

CAMPAÑAS ELECTORALES Y FINANCIAMIENTO DE PARTIDOS POLITICOS*

LUIS ALBERTO CORDERO**

Introducción

Veinte años después del inicio de la transición democrática en América Latina y habiéndose reestablecido los regímenes democráticos, los procesos electorales y sus principales actores —los partidos políticos— son hoy objeto de la más severa y despiadada de las críticas, cuando se revisa su *performance* como entidades responsables de la articulación y la agregación de intereses sociales.

Destaca en esa valoración el tema del financiamiento de las campañas electorales y de las actividades de los partidos políticos, ya que la *política* en América Latina -por quedarnos en estas latitudes solamente- se ha vuelto una actividad cada vez más costosa por el incremento de los gastos de las campañas electorales que se *disparan* por el uso de medios electrónicos de comunicación y organización, y la contratación de asesores extranjeros de *marketing*. Por otra parte, la dinámica y naturaleza del sistema democrático demanda que los partidos políticos tengan actividades ordinarias permanentes y no solo compitan en eventos electorales, lo cual genera un aumento en su necesidad de recursos.

Mientras la sociedad civil demanda que los partidos políticos se mantengan alejados del dinero de los grupos de interés y exige una drástica disminución del gasto en los procesos electorales, la realidad contrastante es otra y refleja un incremento progresivo.

En América Latina el financiamiento privado ha sido y sigue siendo la fuente principal para cubrir los gastos electorales. Aquí, los casos de corrupción son mucho más abundantes por la dificultad de introducir mecanismos eficientes de control y fiscalización.

Desde hace un buen tiempo, en una considerable cantidad de países latinoamericanos se produjeron reformas que permitieron la introducción de aportes estatales para ayudar a los partidos a hacer frente a sus gastos electorales. Esta provisión de fondos tuvo como objetivo, básicamente:

* Apuntes de una presentación de Luis Alberto Cordero para el Programa de Liderazgo del NDI, Febrero 2000

** Luis Alberto Cordero fue Vice-Ministro de la Presidencia del Presidente Oscar Arias Sánchez, entre 1986-1990. Entre 1993 y el año 2000 trabajó con el Instituto Interamericano de Derechos Humanos, a cargo de la Dirección de su Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL). Actualmente es consultor en asuntos políticos y electorales de varias entidades de cooperación internacional.

- i) aliviar la carga financiera de los partidos políticos y enfatizar su dependencia frente a los grupos de interés,
- ii) asegurar una mayor equidad en la competencia electoral entre las diferentes fuerzas contenedoras; y
- iii) disminuir la influencia de grupos de interés en los órganos del Estado, para asegurar que sus decisiones reflejen siempre el interés común y no el particular, y para evitar la penetración de otros dineros ilegales.

No obstante, el financiamiento estatal debe establecerse en estricto apego al *principio de neutralidad* de los fondos públicos, para nivelar fuerzas y asegurar procesos electorales competitivos, protegiendo así a los partidos del excesivo control por parte de grupos de interés que puedan determinar sus acciones una vez instalados en el poder. El *principio de neutralidad* debe garantizar que en la distribución de los recursos públicos entre los diversos actores electorales, no haya sesgos que favorezcan a fuerza política alguna.

El acceso al financiamiento estatal puede determinar la configuración del *sistema de partidos* tendiendo hacia el mantenimiento del *status quo*, preservando la fuerza de las agrupaciones existentes, o facilitando el acceso de nuevos actores que se nutren del financiamiento estatal mientras construyen una base de adhesión propia. En igual forma, puede orientar la naturaleza de un *sistema electoral*.

A pesar de los avances significativos logrados en la región, tenemos muchas tareas aún inconclusas y estamos muy lejos de contar con sistemas adecuados de financiamiento de partidos políticos en todos los países, y con mecanismos eficientes y eficaces de control y fiscalización. Esto demuestra que los sistemas electorales, a pesar de las buenas experiencias de algunas naciones, no han podido superar -con la práctica y la legislación- rezagos notables en esta materia.

La eficiencia de los mecanismos de fiscalización no es mayor debido a que la promulgación de las normas legales pertinentes está en manos de los propios actores: los partidos políticos a través de sus legisladores. Los sistemas de fiscalización deben ser sistemas sencillos, efectivos, realistas pero de aplicación estricta. Debe asegurarse la participación de la sociedad civil en la fiscalización del uso de dichos recursos.

Aunque como ya se dijo que en América Latina el financiamiento privado sigue siendo la fuente principal para cubrir los gastos electorales, también es cierto que en la mayoría de los países prevalecen los sistemas mixtos de financiamiento. En estos sistemas mixtos, el establecimiento de un sistema neutral y equitativo de financiamiento estatal ha sido una de las debilidades más notorias.

En efecto, la contribución estatal a las campañas electorales ha presentado, desde sus inicios, un problema de acceso a las fuerzas emergentes y a los partidos minoritarios. El sistema ha sido sesgado hacia la consolidación de tendencias bipolares del electorado mediante el establecimiento de altas barreras de acceso.

En algunos países, como Costa Rica, se han reducido los requisitos de acceso y se ha dejado de utilizar el *rendimiento* electoral histórico de los partidos como parámetro para tener acceso al financiamiento público. A estos propósitos, la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia ha declarado:

“En efecto, financiar a los partidos con base en su pasado electoral...equivale a fosilizar las opciones políticas del pueblo costarricense, otorgando a los tradicionales un odioso monopolio y excluyendo a los demás de una participación igualitaria, si es que no de toda viabilidad práctica en la medida en que el crecimiento de la contribución estatal ha venido cegando de hecho toda alternativa de financiación.” (Resolución No. 980-91, p. 28)

Por otra parte, en la mayoría de los países, ante la creciente necesidad de recursos para hacerle frente a campañas electorales cada vez más costosas, los partidos políticos recurren más al financiamiento privado, y al hacerlo ponen en peligro los principios que sustentan la democracia representativa, como el de la igualdad ante la ley, el pluralismo democrático y el derecho de asociación política consagrado constitucionalmente y en la mayoría de los instrumentos internacionales sobre derechos humanos, y consecuentemente vulneran los principios de un sistema electoral transparente y equitativo.

También debe mencionarse que no existe mucha legislación en cuanto a límites al gasto de las campañas electorales o al de los partidos políticos. Al nivel latinoamericano, solamente existen límites en las legislaciones de Brasil, Colombia, México, Uruguay y Venezuela. Y no hablamos únicamente de limitaciones en cuanto a montos, sino también con relación a la naturaleza de los gastos. En este último caso, en general se permite financiar actividades de organización, dirección, censo y propaganda.²

En la región, el desarrollo histórico constitucional evidencia una evolución en la actitud hacia los partidos políticos. Así como sucedió en Europa, en un momento inicial se presentó una oposición hacia el reconocimiento del papel de los partidos políticos. Hoy día es notable el desarrollo de un marco definido que reconoce la actividad partidaria como componente fundamental de la democracia y, por lo tanto, promueve una asistencia directa por parte del Estado a la labor de los partidos políticos.

² Por labores de organización se entienden las actividades necesarias para el establecimiento de la estructura formal de los partidos. Se pueden incluir los gastos de inscripción del partido, la integración y funcionamiento de comités, asambleas y convenciones, la instalación de clubes, la celebración de reuniones, y los programas de preparación y capacitación de delegados fiscales y miembros de juntas electorales. Por actividades de dirección se entienden aquellas de programación, coordinación y ejecución de las actividades de los partidos políticos, incluida la gestión financiera. Las actividades de censo se refieren a la confección del registro de ciudadanos sufragantes y de los simpatizantes de cada partido. La propaganda se delimita en: exposiciones, discursos, conferencias de prensa y anuncios por radio y televisión, carteles, banderas, banderines, panfletos, volantes e insignias.

En países como México y Argentina, en los cuales se reconoce constitucionalmente el papel y las funciones permanentes de los partidos políticos dentro de la dinámica del sistema político, se han diseñado modelos de financiamiento público para sostener sus actividades permanentes.

En el continente americano también existen formas de financiamiento público indirecto, algunas de las cuales pasan inadvertidas para los ciudadanos y los interesados en estos temas. El financiamiento a las actividades parlamentarias de los partidos políticos, la propaganda de las instituciones de gobierno en un año electoral y el uso discrecional de fondos estatales se contemplan como modalidades indirectas de financiamiento público. También está el uso de espacios gratuitos en la radio y televisión públicas, y la utilización de instalaciones estatales para la realización de actividades de los partidos.

Parece ser cierto que estamos sobrados de diagnósticos sobre esta temática, y en ese sentido, es de nuestra preferencia entonces, para animar el debate y generar reacciones, ensayar algunas propuestas de reformas, con el norte puesto en el fortalecimiento de nuestros sistemas políticos y sistemas electorales.

Orientaciones Generales de una Reforma

El estudio de la experiencia de los países de la región latinoamericana nos revela que los problemas son comunes y las interrogantes están vigentes en toda la geografía continental. Consideramos que las sociedades de América, unas más que otras, deben responder a las siguientes cuestiones:

1. ¿Cuánto está dispuesta la sociedad a pagar por el mantenimiento de su sistema político?
2. ¿Cómo controlar la influencia de los grupos de interés sobre los órganos de decisión del Estado?
3. ¿Cómo evitar la injerencia de dineros de dudosa procedencia en el escenario político?
4. ¿Cómo asegurar regímenes electorales competitivos y, por lo tanto, cómo nivelar las posibilidades de las diferentes fuerzas políticas de canalizar su mensaje al electorado?
5. ¿Cómo distribuir el financiamiento estatal de forma que sea lo más neutral posible?
6. ¿Qué papel quiere darle la sociedad a los partidos políticos: Simple asociaciones para fines electorales, o asociaciones con una función permanente dentro del sistema político? En consecuencia, ¿Se deben financiar por el Estado solamente las campañas electorales; solamente las actividades permanentes, o ambas?

Toda propuesta de reforma y la respuesta a las anteriores interrogantes debe tratar de alcanzar los siguientes objetivos:

- a) Reducir la influencia del dinero en las campañas electorales y en la política en general, mediante la disminución de su impacto, a través de medidas tales como acortar el tiempo de las campañas, fijar límites a los gastos y regular las contribuciones privadas.
- b) Orientar correctamente la inversión para que ésta recaiga en actividades que fortalezcan la cultura política y la promoción de los valores fundamentales, en lugar de despilfarrar el dinero en propaganda excesiva o en campañas negativas.
- c) Disminuir o erradicar los niveles de tráfico de influencias y corrupción, cuando esto sea evidentemente posible.
- d) Fortalecer la transparencia y la publicidad del origen y el uso de los recursos por parte de los partidos políticos.
- e) Promover sistemas políticos y electorales realmente competitivos y equitativos.

Para la consecución de estos objetivos es importante e impostergable impulsar una reforma legal e institucional de nivel regional, reconociendo la particularidad cultural y sistémica de cada país; también, es necesario promover un cambio en las actitudes, los valores y el comportamiento de la clase política. Esto último, sin embargo, sólo se producirá frente a una actitud cada vez más crítica de la sociedad civil o no estatal. El norte de esta reforma debe tender a construir una nueva convergencia entre ética y política para lograr una revalorización de la política.

