

EL ODS 16 Y LA EXIGENCIA DE TRANSPARENCIA EN LA GESTIÓN PÚBLICA PARA EL CONTROL DE LA CORRUPCIÓN

Juan José Gilli

RESUMEN

La Agenda Global de Desarrollo Sostenible aprobada en setiembre de 2015 por los todos los estados miembros de la ONU, comprende 17 objetivos y 168 metas que deberán ser cumplidas para el año 2030. Dentro de los objetivos, el objetivo 16 propone “Promover sociedades justas, pacíficas e inclusivas”. La presente ponencia focaliza en una de sus metas “Reducir considerablemente la corrupción y el soborno en todas sus formas”. Para ello se desarrollan los conceptos de transparencia y gobierno abierto por considerar que constituyen exigencias para el cumplimiento de la meta de reducción de la corrupción.

INTRODUCCIÓN

La Cumbre de los Objetivos del Milenio realizada en 2010, en su documento final, instaba a iniciar un proceso de reflexión sobre la agenda mundial de desarrollo más allá de 2015; casi en el límite de la fecha propuesta, entre el 25 y el 27 de setiembre de 2015, se realiza en la sede de la ONU en la ciudad de Nueva York la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible. Allí todos los estados miembros de la organización aprobaron una nueva Agenda Global de Desarrollo Sostenible conformada por 17 objetivos y 168 metas que deberán ser cumplidos para el año 2030.

El desarrollo del trabajo focaliza en el objetivo 16 “Promover sociedades, justas, pacíficas e inclusivas”, específicamente en su meta 6 “Reducir considerablemente la corrupción y el soborno en todas sus formas”. A tal fin se desarrollaran los conceptos de transparencia y de gobierno abierto que constituyen los requisitos para el cumplimiento de la meta de reducción de la corrupción.

Se concluye que los avances tecnológicos han brindado a los gobiernos herramientas más efectivas para lograr transparencia, pero los gobiernos deben aprovechar aún más esos recursos para que sea más productiva y efectiva la lucha contra la corrupción, la participación ciudadana, la rendición de cuentas y la asunción de responsabilidad.

El control de la corrupción en la agenda global del desarrollo sostenible

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) constituyen un notable avance respecto a los Objetivos del Milenio a los cuales reemplazan. Por primera vez existe una agenda consensuada por la comunidad internacional que aborda integralmente las cuestiones del desarrollo incluyendo aspectos sociales (pobreza, hambre, salud, educación, género y agua), económicos (energía, crecimiento, infraestructuras, desigualdad), ambientales (ciudades, consumo, cambio climático, océanos, medio ambiente) o políticos (paz y justicia e instituciones sólidas).

Es indudable que los ODS constituyen una oportunidad para cambiar de rumbo del desarrollo humano a nivel mundial, y presentan una agenda transformadora en la medida

en que los Estados y también otros actores sociales, se comprometan para remover los problemas del desarrollo y encontrar soluciones a los mismos.

Específicamente en relación con el propósito del este trabajo, el objetivo 16 de la agenda propone “Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles” y establece como una de las metas para cumplir ese objetivo: “Reducir sustancialmente la corrupción y el soborno en todas sus formas, crear instituciones eficaces, responsables y transparentes en todos los niveles y garantizar el acceso público a la información y proteger las libertades fundamentales, de conformidad con las leyes nacionales y los acuerdos internacionales”.

Con referencia a esta meta, el fundamento menciona que instituciones importantes como la justicia y la policía están afectadas por la corrupción, y que la corrupción, el soborno y el fraude fiscal significan un costo importante para los países en desarrollo, destacando que “el estado de derecho y el desarrollo tienen una interrelación significativa y se refuerzan mutuamente, por lo que es esencial para el desarrollo sostenible a nivel nacional e internacional.” Consistente con esta problemática, se proponen acciones a tener en cuenta, como por ejemplo:

- Fortalecer la recuperación y la devolución de los activos robados y luchar contra todas las formas de delincuencia organizada.
- Reducir considerablemente la corrupción y el soborno en todas sus formas.
- Crear en todos los niveles instituciones eficaces y transparentes que rindan cuentas.
- Garantizar el acceso público a la información y proteger las libertades fundamentales, de conformidad con las leyes nacionales y los acuerdos internacionales.

El desarrollo siguiente comprenderá los aspectos normativos y requisitos administrativos que hacen a la transparencia en la gestión pública y en particular al concepto de gobierno abierto que, a partir del uso de la tecnología de información y comunicación a través de Internet, facilita el acceso del público a la información sobre los actos del Estado.

