

Esta publicación se hizo posible mediante el apoyo proporcionado por el Buró para América Latina y el Caribe, de la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, bajo los términos del Fallo No. EDG-A-00-02-00007-00. Las opiniones expresadas pertenecen al autor y no necesariamente reflejan el enfoque de la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional.

## **Un marco de transparencia/responsabilidad para combatir la corrupción en la Cuba post-Castro**

Por

**Sergio Díaz Briquets y Jorge Pérez-López\***

\*Nota Biográfica Sobre los Autores: **Sergio Díaz-Briquets** es Vicepresidente en Casals & Associates en Washington, D. C.; y **Jorge Pérez-López** es un economista internacional en Washington, D.C.

Este ensayo expresa únicamente los puntos de vista de los autores. Los autores agradecen a Olga Nazario, Matías Travieso-Díaz y Jim Wesberry por sus sugerencias sobre una versión anterior de este ensayo.

## **Sumario ejecutivo**

La largamente retrasada transición en Cuba, da a quienes establezcan las políticas de la transición, la oportunidad de hacer de la prevención de la corrupción una parte integral de dicha estrategia. La corrupción crece mucho donde existen oportunidades para arreglos por debajo de la mesa y donde los funcionarios del gobierno no rinden cuentas ante el público por sus acciones. La corrupción aborrece la transparencia.

El estudio ofrece un inventario y descripción de las iniciativas de políticas que han sido o se cree que serían eficaces para combatir la corrupción y promover la transparencia y la responsabilidad en otros contextos nacionales y que podrían ser relevantes para una Cuba en transición. Lo que proponemos no tiene precedente, ya que en ninguna otra transición, la prevención de la corrupción fue abordada como una prioridad en el diseño de políticas.

Aunque reconocemos que combatir la corrupción no puede ser el objetivo central de una estrategia de transición, asimismo nos preocupa la posibilidad de que la desenfrenada corrupción socave el proceso de transición en sí mismo. Si no se confronta, la corrupción puede retardar el crecimiento económico, impactar negativamente el flujo de inversiones extranjeras, conducir a la venta de los bienes nacionales a precios más bajos que los del mercado, ejercer un profundo efecto regresivo sobre la distribución de ingresos, y aumentar el costo de suministrar servicios sociales y mejorar la infraestructura física del país. La corrupción puede desgastar el apoyo político para gobiernos de transición y sus sucesores e impedir la consolidación de las instituciones democráticas de gobierno que pudieran surgir, contribuyendo posiblemente de este modo a la inestabilidad política y al distanciamiento de los ciudadanos del proceso político. La corrupción también puede servir como una puerta de acceso para el crimen organizado internacional, incluyendo el tráfico de drogas, el lavado de dinero y --debido a la proximidad de Cuba a Estados Unidos-- el tráfico de emigrantes indocumentados. Por su potencial para afectar varias esferas, la corrupción debe ser abordada como una prioridad política en cada aspecto de una estrategia de transición.

### ***La corrupción y la transición socialista***

La corrupción ha impuesto un alto costo sobre la transición económica de la antigua Unión Soviética y sus aliados de Europa del Este, tal y como sucedió en la Nicaragua post-sandinista. Han prevalecido dos formas de corrupción:

*La corrupción administrativa* tiene su origen en el uso de cargos públicos para ganancias privadas. Esta forma de corrupción fue endémica en los países socialistas donde existía la posesión estatal de los medios de producción y las economías eran planificadas centralmente. Los ejemplos de corrupción administrativa incluyen el soborno, “los pagos

facilitadores,” y el mal uso de la propiedad pública por los funcionarios estatales, a favor de sus propios beneficios o los de sus familias.

*La captura del estado* se refiere a las actividades de individuos o grupos para influir en la creación de leyes, decretos, regulaciones y otras políticas de gobierno (esto es, en las reglas básicas del juego) para su propio beneficio, por medio de disposiciones ilícitas y secretas que resultan en beneficios privados para los funcionarios públicos. Esta forma de corrupción principalmente surge temprano en las transiciones, cuando los marcos legales todavía no están en su lugar. Por ejemplo, un oligarca a la cabeza de un poderoso grupo industrial o financiero podría sobornar a los legisladores, a fin de levantar barreras que no permitan la entrada de competidores en un sector particular.

De este modo, en la corrupción administrativa, los actores obtienen excepciones individualizadas o aplicaciones favorables de las reglas, mientras en la captura del estado, los actores predisponen las reglas en su propio provecho, lo cual posteriormente restringe las acciones de otros en la economía.

Los procesos de privatización en Europa Oriental y la antigua Unión Soviética demostraron ser vulnerables a la corrupción, ya que los funcionarios gubernamentales intentaron manipularlos para favorecer a ciertos individuos o grupos, o incluso a ellos mismos. Tan escandalosos han sido los ejemplos de corrupción asociados con la privatización, que algunos han culpado a la propia privatización de dar origen a la corrupción. Sin embargo, otros han argumentado que, como con el ascenso del delito, el aumento en la corrupción es un reflejo de la debilidad del estado, en vez de una consecuencia de la privatización o cualquier otra medida individual de reforma.

### ***La corrupción en la Cuba socialista***

El problema de la corrupción en una Cuba en transición, será más complejo que lo que sugiere el síndrome de la captura del estado. Junto con su larga historia de corrupción, el país también debe enfrentarse a un legado de corrupción que se extiende a lo largo de más de cuatro décadas de gobierno socialista. Bajo el actual sistema, aun los más básicos pilares anticorrupción han sido desgastados. En la medida que han sido eficaces las directrices morales y éticas, en la mayoría de las sociedades tradicionalmente han actuado como fuerza disuasoria contra la conducta impropia de los empleados públicos.

No es probable que cualesquiera efectos residuales disuasorios sobre la moral que pueda haber en Cuba después de casi 43 años de gobierno socialista sean fuertes. Haciendo caso omiso del estado de derecho en relación con los derechos de propiedad, se comenzó con la confiscación de los bienes poseídos privadamente en 1959 y a principios de los años sesenta. Seguidamente vinieron

cuatro décadas de expropiación rutinaria de la propiedad personal de todos los emigrantes permanentes. Estos dos acontecimientos solos, se podría argumentar, han dado origen a actitudes sociales que toleran —en el ambiente de escasez de Cuba— sacar provecho de la mala suerte y de los bienes de los demás para beneficio propio. Agregado a esto está la extendida corrupción trivial (administrativa) que impregna a la sociedad cubana, mayormente a causa de la naturaleza del sistema económico y de la escasez de bienes y servicios que ha creado. Como en los antiguos países socialistas, pocos ciudadanos cubanos vacilan cuando se les da la oportunidad de robar a sus gobiernos. En vista de que los recursos más productivos pertenecen al estado y están administrados por éste y que la inmensa mayoría de los cubanos trabajan para las empresas de propiedad estatal, estos delitos triviales se han generalizado.

Con una transición, muchas de las formas más comunes de corrupción bajo el socialismo disminuirán, pero otras sobrevivirán y probablemente florecerán bajo diferentes apariencias. Incluso, aparecerán otras manifestaciones de corrupción, en gran parte ausentes en Cuba durante las últimas cuatro décadas. En base a varios indicadores de gobierno, hemos concluido que, en ausencia de una estrategia de transparencia/responsabilidad proactiva, Cuba experimentará una oleada en la corrupción mientras la transición se pone en marcha.

### ***Estrategia de transparencia/responsabilidad para una transición cubana***

La transición de un estado totalitario a uno con una forma de gobierno más abierta políticamente con una economía orientada hacia el mercado, supondrá una enorme transformación de las instituciones cubanas. Aunque amedrantador, este proceso también ofrece muchas oportunidades. No sólo puede Cuba aprender de los errores de otras naciones; sino también puede adaptar las estructuras institucionales mejor adecuadas para contener la corrupción, mientras desarrolla un gobierno magro y eficiente, capaz de ofrecer servicios de calidad y crear un ambiente en el cual el sector privado pueda florecer.

Una prioridad para los arquitectos de la transición cubana debería ser construir dentro del proceso, una estrategia de transparencia/responsabilidad, que evite una erupción de la corrupción, como las que tuvieron lugar en las transiciones soviética y de Europa Oriental y después de la derrota electoral del gobierno sandinista en Nicaragua. Esta estrategia de transparencia/responsabilidad debe aplicarse a la corrupción administrativa y a la captura del estado y debe ser suficientemente amplia para abarcar intervenciones de corto, mediano y largo plazo; esto es, suficiente para minimizar la incidencia de la corrupción durante y después de la transición.

A *corto plazo*, los planificadores de la transición estarán preocupados mayormente con la estabilización macroeconómica y el comienzo de la liberalización. La transparencia debe ser un elemento importante en las reducciones de cuotas y tarifas, eliminación de restricciones de intercambio,

políticas de compras del gobierno y otras acciones gubernamentales. La comunidad donante internacional podría ser muy útil exigiendo la transparencia y la responsabilidad y manteniéndose vigilante para evitar la indebida apropiación de los recursos.

En un *mediano a largo plazo*, es esencial adoptar una estrategia de transparencia/responsabilidad que pueda basarse en el “Sistema de Integridad Nacional” propuesto por Transparencia Internacional. Esta estrategia consiste en varios elementos interconectados y apoyados mutuamente, que incluyen las siguientes acciones:

- Crear una coherente estructura legal de transparencia/responsabilidad que pueda incluir leyes que permitan al público el acceso a los récords de ciertas agencias y a los resultados de las reuniones oficiales; el principio de libertad de acceso a la información, divulgación financiera pública, protección al informante y funcionarios que defiendan al pueblo de la corrupción. El marco legal interno también debería dedicar especial atención a los asuntos relacionados con el tráfico de drogas, el lavado de dinero y el tráfico de personas, ya que el desmantelamiento del estado policíaco de Cuba y la apertura y creciente integración de Cuba a la economía global, aumentan significativamente las probabilidades de que estos tipos de actividad ilícita se incrementen, bloqueando la adopción de medidas efectivas, preventivas y de procesamiento.
- Adoptar instrumentos legales internacionales, tales como la Convención para Combatir el Soborno de los Funcionarios Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales y la Convención Interamericana contra la Corrupción, para minimizar el soborno del sector público y otras prácticas ilícitas.
- Crear un servicio civil profesional que funcione conforme a normas transparentes y no ambiguas y tome decisiones sin favoritismo, y en el cual la remuneración y los beneficios dependan del mérito y no de favoritismos políticos o nepotismo.
- Establecer un sistema de gerencia financiera, control y auditoría integrado y computarizado, que reúna toda la información de contabilidad generada por el estado y permita la validación y la verificación.
- Establecer un Código de Ética para los funcionarios públicos y mantener evaluaciones por homólogos como parte de su implementación.
- Promulgar procedimientos de contratación pública que sean consecuentes con las normas internacionales relacionadas con la justicia, la imparcialidad, la claridad, la transparencia y la eficiencia.
- Fomentar iniciativas de vigilancia ciudadana, tales como auditorías sociales (conocidas como control social en Honduras, *veedurías* en Colombia y tarjeta de resultados en la India) para movilizar a los ciudadanos a mantener vigilancia sobre tipos especiales de proyectos

- gubernamentales e identificar la posible conducta corrupta.
- Construir coaliciones entre la sociedad civil, asociaciones profesionales y organizaciones de empleadores y trabajadores para identificar y combatir la corrupción mediante acciones colectivas.
  - Construir la conciencia pública acerca del derecho de los ciudadanos a conocer y monitorear cómo funciona el gobierno, expresar abiertamente sus puntos de vista y desafiar las acciones gubernamentales.
  - Considerar la creación de una Comisión Nacional Anticorrupción como un vehículo para que los sectores público y privado y la sociedad civil colaboren en el desarrollo, implementación y monitoreo de una estrategia de transparencia/responsabilidad.

### ***Papel de la comunidad de desarrollo internacional***

Las instituciones financieras internacionales y las agencias bilaterales de desarrollo bilateral, pueden jugar un papel importante en prevenir la corrupción en una Cuba post-transición. Primero, pueden implementar políticas para prevenir la corrupción dentro de sus programas. Segundo, pueden ayudar en financiar iniciativas anticorrupción patrocinadas por el gobierno y la sociedad civil, incluyendo proyectos para fortalecer el estado de derecho, mecanismos de control financiero y contabilidad y la vigilancia ciudadana.

La Cuba de post-transición podría beneficiarse del apoyo técnico y financiero para la transparencia/responsabilidad, que probablemente sea suministrado por la comunidad donante internacional. De hecho, un nivel mínimo de transparencia y responsabilidad resultará de los controles internos que la propia comunidad donante requerirá para manejar el desembolso de fondos que suministrará a fin de ayudar a la transición. Estos acontecimientos, aunque positivos, por sí mismos no bastarán para controlar, a corto o mediano plazo, los actos ilícitos arraigados en las inadecuadas estructuras institucionales y políticas en una cultura incrustada de corrupción ni los actos ilícitos que pueden florecer con la erosión del estado totalitario. De este modo, la comunidad de desarrollo internacional debe insistir para que un futuro gobierno cubano adopte una estrategia de transparencia/responsabilidad proactiva.

### ***Confíe, pero verifique***

Sería irresponsable suponer que los futuros gobiernos cubanos adoptarán la honestidad y la transparencia administrativa como una condición indispensable. Por esta razón, cualquier estrategia futura de transparencia/responsabilidad debe consistir de varias líneas de defensa, descansando en dos principios básicos: Primero, al comienzo de la transición cubana, en términos generales, nadie en Cuba poseerá bienes, financieros o de otra clase, de alguna significación. Segundo, todos los reclamos de propiedad serán cuestionables hasta que su autenticidad sea verificada.

La disponibilidad de un proceso de resolución de reclamaciones tendrá como resultado conflictos sobre demandas contrapuestas que probablemente tomarán años en resolverse. Esto, por supuesto, será perjudicial a corto plazo para los derechos de propiedad y afectará, de manera adversa, el clima nacional de inversiones. Sin embargo, se pueden diseñar ciertos incentivos dentro del proceso de resolución de demandas, acelerando los reclamos de certificación de propiedad para los dueños de buena fé que puedan documentar sus casos o puedan resolver las reclamaciones.

Aunque es posible que nunca se erradique totalmente la corrupción en Cuba, o en ninguna otra nación de hecho, la caja de herramientas disponible hoy para combatirla crece vertiginosamente. La transparencia, la responsabilidad, la vigilancia y la preparación para lo peor, bien pueden ser las mejores fuerzas disuasorias para impedir que el azote de la corrupción descarrile la largamente esperada transición cubana.

## **Introducción**

La largamente retrasada transición en Cuba, da a quienes establezcan las políticas de la transición, la oportunidad de hacer la prevención de la corrupción una parte integral de dicha estrategia. La corrupción crece mucho donde existen oportunidades para arreglos por debajo de la mesa y donde los funcionarios del gobierno no rinden cuentas ante el público por sus acciones. La corrupción aborrece la transparencia.

El estudio ofrece un inventario y descripción de las iniciativas de políticas que han sido o se cree que serían eficaces para combatir la corrupción y promover la transparencia/responsabilidad en otros contextos nacionales y que podrían ser relevantes para una Cuba en transición. Estas pueden servir de ayuda al gobierno de transición y a la comunidad de desarrollo internacional, que jugará un papel clave en la recuperación económica de Cuba. Nosotros proponemos que durante las primeras etapas de la transición, las lecciones extraídas de las experiencias de los antiguos países socialistas serán más pertinentes para combatir la corrupción en Cuba, mientras que a largo plazo, las lecciones de las experiencias de América Latina podrían ser más relevantes. La estrategia consiste en un conjunto de medidas diseñadas para contener los más dañinos tipos de corrupción, utilizando los resortes de políticas más efectivos. La estrategia abarca intervenciones a corto, mediano y largo plazo, para minimizar la incidencia de corrupción durante y después de la transición.