Sin embargo, no existen soluciones perfectas en el financiamiento de los partidos políticos, y por lo tanto no se puede partir de modelos abstractos ni ideales, sino del análisis riguroso de los elementos fácticos y *la particularidad de cada sistema electoral y cada sistema político* y su relación con el entorno. La experiencia internacional demuestra que los sistemas intrincados y prohibitivos no son efectivos, ya que siempre existen vías alternativas para burlar los controles. La existencia de normas complejas de regulación no garantiza la erradicación de la “*desviación patológica*” del financiamiento y sus consecuencias negativas para el sistema democrático.

El desafío presente y futuro más importante es, precisamente, el tratamiento integral del tema. Hay que asegurar la existencia de un marco legal efectivo y debe lograrse la participación activa –con una actitud sensible y vigilante– de las organizaciones de la sociedad civil. Los medios de comunicación masiva –con una objetividad absoluta– también tienen una responsabilidad y una tarea. La vigilancia cívica debe extenderse al seguimiento de los ingresos y los gastos de los partidos, así como a los procedimientos por los cuales se define a las contrapartes contractuales del Estado, especialmente aquellas corporaciones que resultan favorecidas con concesiones de obras y servicios

que se pagan con fondos estatales.

En realidad, las alternativas en este campo no son múltiples. Se puede pensar en dos posiciones extremas que no resultan muy convenientes, y en un sistema intermedio que tienda un puente entre posturas y así evite los efectos negativos de los extremos. Por un lado está la adopción de un *sistema de financiamiento exclusivamente privado*. Sus consecuencias serían nefastas para garantizar el principio de independencia de los órganos del Estado, así como para la libre expresión de fuerzas, posiciones y planteamientos dentro de un sistema democrático competitivo.

Tal situación sería sumamente lesiva para la democracia, porque, como lo plantea Giovanni Sartori (.....) “es la competencia entre partidos con recursos equilibrados (políticos, humanos y económicos) la que genera democracia.”

La problemática del financiamiento privado se debe analizar desde dos ópticas. Por una parte es deseable que los partidos políticos tengan medios para autofinanciar sus actividades, ya sean electorales o permanentes, como las de formación de liderazgos, promoción de la cultura política y la investigación especializada, las cuales reciben poca atención en el sistema vigente de financiamiento público. En esto debe incluirse la cobertura de sus gastos administrativos y de operación ordinaria.

Por otro lado, es interés de la sociedad que los partidos políticos sean independientes del poder de los grandes grupos económicos o de interés, que pretenden influir sobre la formación de políticas públicas a través de sus contribuciones a los partidos políticos.

En el otro extremo se encuentra el *sistema de financiamiento exclusivamente estatal*. El Estado provee el financiamiento tanto para campañas electorales como, idealmente, también para los gastos ordinarios de los partidos, prohibiendo el financiamiento privado. El Estado juega un papel importante para asegurar procesos electorales competitivos y transparentes que se reconozcan como legítimos por la sociedad.

Esto podría resultar muy oneroso para las sociedades americanas que tienen problemas muy serios de desarrollo social y económico aún por resolver; a su vez la dependencia exclusiva de los fondos públicos puede ocasionar una excesiva burocratización de las estructuras partidarias y un distanciamiento de la sociedad civil. A ello debemos agregar la imposibilidad de controlar las contribuciones privadas, que igualmente se producirán aunque estuviesen vedadas por la ley.

En el centro del espectro se encuentran los *sistemas mixtos de financiamiento, tanto público como privado*, que son los que prevalecen en América Latina, y esto nos lleva a contemplar otro punto importante de la reforma necesaria:

En la mayoría de los países del continente se financian únicamente los gastos electorales de los partidos. Esta tendencia ha influido determinadamente en la formación de la cultura del *electoralismo* que caracteriza a los partidos políticos.

México y Panamá resultan ser dos buenos casos de estudio de este sistema, ya que en ambos países se financian con fondos estatales no sólo las campañas electorales sino las actividades permanentes de los partidos políticos.

Como dijimos que la intención era generar un debate constructivo, a continuación se expresan algunas propuestas puntuales de reforma sobre financiamiento de partidos políticos.

1. Impulsar un modelo mixto que contemple el financiamiento estatal tanto de las actividades permanentes como de los gastos electorales de los partidos políticos, y una regulación del financiamiento privado basada en la publicidad de las donaciones, de forma que se asegure una mayor transparencia.
2. Proveer, dentro del sistema mixto, que el financiamiento estatal garantice: i) el derecho de asociación política (consagrado en todos los instrumentos internacionales de derechos humanos); ii) el principio de independencia de los órganos del Estado; iii) el principio de igualdad.
3. Definir los requisitos legales de acceso al financiamiento estatal (como ya existen en Brasil, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, México, Nicaragua, Panamá, Uruguay y Venezuela) pero que no sean tan rigurosos que terminen convirtiéndose en barreras de ingreso para nuevas fuerzas o partidos minoritarios, anulando la expresión del pluralismo necesario en todas la sociedades.
4. Disminuir drásticamente la duración de las campañas, y establecer límites a los gastos de publicidad y propaganda, sobre todo en los medios de comunicación electrónica, que es un verdadero *disparador* de dinero.
5. Asegurar un elenco mínimo de condiciones equitativas en la contienda electoral, facilitando a los partidos políticos un acceso equivalente a todos los medios de comunicación masiva, de modo que se asegure un efecto neutral de los recursos estatales.
6. Publicitar las contribuciones individuales, de tal forma que un auditor interno en cada partido divulgue periódicamente el origen y el monto de todas las contribuciones. Esta obligación conduce a la transparencia y a la diversificación de las fuentes de financiamiento de los partidos. Además, permite el desarrollo de una actitud participativa y contralora de los ciudadanos, quienes tendrán herramientas para conocer y evaluar las intenciones de las fuerzas económicas detrás de cada partido político.

Propuestas Puntuales de Reforma

7. Prohibir las donaciones de personas jurídicas, las sociedades anónimas y las donaciones procedentes del extranjero.
8. Confirmar a los organismos electorales como los responsables naturales del control y fiscalización del financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales, asegurándoles contar con procedimientos y mecanismos de supervisión suficientes.⁸
9. Establecer órganos internos de vigilancia, tales como Consejos o Comités de Control Ético, y Auditorías Internas de los partidos políticos.
10. Auditar efectivamente los gastos de los partidos políticos como condición indispensable para recibir el beneficio del financiamiento estatal. Para estos efectos, es necesario uniformar los sistemas contables de los partidos políticos, asegurando una aplicación estándar de las medidas de control y fiscalización que incluya, al menos, un esquema de periodicidad para la presentación de informes y la realización de auditorías contables y financieras.
11. Divulgar los resultados de las auditorías contables y financieras, preferentemente antes de la elección de que se trate.
12. Disponer de mayores recursos para la formación política y la capacitación de cuadros dirigentes, con el fin de lograr un mayor nivel de desarrollo de la cultura política en la región propiciando un cambio en los valores y actitudes de la clase política.
13. Cumplir efectivamente con la obligación de los funcionarios públicos de rendir cuentas. En esta dirección es importante contar con legislación que permita dar seguimiento puntual a las variaciones en la situación patrimonial de los funcionarios de elección popular, mediante la presentación de declaraciones juradas de su patrimonio, auditadas por contadores certificados, al inicio de su postulación, una vez al año, y al dejar el cargo. Aunque muchos funcionarios han encontrado formas de encubrir sus bienes, registrándolos a nombre de terceros, de sociedades o, hasta de su cónyuge, medidas de este tipo previenen al funcionario de la actitud vigilante que está asumiendo la sociedad civil.

La fiscalización del financiamiento de los partidos es una responsabilidad compartida entre los órganos del Estado, los partidos políticos y la sociedad no estatal. La fiscalización contribuye a la certeza y a la equidad. Y esto está a la base de los sistemas electorales, junto con el aumento en la conciencia crítica de la sociedad civil, que está llamada a ser el motor que genere reacciones y respuestas, que impriman indeleblemente la transparencia que actividad demanda. La política debe rescatar la dignidad que tuvo y que nunca debió perder.

FINANCIAMIENTO DE LA POLÍTICA*

HUMBERTO NJAIM**

Hablar de financiamiento de la política lleva a desarrollar conceptos y enfoques de mayor generalidad y más comprensivos que los hasta ahora más frecuentemente estudiados de financiamiento electoral (ver financiamiento de los procesos electorales) o de *financiamiento de partidos políticos*, abarca también, por lo tanto, más allá de la inagotable casuística de las legislaciones y peculiaridades nacionales, las formas como las sociedades enfrentan la dificultad de lograr y aportar recursos para el funcionamiento mismo del sistema político y cómo los actores del sistema, a su vez, organizados o no organizados, resuelven, en su propio nivel, el problema de lograr dedicarse eficazmente a la política. La profusión, el ámbito y el rigor cada vez mayores de las investigaciones empíricas y normativas sobre financiamiento electoral y de partidos (ver, por ejemplo, para el ámbito iberoamericano Del Castillo y Zovatto (editores) 1998) han enriquecido el conocimiento sobre dichos temas pero suscitan cada vez más agudamente la necesidad de remontarse a concepciones de mayor alcance teórico que permitan vincularlos más sistemáticamente con otras disciplinas fuera de las politológicas y jurídicas.

En este sentido el financiamiento político no es sino un caso especial de la utilización de recursos escasos presentes que serán retribuidos con beneficios futuros que compensen la inversión y el tiempo transcurrido, quizá con creces, desde que se realizó. Es decir, se trata de la existencia de objetivos que se quieren lograr, de la constatación de que su logro es costoso y de la creación de incentivos para que surjan formas de enjugar tales costos. Estos aspectos y perspectivas financieros generales son pertinentes para el análisis del financiamiento político sólo que en este campo se presentan dentro de un grado tan elevado de incertidumbre y polémica que parecen inapropiados y hasta se llega a rechazar completamente su aplicación.

Sin embargo, si bien se mira, la estructura del problema es similar tanto en la economía como en la política. Pero, en esta última las preguntas sobre si existen realmente tales beneficios, sobre quién realmente se beneficia y, sobre todo, la legitimidad de tal beneficio (ver *corrupción política*) constituyen su núcleo mismo y, sobre todo, el de la política democrática. En efecto, el financiamiento político no sólo consume recursos en dinero sino también

* Documento desarrollado para la 2ª edición del Diccionario Electoral de CAPEL.

** Humberto Njaim es Director adjunto del Centro de Estudios de Postgrado de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad Central de Venezuela Miembro del Comité Ejecutivo de la Fundación Manuel García-Pelayo. Fue Director del Instituto de Estudios Políticos de la Universidad Central de Venezuela y Comisionado de la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado.

los que derivan de un involucramiento personal y colectivo que no se da con tanta intensidad en el campo económico. Por otra parte, el ideario democrático impone severas restricciones en cuanto a los beneficios permisibles sobre todo en los casos de financiamiento electoral y partidista y estas cuestiones están sometidas a una viva discusión a la que todos nos sentimos autorizados y no admitimos que sobre ellas sólo puedan opinar especialistas. De esta manera el tema del financiamiento de la política forma una sección fundamental de la *teoría de la democracia*.