Transparencia

La transparencia es una cualidad por la cual un cuerpo deja pasar la luz y por lo tanto permite ver a través. Esta misma condición se aplica por analogía para identificar a una persona o de un grupo dentro de una organización que no oculta nada. Si bien la transparencia es un requisito general para el buen funcionamiento del mercado, al proporcionar el acceso público a la información acerca de las decisiones gubernamentales, puede desempeñar un papel central en la prevención de la corrupción y la promoción de la buena gobernanza.

Existe considerable evidencia y amplio consenso en cuanto a que la corrupción y la falta de transparencia afectan negativamente el normal funcionamiento del Estado y el estado de derecho, y debilitan la confianza en las instituciones públicas. También se ha demostrado que la corrupción afecta negativamente la asignación eficaz del gasto público, fomenta la evasión fiscal, aumenta los costos de la deuda soberana y los gastos transaccionales del sector privado, reduce los incentivos para la inversión,

frena la productividad y la innovación privada, y reduce el crecimiento económico en general. (BID, 2018:3)

La transparencia aparece en la agenda de la lucha contra la corrupción desde mediados de la década de 1980 y desde ese momento ha pasado a ser requisito de una política al servicio de la integridad y de la rendición de cuentas de los poderes públicos. Las demandas de mayor transparencia e integridad de todos los sectores de la economía y la sociedad se han fortalecido y vuelto más urgentes en los últimos años a la luz de la trascendencia de una serie de escándalos de corrupción que han conducido a una crisis de confianza que afecta a ciudadanos e inversores en la mayoría de países de América Latina.

Cuando el concepto de transparencia se asocia a la gestión de los asuntos públicos, es ante todo una decisión política mediatizada por procesos administrativos cuyas etapas y requisitos permiten el ejercicio del control ciudadano y dan sentido a los sistemas democráticos. La transparencia comprende desde la coherencia del sistema jurídico hasta los actos administrativos que deben tener como cualidad la claridad y accesibilidad. En este sentido debiera estar accesible la información referente al funcionamiento y procedimientos internos, al uso de los recursos financieros y humanos, a la calidad de los bienes o servicios que ofrecen, y al desempeño de sus funcionarios.

La expresión “políticas de transparencia” puede ser entendida como un conjunto de estrategias y prácticas, basadas esencialmente en una amplia apertura y disponibilidad de información, que coadyuvan a la gobernabilidad y a la rendición de cuentas (*accountability*) en una organización. Estas políticas procuran instalar la mayor parte de la información existente (programas, proyectos, proceso de toma de decisiones, presupuestos, costos, recursos humanos y materiales, procedimientos internos, resultados obtenidos, etc.) frente a la mirada pública, facilitando los medios para su verificación, evaluación y seguimiento. (Baragli, 2005: 23-24).

La información acerca de la gestión debe ser veraz, oportuna, completa y actualizada; además requiere de acciones que faciliten su acceso y comprensión. Debe incluir toda la información que se genere, transforme o conserve, en todas las fases de las actividades, sin mayores limitaciones que aquellas expresamente establecidas por las leyes para la defensa de la privacidad, la protección de datos personales y los derechos e intereses fundamentales.

Una cuestión central en una política de transparencia la constituye la información acerca del patrimonio de los funcionarios públicos. Esta información debe ser pública y presentada en forma completa y comprensible. Cuando es objeto de ocultamiento o retaceo puede alimentar sospechas que el patrimonio del funcionario que no resiste el examen público. La transparencia puede disuadir eficazmente el comportamiento ilícito; de hecho, una serie de estudios demuestran una correlación positiva entre la corrupción y la falta de transparencia del presupuesto público.

Otro aspecto importante es la colusión que afecta las contrataciones; la cartelización existe principalmente en mercados altamente concentrados, pero según un estudio realizado sobre una muestra de empresas acusadas por la Comisión Europea de formar cárteles ilegales, encontró que la divulgación de información sobre las contrataciones reduce la duración del cártel, porque permite detectar a un miembro que hace trampa

antes de que los demás miembros podrían hacerlo dependiendo únicamente de la información propia.

En definitiva, para asegurar la transparencia de los actos y las disposiciones públicas, los distintos agentes tienen el deber de poner a disposición de las personas que lo soliciten, la información referida al ejercicio de sus facultades o el cumplimiento de sus obligaciones. El acceso a la información deberá ser libre, gratuito, con mínima formalidad y con sencillez y celeridad y, especialmente, reconociendo al ciudadano como dueño de la información que produce y guarda la administración pública.

El acceso público a los procesos de adopción de decisiones junto con la consiguiente disposición de la información en que se basan, constituye una forma eficaz de asegurar la transparencia, combatir la corrupción, promover la economía y la competitividad. De hecho, el llamado a una mayor transparencia es uno de los principios fundamentales de la Declaración de Gobierno Abierto de *Open Government Partnership* (OGP), suscrita en septiembre de 2011 por ocho gobiernos: Brasil, Indonesia, México, Noruega, Filipinas, Sudáfrica, el Reino Unido y los Estados Unidos. Actualmente, más de 70 países se han comprometido con la Declaración.