Lo que proponemos no tiene precedente, ya que en ninguna otra transición la prevención de la corrupción fue abordada como una prioridad en el diseño de políticas. Aunque combatir la corrupción indudablemente no puede ser el objetivo central de una estrategia de transición, existe la posibilidad de que la corrupción desenfrenada socave el



proceso de transición en sí mismo. Si no se confronta, la corrupción puede retardar el crecimiento económico, impactar negativamente el flujo de inversiones extranjeras, conducir a la venta de los bienes nacionales a precios más bajos que los del mercado, ejercer un profundo efecto regresivo sobre la distribución de ingresos, y aumentar los costos de suministrar servicios sociales y mejorar la infraestructura física del país. La corrupción puede desgastar el apoyo político para gobiernos de transición y sus sucesores e impedir la consolidación de las instituciones democráticas de gobierno que pudiera surgir, contribuyendo, posiblemente, de este modo a la inestabilidad política y al distanciamiento de los ciudadanos del proceso político. La corrupción también puede servir como una puerta de acceso para el crimen organizado internacional, incluyendo el tráfico de drogas, el lavado de dinero y, debido a la proximidad de Cuba a Estados Unidos, el tráfico de emigrantes indocumentados. Por su potencial para afectar varias esferas, la corrupción debe ser abordada como una prioridad política en cada aspecto de una estrategia de transición.

El problema más obvio, cuando se discute el diseño de estrategia de transparencia/responsabilidad para una Cuba en transición, es la existencia de varias incógnitas primarias y secundarias. La más evidente es la imposibilidad de predecir qué forma tomará la transición (por ejemplo: rápida o gradual, pacífica o violenta) y quién la dirigirá (casi seguro, entre los dirigentes estarán incluidos funcionarios en posiciones de autoridad en el país actualmente). Igualmente problemática es nuestra incapacidad para predecir hasta dónde los dirigentes de una Cuba transicional aceptarían, o incluso participarían de buena gana en, la conducta corrupta, en vez de dedicarse a una agenda política honesta y transparente, a fin de establecer el escenario para un futuro pacífico y

próspero. Sin embargo, podemos predecir con certeza, que es probable que Cuba evolucione hacia una democracia con una economía orientada hacia el mercado y un papel significativo para el estado en sectores sociales selectos, como la salud y la educación. También es importante reconocer que una estrategia de transparencia/responsabilidad no puede funcionar en un vacío, divorciada de las realidades sociales, económicas y políticas del país. Si no existen los mecanismos institucionales adecuados, una agenda nacional de transparencia/responsabilidad puede hacer poco para limitar la corrupción.

El foco de este estudio está sobre la corrupción del sector público. El fraude y las prácticas corruptas también pueden florecer en el sector privado con consecuencias igualmente adversas. Mientras el estado puede combatir a la corrupción del sector privado mediante sus funciones regulatorias, la corrupción del sector privado puede ser impedida mas eficazmente por efectivos controles de dirección, adecuadas prácticas de responsabilidad, control propio del orden dentro de la comunidad de negocios y vigilancia de la sociedad civil. El estudio trata de la corrupción del sector privado sólo cuando se cruza con o de alguna forma está ligada a la corrupción en el sector público.

Algunas o todas de las medidas discutidas podrían ser adoptadas por una administración de transición comprometida a un buen gobierno. Sin embargo, sería ingenuo depender exclusivamente de las buenas intenciones de los dirigentes de la transición, principalmente ya que los mecanismos de inspecciones y balances normales y las estructuras institucionales diseñadas para impedir el uso indebido del poder político no existirían todavía. También sería ingenuo suponer que sería fácil evitar la corrupción en Cuba durante y después de la transición. La corrupción se mantiene como una

importante preocupación global; la batalla contra la corrupción es universal e interminable y requiere una constante vigilancia.

Para superar estas deficiencias, al menos en parte, este estudio asigna un papel especial a las acciones complementarias que las comunidades de desarrollo e inversión internacionales, junto con la comunidad cubana en el extranjero, podrían implementar para minimizar la incidencia de la corrupción. La comunidad de desarrollo internacional debe implementar su agenda de transparencia/responsabilidad con vigor en sus tratos con un gobierno cubano de transición, mientras las firmas extranjeras que hagan negocios en Cuba deben abrazar principios éticos consecuentes con las mejores prácticas de negocios y los dictados de las existentes convenciones internacionales anticorrupción. Las acciones de los cubanos que viven en el exterior podrían ser vistas como una última línea de defensa contra la corrupción, puesto que los cubanos del extranjero podrían suministrar una barrera de fuego, desafiando los reclamos fraudulentos por propiedades confiscadas, que finalmente podrían ser dilucidados en las cortes. Es probable que los extremistas políticos e ideológicos describan algunas de estas iniciativas como intervencionistas. De hecho, ellas son parte integrante del actual arsenal internacional de medidas anticorrupción y son consecuentes con las acciones que los ciudadanos privados pueden iniciar para salvaguardar el dominio de las leyes y los derechos de propiedad privada.

La primera sección de este estudio discute la corrupción en los países socialistas y su evolución durante las experiencias de la transición de la antigua Unión Soviética y los países socialistas de Europa Oriental. La segunda sección hace lo mismo desde el punto de vista conceptual con respecto a Cuba. La tercera sección considera una serie de iniciativas de políticas centradas en la transparencia/responsabilidad, las cuales podrían

controlar la corrupción en una Cuba post-socialista. Estas medidas tienen una dimensión temporal; algunas son aplicables temprano en la transición, mientras otras son a largo plazo. La cuarta sección analiza el papel que la comunidad internacional podría jugar en apoyar la implementación de dichas políticas. El estudio concluye con algunas reflexiones acerca de la viabilidad de las medidas de políticas propuestas. Si faltase una dirigencia comprometida al proceso de reforma.

### **La corrupción y la transición socialista**

La corrupción impuso un alto costo sobre la transición económica de la antigua Unión Soviética y sus aliados de Europa del Este, tal y como sucedió en la Nicaragua post-sandinista. Las esperanzas de reconstruir estos países como modernos estados, con estructuras económicas y políticas semejantes a las de las naciones occidentales democráticas orientadas hacia el mercado, se vieron en muchos casos malogradas y en no poca medida a causa de la corrupción. Cuando estos países socialistas comenzaron su transición, las prioridades de quienes establecieron las políticas fueron la liberalización de los precios y de los mercados de factores de la producción, así como la privatización de propiedad en posesión del estado y la creación de instituciones democráticas. Cuando estas transformaciones políticas y económicas estaban siendo llevadas a cabo, la posibilidad de que la corrupción descarrilara una transición exitosa no fue comprendida. Sólo ahora, con la perspectiva del tiempo transcurrido, los enormes efectos negativos de la corrupción sobre el proceso de transición han sido apreciados.

Después de más de una década en la transición en la antigua Unión Soviética y en los países socialistas de Europa del Este, un recién surgido cuerpo de literatura ha

evaluado las estrategias y resultados de tales transiciones (por ejemplo, Aslund 2002; Svejnar 2002; Banco Mundial 2002). El consenso es que las transiciones han sido difíciles y dolorosas -- más de lo que se pensó inicialmente -- con más profundas reducciones en el producto nacional de lo que se había anticipado. Las condiciones iniciales (por ejemplo, la geografía y las dotes de recursos naturales, el número de años vividos bajo la planificación central, el tipo de desarrollo socialista tuvieron una significativa influencia sobre el desempeño económico, principalmente en las primeras etapas de la transición. Obviamente, los políticos y economistas subestimaron la dificultad de la transición y se tomaron cuestionables opciones de políticas. Aunque la tasa del desempeño entre los países que han entablado reforma ha sido muy variable, los países que dirigieron más concentradamente sus esfuerzos en reformarse, han obtenido mejores resultados y están mejores preparados para sostener las ganancias económicas y mejorar el estándar de vida de sus ciudadanos.

Svejnar (2002) concluye que las diferencias entre los antiguos países socialistas en la capacidad de emprender reformas económicas exitosamente, parecen girar en torno a dos factores: (1) la capacidad para cobrar impuestos con los cuales financiar los programas públicos y (2) la disposición para minimizar la corrupción y la conducta de búsqueda de renta. En el lenguaje común de los economistas, las rentas son los pagos a factores de producción en exceso de los rendimientos normales en los mercados competitivos. Los gobiernos que operan empresas monopolistas de propiedad estatal o limitan la competencia mediante una excesiva regulación o restricciones comerciales, crean rentas económicas y por lo tanto oportunidades para el corrupto comportamiento de búsqueda de rentas.<sup>1</sup>

De este modo, la creación de un aparato estatal fiable que provea un nivelado campo de juego, requiere que los gobiernos tengan suficientes recursos para aplicar leyes favorables al mercado y evitar ser dominados, o “capturados” por intereses especiales (Svejnar 2002, 6). Aslund (2002, 441) va más lejos, argumentando que el principal determinante del éxito en cualquier transición, ha sido el alcance de que ha sido capaz un estado para evitar los perjudiciales efectos de la búsqueda de renta sobre el desempeño económico: Los estados que sucumbieron a la búsqueda de renta no han podido salir de la trampa que no les permite llevar a cabo reformas y se han retrasado en términos de desarrollo económico.

Otra idea relacionada con la experiencia de más de una década de reformas es que la falta de una estructura legal orientada hacia el mercado, parece haber sido el talón de Aquiles durante la primera docena de años de la transición. Los que establecieron las políticas parecen haber subestimado la importancia de un sistema legal de buen funcionamiento o quizás creyeron demasiado fervorosamente que los mecanismos de mercados libres por si mismo resolverían los problemas importantes (Svejnar 2002, 7). En la tierra de nadie que ocurre entre una economía planificada centralmente y la economía de mercado -- cuando las “viejas” instituciones nacionales del totalitarismo están siendo echadas abajo y se está llevando a cabo la descentralización, la privatización y la apertura de estas economías a la participación internacional, mientras las nuevas instituciones que promueven el buen gobierno todavía no se ha afianzado-- la incertidumbre acerca de los derechos de propiedad antes de la privatización, permitió a los gerentes canalizar bienes de las empresas estatales a compañías que ellos controlaban y a beneficiarse del monopolio de las rentas en una economía parcialmente reformada.

En teoría, estas ganancias deberían haber sido de corto plazo porque con el progreso de la transición, las distorsiones que dieron origen a las rentas deberían haber desaparecido. La realidad ha sido que los que se benefician a corto plazo de la reforma – los denominados oligarcas-- convirtieron parte de sus ganancias en influencia política para preservar las distorsiones que dieron lugar a las rentas (Banco Mundial (BM) 2002, 92). Los arquitectos de las reformas parecen no haber tomado en consideración adecuadamente la conducta de muchos individuos ricos y grupos de poder en las economías de transición –especialmente aquéllos que contribuyeron a la corrupción de los funcionarios públicos--, cuyos intereses eran que no existiera un sistema legal fuerte (Svejnar 2002, 7).

#### *La corrupción administrativa y la captura del estado*

Los estudios de las ciencias sociales generalmente han definido la corrupción como “el uso de los cargos públicos para beneficios privados, donde un funcionario (el agente), a quien el público le ha confiado una tarea (el principal), se dedica a alguna conducta impropia para el enriquecimiento privado, lo cual es difícil de ser monitoreado por el público” (Bradhan 1997, 1321). En esta misma línea, Rose-Ackerman (1997, 31) ha propuesto que la posibilidad de corrupción existe en cualquier parte donde un funcionario público tenga poder discrecional durante la distribución al sector privado de un beneficio o un costo.

Siendo todas las otras cosas iguales, el tamaño y estructura del estado determinan la demanda por servicios corruptos, esto es, la oferta de sobornos. De acuerdo con Klitgaard (1988, 75) el nivel de corrupción depende del grado de monopolio ejercido por

el estado sobre el suministro de un bien o servicio, el grado de discreción disfrutado por una agencia gubernamental al tomar decisiones sobre la asignación de recursos y el grado de responsabilidad del gobierno (o sus agentes) hacia otros.<sup>2</sup> Las economías planificadas centralmente, con una gran parte de recursos bajo el control del estado, una *nomenklatura*<sup>3</sup> basada en la membresía en los partidos comunistas en el poder con amplia discreción sobre las asignaciones de los recursos del estado, y la inexistente (o débil) transparencia y participación del público en la toma de decisiones, tradicionalmente han sido terrenos fértiles para la corrupción.

Aslund (2002, 3) argumenta que algunos de los antiguos países socialistas han perdido la batalla contra la corrupción y se han convertido en estados buscadores de renta, en los cuales el interés dominante no es el bienestar económico de la población en su conjunto, sino la redistribución de los recursos disponibles mediante presupuestos y regulaciones para beneficiar a unos pocos privilegiados. Estos oligarcas se beneficiaron a menudo de una de las primeras y más notorias manifestaciones de la corrupción en las economías de transición, denominada “privatización espontánea”: la apropiación de la propiedad del estado por los miembros de la *nomenklatura*, mediante la reorganización ficticia de las empresas de propiedad estatal en corporaciones “privadas”, de las cuales los miembros de la *nomenklatura* se hicieron dueños o directores.<sup>4</sup> La privatización espontánea ocurre durante las primeras etapas de la transición, cuando el socialismo de estado ha sido debilitado, pero permanecen los vacíos legales y las incertidumbres en la regulación de la propiedad (Agh 1993, 15). En la incertidumbre que rodea el comienzo de una transición, “Aquéllos que poseen el poder económico se apoderan para sí mismos y sus clientes de los pedazos valiosos de la torta de propiedad estatal” (Sik 1992, 58).



El Banco Mundial (2000) ha desarrollado una tipología de la corrupción para los países en transición, que es muy útil en la elaboración de una estrategia anticorrupción.

La tipología desliando el fenómeno de la corrupción, colocando énfasis sobre la diferencia entre la corrupción administrativa y la captura estatal.

- “La corrupción administrativa,” semejante a lo que tradicionalmente se refieren los estudiosos de las ciencias sociales como corrupción, es la imposición intencional de distorsiones en la prescrita ejecución de leyes, normas y regulaciones existentes, para propiciar beneficios a actores estatales o no estatales, como un resultado de la ilícita y no transparente provisión de ganancias privadas a los funcionarios públicos. Los ejemplos de corrupción administrativa incluyen el soborno, “los pagos facilitadores” y el mal uso de la propiedad pública por los funcionarios estatales a favor de sus propios beneficios o los de sus familias.
- “La captura del estado” se refiere a las actividades de individuos, grupos o firmas, tanto en el sector público como en el privado para influir en la creación de leyes, decretos, regulaciones y otras políticas de gobierno (esto es, en las reglas básicas del juego) para su propio beneficio por medio de disposiciones ilícitas y secretas que resultan en beneficios privados para los funcionarios públicos. Por ejemplo, un oligarca a la cabeza de un poderoso grupo industrial o financiero podría sobornar a los legisladores, a fin de levantar barreras que no permitan la entrada de competidores en un sector particular, o el estado podría ser capturado para servir a los intereses privados de un dirigente político que dé forma al marco de reformas para asegurar su propio control privado sobre los recursos clave. (Banco Mundial 2000, 1 – 2).