Financiamiento político y democracia

En todos los sistemas políticos ha existido, de una u otra forma, una “clase política” (Mosca 1958) destacada del resto de la sociedad (García-Pelayo 1991a) y siempre es posible suscitar la pregunta sobre cómo ha logrado mantenerse para realizar su actividad, pero, en sistemas más o menos cerrados o de participación restringida el tema ha carecido del carácter nuclear y problemático que adquiere en nuestro tiempo dentro del marco del sistema democrático y de la política abierta y de masas que éste supone. Los diferentes aspectos de este hecho fundamental podrán verse más claramente considerando dos temas principales: el financiamiento de la democracia misma y el financiamiento de los actores de la democracia.

A. Financiamiento de la Democracia

Operativamente las democracias se definen por la determinación de mayorías decisorias a través de procesos electorales. Ahora bien, la escala de las sociedades políticas actuales, aun en los estados más pequeños, significa que cada elección, incluso las locales, entrañen costos apreciables para su realización. Entre tales costos no sólo deben incluirse los propiamente monetarios sino también los impactos de todo tipo en la mayor o menor incertidumbre y agitación que producen estos procesos, impactos que en democracias poco consolidadas y en sociedades escasamente institucionalizadas llegan a ser muy acentuados. Pero también el progreso democrático conduce a que, debido a diversos factores, las elecciones se hagan cada vez más frecuentes. Uno de estos factores es que cada vez son electas un mayor número de autoridades que antes no eran elegidas.

Los diferentes procesos de *descentralización política* o de devolución conducen a este resultado pero por otro lado hay también cada vez más elecciones porque se acortan los períodos de muchas de dichas autoridades. Además, este incremento cuantitativo se potencia con la introducción de otros tipos de elecciones como los referendos, donde lo que supuestamente no están en juego personas sino decisiones, y los plebiscitos.

El fenómeno se reviste de una cobertura doctrinaria e ideológica cuando no sólo se produce por un proceso de maduración democrática sino que también se lo justifica y propulsa a partir de ideas que proclaman el necesario

advenimiento de una *democracia participativa* según unos complementaria, según otros superadora de la *democracia representativa*. Cualquiera sea, sin embargo, la interpretación que se sustente sobre la democracia participativa, y pese a que se sostenga que no se reduce a la simple multiplicación de elecciones tal es, sin embargo, uno de sus resultados. De todas maneras la participación entendida en su sentido más amplio envuelve un costo educativo importante. Es necesario así tener en cuenta que también la desconfianza en los representantes y en las formas de la democracia representativa son un importante factor generador de costos.

Junto al incremento cuantitativo de procesos electorales se desarrollan paralelamente los progresos tecnológicos aplicados al acto de votación en sus diferentes fases, es decir, al registro de electores, al voto en sí mismo, al escrutinio de lo votado y a la transmisión telemática de los resultados. Ya existen hoy importantes inversiones dedicadas a lo que podríamos llamar la industrialización del voto lo cual constituye un factor nada despreciable de aumento de los costos.

Pero este hecho tecnológico-económico, cuya presión sería relativamente simple de manejar, se convierte en un coadyuvante explosivo al aumento de la carga financiera cuando se combina con la desconfianza y deslegitimación de un sistema político, en general, y de un sistema de administración electoral, en especial. En tal caso ocurre que se emprende un esfuerzo, probablemente mal encaminado, de reemplazar la credibilidad perdida por la supuesta seguridad brindada por la tecnología. Al ser esta situación más frecuente en países que al mismo tiempo que más inestables políticamente son más pobres, nos encontramos con la paradójica situación de que la democracia se vuelve más costosa donde menos debería serlo y el incremento de los costos democráticos se convierte en un factor de crisis y un argumento importante de quienes adversan el sistema.

Procesos electorales, actos de votación, tecnologías electorales, etc. deben ser administrados y convenientemente gerenciados lo cual consume recursos, independientemente de esta tarea la realice un ente estructural y funcionalmente diferenciado del resto del estado, como ocurre en la mayor parte de los países latinoamericanos, o algún órgano administrativo regular dentro de cuyas atribuciones se incluye también la administración electoral. En la sección III se verá como a los organismos electorales se les requiere también que enfrenten la compleja tarea para electoral del control del financiamiento.

De esta manera, pues, tanto por razones estructurales como coyunturales, tanto generales a todos los sistemas políticos democráticos, como específicos a algunos de ellos el renglón de los costos de la política democrática pasa a convertirse en un asunto al que cada vez habrá que darle más importancia y atención en la contabilidad y estadística del estado. No obstante, la

enunciación del tema revela inmediatamente las dificultades que impiden su más riguroso tratamiento pues cualquier insinuación sobre la optimización de los objetivos democráticos con base en consideraciones de costos es tachada de economicista alegándose un carácter cuasi absoluto e intransable de los valores democráticos en relación con otros que también habría que tomar en cuenta. Este extremo que, a su vez, podría calificarse de “politicista”, no siempre es tan consecuentemente aplicado por los actores políticos o en las legislaciones. En el primer caso cuando estos, después de estimular la euforia electoral, alegan luego la fatiga de los electores para frenarla y en el segundo, cuando algunas establecen normas que obligan a presentar *cauciones* a los candidatos a quienes luego les serán descontadas de no obtener un número mínimo de votos (Pinto-Duschinsky 1997) En esta última situación se crea otro conflicto agudo de valores pues los afectados por la medida alegarán, a su vez, que con ello se establece una intolerable barrera de entrada a nuevas o disidentes fuerzas políticas.

B. Financiamiento de los Actores de la Democracia

Si la ecuación ideológica de costos y beneficios es netamente favorable a la democracia la consecuencia lógica estricta sería que también lo fuera respecto de sus elementos componentes, especialmente respecto de los agentes que tienen a su cargo la realización de la democracia, a saber, sus protagonistas políticos individuales o colectivos, puesto que si se admite un postulado como válido debe también admitirse la validez de lo que lo posibilita. Sin embargo, no es así. El tema del financiamiento público de dichos actores nos remite a viejas discusiones sobre el carácter productivo y la justificación del trabajo político que hasta se llega a considerar parasitario. Es así como quizá se convenga en que no puede haber un mundo sin política pero no se deja completamente de pensar que podría haberlo sin políticos.

En este sentido los cuestionamientos a la democracia representativa son en el fondo también cuestionamientos a la existencia misma de una clase política. Este viejo tema parecía, sin embargo, haber sido superado por un consenso pacífico en la doctrina respecto de la necesidad y conveniencia de financiamiento público de los partidos políticos pero vuelve a generar polémica en muchos países. Por otra parte, contribuye a complicar la discusión la posibilidad de financiamiento privado directo de los agentes de la política, variedad que no es concebible en el caso del financiamiento de la democracia como tal.

Con referencia a enfoques económicos a los que deliberadamente se ha querido recurrir en este artículo, la pregunta consistiría en determinar si la actuación de los actores políticos debe considerarse un bien público que no se producirá espontáneamente en las magnitudes requeridas y que requerirá para ello de algún tipo de intervenciones complementarias, entre estas el financiamiento público. Adicionalmente se plantearía la interrogante de si

los beneficios obtenidos mediante el financiamiento privado contribuyen al desmedro del bien común o si constituyen un mal menor inevitable que hay que asumir so pena de restringir excesivamente el libre ejercicio democrático si se prohíbe y que, más bien, debería controlarse antes que suprimirlo completamente.

En la célebre sentencia Buckley v. Valeo de la Corte Suprema de los Estados Unidos está planteada en definitiva esta cuestión hasta ahora ausente en la literatura latinoamericana donde sólo se problematiza el aspecto de la mediatización que impondría el financiamiento privado. En lo que sigue se abordará cada uno de estos aspectos debiendo advertirse que desde el nivel de abstracción y generalización empleado en este artículo el financiamiento privado y el público presentan sus ventajas y desventajas características aun si se combinan y que por ello no interesa tanto, constatar el predominio del sistema mixto y describir su variada gama de formas como analizar las ventajas y desventajas de los tipos puros que lo componen.

En los sistemas democráticos de masas la cuestión del financiamiento público se refiere fundamentalmente a actores colectivos, llámense o no partidos políticos, sin embargo, no se excluye, en principio, tal financiamiento para actores individuales sobre todo bajo la forma de candidaturas en campañas electorales, lo que, sin embargo, crea problemas especiales a los que se aludirá posteriormente. La concepción hasta ahora predominante ha considerado a los partidos políticos como organizaciones públicas aunque no estatales. Esta concepción se afianza jurídicamente en forma directa cuando la legislación establece que la postulación de candidaturas es un monopolio de los partidos o, indirectamente, cuando consagra el sistema electoral de representación proporcional pues no tiene sentido hablar de proporcionalidad si no se trata de representación proporcional de grupos colectivos.

Pero, más allá de la normativa, interesa el razonamiento politológico y filosófico-político que fundamenta la idea. Los partidos serían entes públicos en la medida que realizan finalidades de beneficio colectivo más allá de las particulares que, en un momento dado, podrían aspirar o lograr. La conceptualización clásica en los textos de ciencia política indica que los partidos a diferencia de los grupos de presión no expresan y promueven un interés particular (*articulación de intereses*) sino que asocian diferentes intereses de los grupos o clases que abarcan (*partidos policlasistas*) en una plataforma común (*agregación de intereses*). En otra forma de elaborar el tema, los partidos contribuirían a la formación política de la ciudadanía e incluso a la de cuadros para el estado, constituyendo, en definitiva, agentes de integración de la sociedad y del sistema político (García-Pelayo 1991b).

Estos planteamientos han sido cuestionados afirmándose que los partidos

Financiamiento público

representan intereses particulares que les son propios y considerando que cada vez más son sólo maquinarias electorales cuyo papeles supuestamente públicos se subordinan al objetivo fundamental de ganar votos y sólo sirven de fachada para justificar el tan deseado financiamiento público. (Álvarez 1997). Aunque el cuestionamiento tiene el mérito de hacer reflexionar sobre una imagen de los partidos quizá excesivamente idealizada y recibida demasiado acríticamente, es posible reargüir la justificación de su financiamiento público tomando en cuenta otros enfoques más operativos.

El primero es el que podríamos llamar de *terapia preventiva*. El planteamiento parece similar y paralelo a aquellos que consideran que el delito, en general, tendría como causa una situación de precariedad económica que habría que remediar para combatirlo exitosamente. En este caso serían los partidos los que se encontrarían precariamente desprovistos frente a la imposibilidad o enorme dificultad de sostenerse mediante los aportes de sus afiliados los enormes gastos que significa una campaña electoral moderna o un aparato administrativo permanente. Serían así presas de poderosas fuerzas como el narcotráfico y la corrupción o en una economía globalizada de los intereses de fuertes inversionistas externos cuya suerte dependa del desenlace de la campaña. Todos estos personajes estarían más que felices y hasta ansiosos de financiar partidos y candidatos a cambio de las influencias e inmunidades que conseguirían.