La transparencia afianza la confianza de la sociedad en sus instituciones y favorece la imagen de quien la brinda; su objetivo último es crear valor social, en términos sostenibilidad y desarrollo humano. Por lo tanto no es una tarea fácil, impone obligaciones que se deben ejercer con responsabilidad no solo en el ámbito de la gestión pública sino también en cualquier tipo de organización.

Gobierno abierto, más allá de la transparencia

Para recuperar la credibilidad en la gestión pública se requieren nuevas prácticas que respondan a las exigencias de los ciudadanos, reconociendo sus derechos fundamentales y sus reclamos de ética y probidad. Se necesita innovación para mejorar constantemente las estructuras y sistemas de evaluación por parte de la ciudadanía, que aseguren la máxima transparencia y el diálogo social.

El término gobierno abierto es utilizado desde hace algunas décadas para referirse a la reducción de la opacidad burocrática y a la apertura al escrutinio ciudadano. No obstante, gran parte de las prácticas actuales se han focalizado en el nivel de la transparencia, promoviendo bases de datos gubernamentales en formatos abiertos para hacerlos accesibles por Internet. Se trata de información acerca del funcionamiento de los organismos públicos; por ejemplo, la referida a su financiación y el manejo de sus recursos, incluidos datos como los sueldos de funcionarios, detalle de los pagos por compras y contrataciones, e incluso la posibilidad de cotejar la ejecución presupuestaria.

Las buenas prácticas en la materia pueden comprender desde los modelos más simples electrónicos a estructuras más complejas como las de gobierno abierto. En estas últimas, el Estado establece una relación multidimensional con el medio, mediante la interconexión entre los organismos públicos y la ciudadanía para facilitar el acceso a todas las etapas de la gestión: elaboración de normas, decisiones, ejecución, monitoreo y control.

La apertura de datos en sí misma con un carácter eminentemente instrumental no supone un cambio sustancial en la forma de actuar o interactuar con la ciudadanía; si bien la población dispone cada vez más de habilidades tecnológicas, los gobiernos deben

procurar que sus procesos y servicios sean más simples y accesibles. Pero, además, para que la transparencia sea realmente efectiva para combatir la corrupción debe estar acompañada por acciones de participación y de rendición de cuentas y asunción de responsabilidad (*accountability*).

El gobierno abierto es un ingrediente esencial no solo para la transparencia y la rendición de cuentas, sino también para restablecer la confianza y una interacción constructiva entre los ciudadanos, las empresas y el Estado. En esencia, una nueva forma de vinculación entre estado y sociedad y, según Oscar Ozlak, quienes propician su adopción, deben considerar que:

1) La tecnología disponible permite una fluida comunicación e interacción de doble vía entre el gobierno y la ciudadanía; 2) el gobierno debe abrir esos canales de diálogo e interacción con los ciudadanos, para aprovechar su potencial contribución en el proceso decisorio sobre las opciones de políticas, en la coproducción de bienes y servicios públicos y en el monitoreo, control y evaluación de su gestión; y la ciudadanía debe aprovechar la apertura de estos nuevos canales participativos, involucrándose activamente en el desempeño de esos diferentes roles (como decisor político, productor y controlador). (Oszlak, 2012)

El Informe del Grupo Asesor del BID integrado por expertos en anticorrupción, transparencia e integridad de América Latina y el Caribe, propone que los países, para lograr avances hacia una gobernanza efectiva y responsable, deben seguir los siguientes pasos:

- Implementar sistemas digitales que permitan a los ciudadanos presentar sus peticiones en línea.
- Establecer portales de datos abiertos accesibles que contengan información actual, completa y reutilizable.
- Estandarizar procesos administrativos y eliminar requisitos, actividades e intermediarios que no agreguen valor, con el objetivo de lograr una mayor automatización de los procesos.
- Adoptar e implementar los estándares de la Alianza para el Gobierno Abierto¹ y la OCDE² tanto para temas de gobierno abierto como de simplificación administrativa.

De lo expresado por el Informe de Grupo Asesor, se desprende que:

(...) la tecnología de la información y la mayor disponibilidad de datos facilita innovaciones significativas para la lucha contra la corrupción, incluyendo usos de datos abiertos, iniciativas de información ciudadana y denuncias de irregularidades, análisis predictivos para identificar alertas de corrupción, y tecnologías de registro distribuido (*blockchain*) que permiten almacenar la identidad de usuario y la información de las transacciones de forma segura y abierta si se diseñan y administran adecuadamente. Tienen potencial de aumentar la rendición de cuentas, ayudar a la lucha contra la corrupción y, sobre todo, facilitar la supervisión eficiente y un seguimiento de las transacciones que eviten la corrupción. (BID, 2018:29).