Aunque la captura del estado ha sido mayormente evidente en países durante su transición alejándose del socialismo, sus principales características se identifican en otros sistemas económicos. Este fenómeno es también preocupación en las economías no transicionales, ya que las prácticas corruptas pueden estar presentes en cualquier sociedad donde falten la transparencia y la responsabilidad. Para recapitular, la captura del estado ocurre cuando las firmas intenten “dar forma a las leyes, políticas y regulaciones del estado para su propio provecho, suministrando ganancias privadas ilícitas a los

funcionarios públicos” (Hellman y Kaufmann 2001, 1 – 2). Sin embargo, lo que se ha querido decir por “firmas” merece ser aclarado. En los proyectos de privatización, las firmas extranjeras podrían conspirar con los antiguos o actuales burócratas corruptos para apropiarse de los bienes de propiedad estatal, o los antiguos o actuales burócratas corruptos podrían entrar en una conspiración para asumir ilícitamente la posesión de los bienes de propiedad estatal. La diferencia no es intrascendente, ya que tiene implicaciones importantes para la forma de la malversación de los recursos gubernamentales y para el momento en el cual comienza o es consumado.

La distinción principal entre la corrupción administrativa y la captura del estado es la naturaleza de la relación política que les sirve de base. En la corrupción administrativa, los actores obtienen excepciones individualizadas de las reglas o aplicaciones favorables de éstas, mientras que en la captura del estado, los actores predisponen las reglas para su propio provecho, lo cual posteriormente restringe las acciones de otros en la economía. En otras palabras, la principal distinción yace en cuán profundamente la transacción corrupta llegue a ser en las operaciones y funciones del estado y el punto hasta el cual los beneficios de la transición corrupta estén institucionalizados en las reglas del juego (Banco Mundial 2000, 2).

Los procesos de privatización en Europa del Este y la antigua Unión Soviética, han demostrado ser vulnerables a la corrupción, ya que los funcionarios gubernamentales han intentado manipularlos a favor de ciertos individuos o grupos o incluso para su propio beneficio.<sup>5</sup> Kaufmann y Siegelbaum (1997) han analizado el potencial de corrupción de los métodos de privatización aplicados en Europa del Este y la antigua Unión Soviética (privatizaciones masivas basadas en certificados, liquidación, privatización de orientación

mercadista sobre el capital, ofertas y ventas a dirigentes, venta a trabajadores y empresarios, y privatización espontánea), evaluando el grado al cual cada método aumenta o reduce el predominio y ejercicio de los derechos de control de los políticos y burócratas, una medida que, se supone, está relacionada con el grado de corrupción. Ellos concluyen que las privatizaciones masivas basadas en certificados y la liquidación<sup>6</sup> son los métodos menos propensos a la corrupción. Por otra parte, la venta de la mayoría de las acciones de la empresa a los trabajadores y empresarios y la privatización espontánea, son muy propensas a la corrupción, principalmente debido a su lento ritmo, el alto nivel de discrecionalidad de los administradores en la toma de decisiones y la falta de transparencia e información pública. Mientras la privatización espontánea se coloca sobre todos los demás como la más corrupta forma de privatización, las privatizaciones rusas que favorecieron a los dirigentes de empresas -- principalmente de compañías petroleras y recursos naturales, -- son otro ejemplo de privatización que condujo a una monumental corrupción y al fortalecimiento de los intentos de los oligarcas a la captura del estado.

Tan escandalosos han sido los ejemplos de corrupción asociados con las privatizaciones, que algunos han culpado a las privatizaciones en sí mismas de haber sido la causa de la corrupción. Sin embargo, Aslund (2002, 265) argumenta muy convincentemente que la erupción de la corrupción en los países socialistas, así como el aumento de los delitos, refleja la debilidad del estado, más que los resultados de la privatización o de alguna otra medida de reforma individual. En este contexto, él plantea (Aslund 2002, 266):

La privatización normal comenzó uno o dos años después de la caída del comunismo. Por lógica elemental, una causa no puede seguir a su efecto [,] y la privatización parece más probablemente haber contribuido a la merma de la corrupción, ya que los funcionarios tenían menos para vender. Como muchos otros acontecimientos transicionales, la corrupción y las privatizaciones tuvieron lugar más o menos en paralelo, e involucraron la transferencia de riqueza, pero esto es cierto en muchos otros fenómenos y la simultaneidad no debe confundirse con la causalidad.

Como han formulado Kaufmann y Siegelbaum (1997, 428), “Mientras es innegable que en las economías en transición, un aumento en la corrupción coincide con el proceso de privatización, no necesariamente se deduce que este aumento fuera realmente causado por el proceso de privatización”.

Por lo tanto, durante la transición temprana, el foco debería estar sobre medidas, para impedir la apropiación ílegal del patrimonio nacional por los burócratas corruptos o falsos “negocios” de cosecha propia, con o sin secuaces extranjeros asociados. A largo plazo, los incentivos para la corrupción administrativa deberían retroceder gradualmente, a medida que se reduce el papel del estado en la dirección económica. La llave para controlar la corrupción tiene que ver con la reforma del escenario institucional que engendra la corrupción, más que con el sancionamiento de lo corrupto (aunque es necesario hacer eso también). Como Klitgaard (1998, 6) ha apuntado, “la solución del problema va más allá de poner a unos pocos funcionarios en la cárcel, crear una o dos nuevas instituciones gubernamentales y aprobar unas cuantas leyes: el combate de la corrupción se debe enfocar en la reforma de los sistemas”.

### **La corrupción en la Cuba socialista**

Los peligros asociados con la captura del estado están en muchas formas supeditados a la manera en la cual comience la transición, cómo evolucione y cómo se

consolide. En el caso de Cuba, la evidencia sugiere que las bases para una eventual corrupción en gran escala mediante la captura del estado ya han sido establecidas. Las sociedades anónimas de propiedad estatal (por ejemplo la corporación Gaviota) y las empresas mixtas con inversionistas extranjeros proveen una base para la apropiación de la propiedad pública (incluyendo la propiedad confiscada) por burócratas influyentes, una vez que una transición formal cobre existencia. Estos mismos burócratas también podrían conformar un ambiente propenso a la captura del estado, creando un marco legal y regulatorio que podría socavar la recuperación económica de Cuba, promover décadas de discordia social y política, sobrecargar el sistema judicial de Cuba y afectar negativamente las transacciones comerciales internacionales del país.

El problema de la corrupción durante una transición en Cuba será más complejo que lo que sugiere el síndrome de la captura del estado. Con una larga historia de corrupción durante la República, el país también debe enfrentarse al legado de corrupción de más de cuatro décadas de gobierno socialista. Bajo el socialismo, aun los pilares más básicos contra la corrupción han sido sacudidos. En la medida han sido eficaces, las directrices morales y éticas en la mayoría de las sociedades tradicionalmente han actuado como fuerza disuasoria contra la conducta impropia de los empleados públicos. Los efectos residuales de las fuerzas disuasorias morales en Cuba, tras casi 43 años de gobierno socialista no es probable que sean fuertes. La indiferencia del gobierno cubano por el estado de derecho respecto a los derechos de propiedad, comenzó con la confiscación de los bienes de propiedad privada en 1959 y a principios de los años sesenta.<sup>7</sup> Esto fue seguido por cuatro décadas de expropiación rutinaria de la propiedad personal de todos los emigrantes permanentes. Se podría argumentar que estos dos

acontecimientos solos, han dado origen a las actitudes sociales que toleran –en el ambiente de escasez de Cuba-- sacar provecho de la mala suerte y de los bienes de todos los demás para beneficio propio.

Además la corrupción trivial (administrativa) impregna a la sociedad cubana, mayormente a causa de la naturaleza del sistema económico y de la escasez de bienes y servicios que ha creado. Como en otros antiguos países socialistas, pocos ciudadanos cubanos vacilan cuando se les da la oportunidad de robar a sus gobiernos. En vista de que casi todos los recursos productivos pertenecen al estado y están administrados por él y que la inmensa mayoría de los cubanos trabajan para las empresas de propiedad estatal, estos delitos triviales se han generalizado.

Con la transición, muchas de las formas más comunes de corrupción bajo el socialismo disminuirán, pero otras sobrevivirán y probablemente florecerán bajo diferentes apariencias. Incluso, aparecerán otras manifestaciones de corrupción en gran parte ausentes de Cuba durante las últimas cuatro décadas. Un útil punto inicial para discutir la probable metamorfosis de la corrupción en Cuba, durante y después de la transición, se encuentra en los seis indicadores comparativos de gobierno para 2000-2001, desarrollados por el Banco Mundial para 175 países (Kaufmann, Kraay y Zoido-Lobaton 2002) y derivados de varios conjuntos de datos a través de un modelo econométrico de componentes no observados.

Los seis indicadores agregados<sup>8</sup> miden diferentes facetas de gobierno, o sea "las tradiciones e instituciones por las cuales es ejercida la autoridad en un país". Los indicadores de "Voz y Responsabilidad" miden hasta que punto son capaces los

ciudadanos de un país de participar en la selección de los gobiernos y la independencia de los medios masivos de comunicación.

- La “Estabilidad Política” mide las percepciones de la probabilidad de que los gobiernos en el poder sean desestabilizados o derrotados por posibles medios inconstitucionales y/o violentos, incluyendo el terrorismo.
- La “Eficacia Gubernamental” combina las percepciones de la calidad de la oferta de servicios públicos, la calidad de la burocracia, la competencia de los empleados públicos, la independencia del servicio civil de las presiones políticas y la credibilidad de los compromisos del gobierno hacia las políticas.
- La “Calidad Regulatoria” incluye medidas de la incidencia de políticas poco amistosas hacia el mercado, tales como controles de precios e inadecuada supervisión bancaria, así como las percepciones de cargas impuestas por la excesiva regulación en áreas como el comercio exterior y el desarrollo de los negocios.
- El “Estado de Derecho” incluye varios indicadores que miden hasta que punto los agentes tienen confianza y acatan de las reglas de la sociedad. Estos incluyen las percepciones de la incidencia tanto de los delitos violentos como de los no violentos, la eficacia y previsibilidad del poder judicial y la aplicabilidad de los contratos.
- El “Control de la Corrupción” mide las percepciones de la corrupción, convencionalmente definida como el ejercicio del poder público para el beneficio privado.

Los estimados de gobierno están expresados alrededor de un promedio de cero, con una desviación estándar de uno, y un rango de -2.5 a 2.5; mientras más altos los valores, mejor es el resultado. La Tabla 1 presenta los indicadores para Cuba y otros cuatro países con propósitos comparativos: Suecia y Estados Unidos son países donde la corrupción del sector público es relativamente baja, mientras que Honduras está generalmente clasificada entre los países más corruptos en América Latina y Nigeria está entre los más corruptos del mundo.

**Tabla 1 – Indicadores de gobierno relacionados con la corrupción: Cuba y países seleccionados de baja y alta corrupción, 2000-2001**

<u>Indicador</u>	<u>Cuba</u>	<u>Baja corrupción</u>		<u>Alta corrupción</u>	
		<u>Estados Unidos</u>	<u>Suecia</u>	<u>Honduras</u>	<u>Nigeria</u>
Voz y Responsabilidad	-1.49	1.24	1.65	-0.04	-0.44
Estabilidad Política	0.07	1.18	1.38	0.25	-1.36
Eficacia Gubernamental	-0.22	1.58	1.51	-0.58	-1.00
Calidad Regulatoria	-1.23	1.19	1.08	-0.16	-0.39
Estado de Derecho	-0.32	1.58	1.70	-1.06	-1.13
Control de la Corrupción	-0.12	1.45	2.21	-0.63	-0.15

Fuente: Kaufmann, Kraay y Zoido-Lobaton (2002, Tablas 2 y 3, 19 – 24).

Lo que es evidente es que en comparación con otros países en la tabla -- tanto los de bajos como los de altos niveles de corrupción -- Cuba tantea muy pobremente en “Voz y Responsabilidad” y “Calidad Regulatoria” (grados de tendencia mercadista) y mucho peor en los restantes indicadores que los países de baja corrupción. En comparación con los países de alta corrupción, Cuba marca considerablemente mejor en los indicadores de “Estabilidad Política”, “Eficacia Gubernamental”, “Estado de Derecho” y “Control de la Corrupción”. El relativamente bajo nivel de corrupción (en las transacciones de negocios solamente, ya que los indicadores presumiblemente no toman en consideración la generalizada corrupción insignificante halladas en las economías socialistas) se explica



por la estabilidad política de Cuba y la naturaleza de un estado totalitario que puede aplicar sus normas a través de la “Eficacia Gubernamental” y el “Estado de Derecho”. Estos dos indicadores son más adversos en los países más abiertos y de alta corrupción, en los cuales la dirección de la economía típicamente no es tan centralizada y la mayoría de los medios de producción son de propiedad privada, a pesar del hecho de que estos países se desempeñan mejor con respecto a los indicadores de “Voz y Responsabilidad” y “Calidad Regulatoria”.

No importa como se evalúen, la eficacia y fiabilidad de estos indicadores, en un final, pueden ser interpretados como sugiriendo que, en ausencia de una estrategia de transparencia/responsabilidad proactiva, Cuba experimentará un aumento considerable de corrupción cuando la transición comience. Se puede arguir que durante la transición cubana, la mayoría de los indicadores de gobierno -- con la excepción de “Voz y Responsabilidad” y quizá “Calidad Regulatoria”-- empeorarán significativamente. Es probable que la transición esté acompañada por un relativo (o intenso) declive en el indicador de “Estabilidad Política”, con los indicadores de “Eficacia Gubernamental” y “Estado de Derecho” también deteriorándose, una vez que la incertidumbre y la introducción de nuevos procedimientos regulatorios y de gobierno conduzcan a un desconcierto administrativo. Principalmente, el desmantelamiento de la economía dirigida por el estado, propiciará terreno fértil para la corrupción, aun si las más comunes formas de corrupción trivial se hacen menos frecuente cuando la economía comience a ser privatizada.

## **La estrategia de transparencia/responsabilidad para una Cuba en transición**

La transición de un estado totalitario a uno con forma de gobierno más abierta políticamente con una economía orientada hacia el mercado, supondrá una enorme transformación de las instituciones cubanas. Aunque amedrantador, este proceso también ofrece muchas oportunidades. No sólo puede Cuba aprender de los errores de otras naciones; sino también puede adaptar las estructuras institucionales mejor adecuadas para contener la corrupción mientras desarrolla un gobierno magro y eficiente, capaz de ofrecer servicios de calidad y crear un ambiente en el cual el sector privado pueda florecer.

Una prioridad para los arquitectos de la transición cubana debería ser construir, dentro del proceso, una estrategia de transparencia/responsabilidad, que evite una erupción de la corrupción, como las que tuvieron lugar en las transiciones soviética y de Europa Oriental y después de la derrota electoral del gobierno sandinista en Nicaragua. Esta estrategia de transparencia/responsabilidad debe aplicarse tanto a la corrupción administrativa como a la captura del estado<sup>9</sup> y debe ser suficientemente amplia para abarcar intervenciones de corto, medio y largo plazo, a fin de minimizar la incidencia de la corrupción durante y después de la transición.

La cuestión de cómo abordar la cuestión de la transparencia/responsabilidad durante y después de la transición, tiene una fuerte dimensión temporal. Para los propósitos de este estudio, definimos *el corto plazo* para coincidir con el comienzo de la transición y el período (1 a 2 años) cuando sean implementadas las reformas de primera generación (o Tipo I).<sup>10</sup> Las medidas de reforma típicamente aplicadas durante este intervalo incluyen la estabilización macroeconómica, la liberalización de precios, el

fomento de nuevas firmas y el desmantelamiento de las instituciones del sistema socialista (incluyendo la ruptura de las empresas de propiedad estatal y las acciones selectas de privatización). En el frente de la transparencia/responsabilidad, el foco debe fijarse en la minimización de la adquisición ilegal de bienes nacionales por funcionarios públicos corruptos y otros en posiciones de autoridad o con conocimiento de personas bien informadas. Además, el país debe comenzar a establecer los cimientos básicos para un sector público transparente y honestamente dirigido y para minimizar las oportunidades de corrupción, en el intersticio donde se encuentran los sectores privado y público.