El argumento luce extraordinariamente frágil desde el punto de vista ético y parece suponer organizaciones políticas tan desideologizadas y oportunistas que cabría preguntar si vale la pena protegerlas frente a las tentaciones financieras casi irresistibles a las que se verán sometidas o, más bien, desembarazarse de una vez por todas de ellas. Sin embargo, no puede dejar de reconocerse que las presiones económicas de las campañas electorales son tan grandes que afectan incluso a partidos estructurados y combativos y que ideológicamente se definen contra estas y otras influencias perniciosas. En situaciones semejantes, el financiamiento público si no un remedio definitivo sería un fundamento para un mayor control estatal de las actividades electorales y de otra índole de los partidos. A menudo, sin embargo, como se verá, una cosa no va acompañada de la otra.

Pero, más allá de las coyunturas electorales una democracia supone competitividad efectiva entre los actores políticos. En este sentido la abolición del financiamiento público desecha un fenómeno fundamental que consiste en las ventajas iniciales con que cuentan las fuerzas oficialistas, de tal manera que lejos de crearse una situación de equilibrio se produce un completo desbalance entre gobierno y oposición. El primero aunque también tenga prohibido financiarse con fondos públicos cuenta con miles de recursos para eludir la restricción o para alegar buenas razones de justificar que su conducta no consiste en el uso de recursos públicos sino en tareas normales de defensa e información de las actividades gubernamentales para no hablar del control

o amedrentamiento sobre cualquier instancia arbitral como se supone que son los organismos electorales.

Por otra parte, en las condiciones de la política de masas que requieren la movilización de gran número de votantes y, en consecuencia, un conocimiento de alcance nacional de las figuras políticas por parte de la gente, es iluso pensar que organizaciones políticas libradas a sus propios esfuerzos y a los pocos recursos que puedan recabar de sus miembros tengan alguna oportunidad de enfrentar el avasallante predominio de quienes disfrutan del poder a menos, por supuesto, que se produzca una crisis traumática del sistema político. En definitiva, se trata del asunto fundamental de si se puede calificar de democracia una situación donde la oposición no es viable y no representa una verdadera alternativa de poder, lo cual no es una cuestión de mera deseabilidad política sino que tiene profundas conexiones con el sistema democrático constitucional. En efecto, la división de poderes que este postula sólo tiene realidad más allá de las normas en la medida en que es dinamizada y hecha efectiva por una oposición vigorosa.

En el ámbito del derecho público latinoamericano dos sistemas consagran soluciones polares y será interesante y fundamental observar su desarrollo y dificultades. Por una parte, el sistema mexicano pauta que el financiamiento público de los partidos y su actividad electoral prevalece sobre el privado (Artículo 41 II). Por la otra la Constitución venezolana de 1999 (artículo 66) prohíbe en forma absoluta el uso de recursos públicos para financiar la actividad política.

En todo caso, aun aceptando el financiamiento público queda todavía por decidir si se financian las campañas electorales o, también, las actividades permanentes de los partidos. La distinción se difumina al constatar que los sistemas democráticos tienden a encontrarse constantemente en alguna ocasión electoral de acuerdo a lo señalado anteriormente sobre la expansión de la democracia. La divisoria entre lo electoral y lo no electoral consistiría, entonces en mantener la continuidad de un cierto aparato administrativo y de estimular las labores de formación entendidas en un sentido muy amplio porque no sólo abarcaría la ideología propia del partido sino también la formación de cuadros administrativos y gerenciales para el estado.

Otro asunto que también hay que considerar es que, como en toda intervención pública, este tipo de financiamiento genera impactos que deben ser tenidos en cuenta al diseñarlo. Así, fomentar diferentes configuraciones de poder en el seno de los partidos y en el sistema político si los fondos están orientados hacia la organización partidista o hacia sus candidatos; hacia la organización central o hacia las direcciones regionales o locales, hacia la dirección del partido o hacia instancias especializadas de éste, etc.

Financiamiento privado

El financiamiento privado de los partidos es susceptible de ser clasificado en endógeno y exógeno. El primero es aquel que proviene de los aportes más o menos regulares (cuotas) que pagan al partido los militantes o los dirigentes políticos que desempeñan algún tipo de cargo público gubernamental o parlamentario. La investigación empírica sobre los sistemas de financiamiento muestra el papel escaso o casi inexistente de las cuotas de la militancia como fuente para el sostenimiento del partido y las dificultades prácticas para recabar las segundas sobre todo respecto de quienes desempeñan cargos administrativos. Se podría decir, incluso, que es un buen indicador del tipo de partido del que se trate su capacidad para imponer y hacer efectivos estos aportes cuando no están legalmente prohibidos o cuando no estándolo existe una discusión tan fuerte sobre su legalidad que las inhibe. Se ha afirmado, incluso, que no es de interés de las organizaciones políticas cobrar cuotas a la militancia, que a los partidos interesa más el voto que la cuota y que hacerla obligatoria significa correr el riesgo de perder votos (Alvarez 1997). El punto es de gran importancia porque indicaría que el esfuerzo que se exige a la militancia sólo estaría incentivado en condiciones de exclusión partidista como ocurrió con las agrupaciones socialistas en su origen y que quienes propugnan la prohibición del financiamiento público no se están dando cuenta de que indirectamente están propugnando la vuelta a formas predemocráticas.

Un caso que amerita consideración especial es el de miembros poderosos de un partido que le hacen sustanciales contribuciones sobre todo cuando se presentan como sus candidatos. En esta situación la condición de ser candidato partidario no modifica mucho los problemas que comportan las grandes contribuciones exógenas y que se examinarán más adelante, por eso algunas legislaciones las someten a las mismas restricciones o prohibiciones.

El financiamiento exógeno es clasificable a su vez en el que proviene de pequeñas contribuciones recolectadas entre muchas personas a través de actividades masivas como verbenas, rifas, etc, y el que consiste en grandes contribuciones provenientes de pocos donantes. Este último, a su vez, puede ser nacional o internacional. En la primera situación muchos militantes e incluso dirigentes negarían que sus partidos no se mantengan con cuotas porque interpretarían éstas como el trabajo voluntario y no remunerado que están dispuestos a realizar, entre otras cosas, para las actividades masivas de recolección de fondos. En este sentido una buena definición operacional de militante partidista no sería la que lo caracteriza como quien paga una cuota periódica sino como quien está dispuesto a vender al menos un talonario de boletos de rifa. De todas maneras esta forma de obtener recursos aunque cumpla importantes funciones en la movilización e integración de los miembros del partido está sometida a múltiples factores de ineficiencia y, por consiguiente, sus resultados son bastante limitados.

Examinemos, ahora, lo que es el problema más agudo y en el que suelen centrarse las discusiones sobre financiamiento: *las grandes aportaciones*

económicas hechas por pocos actores individuales y colectivos. Aunque la gran inquietud suscitada por este tema consiste en que aportes de tal magnitud no pueden ser desinteresados y que, por tanto, conceden al poder económico una influencia ilegítima en una democracia resultaría de un dogmatismo extremo considerar que no ocurran en absoluto. No deja de darse, por ejemplo, el caso del empresario que habiendo tenido una trayectoria política conserva vínculos afectivos e ideológicos con sus antiguos compañeros y trata de favorecerlos sin cálculos económicos inmediatos. Aun concediendo que estos casos sean marginales no dejan de ser dignos de estudio.

Para enfocar adecuadamente este problema luce necesario construir una concepción sobre las relaciones entre política y economía menos orientada por dogmatismos y más adecuada a la experiencia empírica. Esta revela que los actores económicos se encuentran frecuentemente en una situación difícil frente a los actores políticos quienes disponen de unas capacidades decisorias de mayor alcance que las de ellos. En el supuesto del que se parte en esta sección, es decir en el de una distinción perfilada entre papeles políticos y empresariales posibilitada por la existencia de un sistema de partidos, el intento de influir a los políticos puede verse como indeseable pero es un reconocimiento del predominio de estos últimos y de su mayor margen de maniobra. Que algunos de ellos no sepan manejar este margen y concedan más que lo que tenían necesidad de conceder revela más insuficiencias personales o abierta corrupción que un predominio estructural de lo económico sobre lo político. Por el contrario, en ocasiones más numerosas todavía se da el caso del financista que siente haber sido manipulado por el político aunque el público tienda a considerar justamente lo contrario.

Dentro de esta situación básica es preciso desarrollar tipologías de la relación entre el político y su eventual financista. En el análisis de la relación amorodio que se establece cabría partir de las motivaciones de dicho financista para diseñar una tipología. Desde su perspectiva el asunto se ve como una inversión a futuro, por ejemplo en nuevos líderes que despuntan brillantemente, o simple y llanamente en protección contra agresiones por no haber contribuido lo que hace que el asunto tome a veces un cariz de extorsión, más o menos disimulado, por parte del político. De allí el frecuente fenómeno del empresario que podrá tener sus preferencias pero que trata de dar la impresión de que distribuye ecuménicamente sus ayudas. En otra categoría habría que incluir las contribuciones que se hacen deliberada y específicamente para obtener una determinada decisión: un jugoso contrato, un cambio sutil pero económicamente significativo de política, la designación de quienes como funcionarios estarían comprometidos a llevarlo a cabo, etc., etc.

Todo lo anterior describe un estado de cosas más o menos establecido. En condiciones normales una especie de juego en que cada jugador está tratando de ver quien es el gato y quien el ratón. Situación diferente es cuando se

producen situaciones extremas donde los financistas particulares terminan en forma predominante, aunque no sin fisuras, volcándose al polo de derechas en contra del de izquierdas. Aún así ningún gran cambio político ya sea de derecha o de izquierda ha podido ser realizado ni tampoco impedido sólo a fuerza de financiamiento. Tal consideración debe conducir a relativizar el papel de la variable financiamiento privado y a tenerla sólo como una de las muchas que hay que emplear para explicar el comportamiento de las organizaciones políticas y de los gobiernos pero no a negar en el caso de estos últimos su importancia para dilucidar determinadas decisiones o el sesgo de algunas políticas.

La otra importante variedad del gran financiamiento exógeno es el internacional. Por una parte, podríamos considerar el caso del financiamiento empresarial esta vez, por parte de empresas externas y, por la otra, una especie de financiamiento público sólo que proveniente de gobiernos o entidades semioficiales extranjeras. La primera situación originó en los años 70 los grandes escándalos de corrupción por negociaciones de compra de armamentos donde estuvieron implicados personeros gubernamentales y partidistas en países como Japón, Holanda e Italia. A partir de ese momento afloran constantemente y en el ámbito de una economía globalizada se han convertido en un factor cada vez más frecuente e incluso desestabilizador de las políticas nacionales y han dado origen a tratados internacionales para combatir la corrupción (Njaim (editor) 1997) dentro de los cuales subyace, aunque no se la mencione explícitamente, la problemática del financiamiento político internacional.

El financiamiento exógeno internacional a partidos políticos era una realidad conocida en la interrelación entre el partido comunista de la Unión Soviética y los partidos afines o hermanos (Revel 1997). Su forma más notable en la actualidad es la canalización de fondos públicos de otros estados a través de fundaciones de sus partidos más importantes entre las cuales son las alemanas el ejemplo más notable. Estos fondos guardan relación con la política exterior de dichos estados en el sentido amplio y general de que los consideran como parte de los programas de asistencia y desarrollo que realizan. En todo caso es prominente el papel que han desempeñado las fundaciones partidistas alemanas en el desarrollo y consolidación de la socialdemocracia y la democracia cristiana en América Latina y últimamente, en el estado de descomposición de estos movimientos en algunos países de la región, en mantener la continuidad de lo que de ellos queda o, al menos, de alguna de sus fracciones o grupos.

