma como las entidades oficiales



que otorgan contratos mediante sistemas competitivos utilizan el diseño de las licitaciones para darles ventajas a determinados contratistas, para excluir a otros, o para no favorecer a nadie a priori, es un elemento clave de la transparencia de la gestión pública, y determina en buena medida el grado de corrupción y la eficiencia en los que se desarrollan ciertas actividades económicas.

Los contratos se asignan discrecionalmente, realizándose escasas licitaciones en compras y contrataciones.

No se cumplen todos los procedimientos establecidos normativamente para las compras y contrataciones.

Las licitaciones son diseñadas para dar ventajas a ciertos contratistas sobre otros.

LA MANZANA Y LA SERPIENTE

Los contratos son monopolizados u oligopolizados por las mismas firmas a pesar de que existen otros proveedores competitivos que son excluidos.

Los contratos se utilizan para premiar y fortalecer roscas de políticos o para pagar favores, lo cual conduce generalmente a mala calidad de las obras e ineficacia de la inversión pública.

Los contratos se sobrevaloran para dar beneficios a funcionarios e intermediarios de la adjudicación de los contratos.

Los **Pactos de Integridad** son acuerdos formales entre los gobiernos y los participantes en un concurso o licitación para evitar que prácticas irregulares o corruptas distorsionen las condiciones de la competencia y afecten la racionalidad de una decisión administrativa.

Los **Pactos de Integridad** son firmados en presencia de un testigo social, miembro de la sociedad civil, durante un proceso de licitación o contratación de un bien o servicio ofrecido al gobierno.

El testigo social que opera a través de una Comisión que representa a **Transparencia Mexicana**, acompaña las distintas etapas del proceso presentando informes del proceso a la opinión pública sobre las condiciones

del mismo. El testimonio social es una forma de participación ciudadana y busca mejorar el acceso a la información pública a través de comunicados o conferencias de prensa.

El objetivo central de un Pacto de Integridad es que la opinión pública conozca y comprenda el por qué de las decisiones administrativas y de gobierno.

Al concluir el proceso, **Transparencia Mexicana** presenta un informe final sobre el cumplimiento del **Pacto de Integridad** de los términos en que los firmantes lo hubieran acordado.



- a) corrupción de menor escala: áreas, cómo se efectúa (modalidades)
3. Ha evolucionado la corrupción? Viejos mecanismos, Nuevos mecanismos.
4. Causas principales de la corrupción.
5. Nueva legislación: Han mejorado los controles? Cuál es su actual eficacia para disminuir las causas de la corrupción?
5. Vacíos legislativos e institucionales aún existentes.
6. Dónde ha mejorado el estado de situación? Servicios públicos, áreas institucionales en los que ha disminuido la corrupción.

LA MANZANA Y LA SERPIENTE

7. Cómo ha mejorado, cuáles iniciativas se tomaron?

8. Opinión sobre la efectividad de la actual iniciativa anticorrupción del gobierno, organizaciones de la sociedad civil y organismos internacionales. Como podría fortalecerse?

9. Iniciativas básicas sugeridas para disminuir la macro-corrupción, la micro-corrupción.

Índice de corrupción por institución, por trámite.