*Las transiciones de mediano y largo plazo* coinciden más o menos con los períodos de tiempo en que las reformas de segunda generación (o Tipo II) tienen lugar. Estas reformas típicamente conllevan el desarrollo y aplicación de leyes, regulaciones e instituciones que asegurarán el desarrollo de una exitosa economía orientada hacia el mercado, entre ellas la terminación de la privatización de empresas de mediano y gran tamaño; el establecimiento y aplicación de un sistema legal orientado hacia el mercado y sus instituciones acompañantes; un más profundo desarrollo de un viable sector bancario comercial y la apropiada infraestructura regulatoria; el establecimiento de regulaciones del mercado laboral; y la reestructuración de instituciones relacionadas con los sistemas de empleo y retiros públicos. La estrategia de transparencia/responsabilidad debería estar encaminada hacia la creación de un moderno sector público con dependencias transparentes, eficientes y orientadas a servir las necesidades de los clientes, basadas en un sistema legal respetuoso de los derechos humanos, equipadas con adecuados mecanismos de inspección y balances democráticos; y bajo la vigilancia de medios

masivos de comunicación libres e independientes. Además, se deberían hacer esfuerzos para que una ciudadanía educada asegure que sus derechos sean respetados y demande que el gobierno nacional se adhiera y haga cumplir las relevantes obligaciones internacionales para contener la corrupción.

### *Medidas a corto plazo*

Cuba se beneficiará de lo que ha sido aprendido sobre otras economías en transición y de lo que la comunidad de desarrollo internacional tiene que ofrecer en términos de asesoría técnica y apoyo financiero (ver explicaciones más abajo). La comunidad de desarrollo internacional puede ayudar a Cuba a principios del proceso de transición estableciendo cuerpos consultivos técnicos para asistir con el desarrollo y el monitoreo de políticas de liberalización. Por ejemplo, una junta de privatización compuesta conjuntamente por cubanos y asesores expatriados experimentados en el diseño y manejo de semejantes programas, podría asegurar al menos un mínimo de transparencia durante la privatización de los bienes de propiedad estatal.

Aunque combatir la corrupción no ha estado a la vanguardia de las prioridades de quienes establecen las políticas durante este período crucial del inicio de las transiciones, una liberalización adecuadamente diseñada, transparente y bien implementada y políticas de privatización y de compras competitivos, pueden ayudar a controlar la corrupción y servir de contrapeso a los intentos de los oligarcas para capturar el estado. Muy importante también durante este período será la vigilancia de la comunidad internacional -- una supuesta fuente clave de asistencia de reconstrucción y emergencia -- para impedir que los funcionarios oficiales se apropien de los fondos de asistencia extranjera.

*La liberalización.* Algunas reformas macroeconómicas y la desregulación pueden contribuir a la expansión de los mercados y a las reducciones en las rentas. Reduciendo y eliminando las tarifas, cuotas y otras barreras al comercio internacional y eliminando las restricciones de los tipos de cambio, los controles de precios y los injustificados requisitos de licencias y permisos, despojarán a los funcionarios oficiales de su capacidad y poder para extraer sobornos. Al propio tiempo, la supresión de tales controles, reducirán los costos de transacción, eliminarán embotellamientos en el flujo de suministros y promoverán la competencia. Si no se confrontan, los intereses domésticos intentarán retrasar o crear exenciones para sus industrias, esgrimiendo argumentos de industria en su infancia y pintando escenarios de terrible desempleo.

*La privatización.* Además de sus efectos positivos sobre la eficiencia económica, la privatización remueve al estado de las actividades económicas y reduce las oportunidades para la corrupción en las ventas, compras gubernamentales, el empleo y la financiación. Para asegurar la integridad de la privatización, las medidas de transparencia deben ser una parte integral de tal proceso. La privatización también debe incluir marcos regulatorios y comerciales que fomenten la competencia y protejan a los consumidores e inversionistas. Ante la ausencia de tales marcos, la privatización simplemente transfiere la búsqueda de rentas del gobierno al sector privado.

Durante las primeras etapas de la transición, es improbable la privatización a larga escala de las empresas de propiedad estatal, ya que es necesario hacer mucho trabajo a fin de preparar el terreno para una acción como ésta. Un escenario más probable para fomentar la competencia es la estimulación de las pequeñas y medianas empresas (PMEs). Fundamental para la creación de las PME es un ambiente macroeconómico que

tenga como objetivo la estabilización y el crecimiento. Sobre la base de las experiencias de los países reformadores en Europa Central y Oriental, entre las políticas que pueden promover las PME al inicio de las transiciones, están un programa de estabilización económica que imponga restricciones presupuestarias “duras” y minimice los subsidios estatales, mercados eficientes que promuevan la competencia a través de la desregulación y liberalización de los mercados y los precios, políticas fiscales fiables y transparentes y un justo y eficaz sistema tributario. (Gayoso 1999, 62). También es importante en esta etapa de la transición establecer un sistema de otorgar licencias a las PME, tan racional como sea posible, a fin de acelerar su establecimiento, alentar su estatus legal (decisivo en el más largo plazo para el establecimiento de un sistema tributario) y reducir la oportunidad para la corrupción administrativa (tales como los sobornos o los pagos “facilitadores” que los funcionarios en capacidad de emitir permisos puedan demandar).

El proceso de privatización, incluyendo la privatización en gran escala de las empresas de propiedad estatal, debe ser completado gradualmente a mediano plazo. Será esencial primeramente establecer un marco institucional básico, que permita que el proceso sea transparente, mas ágil y maximice los réditos a la nación.

*Medidas de mediano y largo plazo: El marco de la integridad*

Hellman y Kaufmann (2001) proponen que la captura del estado no es sólo un síntoma, sino también una causa fundamental de mal gobierno. La “economía de captura” está atrapada en un círculo vicioso, en el cual las reformas de políticas e institucionales necesarias para mejorar el gobierno son socavadas por la confabulación entre las firmas poderosas y los funcionarios estatales, quienes cosechan sustanciales ganancias privadas de la continuación de un gobierno débil. Influir en el ambiente legal, político y

regulatorio constituye un proceso normal, y en verdad saludable, para las firmas y grupos de intereses en todos los países. Lo que distingue a las economías de captura es la *exclusión*: algunas firmas gozan de privilegios exclusivos que les permite influir en las decisiones del estado, mientras otras son sistemáticamente excluidas, permitiendo a los funcionarios estatales escoger acciones que concentran los beneficios en aquéllas con acceso a un alto costo para los que no tienen ese acceso. La prescripción para la ruptura del círculo vicioso de la captura estatal es la “competencia, la transparencia y la responsabilidad”.

Transparencia Internacional (TI), una organización no gubernamental que encabeza la lucha global contra la corrupción, ha propuesto un “Sistema de Integridad Nacional” modelo con el objetivo de alentar el desarrollo de una estrategia de transparencia/responsabilidad para gobiernos modernos, a fin de promover “el interés público en vez de los intereses privados de los que tienen el control”. El desafío para los países que abracen la democracia, incluyendo los países en transición, es:

Salirse de un sistema que es esencialmente vertical: uno en el cual una élite gobernante autocrática da órdenes que son seguidas, en un mayor o menor grado, por aquellos que están más abajo en la línea. El planteamiento es moverse, hacia un sistema de “responsabilidad horizontal”; uno en el cual el poder esté disperso, donde no haya monopolios y donde cada cual sea independientemente responsable (Pope, 2000, 33).

Algunos elementos interconectados y que se apoyan mutuamente son necesarios para que un sistema de integridad pueda realizarse. Estos incluyen la separación normal de poderes (ejecutivo, legislativo y judicial) que establece un balance sobre la autoridad de los gobernantes en los sistemas democráticos, pero complementada por una activa participación ciudadana e instituciones específicamente encargadas de prevenir la

corrupción. También esencial, por definición, son una prensa libre y una ciudadanía informada, dispuesta a proveer una continua vigilancia sobre cómo son manejados y gastados los fondos públicos. Igualmente importantes son una adecuada infraestructura legal para prevenir y sancionar los actos corruptos, un servicio civil profesional capaz de hacer funcionar efectiva y honestamente las operaciones gubernamentales entidades oficiales especializadas (por ejemplo, una Contraloría General de la República, un ombudsman, agencias investigadoras y comisiones anticorrupción) con un foco parcial o total sobre la corrupción.

Aunque los componentes específicos de un sistema de integridad y cómo ellos funcionan pueden variar de país en país –de acuerdo con la forma de gobierno y las tradiciones legales-- la meta es que ellos formen un mecanismo coherente cuyas acciones combinadas interfieran en la facultad de que individuos deshonestos exploten las oportunidades de corrupción. El sistema también debe ser capaz de detectar y sancionar actos de corrupción. Sin embargo, la continua vigilancia será siempre necesaria: la corrupción ocurre en la oscuridad y saca provecho de las oportunidades que surgen. De este modo, para controlar la corrupción es esencial estar constantemente al acecho de nuevas formas creativas que intentan favorecerse del sistema y estar preparado para refinar los mecanismos de control. La meta de un sistema de integridad es no enfocarse en los mecanismos aislados de anticorrupción, si no en centrar la atención en relaciones mutuamente comprensivas. Como apunta Pope (2000, 37), “¿Cuál es el beneficio de un sano y “limpio” poder judicial listo para apoyar el Estado de Derecho, si hay corrupción en la policía, los investigadores, los fiscales, o la profesión legal? Los jueces simplemente no recibirán los casos que ellos deberían procesar; ellos entonces se mantendrían en



medio de una espléndida soledad – honestos, capaces, pero con posibilidades de lograr poco”.

*Una coherente infraestructura jurídica de transparencia/responsabilidad.* Está más allá del alcance de este estudio entrar en detalles sobre la infraestructura legal que será necesaria para establecer un gobierno transparente y honesto. El establecimiento de cimientos constitucionales y legales de una Cuba futura es un problema complejo, que será determinado en parte por las tradiciones legales de Cuba, la naturaleza de la transición y la dirigencia de la nación. Los cimientos legales internos podrían ser contruidos sobre una base de instrumentos legales transnacionales que apoyarían las iniciativas nacionales anticorrupción (más sobre esto debajo).

Las medidas internas legales anticorrupción generalmente se dividen en instrumentos preventivos y curativos. Los primeros se refieren a “un conjunto de reglas y normas de buen comportamiento generales (códigos de conducta, manifiestos, declaraciones) que favorecen a una sociedad libre de corrupción”. Los segundos consisten en leyes anticorrupción específicas (leyes generalares o específicas), cuyo propósito es proporcionar adecuados remedios, incluyendo las sanciones y penalidades criminales de delitos, las reglas procesales y los mecanismos institucionales que sean necesarios para combatir actos de corrupción que ya hayan ocurrido” (Ofosu-Amaah, Soopramanien y Uprety 1999, 3).

Un amplio marco legal incluye leyes orgánicas que estructuren y regulen el sector público y puede abarcar elementos de transparencia/responsabilidad explícitos o implícitos, tales como leyes de servicio civil y estándares éticos relacionados para los servidores públicos y leyes que regulen cómo son manejados y controlados los recursos

estatales. De particular importancia para prevenir o revertir la captura del estado son las iniciativas que promuevan la transparencia, tanto en el grado de apertura del proceso de toma de decisión del estado, como en la divulgación de interacciones que puedan influir en las decisiones. Entre las iniciativas específicas para promover la transparencia que podrían ser relevantes para una Cuba en transición (ver, por ejemplo, USAID 1999), están las siguientes:

- Las leyes que requieran que el gobierno conduzca ciertas reuniones abiertas al público, promoviendo la responsabilidad y la transparencia en el proceso de toma de decisión del gobierno. Particularmente importante es el acceso del público a las reuniones en las cuales se discutan los asuntos presupuestarios y se tomen decisiones acerca del uso de la propiedad pública. También crucial es el uso de las audiencias públicas para informar a los ciudadanos acerca de las cuestiones de política pública y para obtener aporte ciudadano con relación al desarrollo de las leyes, reglas y regulaciones.
- La libertad de acceso a la información, una piedra angular del gobierno democrático, se basa en dos principios elementales: los ciudadanos tienen el derecho de saber cómo son gobernados, y mientras mayor sea el nivel de opacidad, mayor es la oportunidad de conducta impropia. Por ejemplo, los ciudadanos deben tener el derecho de conocer el texto de los borradores de la legislación que esté siendo considerada por el gobierno, los pareceres propuestos por los partidos con respecto a la legislación y el récord de votación de los funcionarios electos.
- La divulgación financiera pública es un conjunto de reglas que requieren que los funcionarios públicos con un cierto grado de poder de toma de decisión, revelen periódicamente la extensión y naturaleza de sus bienes, no sólo para impedir el enriquecimiento ilícito mientras ocupan el poder, sino también para identificar los posibles conflictos de intereses en el proceso de toma de decisiones.
- La legislación para proteger al informante es un instrumento afilado, quirúrgico, que brinda a los empleados el derecho de “desafiar la corrupción y la mala administración del centro de trabajo”, ya que “el secreto y el silencio mediante la intimidación y el miedo son los objetivos y métodos que subyacen en la represalia organizacional” (Keshet y Devine 2002).
- Cuando están adecuadamente organizadas y administradas y verdaderamente independientes de las organizaciones gubernamentales que ellas monitorean, las oficinas del ombudsman contribuyen al buen gobierno, permitiendo a los

ciudadanos elevar preocupaciones acerca de las cuestiones gubernamentales y a las oficinas del gobierno a responder a esas preocupaciones (Pope 2000, 83 – 94).

El marco legal interno también debe consagrar especial atención a los temas relacionados con el tráfico de drogas, el lavado de dinero y el tráfico humano. Como se apuntó anteriormente, después del desmantelamiento del estado policíaco cubano y la apertura y creciente integración de Cuba a la economía global, estos tipos de actividad ilícita probablemente aumentarán significativamente, a no ser que se apliquen efectivas medidas preventivas y procesales.

*Instrumentos legales internacionales.* La comunidad internacional ha adoptado varios instrumentos legales para minimizar el soborno del sector público y otras prácticas ilícitas, reconociendo que “la cooperación internacional puede ayudar a engendrar, tanto la voluntad de luchar contra la corrupción como la capacidad de hacerlo” (Klitgaard 1998, 5). Puesto que el soborno con frecuencia implica pagos ilegales de corporaciones internacionales a funcionarios públicos en el país donde tienen lugar los actos corruptos, los instrumentos internacionales tienden a complementarse mutuamente, convirtiendo en delito el pago de soborno de las firmas extranjeras y/o penalizando la aceptación de soborno por los funcionarios públicos o los políticos en los países donde se pagan. La cooperación internacional también es a menudo necesaria para investigar, procesar y sancionar a los individuos corruptos (o para recuperar los bienes mal habidos) incluso cuando el delito es cometido únicamente dentro de la frontera de un país, sin participación de un delincuente de un segundo país.

De particular importancia para la Cuba post-transición, son las convenciones anticorrupción desarrolladas por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y por la Organización de Estados Americanos (OEA).