El financiamiento individual de los políticos

Las elaboraciones anteriores tienen como presupuesto la política democrática y el papel que cumplen en ella los partidos. Estas organizaciones han desempeñado un papel fundamental en realizar esa política al crear condiciones que permitieran su ejercicio por dirigentes de extracción popu-

lar y no sólo por quienes tuvieran recursos propios. Este es el papel que se supone han desempeñado los partidos de masas. Hay signos, sin embargo, que indican que este sistema pudiera estarse desmoronando y que, de forma insospechada, estemos viendo un retorno a la *política de notables* que se consideraba definitivamente superada. En todo caso, la *crisis de los partidos políticos* y su desprestigio, por un lado, y quizá más decisivamente el desarrollo de nuevas formas económico-sociales y de la tecnología están condicionando el surgimiento de modalidades de hacer política no mediadas por organizaciones partidistas.

Si se lograra que la política fuera un empleo a tiempo parcial o si se hiciera posible que los ciudadanos dispusieran de tiempo para incorporar la política como una más al elenco de sus actividades cotidianas, por ejemplo a través de la cibernética, ello tendría repercusiones tan vastas que nos resultan difíciles de imaginar. Por ejemplo, al ser cada cual político cabría esperar una mejor concepción de los problemas de la conducción pública o cesarían las dificultades que crea la existencia de un estrato de políticos profesionales y el distanciamiento que se abre entre ellos y la ciudadanía. Por los momentos aun en las sociedades avanzadas y ciertamente en todas las demás la desarticulación de los sistemas partidistas o simplemente su no-existencia obligan a analizar situaciones en que quienes quieren dedicarse a la política se ven confrontados en una forma elemental y básica a resolver el problema de cómo poder financiarse para hacerlo.

La situación resulta altamente paradójica porque la vuelta a la política de notables se hace en el marco de la democracia. Dicho de otra forma, los políticos deben ser demócratas aunque resulten restringidos en su autonomía por influencias no democráticas más de lo que nunca pudieran haberlo estado bajo el sistema de partidos ya sea porque tengan que recurrir a un mecenas o porque sólo ocasionalmente puedan aplicarse al oficio. Sin embargo, no puede olvidarse que la condición no es la misma para todos. Por un lado frente a una serie de políticos dispersos de la oposición refugiados en la entelequia llamada *sociedad civil* se afirma la burocracia estatal y paraestatal de manera que también aquí se alza el fantasma de nuevos autoritarismos. Por el otro, se consolida la situación de que sólo tengan acceso al papel de dirigentes políticos quienes estén en capacidad de financiarse. Esta última posibilidad no es tan fácil aún para individuos de gran poder económico por los ingentes recursos que consume.

Sin embargo, se ha vuelto una realidad en el caso de la telepolítica. Los dueños de grandes medios de comunicación de masas, especialmente los televisivos (Sartori 1999) cuentan con recursos de penetración y cobertura nacional y hasta extranacional que rivalizan con los de los partidos políticos si es que ya no los han desplazado completamente. En muchos países al mismo tiempo las encuestas de opinión los colocan entre los agentes sociales de mayor prestigio. Desde esta posición al salto a la política hay un solo

paso. En un primer momento los partidos se ven obligados a componendas con los dueños de los medios hasta éstos se dan cuenta que pueden construir personajes políticos nacionales o locales, *outsiders* del sistema establecido, o finalmente, convertirse ellos en tales personajes.

Por último hay que referirse al hecho de que aun en las condiciones más disímiles, con o sin sistema de partidos fuerte, con o sin financiamiento público, con o sin democracia, muchos dirigentes políticos buscan por su cuenta acomodos o arreglos privados con amigos o protectores, fenómenos estos que escapan del círculo institucional. Acomodos y arreglos que son más o menos naturales porque a menudo forman parte de las amistades y relaciones con que toda persona cuenta, sea o no político, o que entran abiertamente en el campo de lo ilícito y de la *corrupción política*.

D. Políticas Públicas Frente al Problema del Financiamiento

Al revisar el campo tan amplio e importante de cuestiones que obliga a abarcar el ocuparse con el tema del financiamiento de la política se comprueba la reiterada afirmación sobre su centralidad para la democracia. Al significar esto, además, la interrelación y dependencia de esta variable con otras también fundamentales del sistema político nos encontramos con que está sometida a transformaciones que apenas podríamos predecir y bien pudiera suceder que cualquier descripción realizada se haga obsoleta en poco tiempo. No obstante la misma importancia del asunto lo convierte en un objeto de política pública a pesar de que del riesgo de su pronta obsolescencia. En lo que sigue se sustentarán algunas ideas correspondientes a ese plano del diseño de políticas sobre todo en lo relativo al financiamiento público, plano que hay que dilucidar antes de proceder a la legislación y otras medidas que implementan las ideas básicas que así surjan.

La primera cuestión que hay que tener claro es que ningún sistema de financiamiento público puro (concebido sólo como tipo ideal e inexistente en el derecho comparado), o privado puro (éste sí realizado de derecho o de hecho en algunos países) o mixto es inmune a infracciones o a que se sigan produciendo los males que se querían combatir. Es decir, que si es predominantemente público también se trate de conseguir financiamiento privado, o que se continúen produciendo financiamientos públicos fuera de los permitidos y, por lo tanto, ilegales o que, a pesar de todas las restricciones al financiamiento privado ocurran, por ejemplo, donaciones anónimas o de personas jurídicas, cuando sólo sean lícitas las de personas naturales, etc, etc. Esta objeción es aplicable a cualquier política pública y no se tomaría como un argumento decisivo contra ella, como a menudo ocurre en la discusión sobre el financiamiento público, sino más bien llevaría a perfeccionar instrumentos de regulación y control de las anomalías que se vayan detectando.

La dificultad en este campo consiste en que, a diferencia de otros, el establecimiento de sistemas de subvención pública no está adecuadamente complementado por el control. Varias causas explican el fenómeno. En primer lugar, los mismos agentes políticos que establecen el sistema están interesados en dejar las cosas a medio camino: en otorgarse los beneficios pero en eludir todo lo que los ponga en aprietos. De esta manera los organismos electorales a los que, a menudo, se atribuye el control se quejan de que la legislación no los dota de los medios y sanciones para corregir los abusos. No obstante el problema es más complicado porque aun cuando se los dotara de atribuciones y recursos suficientes surge la dificultad de que la tarea de organizar elecciones es tan absorbente y especializada que podría colidir con su realización el encargar al organismo con otra no menos especializada y exigente. Por otra parte, si el organismo electoral combina también funciones jurisdiccionales le pasaría como a aquellos tribunales encargados de combatir la corrupción que poseen medios sancionatorios pero no recursos para investigar y probar infracciones tan complejas. Una vía de escape al dilema sería crear una agencia especializada, separada de la propiamente electoral, como existe en algunos países o confiar la tarea a las Contralorías o Tribunales de Cuenta Nacionales siempre que fueran verdaderamente autónomos de la política.

En todo caso este es otro renglón que debe agregarse a los costos de la democracia pues quien quiera control debe estar claro que todo sistema eficaz de control es costoso y que también es quedarse a medio camino, crear el dispositivo pero no dotarlo de recursos a la altura de las obligaciones que se le asignan. Además debe tenerse en cuenta que los gastos de control son ineludibles incluso si no se estableciera el financiamiento público. Lo que ocurre es que su existencia hace inexcusable el control y el que se proporcionen los medios para hacerlo viable. Pero también son complejas, y necesitadas de dotación adecuada, las tareas de inspección y vigilancia para impedir o sancionar toda la suerte de financiamientos privados no permisibles e ilícitos.

La solución pública está, naturalmente, lejos de ser una panacea. Como en los demás campos de la política pública también en éste se constatan las fallas del estado. Las organizaciones políticas financiadas con el erario público tienen una tendencia a burocratizarse y a perder vigor, lo que apenas puede ser mitigada por otros medios. Los sistemas mixtos, en este sentido, tienen entre uno de sus atractivos el obligar a que los partidos teniendo que hacer esfuerzos complementarios por financiarse escapen a una completa burocratización. No obstante, se constata igualmente la propensión a que se otorguen a sí mismos cada vez más cantidad de recursos públicos, entre otras razones porque son, al mismo tiempo, beneficiarios y decisores. Ello sugiere que para esta materia pudieran crearse instancias independientes con representación de otros sectores de la sociedad, además de los partidos, de manera que no sólo sean estos los que opinen y resuelvan.

Un camino que también habría que ensayar es condicionar una parte importante de la ayuda pública a que los partidos recolecten igual cantidad por actividades dirigidas a obtener muchas pequeñas contribuciones. No obstante no hay que hacerse demasiadas ilusiones con la fórmula porque se podría estar incentivando la invención de actividades ficticias sólo sustentadas por un papeleo fraudulento, por lo tanto, más que menos burocratización y mayor que menor necesidad de control.

Otra fórmula sería financiar directamente a candidatos y no a organizaciones pero esto tendría un peligroso efecto despartidizador que probablemente perjudicaría a la larga a los individuos políticos que se convertirían en un conjunto disgregado y hasta contradictorio sin capacidad de presión para defender el sistema. Es decir la medida sería la antesala a una eliminación del financiamiento público.

Todo lo elaborado hasta aquí debe dejar claro que en esta materia, que hemos considerado núcleo de la política democrática, no sólo no hay soluciones perfectas sino que cualquiera es mala. Parece clara, sin embargo, la inconveniencia de sistemas exclusivamente públicos o exclusivamente privados de financiamiento y que tenemos que conformarnos con una mediocre mixtura de ambos métodos.

Finalmente debe reconocerse que las formas como se sostiene y mantiene una clase política van mucho más allá de lo que cubren las leyes y los controles. Toda la compleja trama de conexiones y privilegios de un sistema establecido apenas se revela, y nos aproximamos a darnos cuenta cabal de ella, cuando se derrumba. Entretanto debemos estar incansablemente alertas para exigir la máxima diafanidad posible en el manejo de los asuntos públicos. Pero nada se ganará partiendo de concepciones ingenuas sobre la política que hacen más daño que bien. En este sentido es necesario reconocer que siempre será necesaria una clase política y que forma parte del arte de la política la competencia por el financiamiento y su manejo. Los políticos están metidos en una trampa en que sólo la presión de la opinión pública los obligará a no rebasar los límites de la legalidad y a no incurrir en compromisos ilegítimos desde el punto de vista de los principios del sistema democrático. En esta forma una opinión pública más ilustrada será cada vez más capaz de distinguir entre lo que es funcionalmente adecuado y lo que excediendo este límite se convierte en abuso e incluso en delito. El instrumento para lograrlo es la crítica democrática y el mejoramiento constante de las instituciones. De prevalecer, por el contrario, rigorismos y fundamentalismos estaríamos condenados a una permanente desestabilización de los sistemas políticos porque ninguno resiste semejante escrutinio.