El gobierno abierto implica la publicación de información en un sitio en la red para que los ciudadanos puedan conectarse con las agencias públicas, descargar formularios o solicitudes y utilizar la capacidad de comunicación para acceder a diferentes servicios del

¹ Véase <https://www.opengovpartnership.org/>

² Véase <http://www.oecd.org/gov/regularatory-policy/34227698.pdf>.

Gobierno. Este mecanismo permite una mayor participación del ciudadano en los asuntos públicos pero, para que sus efectos sean concretos para mejorar efectivamente la transparencia de la gestión será necesaria la participación social. La lucha contra la corrupción constituye un imperativo general que debe involucrar a todos los ciudadanos.

Conclusiones

El ODS 16 reconoce que, para la promoción de sociedades pacíficas e inclusivas, es necesario “reducir sustancialmente la corrupción y el soborno en todas sus formas, crear instituciones eficaces, responsables y transparentes a todos los niveles y garantizar el acceso público a la información y proteger las libertades fundamentales, de conformidad con las leyes nacionales y los acuerdos internacionales”.

Desde mediados de la década de 1980 la transparencia aparece en la agenda de la lucha contra la corrupción y, a partir de ese momento, pasa a ser requisito de una política al servicio de la integridad y de la rendición de cuentas de los poderes públicos mediante la adopción acciones y actitudes tendientes a posibilitar el acceso libre a toda la información que registra el ejercicio de las facultades o funciones de los distintos poderes públicos.

Las buenas prácticas en la materia pueden comprender desde los modelos más simples electrónicos hasta estructuras más complejas como las de gobierno abierto. En estas últimas, el Estado establece una relación multidimensional con el medio, mediante la interconexión entre los organismos públicos y la ciudadanía para facilitar el acceso a todas las etapas de la gestión: elaboración de normas, decisiones, ejecución, monitoreo y control.

La tecnología de la información y la mayor disponibilidad de datos facilita innovaciones significativas para la lucha contra la corrupción, incluyendo usos de datos abiertos, iniciativas de información ciudadana y denuncias de irregularidades, análisis predictivos para identificar alertas de corrupción, y tecnologías de registro distribuido (*blockchain*) que permiten almacenar la identidad de usuario y la información de las transacciones de forma segura y abierta si se diseñan y administran adecuadamente.

La apertura de datos en sí misma con un carácter eminentemente instrumental, no supone un cambio sustancial en la forma de actuar o interactuar con la ciudadanía. En América Latina la cultura de opacidad, la burocracia y la brecha digital, constituyen serios retos para concretar el gobierno abierto. Para que sea efectivo como herramienta para el control de la corrupción, se requiere la participación de ciudadanos empoderados, exigentes, vigilantes y conscientes de sus derechos.

Referencias Bibliográficas

Barabli, N. (2005) *Políticas públicas de transparencia*. Revista Derecho “Comparado de la Información”, vol. 1, n° 5: 21-24.

BID (2018) Informe del Grupo Asesor de expertos en anticorrupción, transparencia e integridad para América Latina y el Caribe. New York: BID

FMI (2016) Corruption: Costs and Mitigating Strategies, the International Monetary Fund. <https://www.imf.org/external/error.htm?URL=https://www.imf.org/en/Publications/Staff-Discussion-Notes/Issues/2016/12/31/Corruption-Costs-and-Mitigating-Strategies-43888>

III Congreso Nacional de Estudios de Administración Pública “Las Transformaciones en la Administración Pública ante la nueva complejidad”. Septiembre 2022, La Plata, Argentina.

NU (2015). Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/70/1>.

OGP (2011) Declaración de Gobierno Abierto de la *Open Government Partnership*. <https://opengovpartnership.org>.

Ozlak, O. (2012) “Gobierno abierto: promesas, supuestos y desafíos”. Trabajo presentado en la VII Conferencia anual INPAE. San Juan de Puerto Rico. http://unodc.org/documents/corruption/WGPrevention/Art_13_Access_to_information/Argentina.pdf

Reos, O. A. (2003). Participación de la ciudadanía en lucha contra la corrupción”, Ponencia presentada en el Seminario Internacional “Movilizando el Capital Social de América Latina”. Asunción del Paraguay, 9 y 10 de octubre. Disponible en www.iadb.org/etica

REFERENCIA DEL AUTOR

Juan José Gilli

Doctor en Ciencias Económicas (Universidad de Buenos Aires) y Magister en Alta Dirección Pública (Universidad Menéndez Pelayo - España). Profesor Consulto e investigador (Universidad de Buenos Aires) y Director del Doctorado en Ciencias de la Administración (Universidad Nacional de La Plata).