La Convención para Combatir el Soborno de Funcionarios Públicos Extranjeros en las Transacciones Comerciales Internacionales, adoptada por la OCDE en 1997 (OCDE 1998), se basa en el Acta sobre las Prácticas Corruptas Extranjeras de los Estados Unidos. La Convención intenta impedir los pagos de soborno por entidades privadas de los países firmantes que llevan a cabo negocios en el extranjero. Los firmantes de la convención de la OCDE convienen en el Artículo I, como sigue:

1. Cada Parte tomará aquellas medidas que fueran necesarias para establecer que es un delito criminal bajo su ley para cualquier persona el ofrecer, prometer o dar cualquier indevido pecuniario u otros beneficios intencionalmente, ya sea directamente o a través de intermediarios, a un funcionario público extranjero, para ese funcionario o para una tercera parte, a fin de que el funcionario actúe o se abstenga de actuar en relación con el desempeño de tareas oficiales con el fin de obtener o retener negocios u otros beneficios impropios en el desempeño de negocios internacionales.
2. Cada Parte tomará cualesquiera medidas necesarias para establecer que la complicidad en, incluyendo la instigación, asistencia e incitación o autorización de, un acto de soborno de un funcionario público será un delito criminal. Los intentos y conspiraciones para sobornar a un funcionario público extranjero serán delitos criminales de la misma extensión como los intentos y conspiraciones para sobornar a un funcionario público de esa Parte.

Un importante instrumento regional, muy pertinente para la Cuba de post-transición es la Convención Interamericana contra la Corrupción (CICC), adoptada en 1996 bajo los auspicios de la OEA, cuyo foco es la restricción de la corrupción a nivel nacional. Complementa la Convención de la OCDE, requiriendo (en Propósitos, Artículo II) a los países firmantes

Promover y fortalecer el desarrollo, por cada uno de los Estados Partes, de los mecanismos necesarios para prevenir, detectar, sancionar y erradicar la corrupción; y

Promover, facilitar y regular la cooperación entre los Estados Partes a fin de asegurar la eficacia de las medidas y acciones para prevenir, detectar, sancionar y erradicar la corrupción en el ejercicio de las funciones públicas y los actos de corrupción específicamente vinculados con tal ejercicio.

La CICC identifica y define los actos de corrupción relevantes para su implementación y obligaciones vinculantes bajo el derecho internacional e incluye artículos que se refieren al soborno internacional, el enriquecimiento ilícito y la extradición. Requiere que los países firmantes desarrollen estándares de conducta para los funcionarios públicos, fortalezcan los sistemas de control, y promuevan la participación de la sociedad civil en la prevención de la corrupción. La corrupción es definida como un delito extraditabile y un país firmante “no podrá negarse a proporcionar la asistencia solititada por el Estado Parte requiriente amparándose en el secreto bancario.”

La Cuba en transición debe convertirse rápidamente en signataria de la Convención de la OCDE, de la CICC (ambos instrumentos están abiertos para que sean firmados aún por aquellos que no son miembros de la OCDE y de la OEA, respectivamente) y otros acuerdos internacionales. También debe adoptar los necesarios mecanismos legales que permitan cumplir con las obligaciones de aplicación interna y cooperación internacional plasmados en estos instrumentos internacionales.

*Un servicio civil profesional.* Un componente esencial, o pilar, de una estrategia de transparencia/responsabilidad, es un servicio civil profesional y bien entrenado, capaz de cumplir eficientemente sus obligaciones para con la nación y el público, al mismo

tiempo que protegen el patrimonio nacional. Desarrollar un servicio civil profesional y no político requerirá muchos años de esfuerzo. La primera orden del día será establecer los cimientos para el desarrollo de un servicio civil que funcione de acuerdo con reglas transparentes y precisas y tome decisiones sin favoritismo y en el cual la remuneración y el escenso dependan de los méritos y no de favoritismos políticos o nepotismo. Los miembros del servicio civil deben tener cierta inamovilidad y ser compensados adecuadamente para reducir la tentación de la corrupción a quienes están fuertemente presionados para alimentar a sus familias. Una adecuada compensación será un reto importante durante los primeros años de la transición cubana, ya que la débil economía tendrá que lidiar con numerosas prioridades nacionales simultáneamente. Las acciones del servicio civil profesional deben estar sometidas al escrutinio de la sociedad civil y de los periodistas.

Los rangos superiores del servicio civil de la Cuba socialista están por definición completamente politizados: Los *apparatchiks* del partido comunista y sus familiares y amigos controlan las posiciones clave del gobierno. Lo que es más, la plantilla del servicio civil de Cuba está inflada, es notorio por su ineficiencia, no está acostumbrado a los modernos conceptos de administración, tiene una tradición de secreto y falta de transparencia, no es inconsciente de la noción de atención al cliente y está pobremente pagado.

Aunque la transición del socialismo conducirá a una reducción sustancial en el número de miembros del servicio civil cuando el sector privado abra oportunidades de empleos más satisfactorios y mejor remunerados, un doloroso proceso de reducción de gastos se halla adelante. Las sensibilidades políticas hasta cierto punto determinarán

cuáles funcionarios públicos serán retenidos y cuáles quedarán fuera, pero, tanto como sea posible, estas decisiones deben ser tomadas de acuerdo con el criterio de destrezas y la necesidad directiva. Al hacer eso, Cuba indudablemente se beneficiará de las experiencias de muchos países alrededor del mundo que se han encausado -- usualmente con el apoyo financiero y técnico de instituciones financieras internacionales y agencias de asistencia bilateral -- en programas de restructuración para modernizar sus sistemas de servicio civil. Estas experiencias internacionales ofrecen varios modelos de reforma que Cuba podría considerar. Ellas también proveen un récord de cómo estos complejos programas de reforma pueden ser mejor implementados junto con un temario de preparación, que con relativa facilidad pueden ser adoptados a las condiciones locales, a fin de implementar mejoras en las habilidades e infundir transparencia y valores de servicio público entre los funcionarios del servicio civil cubano.

*Gestión financiera, control y auditoría.* La eficaz gestión de la economía nacional no ha sido una política prioritaria de la Cuba socialista. Generosos subsidios soviéticos, los cuales duraron hasta fines de los años ochenta, sirvieron para enmascarar la ineficiencia del régimen y el uso indebido de los recursos. Durante un período a mediados de los años sesenta, Cuba hasta llegó a abolir el Ministerio de Hacienda, eliminar el presupuesto nacional e ignorar los sistemas de contabilidad, deshaciéndose de conceptos tales como el costo de la producción y el pago de interés; el estudio de la economía política del socialismo así como de la carrera de contador público desaparecieron de las universidades durante este período (Batista Odio 1986, 239 – 240). En los años setenta, algunas de estas políticas gradualmente comenzaron a ser revertidas -- bajo presión soviética -- cuando se hicieron intentos de recuperar un mínimo de

eficiencia económica. En 1995, el presidente Fidel Castro, observando que un importante factor detrás del hundimiento de la Unión Soviética había sido corrupción generalizada, propuso medidas para mejorar los procesos de contabilidad y auditoría y reducir las actividades del mercado negro (Reuters 2001).

En mayo del 2001, el gobierno cubano anunció la creación de un nuevo Ministerio de Auditoría y Control (“Creado el Ministerio” 2001). Al mismo tiempo, el gobierno empezó a implementar otras medidas anticorrupción, incluyendo un nuevo código de ética para los funcionarios públicos, una comisión nacional de control financiero, nuevas leyes para castigar a los funcionarios públicos corruptos y mejora de las prácticas de la contabilidad gubernamental (Reuters 2001; ver también Columbié Santana 2001). El gobierno también ha ampliado la preparación para el personal de contabilidad y auditoría en Cuba y en el extranjero para apoyar el *perfeccionamiento empresarial*, un nuevo sistema de administración para las empresas estatales que pretende mejorar la eficiencia dentro del contexto del continuo control y posesión del estado; la implementación del sistema ha sido afectada por malas prácticas de contabilidad. En el 2000, por ejemplo, en 54 % de 300 empresas estatales auditadas, se encontró que los procedimientos de contabilidad eran malos y los recursos inadecuadamente controlados (Espinosa Chepe 2001).

Aunque muchas de estas iniciativas son parte integrante de la caja de herramientas anticorrupción, no es probable que ellas tengan el impacto deseado bajo las condiciones que prevalecen en la Cuba socialista. Los factores que conspiran contra su eficacia en estos momentos deben estar a la vanguardia de la opinión de quienes diseñen las iniciativas de transparencia/responsabilidad durante la transición. Quizá el requisito más



significativo es que para cumplir sus funciones adecuadamente y prevenir la corrupción, a una Institución Suprema de Auditoría (ISA)<sup>11</sup> -- el equivalente funcional del actual Ministerio de Auditoría y Control de Cuba -- se le debe garantizar independencia política y financiera. Esto sólo se puede asegurar si la ISA está obligada a rendir cuentas no a un ejecutivo abiertamente centralizado y dictatorial, sino a una legislatura con poder en un sistema político con adecuados balances entre los sectores del gobierno. (Pope 2000, 75 – 82).

La Cuba de post-transición debe protegerse contra la tentación de recrear las instituciones históricas de control, tales como el tradicional Tribunal de Cuentas, el cual en otros países ha fracasado en controlar la corrupción y ha engendrado tratos políticos para cubrir sus fallas. Los principios subyacentes de un Tribunal de Cuentas están en conflicto con los de una moderna ISA. Mientras que la ISA provee una función de auditoría independiente, promueve mejoras de control financiero y difunde los resultados de auditorías, no es responsable de tomar determinaciones legales o procesar lo mal hecho, lo cual si es función del Tribunal de Cuentas. Que un Tribunal de Cuentas esté autorizado para pronunciar sentencias y procesar lo mal hecho crea graves conflictos (y la oportunidad de encubrimientos) durante el proceso político que conlleva el nombramiento de sus miembros. Lo que es más, las decisiones del Tribunal están siempre sujetas a debate, ya que sus fallos no pueden ser apelados sobre la base de los resultados de sus auditorías, que no tienen revisión independiente.

Una Institución Suprema de Auditoría puede florecer cuando provee vigilancia en un país con sanas prácticas de gestión financiera. Desde lo años ochenta, muchos países latinoamericanos, instados por la Agencia para el Desarrollo Internacional de Estados

Unidos (USAID, por sus siglas en inglés) y con el apoyo financiero del Banco Mundial (BM) y del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), ha comenzado ambiciosos esfuerzos de largo plazo para desarrollar Sistemas Integrados de Gestión Financiera (SIGF). Un SIGF (Wesberry 2001b, 97) consiste de

Un conjunto interrelacionado de subsistemas, los cuales planifican, procesan e informan sobre los recursos, cuantificándolos en términos financieros. Los subsistemas básicos normalmente son la contabilidad, el presupuesto, el manejo de efectivo, el manejo de las deudas y sus controles internos relacionados. Otros subsistemas algunas veces incluidos en un SIGF son el cobro y la gestión de las cuentas a pagar, el manejo de adquisiciones y suministro, el manejo de la información, las administraciones de impuestos y asuntos aduaneros y la administración de sistemas de retiro y seguridad social, junto con sus propios controles internos. Uno de los más importantes elementos de control interno es una función de auditoría independiente y profesional, la cual constituye una parte integral del SIGF.

La fuerza de un SIGF en prevenir la corrupción se relaciona con su capacidad para generar una “base de datos común, única, confiable, de la cual fluyan todos los datos”, ya que todos los usuarios de los datos deben contribuir información a un sistema de contabilidad compartido. Como señala Wesberry (2001b, 98 – 99) (también ver Pope 2000, 221 - 234), los modernos SIGFs dependientes de poderosos equipos de computación de alta tecnología, ayudan a prevenir la corrupción en muchas formas. Ellos suministran control presupuestario a todos los niveles, permiten la focalización de las debilidades, cuentan con la verificación interna de la integridad, y hacen factible el control sobre los recursos. Además, los SIGFs fomentan la transparencia, exigen el uso de políticas consistentes, descentralizan la autoridad y la responsabilidad, reducen la necesidad de contadores, crean inmediatas capacidades de auditoría, son capaces de identificar tendencias de prácticas de corrupción y facilitan la auditoría basada en computadoras.

Aunque las ventajas de un SIGF para la Cuba de post-transición -- tanto para eficiencia en el gobierno como para controlar la corrupción -- son indiscutibles, tomará una década o más y decenas de millones de dólares para hacer que dicho sistema sea completamente funcional. Un SIGF nacional de cobertura requiere el desarrollo e implementación de estándares de contabilidad y auditoría, el entrenamiento inicial y continuo de personal en el manejo financiero y la adquisición e instalación de modernos sistemas computarizados que vinculen todas las ramas del gobierno, desde el gobierno central hasta las municipalidades. Afortunadamente, los avances tecnológicos, principalmente el desarrollo de microcomputadoras, hacen factible la gradual introducción de modernas prácticas de gestión financiera, quizá centrándose primero en las organizaciones clave (por ejemplo, los ministerios). También para beneficio de Cuba es la considerable experiencia y conocimientos que las instituciones financieras internacionales han acumulado mediante el soporte técnico y la ayuda financiera que han ofrecido a muchos otros países en el diseño e introducción de los SIGFs.

*Código de ética para funcionarios públicos.* Una lectura de la literatura sobre la ética en el sector público sugiere que, para que los códigos de ética sean eficaces, deben ser implementados en escenarios nacionales caracterizados por apertura política y transparencia –dos ingredientes que no existen en la Cuba de hoy. Se ha concluido que los códigos de ética son razonablemente efectivos en los países donde los actos de las más altas autoridades pueden ser discutidas y desafiadas abiertamente. Más aún, los códigos de ética parecen ser más efectivos cuando “un acto profesional inadecuado puede ser cuestionado por homólogos y el grupo profesional puede tomar acciones de acuerdo con las costumbres del grupo” (Ofusu-Amaah, Soopramanien y Uprety 1999, 16).

En base a la conducta de los funcionarios públicos en la Cuba socialista, existe sobrada razón para el pesimismo acerca de la utilidad de los códigos de ética para funcionarios públicos como un medio para limitar la corrupción en el futuro. Sin embargo, cuando se considera el escenario institucional, económico, ideológico y político, hay algunas razones para el optimismo.

En 1997, Cuba promulgó un *Código de Ética de los Cuadros del Estado Cubano* (Columbié Santana 2001, 7). Reflejando la ideología del estado totalitario, este código de ética cuenta con los mismos principios que por más de cuatro décadas han fracasado en limitar la corrupción en la Cuba socialista, y el código falla en abordar las cuestiones de la falta de transparencia, la responsabilidad individual y la incapacidad para desafiar la alta dirigencia política.

Una vez que ocurra la transición, un código de ética podría tener un papel importante que jugar en limitar la corrupción, particularmente si los mecanismos institucionales y las leyes aplicables sirven para controlar los abusos de poder. Entre otras cosas, los servidores públicos deben estar protegidos de las presiones políticas; los procesos de toma de decisión deben hacerse transparentes y abiertos al escrutinio público; y adecuados mecanismos de contabilidad deben ser adoptados (Pope 2000, 175 – 194).

*Procedimientos de contratación pública.* Pocas áreas de las actividades gubernamentales ofrecen más oportunidades para la corrupción que las compras públicas. En la Cuba pre-Castro, eran comunes las acusaciones de corrupción en las contrataciones del sector público, y a menudo dieron origen a disputas políticas. Desde 1959, acusaciones comparables han sido relativamente poco frecuentes, debido mayormente a la naturaleza centralizada del estado totalitario, la ausencia de firmas privadas y la rígida

censura de la prensa. Además, las compras internacionales del sector público en la Cuba socialista se llevan a cabo tras puertas cerradas, fuera del escrutinio público y de acuerdo con cualesquiera reglas que sean convenientes para satisfacer los objetivos de seguridad políticos o nacionales o simplemente los intereses de la élite gobernante.