Se han suscitado una serie de asuntos conexos de extrema importancia entre los que destacan: la relación entre costos de la democracia y deslegitimación del sistema político y del electoral; el papel principal o secundario de la variable financiamiento en la estabilidad o cambio de los sistemas políticos; las repercusiones de las transformaciones tecnológicas y económicas sobre la forma de hacer política; el grado de mixtura de financiamiento público y privado adecuado a cada realidad nacional, especialmente mediante el diseño de políticas públicas previsoras de consecuencias indeseables y de su alto riesgo de obsolescencia y, finalmente, una relación más completa de los múltiples apoyos, formales e informales, institucionales o no, que ofrece un sistema establecido a las fuerzas políticas que lo sustentan.

Recapitulación

PRESUPUESTO PARTICIPATIVO: DILEMAS Y POSIBILIDADES DE LA GESTIÓN DEMOCRÁTICA

FÉLIX RUIZ SÁNCHEZ*

La implementación desde el 2001 de Presupuestos Participativos en diversos municipios del Estado de San Pablo y del Brasil, abre un nuevo ciclo en las experiencias de innovación en la gestión pública. Para los sectores democráticos y de oposición, esta nueva situación plantea grandes desafíos. ¿Cómo implementar la propuesta del Presupuesto Participativo en el ámbito estadual? ¿Cómo dar cuenta de un proyecto de cambios en las formas de gestión pública? El texto discute el potencial de cambio y de transformación que la implementación de presupuestos participativos provoca, principalmente en el plano de las relaciones Estado/Sociedad y de las organizaciones de la sociedad civil y para la constitución de una esfera pública democrática e incluyente. Finalmente, el texto realiza un análisis preliminar del primer año de experiencia del Presupuesto Participativo de San Pablo, sintetizando sus principales características y discutiendo los desafíos más importantes que el primer año de implementación ha planteado.

Resumen

La victoria del Partido de los Trabajadores y demás partidos de izquierda en las últimas elecciones municipales del 2000, conquistando varias de las mayores intendencias del país, destacando la de la ciudad de San Pablo, y el relanzamiento de proyectos de implementación de presupuestos participativos, constituye un elemento central para el análisis de la coyuntura política nacional.

Introducción

Por primera vez, las experiencias importantes pero bastante regionalizadas de gestión democrática y de democracia participativa desarrolladas en el estado de Rio Grande do Sul (sobresaliendo su capital Porto Alegre), podrán ser ampliadas por medio de experiencias en las principales ciudades del país, hoy concentradas alrededor de la Región Metropolitana de San Pablo. Desde

* Sociólogo, profesor del departamento de sociología de la Pontificia Universidad Católica de San Pablo (Brasil). Es miembro del NEPUR (Núcleo de Pesquisas Urbanas de la PUC/SP) y del NEILS (Núcleo de Ideología y de Luchas Sociales de la PUC/SP). Fue coordinador del plan de gobierno de la campaña de Marta Suplicy a la intendencia de San Pablo (2000). Es, actualmente, coordinador del presupuesto participativo de la ciudad de San Pablo y secretario general del Instituto Florestan Fernandes de Políticas Públicas. ✉ E-mail: frsanche@uol.com.br
Versiones modificadas de este texto fueron presentadas al seminario sobre movimientos sociales en el Congreso de Sociólogos del Estado de San Pablo (octubre de 2001) y al panel sobre "Democracia y equidad" en el *Seminário sobre Gestiones Democráticas y Desarrollo en el Palco Urbano* que se realizó en San Pablo durante los días 5 y 6 de noviembre de 2001 bajo los auspicios del *Woodrow Wilson International Center for Scholars* y del *Instituto de Políticas Públicas Florestan Fernandes*.

la municipalidad de la capital, pasando por el ABC (Santo André, Diadema, Mauá, Ribeirão Pires y Rio Grande da Serra), Guarulhos, Embú, Campinas y el entorno de la región de Ribeirão Preto y la región de la Alta Paulista, nuevos modelos de gestión pública con participación ciudadana han comenzado a ser implementados. Sin hablar de los casos del Nordeste y del Centro Oeste del país donde el Partido de los Trabajadores y los partidos de izquierda cosecharon éxitos importantes con capitales como Recife (Pernambuco), Goiânia (Goias), Belo Horizonte (Minas Gerais) y el Valle del Acero (Minas Gerais) y muchas otras ciudades grandes, medias y pequeñas.

¿Hasta qué punto esas experiencias podrán llevar a revigorizar y profundizar el debate sobre la gestión estatal? ¿En que medida las experiencias de Presupuesto Participativo están planteando cuestiones que tienen que ver con la formulación de un programa político crítico a los modelos conservadores en boga en los últimos años? ¿De qué manera, esas nuevas experiencias están impactando con el agravamiento de los procesos de fragmentación social y de la crisis derivadas del modelo económico y social que hoy es hegemónico en el escenario mundial y nacional?. Son algunas de las cuestiones que el debate del tema plantea. Se trata de realizar una reflexión que establezca una mejor comprensión del alcance y de las limitaciones planteadas a la generalización y profundización de experiencias como las del presupuesto participativo.

En términos del debate sobre la teoría del presupuesto participativo, merece destacar varias contribuciones⁴ que hacen énfasis en el carácter innovador de las formas de democracia directa y semi-directa para la constitución de nuevas formas para el ejercicio de los derechos y de la ciudadanía. En particular, cabe estar atentos a la crítica que esos autores realizan a las instituciones de la democracia representativa por sus rasgos contradictorios e inconclusos.

El surgimiento de formas de democracia representativa que se confunden con el surgimiento de mecanismos como los del presupuesto participativo y otras formas de representación y de participación determinan, según algunos de esos autores, la conformación de nuevas formas de institucionalidad democrática: la democracia deliberativa. Esos autores enfatizan las posibilidades que tienen tales formas de democracia deliberativa y de democracia participativa de superar los límites de la institucionalidad democrática restringida a los marcos de la democracia representativa.

El énfasis que esos autores dan a la novedad del surgimiento y formación de espacios públicos no estatales por medio de mecanismos como los del presupuesto participativo abre una nueva perspectiva de análisis sobre los límites y las posibilidades de la construcción democrática. Un proceso que, en el caso del Brasil y de la mayoría de los países latinoamericanos, ocurre

⁴ BENEVIDES, Maria Vitória. *Cidadania ativa*. São Paulo, Paz e Terra, 1991; AVRITZER, Leonardo. *Teoria democrática e deliberação pública*, Revista *Lua Nova*, 50, 2000; GENRO, Tarso e SOUZA, Ubiratan, *Orçamento Participativo*. Fundação Perseu Abramo, 1997.

bajo condiciones muy desfavorables por causa de la hegemonía oligárquica en el plano de la política y de las instituciones democráticas. Son varios los autores que, en este sentido, caracterizan esos rasgos autoritarios y conservadores de la formación del Estado y de la sociedad⁵.

La existencia de fuertes disparidades regionales y socio-económicas⁶ que caracterizan una profunda “dualidad” y fragmentación del tejido social, renueva la importancia de políticas públicas como las del presupuesto participativo en la medida que ellas se configuran como mecanismos de combate a la vulnerabilidades y a la fragmentación sociales que afectan de modo acentuado a importantes parcelas de la población, principalmente la urbana. Uno de los aspectos marcados de ese proceso de re-configuración del territorio de las ciudades tiene que ver con la dinámica que asumieron las relaciones municipio-estado-federación. Principalmente después de 1988, las unidades subnacionales pasaron por un intenso proceso de cambio que produjo la configuración de nuevos perfiles institucionales y el surgimiento de nuevas dinámicas territoriales⁷.

Frente a esa situación, ¿cómo producir avances más concretos en el terreno de la democratización de la sociedad y del Estado? ¿Cómo actuar frente al déficit abrumador en lo que se refiere a la institucionalización de derechos y de garantías ciudadanas que puedan incluir a la diversidad de segmentos vulnerables de la sociedad? Por fin, ¿cómo enfrentar la ausencia de una cultura democrática que, desde la sociedad, presione a favor de la adopción de reformas que profundicen el control público sobre los gobiernos, la democratización de las esferas de decisión y la mayor transparencia de los niveles de gobierno y de la representación política?

Son preguntas sin respuestas fáciles las que el país necesita responder en esta coyuntura de crisis de identidad de las instituciones de la República que expresa con virulencia su carácter “retrógrado” y denuncia las mentiras de su propia historia de formación⁸. Todo eso está ocurriendo a la par que comenzamos a percibir los efectos de transformaciones económicas e institucionales como las que ocurrieron durante el ciclo neoliberal abierto en el país después de la victoria de Fernando Henrique Cardoso en las elecciones presidenciales de 1994.

Después de 1994 y principalmente de 1998, surgieron nuevas acciones políticas que intentan enfrentar los límites y contradicciones del sistema

Posibilidades de ampliación

⁵ La lista es extensa pero vale recordar los trabajos de Francisco de Oliveira, Marilena Chauí, Ermínia Maricato, Otilia Arantes e tantos outros

⁶ AFFONSO, Rui. “Os municípios e os desafios da Federação no Brasil” in Revista *São Paulo em Perspectiva*, 10 (3), Julho/Setembro, 1996.

⁷ 1988 coincide con una grande revisión de los términos de la relación entre la Federación y las unidades federadas, como los estados y los municipios. Sobre este particular la literatura es rica y presenta con claridad los límites de la descentralización ocurrida después de aquel año. También es abundante el debate sobre las dificultades del “nuevo municipio” y de los nuevos contornos del Estado. A ese respecto ver: OLIVEIRA, Francisco. “A Federação desfigurada” in Revista *Rumos*, Ano I, Nº 2, Março/Abril, 1999. ABRÚCIO, Fernando. “Os descaminhos da democracia” in Revista *Rumos*, Ano I, Nº 2, Março/Abril, 1999. MELO, Marcus André. “Crise Federativa, Crise Fiscal e “Hobbesianismo Municipal”: efeitos perversos da descentralização” in Revista *São Paulo em Perspectiva*, 10 (3), Julho/Setembro, 1996. ABRÚCIO, Fernando e COUTO, Cláudio G. “A redefinição do Estado no âmbito local” in Revista *São Paulo em Perspectiva*, 10 (3), Julho/Setembro, 1996.

⁸ Vide os diversos episódios envolvendo em casos de corrupção e de desvio de recursos públicos aproveitando o exercício das suas funções no Congresso, no Judiciário e no Executivo Federal.

político vigente. El gobierno del estado de Rio Grande do Sul, por medio de la implementación del presupuesto participativo en el ámbito estadual comenzó a ensayar una nueva agenda política para el Estado. El tema de la innovación en las formas de gestión urbana en la dimensión metropolitana, teniendo en cuenta estas experiencias referenciales de implementación de presupuestos participativos estaduais, está estrechamente vinculada a la evolución de tales experiencias, al desafío de implementación de experiencias de presupuestos participativos en otras capitales y regiones metropolitanas del país. En particular, la región metropolitana de San Pablo aparece como un laboratorio importante de experiencias innovadoras de gestión pública por medio de presupuestos participativos como producto de la expansión de esa propuesta de gestión a la mayoría de las ciudades gobernadas por coaliciones partidarias de izquierda lideradas por el Partido de los Trabajadores después del 2000⁹. Si consideramos el entorno más amplio de ciudades del Estado de San Pablo que inician la implementación de esa forma innovadora de gestión hay que llevar en cuenta otras ciudades-polos como Campinas, Araraquara, São Carlos, Jaboticabal y otras de las regiones de Ribeirão Preto e Rio Preto, todas en el estado de San Pablo.

Todas esas experiencias están comenzando, están en su primer año de presupuestos participativos, al tiempo en que guardan características comunes: “una estructura y un proceso de participación basado en 3 principios y en un grupo de instituciones que funcionan como mecanismos o canales que garantizan la participación en el proceso decisorio del gobierno municipal. Esos principios son: (1) participación abierta a todos los ciudadanos sin ningún status especial atribuido a cualquier organización, inclusive las comunitarias; (2) combinación de la democracia directa y la representativa, cuya dinámica institucional atribuye a los propios participantes la definición de las reglas internas y (3) locación de los recursos para inversiones basado en la combinación de criterios generales y técnicos, o sea, compatibilización de las decisiones y reglas establecidas por los participantes con las exigencias técnicas y legales de la acción gubernamental, respetando los límites financieros¹⁰”.

Desde la óptica muy concreta de la apuesta electoral a una victoria en la disputa por el gobierno del Estado en el 2002, estas experiencias de presupuesto participativo constituyen un grupo de experiencias de gran valor para pensar los caminos concretos de una futura construcción del presupuesto participativo en el ámbito estadual¹¹. Ellas demuestran la aceptación previa de una hipótesis, la cual es: la idea de que lo que funciona en el nivel municipal también deberá funcionar en el nivel estadual. Una serie de instituciones

⁹ “As eleições municipais de 2000 parecem confirmar essa probabilidade. Partidos de esquerda ou progressistas, em especial o PT, foram os grandes vitoriosos das urnas. A população de boa parte das metrópoles e das maiores cidades brasileiras optou pelos partidos de oposição ao governo federal e ao neoliberalismo – São Paulo, Recife, Belo Horizonte, Campinas, Londrina, Goiânia, entre outras – ou pela continuidade de governos democráticos como foi o caso de Porto Alegre (quarta gestão petista), Belém e Santo André. As cidades administradas pelo PT a partir de 2000 somam 28,8 milhões de pessoas”. MARICATO, Ermínia. *Brasil, Cidades*. São Paulo, Vozes, 2001.

¹⁰ SOUZA SANTOS, Boaventura. “Participatory Budgeting in Porto Alegre: Toward a redistributive democracy”, *Politics and Society*, Stoneham, 1998, p. 468.

¹¹ Sin entrar a debatir las consecuencias de las recientes informaciones sobre el cancelamiento por el gobierno del estado de Mato Grosso do Sul del Presupuesto Participativo. Esa decisión, si es confirmada, puede ser muy contraproducente para la ampliación del presupuesto participativo como mecanismo de innovación en el terreno democrático e de la gestión pública.

y de métodos presentes en la elaboración del presupuesto participativo estadual coinciden con instituciones del presupuesto participativo municipal. Son ellas: las asambleas locales, el proceso de jerarquización, el proceso de elección de delegados y la constitución de un Consejo. Sin embargo, si pensamos el paso del nivel municipal al estadual, podemos notar la presencia de una serie de nuevos actores y/o instituciones que no están totalmente contemplados por el modelo institucional del presupuesto participativo. Por ejemplo, los intendentes, las unidades de planificación de la región, además de las asambleas legislativas que poseen mayores poderes de decisión presupuestaria que las cámaras municipales¹²”.

¿Hasta qué punto una experiencia más consolidada como la de Rio Grande do Sul, o la más famosa y mejor evaluada de Porto Alegre, podrán proveer al lado de las demás de reciente implementación una referencia sólida de implementación de un mecanismo innovador de gestión pública como el presupuesto participativo? ¿Cómo hacer para implantar el presupuesto participativo en regiones metropolitanas de alta complejidad como la de San Pablo y mismo en un estado como el de San Pablo?

La respuesta a estas cuestiones estará en el centro de los desafíos que los sectores democráticos y progresistas tendrán que enfrentar en la coyuntura electoral del 2002. Sin dudas, la adopción de un plan consistente de innovaciones en la gestión pública será un aspecto decisivo para la construcción de alternativas electorales, de gobierno y de sociedad en el próximo período. Ciertamente el presupuesto participativo ofrece una propuesta de desafíos de innovación en la gestión. Su potencial de innovación ha sido reconocido nacional e internacionalmente¹³, pero los desafíos concretos de implementación se multiplican al pensar los diversos contextos regionales con sus tejidos sociales diferenciados y los rasgos específicos de su formación histórica.

Otra dimensión presente en el debate sobre el presupuesto participativo y la teoría democrática está relacionada con la forma como esos mecanismos de participación democrática son evaluados en su capacidad para servir de instrumentos de gestión democrática del Estado que puedan superar las falsas oposiciones estatismo vs. Neoliberalismo. Este rescate del valor del presupuesto participativo ocurre por medio de la apuesta, que ellos permiten, al refuerzo de las organizaciones de la sociedad civil, planteando el debate sobre la democracia futura en nuestra sociedad.

Frente al colapso de las formas autoritarias de gestión estatal, como las de las sociedades del antiguo bloque socialista y del fracaso de los regímenes neoliberales con sus modelos de gestión basados en el Estado mínimo y en

Presupuesto Participativo y Radicalización Democrática

¹² Proyecto de Investigación “Potencialidades e limites da inovação institucional: um estudo comparativo sobre o Orçamento Participativo”, coordinado por los profesores Leonardo Avritter e Zander Navarro, DCP, UFMG, Belo Horizonte, 2001.

¹³ Llamo la atención para los trabajos de SOUZA SANTOS, Boaventura, “Participatory Budgeting in Porto Alegre: Toward a redistributive democracy”, *Politics and Society*, Stoneham, 1998. Los trabajos sobre EDD (empowered deliberative democracy) de WRIGT, Erik Olin e FUNG, Archon. Em el Brasil, AVRITZER, Leonardo. “Sociedade civil, espaço público e poder local: uma análise do Orçamento Participativo em Belo Horizonte e Porto Alegre”, manuscrito, 2000.

la regulación de la vida económica y social por medio del mercado, los mecanismos de democracia deliberativa como los del presupuesto participativo surgen como una alternativa posible de ser vivida. Surgen, así, como caminos alternativos y posibilidades abiertas a la transformación democrática del Estado y de la sociedad.

Los presupuestos participativos constituyen experiencias embrionarias de gestión del Estado y de las políticas públicas y allí puede ser buscada una fuente importante de innovación. Además, la transformación de los presupuestos públicos en arenas de negociación y la extensión de la participación ciudadana a esos foros constituye una importante innovación en el terreno de la democracia. La realización de un balance de la literatura sobre democracia y también sobre las experiencias de presupuesto participativo y de otros mecanismos de democracia deliberativa, indica el carácter amplio de tales experiencias que engloban diversos países y varias modalidades de gestión. Una vertiente importante de autores identifica esas innovaciones con la adopción de formas deliberativas de democracia. Uno de los defensores de esa interpretación afirma que:

“Es posible pensar en un proceso de institucionalización de la democracia deliberativa. Sin embargo, la pregunta que se hace es: ¿cuál sería la forma y cuáles serían los locales de institucionalización de la deliberación pública? A nuestro modo de ver, el local de la democracia deben ser los foros entre el Estado y la sociedad que han surgido en países tan diferentes como Brasil, India y los Estados Unidos. Estos foros serían, en el caso brasileño, los consejos y el presupuesto participativo (ABERS, 1998; SANTOS, 1998; AVRITZER, 2000); para el caso de la India, los “panchajats” (ISAAC, 2000), y en los Estados Unidos, los arreglos deliberativos que articulan las políticas ambientales (SABEL, 1999).”¹⁴

La combinación del presupuesto participativo con las referidas experiencias de democracia deliberativa tienen que ver con el objeto y la naturaleza de los procesos relacionadas a la esfera estatal y pública. A pesar de deliberar sobre parcelas que se limitan a ser fracciones del presupuesto estatal, las experiencias de presupuesto participativo representan la construcción de una nueva dimensión de ciudadanía y de gestión. Configuran el surgimiento de una nueva ola de derechos que, en la feliz evaluación de Francisco de Oliveira, representa una “invención política que se configura como la creación de un nuevo derecho político, en la línea de T.H. Marshall, enriqueciendo el arsenal de instancias en que las clases y grupos sociales inciden activamente sobre el gobierno, no solamente en la renovación de los mandatos, pero cotidianamente, sin anular las otras instancias. La incidencia ocurre justamente en la discusión del presupuesto que es, en el Estado moderno, la pieza esencial de la política y de la administración. La experiencia de Porto Alegre, así

¹⁴ Chamo a atenção para os trabalhos de SOUZA SANTOS, Boaventura, “Participatory Budgeting in Porto Alegre: Toward a redistributive democracy”, *Politics and Society*, Stoneham, 1998. Os trabalhos sobre EDD (empowered deliberative democracy) de WRIGHT, Erik Olin e FUNG, Archon. No Brasil, AVRITZER, Leonardo. “Sociedade civil, espaço público e poder local: uma análise do Orçamento Participativo em Belo Horizonte e Porto Alegre”, manuscrito, 2000.

como la de Belo Horizonte y ahora la del estado de Rio Grande do Sul, confirman la cesión parcial de poder a la nueva instancia, y el hecho de que la práctica de la deliberación refuerza enormemente la práctica de la participación y restaura la confianza en la política como actividad popular y autoconstrucción ciudadana, para recordar Thompson: “brasileños iguales y libres”. Avances constitucionales están todavía por cristalizarse bajo la forma de nuevas instituciones, pero no hay dudas que los grupos y clases sociales consideran hoy la participación en el presupuesto participativo como un derecho inalienable”¹⁵.

Además de su dimensión renovadora en el plano de la política, los presupuestos participativos representan una gran innovación en los mecanismos de planificación de las políticas públicas. Tanto en la concepción, en la metodología y en la ejecución del presupuesto participativo hay el descubrimiento de nuevos mecanismos de planificación por medio de la interlocución y del “encuentro” de los saberes técnicos y cotidianos que la realización de los presupuestos participativos provoca.

En un texto destinado a analizar la experiencia del presupuesto participativo de Porto Alegre, Boaventura de Souza Santos afirma que “el conflicto y la mediación entre cuestiones técnicas y políticas es una de las principales realizaciones del presupuesto participativo de Porto Alegre. Si es verdadero que criterios técnicos limitan el terreno de la participación y de la deliberación, también es verdad que el proceso del presupuesto participativo ha mudado radicalmente la cultura profesional del “staff” técnico del ejecutivo. Éste ha sido crecientemente sometido a un exhaustivo proceso de aprendizaje relativo a la comunicación y a la argumentación con poblaciones pobres”¹⁶

Es lo que Boaventura de Souza Santos llama “reinención democrática y participativa del Estado”¹⁷ basada en su reforma democrática y en la de sus modelos de gestión, así como en la creación e instauración del tercer sector de la economía por medio de la diseminación de la organización ciudadana para la participación en la esfera pública y en la interferencia en la gestión pública de los servicios. Souza Santos señala que, en muchos casos, un tercer sector con esas características no existe, “ni puede presumirse que surja espontáneamente. En estas situaciones, él dice, será el propio Estado el que tendrá que tomar la iniciativa de promover la creación del tercer sector por vía de políticas de diferenciación positiva en relación al sector privado capitalista”¹⁸

Esta dimensión de gestión pública y estatal que se diseña por medio del presupuesto participativo tiene que ser rescatada a la hora de pensarse los modelos de gestión que sean capaces de superar las equivocaciones del pasado y el fracaso de los modelos privatistas que se basan en la regulación de las

¹⁵ OLIVEIRA, Francisco. *Atas da Revolução. O Orçamento Participativo de São Paulo*, manuscrito, 2001.