Con una transición hacia una economía de mercado, Cuba haría bien en adherirse a las normas aceptadas internacionalmente con respecto a las contrataciones gubernamentales. Un movimiento global que se intensifica apunta a reformar los procedimientos de contrataciones gubernamentales, a fin de acelerar el crecimiento económico, hacer que el gobierno sea más eficiente y refrenar el gasto público. El ímpetu para cambiar ha sido la comprensión de que la corrupción en las contrataciones del sector público crea muchas distorsiones económicas que interfieren con el proceso de desarrollo. Remedios clave parecen estar relacionados a una mayor transparencia y reglas claras, según las cuales los contratos gubernamentales sean concedidos a los postores.

Varios principios básicos definen un justo y eficiente proceso de contrataciones gubernamentales (Pope 2002, 206 – 207). Debe ser económico; esto es, durante el proceso de contrataciones, el gobierno debe adquirir aquellos productos y servicios que ofrezcan la mejor combinación de calidad y precio. También debe ser justo e imparcial. Los ganadores de las licitaciones deben ser elegidos en base a aptitud y mérito. La transparencia es esencial. Los postores deben responder a descripciones técnicas que sean anunciadas públicamente. El proceso debe tener una complejidad en proporción con la naturaleza de los productos o servicios que estén siendo adquiridos y, lo más importante, debe rendir cuentas ante el público. Las bases para todas las decisiones deben estar justificadas y documentadas por escrito. Las compras del sector público deben hacerse

tan transparentes como sea posible, de tal forma que “las instituciones, procesos y decisiones sean accesibles al público en su totalidad o a representantes del público para que los procesos y decisiones puedan ser monitoreados, revisados, sujetos a comentarios e influidos por las partes interesadas” (Wiehen 2001, 86).

El establecimiento de un sistema de contrataciones públicas orientado hacia el mercado en una Cuba post-transición, puede ser facilitado por la adopción de normas modelo propuestas por las organizaciones internacionales. Ejemplos son aquellas normas incorporadas en los principios de la Licitación Competitiva Internacional (LCI) del Banco Mundial y la Ley Modelo sobre la Contratación Pública de Bienes, Obras y Servicios de la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (UNCITRAL, por sus siglas en inglés). Estas normas recomendadas, sin embargo, no deben ser adoptadas sin considerarlas críticamente, sino que deben ser ajustadas al contexto nacional en el cual ellas van a operar y siempre buscando maximizar, dentro del contexto nacional, la eficiencia y los objetivos anticorrupción. Las reformas de las contrataciones públicas, en Cuba como en cualquier parte, como ha señalado Rose-Ackerman, “marcan el equilibrio entre evitar la corrupción y dar a los funcionarios la flexibilidad de tomar decisiones a la luz de sus propios conocimientos. La discreción incrementa los incentivos a la corrupción, pero los críticos a los códigos de compras gubernamentales apuntan a su excesiva rigidez”.

Cuando sea apropiado, las experiencias pasadas sobre contrataciones públicas deben servir como válida selección de criterio, siempre y cuando esté disponible suficiente información para permitir tantos postores como sea posible en los concursos públicos. Relacionado con lo mencionado anteriormente está la necesidad de prevenir que

ciertas firmas usen información interna para confabularse y afectar los precios. Rose-Ackerman también recomienda que siempre que sea posible, debe usarse el método de precios referencia (cuando productos y servicios comparables estén disponibles en el mercado abierto) para simplificar las ventas y adquirir los mejores productos y servicios a los precios más bajos. Un principio básico para el diseño de un sistema de compra pública, en el cual se le da un papel especial a la integridad, es el que, mientras más responsable y transparente sea, más discreción se puede permitir que tengan los funcionarios públicos (Rose-Ackerman, 1999, 64).

En resumen, la Cuba de post-transición debe diseñar e implementar procedimientos de contratación del sector público, guiados por los principios de transparencia y responsabilidad de los funcionarios públicos. Los concursos de licitación, deben, siguiendo a Wesberry (2001a, 86), “describir clara y justamente qué es lo que se va a adquirir; divulgar la oportunidad de hacer ofertas; establecer un criterio justo para la selección de oferta ganadora; recibir ofertas (licitaciones) de abastecedores responsables; compararlas y determinar cual es la mejor, de acuerdo con las reglas predefinidas para la selección”. Los contratos deben ser concedidos a los postores seleccionados sin demandas de reducción de precios o cambios en las ofertas ganadoras. El establecimiento de modernos y transparentes procedimientos de contratación pública deben ser parte íntegra de un proceso más amplio de reforma de servicio civil, cuyo intento definitivo es el desarrollo de un estado eficiente y que responda a las necesidades de sus ciudadanos.

*La vigilancia ciudadana.* Un amplio consenso entre los expertos sobre la transparencia/anticorrupción, sostiene la premisa de que sin una vibrante y vigilante sociedad civil, las medidas legales y técnicas por sí mismas son insuficientes para

contener la corrupción. Las iniciativas para involucrar a la sociedad civil en la lucha contra la corrupción son el centro de la mayor parte de los esfuerzos anticorrupción hoy en día. Este es el caso, por ejemplo, de las comisiones independientes anticorrupción establecidas en varios países, cuya misión se basa en tres puntos fundamentales: la prevención, la investigación y la educación pública (ver debajo). La lógica detrás de esta misión es que los tres ámbitos son mutuamente sustentadores: un público bien educado y vigilante es crucial para las funciones preventivas e investigativas, mientras la prevención e investigación eficaces alientan la participación ciudadana. Otros planteamientos más enfocados, populares en América Latina, descansan sobre la noción de que la ciudadanía tiene que ser educada y movilizada para proveer vigilancia sobre cómo el sector gubernamental asigna y utiliza los recursos públicos. La auditoría social –también conocida como *control social* en Honduras, *veedurías* en Colombia y *tarjetas de resultados* en la India -- implica la movilización de los ciudadanos para suministrar vigilancia sobre tipos particulares de proyectos, principalmente, pero no siempre, a nivel de la comunidad.

Aunque las iniciativas de vigilancia ciudadana son parte integral del derecho de asociación de que disfrutan los ciudadanos en una sociedad democrática y legítimamente tienen un rol que jugar en limitar la corrupción en la Cuba post-transición, la historia del país dicta que deben ser diseñadas cuidadosamente. Más de cuatro décadas de organizaciones de masas inspiradas y controladas por el gobierno<sup>12</sup> seguramente dejarán un sabor amargo entre muchos cubanos. Es probable que ellos vean las instituciones de vigilancia ciudadana como algo semejante a los Comités de Defensa de la Revolución (CDR) y otras instituciones inspiradas en el totalitarismo creadas por el gobierno de



Castro como instrumentos para el control social y político. Coincidentemente, una preocupación similar ha sido expresada en la antigua Unión Soviética, donde los programas de informantes favorecidos en Occidente han sido políticamente controvertidos, dado el pasado totalitario del país. Para tener éxito, los futuros programas de auditoría social deben tener mandatos legales muy claros y específicos y ser promovidos estrictamente sobre una base voluntaria.

Las actuales opiniones en círculos especializados en el desarrollo económico es categórica en la creencia de que una de las vías más eficaces para controlar la corrupción es redistribuir el poder político y la autoridad sobre el gasto público fuera del gobierno central y hacia los gobiernos locales o municipales. Los ciudadanos están más conscientes y tienen un interés más directo en cómo los gobiernos locales distribuyen los servicios y manejan los recursos y ellos también tienen una mayor capacidad para influir en el proceso local de toma de decisiones y monitorear estrechamente su desempeño. De este modo, los gobiernos de países en desarrollo alrededor del mundo, particularmente en América Latina, han enmendado sus constituciones y otros instrumentos legales para aumentar gradualmente el monto de recursos financieros y responsabilidades que fluyen de los gobiernos centrales a los locales, especialmente las municipalidades. Aparte de la eficiencia y la equidad, la meta es transferir el poder de los gobiernos altamente centralizados que históricamente han respondido a los intereses de poderosos electorados políticos de base urbana, y en gran parte han ignorado otros electorados nacionales.

Aunque la situación en Cuba durante las últimas décadas se ha diferenciado significativamente en algunos aspectos de los de la mayor parte del mundo en desarrollo, la centralización de la toma de decisiones bajo el régimen socialista ha sido extrema. Una

notable excepción parece haber ocurrido con el manejo de los servicios sociales, area en la que a las municipalidades se les ha concedido una mayor voz. (Dilla 2001). Una estrategia de transparencia/responsabilidad de largo plazo debe considerar la transferencia de la dirección política y financiera a las comunidades, con la condición de que las políticas deben ayudar a desarrollar la capacidad institucional local para dirigir y monitorear los gastos públicos. Las iniciativas de esta naturaleza deben estar acompañadas por instrumentos legales que fomenten la participación de la comunidad en la toma de decisiones y concedan a los individuos y grupos de ciudadanos derechos de vigilancia irrestrictos con respecto a la forma que se toman las decisiones gubernamentales locales y se manejan los recursos financieros. Obviamente, aparte de sus efectos beneficiosos en el control de la corrupción, la descentralización de la autoridad financiera y administrativa resultará en la profundización del gobierno democrático al fomentar la participación ciudadana en todas las facetas de la vida política.

*Construcción de coaliciones.* La vigilancia de los ciudadanos es más eficaz en combatir la corrupción, cuando amplios sectores de la sociedad unen sus fuerzas. Mientras los esfuerzos provistos o liderados por ciudadanos individuales a menudo son cruciales, las acciones colectivas instigadas o adoptadas por organizaciones de grupos de ciudadanos y plasmadas alrededor de metas particulares o intereses profesionales, pueden tener efectos multiplicadores que aumentan enormemente el impacto de las iniciativas anticorrupción. Los más obvios son aquellos beneficios sociales que podrían desprenderse de las acciones tomadas por las asociaciones profesionales –contadores, auditores, abogados, ingenieros, médicos, educadores, sindicalistas, medios masivos de

comunicación, asociaciones de negocios y otras -- para controlar la corrupción. Éstas podrían incluir, por ejemplo, la adopción de códigos de ética profesionales o de negocios, entrenamiento ético y mecanismos de monitoreo de vigilancia de los homólogos, para asegurar una conducta propia.

El papel del sector de los negocios como un actor clave en la implementación de iniciativas de transparencia/responsabilidad que sean factibles no debe ser minimizado. Algunas firmas del sector privado a menudo sufren lo peor de la corrupción en el sector público, mientras otras, paradójicamente, se benefician de ello. Los negocios con buena reputación preferirían operar en un ambiente competitivo y libre de corrupción, pero a menudo ellos no pueden hacerlo por un “dilema del prisionero”: las firmas no dispuestas a pagar sobornos u otros beneficios a los funcionarios corruptos, a menudo pierden negocios que van a parar a firmas que no están inhibidas de la misma forma. Sin embargo, si el sector privado se organiza y trabaja hombro con hombro con la sociedad civil, esta situación puede cambiar. Las asociaciones de negocios que se adhieran a los principios éticos pueden tener un mayor impacto sobre la corrupción, ayudando a sus miembros a mantenerse alejados de tratos irregulares. Tales asociaciones pueden promulgar y ayudar a aplicar códigos de ética de negocios, asistir a firmas individuales para cumplir con los procedimientos de contratación pública y las reglas que prevengan el pago de sobornos y servir como un conducto para un diálogo sobre transparencia/responsabilidad entre los sectores privado y público (OCDE 1999).

Todavía más significativo es la convergencia de varios sectores sociales para alcanzar metas comunes, como cuando las asociaciones de profesionales prestan su aptitud técnica a las organizaciones de la sociedad civil interesadas en dar seguimiento a

cómo son diseñados y dirigidos los proyectos del sector público y cómo se gastan los fondos. El principio de cooperación está implícito en muchos proyectos de auditoría social, por ejemplo cuando las asociaciones de profesionales proporcionan pericia a los grupos de vigilancia ciudadana, o cuando las firmas asienten a principios de licitación de la contratación pública monitoreados por organizaciones ciudadanas. Si existe un compromiso verdadero para adoptar valores éticos y transparentes, entonces mientras más amplia sea la coalición para la gradual expansión del marco de integridad, mejor.

En el caso de Cuba, tal cooperación no se logrará de la noche a la mañana. Muchos acontecimientos propicios tendrían que coincidir para que Cuba se deshaga de la arraigada tradición de la corrupción y empiece a crear una cultura de honestidad y transparencia. ¿Cómo se organizarán y operarán los grupos de profesionales y de intereses partidistas independientes? ¿Será suficiente el crecimiento económico para permitir a los individuos satisfacer las necesidades de sus familias sin tener que robarse unos a otros o al estado? ¿Adoptarán gradualmente los cubanos los comúnmente compartidos valores cívicos y de probidad, consistentes con los principios de buen gobierno y de mercado? ¿Vencerán el legado de conducta asociado con una economía de escasez? ¿Cuándo se darán cuenta que el derecho de asociarse libremente, sin coacción o manipulación política, es una precondition fundamental para controlar la corrupción y asegurar un gobierno democrático para Cuba? Éstas son preguntas importantes. Ellas llaman la atención una vez más a la prioridad que una Cuba post-transición debe asignar a fomentar el crecimiento económico equitativo, establecer instituciones transparentes de gobierno y promover la educación acerca de los valores civiles.

*Construcción de la conciencia pública.* El descartar la ignorancia acerca de los temas de un gobierno democrático a los cuales la población cubana ha estado sujeta durante más de cuatro décadas de gobierno socialista pudiera ser muy costoso. Los modernos conceptos de transparencia y responsabilidad son desconocidos para la mayoría de los cubanos; a ellos se les ha enseñado que el estado paternalista no puede ser cuestionado y están familiarizados sólo con la información suministrada por los medios masivos de comunicación estatales. Para la mayoría de los cubanos, el concepto de que los trabajadores del sector público deben responder ante la ciudadanía es extraño, como lo es la noción misma de transparencia –el derecho de los ciudadanos a conocer cómo se toman las decisiones gubernamentales.

Estos principios básicos son hábitos muy arraigados para los ciudadanos de las sociedades democráticas, pero llegarán como una revelación para muchos cubanos. Esto no es sorprendente, ya que, desafortunadamente, incluso hoy, los derechos básicos de acceder a la información y la responsabilidad pública no existen plenamente en muchos países en América Latina y otras regiones en desarrollo. Como en Cuba, en algunos países el presupuesto nacional y cómo se prepara continúan siendo tratados como secreto de estado, las decisiones programáticas y fiscales todavía se hacen en cuarto cerrado y los funcionarios públicos actúan como si ellos no fueran responsables ante nadie. Estos son los terrenos más fértiles para el florecimiento de la corrupción.

Una vez que la transición haya comenzado, se debe hacer un esfuerzo sistemático y de largo plazo para educar a los ciudadanos de Cuba con respecto a sus derechos a conocer y hacer un seguimiento sobre el funcionamiento del gobierno. Estos esfuerzos deben empezar a un nivel muy elemental y deben cubrir los temas de transparencia y

responsabilidad como parte de un esfuerzo nacional más amplio para inculcar en la población un conocimiento básico acerca de los derechos civiles, principios básicos de gobierno democrático y cómo funciona una economía de mercado. La educación sobre el gobierno también debe prestar atención al temor con el cual la mayoría de los cubanos ven al estado: a ellos se les debe enseñar que las acciones de los funcionarios públicos pueden y deben ser puestas en tela de juicio, cuando lo merezcan, sin temor a represalias. Estos esfuerzos intensos y de largo plazo obviamente deben ser llevados a cabo mediante todos los medios posibles: los medios masivos de comunicación, planes de estudios escolares, organizaciones civiles y el propio gobierno.

*Una comisión nacional anticorrupción.* Un importante tema de política para un gobierno cubano de post-transición, será evaluar la conveniencia de establecer una comisión anticorrupción como un vehículo para que los sectores público y privado, así como la sociedad civil, colaboren, temporal o permanentemente, en el desarrollo, la implementación y el monitoreo de una estrategia de transparencia/responsabilidad. Tales comisiones han sido establecidas en varios países bajo diferentes formatos para propiciar un foro, en el cual los representantes del gobierno, los negocios y la sociedad civil se puedan reunir regularmente para identificar, debatir y hacer recomendaciones con respecto a los temas transparencia/anticorrupción. Algunas comisiones nacionales sirven como cuerpos consultivos o de desarrollo de políticas exclusivamente, mientras otras tienen una misión más formal y amplia, que puede incluir un papel investigativo (por ejemplo, la conocida Comisión Independiente contra la Corrupción de Hong Kong y la más reciente Comisión Independiente para las Prácticas Corruptas y Otros Delitos Relacionados, en Nigeria). En las democracias que funcionan, con sectores públicos

transparentes y eficientes y una cotidiana vigilancia ciudadana de las actividades del gobierno, tales comisiones son innecesarias y redundantes. Lo opuesto parece ser el caso en los países con una historia de gobiernos totalitarios y una tradición de falta de transparencia.

En una Cuba en transición, una comisión consultiva y de políticas podría mantener el tema de la corrupción en el candelero y movilizar eficazmente la opinión pública, siempre y cuando incluya representantes de los negocios y de la sociedad civil con una reputación de proteger la integridad, junto con funcionarios gubernamentales honesta y políticamente influyentes, comprometidos con una agenda de transparencia. Armada con un pequeño pero bien calificado personal y con financiamiento asegurado de los ingresos generales del gobierno (o de fuentes internacionales, si fuera necesario), una comisión anticorrupción podría servir como un canal de diálogo continuo entre gobierno-negocio-sociedad civil y como una “correa de trasmisión” para el aporte ciudadano. Aunque funcionalmente limitada a actuar como un cuerpo de consulta y recomendación, la comisión podría ser legalmente autorizada para revisar políticas y programas gubernamentales y ser requerida a que haga públicas sus recomendaciones. En el establecimiento de una comisión de transparencia/responsabilidad, varias decisiones pueden ser críticas: el número y composición de su membresía, el criterio para la selección de sus miembros y de aquellos responsables de la selección, el término de servicio de los miembros, el proceso de llenar las vacantes y reglas procesales para la comisión.

Si estuviera dotada con la adecuada autoridad y una membresía que inspira confianza, una comisión de transparencia/responsabilidad podría servir durante la

transición de Cuba como un foro muy visible para el diálogo, la educación de la ciudadanía y el desarrollo de recomendaciones sobre políticas. Además, podría servir como un organismo para elevar el grado de confianza para una ciudadanía no familiarizada con el adecuado manejo del estado y la interacción de éste con los intereses de los sectores público y privado.

### **Papel de la Comunidad de Desarrollo Internacional.**

El papel de las instituciones financieras internacionales (IFIs) y las agencias bilaterales de desarrollo en prevenir la corrupción en la Cuba de post-transición, no debe ser subestimado. La creciente preocupación acerca del impacto devastador de la corrupción sobre el desarrollo social y económico, ha ayudado a cementar un consenso internacional sobre la urgencia de acción eficaz para limitar la corrupción. Esto se ha puesto de manifiesto, como se ha señalado más arriba, en la formulación de varios instrumentos legales internacionales (por ejemplo, la Convención Interamericana contra la Corrupción). Más aún, las IFIs y las agencias bilaterales de desarrollo han diseñado, o han implementado agresivamente, políticas para prevenir la corrupción dentro de sus propios programas. Ellas también están financiando proyectos aún más expansivos y sofisticados en apoyo de las iniciativas anticorrupción patrocinadas por los gobiernos y la sociedad civil, incluyendo proyectos para fortalecer el estado de derecho, mecanismos de control financiero y responsabilidad y la vigilancia ciudadana.

El Banco Mundial, por ejemplo, ha reestructurado sus operaciones internas para tomar en consideración el factor corrupción explícitamente, enfocando a la corrupción como un elemento decisivo de gobierno. Ha dejado a un lado las antiguas reservas que



hacían de la corrupción un tema tabú debido (entre otras razones) a la explícita misión del Banco de enfocarse en los asuntos económicos y no sobre las raíces políticas de la corrupción (Banco Mundial, 1997, 25). La estrategia anticorrupción del Banco Mundial está, por consiguiente, principalmente basada en la prevención de la corrupción en los proyectos que financia pero también fomenta reformas y políticas, que ayuden a contener la corrupción.

Los esfuerzos anticorrupción de las IFIs y las agencias bilaterales de desarrollo se sustentan mutuamente. Las agencias bilaterales de desarrollo no están restringidas por una estrecha misión económica y son capaces de trabajar en un rango de temas que típicamente se determinan por medio de los acuerdos bilaterales con las naciones anfitrionas, que concretan a grandes rasgos la asistencia que debe ser suministrada. De hecho, los esfuerzos para el fortalecimiento institucional apoyados por diferentes donantes a menudo se sobreponen, induciendo a las agencias donantes a recurrir a mecanismos de coordinación formales o informales para impedir la duplicación de esfuerzos. Por ejemplo, tal es el caso en muchas de las actuales Estrategias para la Reducción de la Pobreza (ERP) nacionales, en las cuales la eliminación de la corrupción aparece cada vez más en el centro de la escena (Clarke 2001).<sup>13</sup> Al mismo tiempo que buscan evitar los peligros asociados con una torpe arremetida contra las políticas internas que dan raíz a la corrupción, las agencias bilaterales de desarrollo están apoyando cada vez más programas cuyo objetivo final es debilitar los rasgos institucionales que favorecen la corrupción. El ejemplo más obvio es la provisión de apoyo a las organizaciones de la sociedad civil que promueven un gobierno transparente y

responsable, junto con la financiación de programas concebidos para mejorar los sistemas de gobierno y electorales.

En 2000, por ejemplo, los Estados Unidos promulgaron la Ley Pública 106-309, el “Acta de Anticorrupción y de Buen Gobierno Internacionales”. Dicha Acta ordena que los programas de ayuda del gobierno norteamericano sirvan para “promover el buen gobierno ayudando a otros países a combatir la corrupción a todo lo largo de la sociedad y a mejorar la transparencia y la responsabilidad a todos los niveles del gobierno y en todo el sector privado” (Sección 202(b)). El Acta específicamente anima a los programas norteamericanos de ayuda extranjera a:

1. Apoyar a los medios masivos de comunicación Independientes responsables para fomentar la vigilancia sobre las instituciones públicas y privadas;
2. Poner en práctica la divulgación financiera entre los funcionarios públicos, partidos políticos y candidatos a cargos públicos, procesos de presupuesto abiertos y sistemas de manejo financiero transparentes;
3. Apoyar el establecimiento de oficinas de auditoría, oficinas de inspectores generales, monitoreo de terceros en el proceso de contratación del gobierno y agencias anticorrupción;
4. Promover legislaturas y gobiernos locales responsables y transparentes que aseguren la vigilancia local y legislativa y la protección al informante;
5. Promover reformas legales y judiciales que conviertan en un delito la corrupción y reformas en la aplicación de las leyes que fomenten los procesamientos criminales de la corrupción;
6. Ayudar en el desarrollo de un marco legal para las transacciones comerciales que promueva las practicas comerciales que fomenten la transparencia y la conducta ética y competitiva en la economía, tales como los códigos comerciales que incorporen estándares internacionales y protección para los derechos de propiedad intelectual;
7. Fomentar elecciones nacionales, estatales y locales libres y justas;
8. Promover la participación pública en el proceso legislativo y el acceso público a la información gubernamental; y

9. Involucrar a la sociedad civil en la lucha contra la corrupción.

Mientras otras naciones democráticas no formalizan el enfoque anticorrupción de su asistencia extranjera en el mismo grado que los Estados Unidos, sus objetivos son similares y generalmente complementarios. Por ejemplo, en Honduras, las principales agencias que suministran asistencia para el desarrollo internacional<sup>14</sup>, se reúnen regularmente con el gobierno hondureño y representantes de la sociedad civil para coordinar iniciativas de transparencia/responsabilidad que envuelven varios sectores. Esfuerzos similares están en marcha en muchos otros países (ver Gabriel y Stapenhurst 2001).

Cuba, después de la transición, se beneficiará del apoyo y financiamiento técnico sobre transparencia/responsabilidad que probablemente sea suministrado por la comunidad donante internacional durante la transición. De hecho, un nivel mínimo de transparencia y responsabilidad resultará de los controles internos que la comunidad donante exigirá para manejar el desembolso de fondos que suministrará para ayudar en la transición. Aunque positivos, estos acontecimientos por sí mismos no serán suficientes para controlar en un corto a mediano plazo, los actos ilícitos arraigados en las inadecuadas estructuras políticas e institucionales y una incrustada cultura de corrupción, o que podrían florecer con la erosión del estado totalitario. Por consiguiente, la comunidad de desarrollo internacional debe dar un empujón al futuro gobierno cubano para que adopte una estrategia de transparencia/responsabilidad proactiva.

Los contornos de tal estrategia podrían comenzar a tomar forma si la comunidad donante internacional, en particular las agencias financieras y de desarrollo con base en

Washington, D.C. (BM, FMI, BID, OEA y USAID), establecieran un grupo de trabajo sobre la transparencia/responsabilidad de políticas en la Cuba de post-transición. Existen precedentes para el establecimiento de semejantes cuerpos consultivos informales. Un ejemplo relevante es el Grupo Consultivo de Donantes sobre Responsabilidad/Anticorrupción (antiguamente sobre el Manejo Financiero) en América Latina y el Caribe (GCD), patrocinado por la USAID.<sup>15</sup> El GCD se ha estado reuniendo durante más de una década para evaluar el manejo financiero y, cada vez más, los temas de corrupción en América Latina y el Caribe. Un foro sobre Cuba, proporcionaría un continuo punto de reunión para el intercambio de ideas, la identificación de las mejores prácticas potencialmente aplicables a una Cuba en transición y la oportunidad de negociar una división de labor preliminar respecto a la transparencia/responsabilidad entre las IFIs y las agencias bilaterales de asistencia.

### **Confíe, pero verifique**

Sería irresponsable suponer que los futuros gobiernos cubanos adoptarán la honestidad y la transparencia administrativa como una condición indispensable. Dada la historia del país y la disponibilidad de oportunidades de corrupción, particularmente durante las primeras etapas de la transición, sería más prudente anticipar lo contrario. De acuerdo con esta opinión pesimista, pero probablemente más realista, podríamos para esperar un ataque indiscriminado para apropiarse del patrimonio nacional de parte de los funcionarios públicos (viejos y nuevos) y de los intereses privados (tanto internos como extranjeros). Por esta razón, cualquier estrategia futura de transparencia/responsabilidad debe consistir de varias líneas de defensa, descansando en dos principios básicos.

Primero, al comienzo de la transición cubana, ningunas partes privadas poseerán propiedad alguna: con la excepción de la vivienda, los efectos personales (incluyendo algunos vehículos) y el relativamente bajo número de pequeñas fincas que permanecen en manos privadas, todos los otros bienes productivos pertenecerían al estado. Los bienes estatales incluyen tierras de labranza en cooperativas y propiedades de empresas mixtas (las que no sean compartidas por socios extranjeros). O sea, en terminus generales, al principio de la transición, nadie en Cuba poseerá bienes, financieros o de otro tipo, de alguna significación.

Segundo, todos los reclamos de propiedad serían cuestionables hasta que su autenticidad sea verificada. Un sistema computarizado de posesión de propiedad que compare los actuales reclamos contra la información de la posesión antes de 1959 es una herramienta esencial para la verificación. La creación de ese registro seguramente que presentará muchos desafíos –y tomará tiempo. Los aportes básicos podrían incluir los récords de los registros de propiedad públicos anteriores a la revolución, la documentación histórica que aporten los demandantes en Cuba y el extranjero, las listas de propiedad privada compiladas en Estados Unidos o cualquier otra parte y la más reciente información suministrada por los demandantes. El registro debería incluir también información sobre las propiedades de las empresas mixtas, incluyendo los nombres de las entidades extranjeras, una valoración de las inversiones originales y actuales y el/los nombre/s de la entidad o entidades cubanas (y funcionarios individuales) que participan en las empresas mixtas.

Para prevenir la apropiación de los bienes del estado, el gobierno de transición podría dar varios pasos: (1) declarar nula e inválido cualquier transferencia de los bienes

del estado a una parte privada, incluyendo personas extranjeras, que no haya procedido de la privatización o el proceso de resoluciones de demandas que debe ser establecido por el gobierno; (2) declarar nulas e inválidas todas las corporaciones formadas bajo el actual régimen, sujetas a reinstauración caso por caso, bajo procedimientos de auditoría, que deben ser establecidos por el gobierno de transición; y (3) establecer un agente de supervisión (equivalente a la Oficina del Contralor General de Estados Unidos) para revisar y aprobar independientemente todos los contratos gubernamentales que excedan un cierto límite de valor.

La disponibilidad de un proceso de resolución de demandas tendrá como resultado conflictos sobre reclamos contrapuestos que probablemente tomarán años en resolverse. Esto, por supuesto, será perjudicial a corto plazo para los derechos de propiedad y afectará de manera adversa el clima de inversión. Sin embargo, se pueden diseñar incentivos dentro del proceso de resolución de demandas, acelerando los reclamos de certificación de propiedad para los dueños de buena fé que documenten o establezcan reclamos satisfactoriamente.

Lo que estamos sugiriendo no debe tomarse como una recomendación de que las propiedades adquiridas por el gobierno cubano desde 1959 deben o no deben ser devueltas a sus dueños originales o sus herederos. Este es un difícil tema político y económico que se debe abordar dentro de un marco global de restitución o compensación (Roca 1993). Nuestra preocupación en este trabajo es con la minización de la privatización espontánea y otras formas de captura del estado por parte de funcionarios del gobierno asociados con el antiguo régimen, poderosos y bien posicionados como ocurrió en varios

antiguos países de Europa Oriental, la vieja Unión Soviética y Nicaragua, por sólo citar los ejemplos más conocidos.

Las oportunidades para la corrupción en gran escala son particularmente evidentes en el caso de las empresas mixtas, donde ya hay indicios que socios extranjeros faltos de escrúpulos se han estado confabulando (o pueden estar dispuestos a hacerlo en el futuro) con funcionarios públicos para adquirir propiedades privadas o estatales ilegalmente o en términos muy ventajosos. No debe tomarnos como una sorpresa que muchas de las firmas extranjeras con algunas de las más considerables -- y en cierto grado cuestionables -- inversiones en Cuba provengan de países como Italia, España y México, los cuales tienen un récord de corrupción poco menos que estelar. La Convención de la OCDE para combatir el Soborno de los Funcionarios Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales y la posible adopción de una legislación nacional que la implemente por los países signatarios, proporcionan algún terreno para el optimismo. La Convención de la OCDE también podría permitir a los futuros gobiernos de post-transición en Cuba, así como a grupos de ciudadanos privados y de la sociedad civil, impugnar reclamos de posesión de la propiedad cuestionables a nivel internacional y localizar y recuperar el importe de sobornos y transacciones ilícitas. La decisión de las autoridades suizas en abril de 2002, de devolver al Ministerio de Hacienda de Nigeria, 1000 millones de dólares robados por el antiguo dictador Sani Abacha y su familia, podría constituir un poderoso precedente para disuadir o rectificar los actos de gran corrupción en Cuba y en cualquier otro país (Mason 2002).

La cooperación internacional será crucial en la detección de pagos de soborno y otras prácticas corruptas. Las convenciones internacionales anticorrupción -- aunque en la

mayoría de los casos todavía en estado embrionario de desarrollo -- deben facilitar el intercambio de información, la detección de las prácticas ilícitas, el procesamiento de los funcionarios públicos corruptos y de las firmas del sector privado envueltas en sobornos y la detección y procesamiento de redes criminales internacionales de lavado de dinero y tráfico de drogas y humano. La comunidad internacional podría trabajar con un gobierno de transición para el establecimiento de una entidad anticorrupción inspirada en la Comisión Independiente contra la Corrupción de Hong Kong, la cual está investida con autoridad para investigar, y someter a procesamientos, denuncias de corrupción.

Aunque es posible que nunca se erradique totalmente la corrupción en Cuba -- o en ninguna otra nación de hecho -- la caja de herramientas disponible hoy para combatirla crece vertiginosamente. La transparencia, la responsabilidad, la vigilancia y la preparación para lo peor, bien pueden ser las mejores fuerzas disuasorias para impedir que el azote de la corrupción descarrile la largamente esperada transición Cubana.



## Referencias

- Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). 1999. *A Handbook on Fighting Corruption* {Un manual sobre la lucha contra la corrupción}. Washington, D.C.: USAID, Center for Democracy and Governance.
- Agh, Attila. 1993. “Europeanization through Privatization and Pluralization in Hungary” [Europeización mediante la privatización y la pluralización en Hungría] *Journal of Public Policy* 13 (1): pp. 1 – 35.
- Aslund, Anders. 2002. *Building Capitalism: The Transformation of the Former Soviet Bloc* [Construyendo el capitalismo: La transformación del antiguo bloque soviético]. New York: Cambridge University Press.
- Banco Mundial. 1997. *Helping Countries Combat Corruption: The Role of the World Bank* {Ayudando a los países a combatir la corrupción: El papel del Banco Mundial}. Washington, D.C.: The World Bank.
- Banco Mundial. 2000. *Anticorruption in Transition: A Contribution to the Policy Debate* {La anticorrupción en la transición: Una contribución al debate de políticas}. Washington, D.C.: The World Bank.
- Banco Mundial. 2002. *Transition – The First Ten Years: Analysis and Lessons for Eastern Europe and the Former Soviet Union* {Los primeros diez años de transición: Análisis y lecciones para Europa Oriental y la Antigua Unión Soviética} Washington, D.C.: The World Bank.
- Batista Odio, Carlos Alberto. 1986. “Particularidades más importantes de los presupuestos cubanos en los últimos 30 años”. En Academia de Ciencias de Cuba, Instituto de Filosofía, *Jornada Científica Internacional XXX Aniversario del Ataque al Cuartel Moncada*. La Habana: Editorial de Ciencias Sociales.
- Bardhan, Pranab. 1997. “Corruption and Development: A Review” [Corrupción y desarrollo: Un bosquejo]. *Journal of Economic Literature* 35 (3) (septiembre): pp. 1320 – 1346.
- Clarke, Jeremy. 2001. “Improving Coordination of Anticorruption Policies and Activities by Donor Agencies” [Mejorando la coordinación de las políticas de anticorrupción y las actividades de las agencias donantes]. En *The Role of Bilateral Donors in Fighting Corruption* [El papel de los donantes bilaterales en la lucha contra la corrupción], editores Lara M. Gabriel y Rick Stapenhurst (con Mary Thomas). Washington, D.C.: The World Bank Institute.
- Columbié Santana, Mariela. 2001. “La ética y los valores en el Sector Público como un imperativo de nuestros pueblos”. *Revista Probidad Digital*, 15 de julio.

- “Creado el Ministerio de Auditoría y Control”. 2001. *Granma Digital*, 3 de mayo.
- Dilla, Haroldo. 2001. “Municipios, crisis y reforma económica en Cuba”. *Encuentro de la Cultura Cubana* 23: pp. 199 – 206.
- Djilas, Milovan. 1957. *The New Class* [La nueva clase]. New York: Praeger Publishers.
- Espinosa Chepe, Oscar. 2001 “¿Fin del descontrol?” *CubaNet News*, 1ro de mayo.
- Gabriel, Lara M. y Rick Stapenhurst (con Mary Thomas), editores 2001. *The Role of Bilateral Donors in Fighting Corruption* [El papel de los donantes bilaterales en la lucha contra la corrupción] Washington, D.C.: The World Bank Institute.
- Gayoso, Antonio. 1999. “The Role of Small and Medium-size Enterprise in Cuba’s Future” [El papel de las empresas pequeñas y medianas en el futuro de Cuba]. En *Cuba in Transition*, vol 9, pp. 60 – 72. Washington, D. C.: Association for the Study of the Cuban Economy.
- Hellman, Joel y Daniel Kaufmann. 2001. “Confronting the Challenge of State Capture in Transition Economies” [Haciendo frente al desafío de la captura del estado en las economías de transición]. *Finance and Development* 38 (3) (septiembre). Disponible en <http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2001/09/hellman.htm>.
- Kaufmann, Daniel y Paul Siegelbaum. 1997. “Privatization and Corruption in Transition Economies” [Privatización y corrupción en las economías de transición]. *Journal of International Affairs* 50 (2) (Invierno): pp. 419 – 458.
- Kaufmann, Daniel, Aart Kraay y Pablo Zoido-Lobatón. 2002. “Governance Matters, II: Updated Indicators for 2000-01” [El gobierno importa II: Indicadores actualizados para 2000-01]. Borrador preliminar. Washington, D.C.: The World Bank.
- Keshet, Jasmin y Tom Devine. 2002. “The Significance of Whistleblowers to Challenge Corruption” [El significado de los informantes para hacer frente a la corrupción]. Disponible en [www.respondanet.com/english](http://www.respondanet.com/english).
- Klitgaard, Robert. 1988. *Controlling Corruption* [Controlando la corrupción]. Berkeley, Calif.: University of California Press.
- Klitgaard, Robert. 1998. “International Cooperation against Corruption” [La cooperación internacional contra la corrupción]. *Finance and Development* (marzo): pp. 3 – 6.
- Krueger, Anne O. 1974. “The Political Economy of the Rent-Seeking Society”. [La economía política de la sociedad buscadora de renta]. *American Economic Review* 64 (3) (junio): pp. 291 – 303.

- La Rosa, Lesmes. 2002. "Página poco conocida del movimiento juvenil". *Granma Digital*, 4 de abril.
- Mason, John. 2002. "The Abachas Agree to Return Looted Funds" [Los Abachas acuerdan devolver fondos saqueados] *Financial Times* (versión de Internet), 18 de abril.
- Megginson, William L., y Jeffrey M. Netter. 2001. "From State to Market: A Survey of Empirical Studies on Privatization" [Del estado al mercado: Una encuesta de estudios empíricos sobre la privatización] *Journal of Economic Literature* 39 (junio de 2001): pp. 321 – 389.
- Ofosu-Amaah, W. Paatii, Raj Soopramanien y Kishor Uprety. 1999. *Combating Corruption: A Comparative Review of Selected Legal Aspects of State Practice and Major International Initiatives*. [Combatiendo la corrupción: Un bosquejo comparativo de aspectos legales seleccionados de la práctica estatal e importantes iniciativas internacionales]. Washington, D.C.: The World Bank.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). 1998. *Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions*. [Convención para combatir el Soborno de los Funcionarios Públicos Extranjeros en las Transacciones Comerciales Internacionales]. DAF/IME/BR (97) 20. París.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). 1999. *Fighting Corruption in Developing Countries and Emerging Economies: The Role of the Private Sector, Final Report*. [Luchando contra la corrupción en los países en desarrollo y economías emergentes: El papel del sector privado, Informe Final]. Estudio presentado en la Conferencia de Washington sobre la Corrupción, en Washington, D.C.
- Organización de Estados Americanos (OEA). 1998. *Inter-American Convention against Corruption* [Convención Interamericana contra la Corrupción]. OEA/Ser. A STI/2. Washington, D.C.
- Pope, Jeremy. 2000. *Confronting Corruption: The Elements of a National Integrity System* [Haciendo frente a la corrupción: Los elementos de un Sistema de Integridad Nacional]. Berlín: Transparency International.
- Reuters. 2001. "Cuba crea el nuevo ministerio anticorrupción". *El Nuevo Herald Digital*, 4 de mayo.
- Roca, Sergio. 1993. "Cuban Privatization: Potential Path and Implementation" [La privatización cubana: el rumbo posible y la implementación]. En *Transition in Cuba: New Challenges for U.S. Policy*, editor Lisandro Pérez, Cuban Research Institute, pp. 567 – 600. Miami: Florida International University.

- Rose-Ackerman, Susan. 1997. "The Political Economy of Corruption" [La economía política de la corrupción]. En *Corruption and the Global Economy*, editor Kimberly Ann Elliot, pp. 31 – 60. Washington, D.C.: Institute for International Economics.
- Rose-Ackerman, Susan. 1999. *Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform* [La corrupción y el gobierno: Causas, consecuencias y reforma]. New York: Cambridge University Press.
- Sik, Endre. 1992. "From the Second to the Informal Economy" {De la Segunda economía a la economía informal}. *Journal of Public Policy* 12 (2): pp. 153 – 175.
- Svejnar, Jan. 2002. "Transition Economies: Performance and Challenges" [Las economías de transición: Desempeño y desafíos]. *Journal of Economic Perspectives* 16 (1) (Invierno): pp. 3 – 28.
- Voslensky, Michael. 1984. *Nomenklatura: The Soviet Ruling Class* [La nomenklatura: La clase gobernante soviética]. New York: Doubleday.
- Wesberry, Jim. 2001a. "Combating Fraud in Procurement and Contracting" [Combatiendo el fraude en las compras y la contratación] En *Improving Governance and Controlling Corruption* [Mejorando el gobierno y controlando la corrupción], editor World Bank Institute, pp. 83 – 90. Washington, D.C.: The World Bank.
- Wesberry, Jim. 2001b. "Sound Financial Management to Counteract Corruption" [Sano manejo financiero para contrarrestar la corrupción] En *Improving Governance and Controlling Corruption* [Mejorando el gobierno y controlando la corrupción], editor World Bank Institute, pp. 95 – 106. Washington, D.C.: The World Bank.
- Wiehen, Michael H. 2001. "Transparency in Procurement" [La transparencia en la contratación]. En *The Role of Bilateral Donors in Fighting Corruption* [El papel de los donantes bilaterales en la lucha contra la corrupción], editores Lara M. Gabriel y Rick Stapenhurst (con Mary Thomas), pp. 85 – 93. Washington, D.C.: The World Bank Institute.

---

## Notas

<sup>1</sup> El término “busqueda de renta” para describir el comportamiento de los funcionarios corruptos que se aprovechan de los mercados imperfectamente competitivos para reclamar sobornos, fue utilizado por primera vez por Krueger (1974).

<sup>2</sup> La fórmula de Klitgaard (1988, 75) de los “ingredientes básicos de la corrupción” es Corrupción = Monopolio + Discreción – Responsabilidad.

<sup>3</sup> Voslensky (1984, 75) define la *nomenklatura* como (1) una lista de posiciones clave en el gobierno, designaciones que son hechas por la alta autoridad del Partido Comunista y (2) una lista de personas designadas para estas posiciones o mantenidas en reserva para ellas. En su obra clásica Djilas se refiere a este grupo como la “nueva clase” y dijo sobre ella: “La nueva clase siente instintivamente que los bienes nacionales son, de hecho, su propiedad, y que hasta los términos *socialista*, *social* y *propiedad estatal* denotan una ficción general. La nueva clase también siente que cualquier brecha de su autoridad totalitaria podría poner en peligro su posesión. Por consiguiente, la nueva clase se opone a cualquier tipo de libertad, aparentemente para el propósito de preservar la posesión “socialista” (Djilas 1957, 65).

<sup>4</sup> En Nicaragua, al arrebato de propiedad estatal que tuvo lugar al final del gobierno sandinista, se le conoce como la *piñata*.

<sup>5</sup> Entre los métodos de privatización de las empresas de propiedad estatal empleados por las naciones de Europa del Este y las antiguas repúblicas de la Unión Soviética, a menudo combinando más de un método, están la venta de bienes (Hungría), la privatización mediante certificados (República Checa, al principio del proceso de privatización en Polonia, Rusia) ofrecimientos compartidos (las ventas polacas después de la primera fase), privatización beneficiando miembros de grupos dirigentes (Rusia) y privatización espontánea (Eslovenia) (Megginson y Netter 2001).

<sup>6</sup> La liquidación en general no ha sido el método elegido de privatización de ningún país, sino ha sido el método por defecto en algunos ejemplos donde el uso de otros métodos no han sido factibles.

<sup>7</sup> Las confiscaciones exclusivamente afectaron propiedades expropiadas de antiguos funcionarios del gobierno de Batista, quienes presuntamente las habían adquirido mediante prácticas corruptas. Las bases legales para confiscar estas propiedades nunca fueron validadas por prácticas estables de las reglas de la ley y, posiblemente al menos, algunas de esas expropiaciones podrían haber estado o estarán sujetas a desafíos legales.

<sup>8</sup> Los indicadores se derivan de “194 medidas extraídas de 17 fuentes de datos de gobierno subjetivos construidos por 15 organizaciones diferentes... Estas fuentes incluyen organizaciones internacionales, agencias de índices de riesgos políticos y de negocios,

---

expertos y organizaciones no gubernamentales... [El Gobierno] incluye (1) el proceso por el cual los gobiernos son seleccionados, monitoreados y remplazados, (2) la capacidad del gobierno para formular e implementar de forma eficaz políticas sanas y (3) el respeto de los ciudadanos y el estado para las instituciones que gobiernan las interacciones económicas y sociales entre ellas” (Kaufmann, Kraay y Zoido-Lobaton 2002, 2, 4-5).

<sup>9</sup> Hay evidencia de que la *nomenklatura* cubana ha plantado las semillas para una oligarquía al crear empresas “privatizadas” (referidas como sociedades anónimas, o S.A.). Estas S.A. están encabezadas por individuos leales al gobierno cubano y al Partido Comunista de Cuba. A no ser que una adecuada estrategia de transición sea implementada, estos individuos tratarán de capturar la economía cubana durante la transición para su propia ganancia.

<sup>10</sup> La lista ilustrativa de medidas de Tipo I y Tipo II está extraída de Svejnar (2002, 5)

<sup>11</sup> En muchos países, la Oficina del Contralor General desempeña esta función.

<sup>12</sup> La referencia aquí es a las organizaciones de masas oficiales tales como los Comités de Defensa de la Revolución (CDR), la Federación de Mujeres Cubanas (FMC), la Central de Trabajadores de Cuba (CTC) y la Unión de Jóvenes Comunistas (UJC). Estas organizaciones de masas, entre otras, son mencionadas explícitamente en el Artículo 7 de la Constitución Socialista de 1976.

<sup>13</sup> Un notable ejemplo es el PRS de Honduras.

<sup>14</sup> Ellas son conocidas como el Grupo de las 15 o G-15 e incluyen a la USAID y otros importantes donantes binacionales, así como las IFIs.

<sup>15</sup> El GCD reúne actualmente a 21 organizaciones bilaterales y multilaterales, incluyendo el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, la Agencia Inter-Americana para la Cooperación y el Desarrollo, la OEA y la OCED.