¹⁶ SANTOS, Boaventura de Souza. “*Participatory budgeting in Porto Alegre: toward a redistributive democracy*”. *Politics and Society*, Stoneham, 1998. Más adelante, señala Boaventura “sus recomendaciones técnicas tienen que ser demostradas en lenguaje accesible a personas que no dominan conocimientos técnicos, su racionalidad debe ser demostrada de forma persuasiva y no de forma autoritaria e impositiva; ninguna alternativa, hipótesis o solución puede ser excluida sin demostrar su inviabilidad. Donde más temprano prevaleció la cultura tecnoburocrática, gradualmente ha emergido una cultura tecnodemocrática.”

¹⁷ SANTOS, Boaventura de Souza. “*A reinvenção solidária e participativa do Estado*” in Seminário Internacional Sociedade e a Reforma do Estado, s/d.

¹⁸ SANTOS, Boaventura de Souza. Op.cit.

necesidades humanas por medio del mercado. Los presupuestos participativo pueden permitir el replanteamiento de las cuestiones administrativas y de gestión envueltas en la realización de la asignación y el control presupuestario, subordinados a su carácter público y democrático¹⁹”, constituyendo una vía alternativa de construcción de eficacia en la gestión. De búsqueda del mejor aprovechamiento de los recursos y de una utilización hecha con criterios más democráticos y públicos.

Adelante presento un análisis sintético sobre la experiencia del presupuesto participativo en la ciudad de San Pablo. En la primera parte, presentamos muy resumidamente, los rasgos principales del proceso de presupuesto participativo realizado en el 2001. Finalmente, es realizado un análisis más cualitativo sobre la experiencia paulistana de presupuesto participativo, principalmente en lo que se refiere a la originalidad de la iniciativa institucional, a la capacidad re-distributiva del referido mecanismo y a la forma como ha sido trabajada esa cuestión por el gobierno y por la Cámara Municipal de San Pablo, el Poder Legislativo de la municipalidad.

San Pablo y el Presupuesto Participativo

La ciudad de San Pablo entró al selecto grupo de municipalidades que aplican el presupuesto participativo. Con ciudades como Porto Alegre y Belo Horizonte, estados de la Federación como Rio Grande do Sul y otras ciudades de la Gran San Pablo y del interior de dicho estado como Santo André, Guarulhos, Diadema, Ribeirão Pires, Mauá, Campinas, Araraquara y otras tantas, la actual administración municipal de San Pablo realizó el compromiso asumido durante la campaña de implementar el proyecto de participación ciudadana en la gestión de las políticas públicas.

Desde enero de este año, la Coordinación del Presupuesto Participativo y la Secretaría Municipal de Hacienda y Desarrollo comenzaron a elaborar la propuesta y el modelo de presupuesto participativo a ser implementado. Todo comenzó con la realización de quince asambleas en la ciudad – en todas las regiones de la capital – para discutir el proyecto de ley de directrices presupuestarias. En dichas reuniones, la población definió que serían las áreas de salud y educación las principales prioridades de la ciudad.

La ley de directrices presupuestarias, que fue aprobada por la Cámara Municipal de la Ciudad, estableció en sus artículos 4 y 5 que el presupuesto para el 2002 sería hecho con participación popular en las áreas de salud y de educación. La ley dispuso también la creación de un Consejo del Presupuesto Participativo, compuesto por representantes elegidos en las 28 plenarias regionales de delegados y que éstos delegados serían electos en 96 asambleas

¹⁹ AVRITZER sostiene que las formas de democracia deliberativa como las del presupuesto participativo significan la “cesión de un espacio decisorio por parte del Estado”. Sostiene también que ellas tienen un “formato institucional” en el que mayorías y minorías, o intereses simplemente distintos, pueden argumentar sobre sus posiciones, algo que la teoría democrática convencional juzgaba innecesario”. Para él, “los arreglos deliberativos son locales en los cuales la información relevante para una deliberación de gobierno es o hecha pública, como el caso de las carencias en el presupuesto participativo (AVRITZER, 2000), o es socializada, caso de los arreglos ambientalistas en los Estados Unidos (SABEL, 1999)”. Esto porque, “los nuevos arreglos deliberativos se basan en dos cambios en relación a esa concepción de información. La primera es que el Estado, así como el mercado, poseen informaciones incompletas para la toma de decisiones que, portanto, es necesario que los actores sociales traigan informaciones para que la deliberación contemple plenamente los problemas políticos envueltos. En segundo lugar, tales informaciones tienen que ser compartidas y discutidas, o sea, los arreglos deliberativos presumen que las informaciones o las soluciones más adecuadas no son *a priori* poseídas por ninguno de los actores y necesitan ser construidas colectivamente”.

públicas distritales²⁰ que también definirían las obras y los servicios en salud y educación a ser incluidos en el proyecto presupuestario del 2002 del gobierno. Según la referida ley, estos delegados serían electos por los pobladores de la ciudad. Quedó delegado para el Poder Ejecutivo Municipal la definición del reglamento y la organización de todo ese proceso.

Es importante recordar que, desde el punto de vista de la legalidad y de la constitucionalidad del presupuesto participativo, esa iniciativa tiene plena cabida en las disposiciones de la Constitución Federal y en la Ley Orgánica de la Municipalidad que atribuyen al Poder Ejecutivo, representado por la Intendencia, la competencia para la elaboración y ejecución del Presupuesto de la Municipalidad. Además, el Estatuto de la Ciudad (una ley de reciente promulgación) dispone al lado de otros mecanismos de política urbana, la implementación del presupuesto participativo. En el caso de San Pablo, la ley de directrices presupuestarias determinó que la Municipalidad (a través de la Intendencia) elaborase el reglamento del proceso del presupuesto participativo. Tal reglamento fue finalizado y publicado en mayo, antes del comienzo de las reuniones del presupuesto participativo en los barrios. Reuniones éstas que comenzaron en junio del 2001.

El reglamento decretado por la intendencia establece con claridad los principios de **universalidad** (al establecer el derecho de todo y cualquier ciudadano o ciudadana a participar del proceso, ser electo delegado y, después, consejero), **auto-reglamentación** (es atribuida al Consejo del Presupuesto Participativo la definición de su propio reglamento²¹), **deliberación** (cuando se define que es el Consejo del Presupuesto Participativo el que decide la propuesta de plan de obras y servicios que será enviada a la Cámara Municipal tomando como referencia obligatoria las propuestas presentadas y aprobadas en las asambleas distritales) y **publicidad** (al definir el carácter abierto, público y ampliamente divulgado de todas sus reuniones previas y las del Consejo del Presupuesto Participativo).

Para materializar tales directrices, el reglamento propone varios mecanismos democráticos de funcionamiento, siendo los más importantes: 1) el Foro Regional de Delegados, que elige el par de consejeros titulares y suplentes, respectivamente, y que acompaña, controla, fiscaliza y evalúa la evolución de las obras y servicios incluidos en el Presupuesto Participativo siempre de acuerdo a su jurisdicción territorial (hay 28 foros regionales de delegados); 2) revocabilidad del mandato de los consejeros, cabe a los Foros Regionales de Delegados el control y fiscalización del trabajo de los consejeros, teniendo que ser garantizadas una reunión mensual para informes y deliberaciones. El reglamento contempla el rito de revocación del mandato de los consejeros que no cumplen su función de representar los intereses de la comunidad. El

²⁰ La municipalidad de San Pablo, que tiene alrededor de 10 millones de habitantes, está dividida en 96 distritos y 29 regiones administrativas. En cada región administrativa, la intendente tiene un auxiliar directo que es el administrador regional. En total, son 28 administradores regionales. Actualmente la municipalidad está proponiendo la descentralización del gobierno municipal y la creación de 31 subprefecturas que substituirán con mayores poderes los actuales administradores regionales. La descentralización del gobierno municipal, con la creación de las subprefecturas y de los consejos de representantes (organismos de participación ciudadana en el ámbito local), es bandera antigua del PT, de los sectores democráticos y del PSDB (partido que lidera la coalición nacional conservadora que apoya Fernando Henrique Cardoso).

²¹ Este dispositivo entrará en vigor en este año a la hora de definir la reglamentación para el proceso del presupuesto participativo de 2002, relativo a la discusión del Presupuesto Municipal para 2003.

procedimiento es público y la mayoría exigida para la toma de esta decisión es calificada. Todo eso para garantizar la democracia del proceso; 3) la prohibición de ser electos consejeros a los miembros de la administración municipal que ocupan cargos de confianza, parlamentarios de cualquier esfera, asesores de parlamentarios del nivel municipal y a los participantes de otros consejos municipales.

El reglamento dispuso en el 2001 la realización de dos ciclos de asambleas distritales, primero, en junio de ese año, fue la preparación en cada distrito de la ciudad con el objetivo de informar y de esclarecer a los pobladores de la ciudad sobre la propuesta y la metodología del presupuesto participativo. Participaron de esta etapa cerca de 10 mil personas. Un segundo ciclo de asambleas distritales, en julio, concretó las asambleas deliberativas distritales cubriendo los 96 distritos de la ciudad. Participaron de esta segunda etapa cerca de 23 mil personas. Estas dos primeras etapas resultaron en la elección de las propuestas y de los delegados del presupuesto participativo. Después, al fin de julio y durante la primera quincena de agosto, ocurrieron las plenarios regionales de delegados en las 28 regiones administrativas. Allí fueron electos los consejeros y fueron, también sistematizadas y consolidadas todas las demandas presentadas por la población de la región y de sus distritos.

El 16 de agosto, en el salón noble de la Municipalidad y con cobertura amplia de los medios de comunicación (radios, televisión y periódicos) hubo la ceremonia de instalación del Consejo del Presupuesto Participativo (CONOP, es la sigla del nuevo órgano). El CONOP es formado por 56 consejeros titulares con derechos de voz y de voto que representan las 28 regiones administrativas de la ciudad. Participan, también, como miembros del CONOP 8 consejeros indicados por la administración municipal que tienen derecho de voz pero no de voto.

Toda esta compleja y rica arquitectura institucional y social está respaldada, como vimos arriba, por la Constitución, la Ley Orgánica y las leyes de la municipalidad. Además, la propia ley de directrices presupuestarias aprobada por la Cámara Municipal determinó la realización del presupuesto participativo definiendo criterios generales para la formación del CONOP. Tales criterios y disposiciones legales fueron cumplidas para permitir el pleno funcionamiento del presupuesto participativo.

Desde el comienzo, la Municipalidad defendió que el presupuesto participativo se constituyese en un espacio público no estatal. O sea, el presupuesto participativo no debía ser un brazo de la Municipalidad sino un espacio de convergencia del Estado y la sociedad civil con sus representantes. La respuesta dada en el primer año por la población fue bastante significativa. Las más de 30 mil personas que comparecieron a las más de 200 reuniones públicas ya demuestran el vigor de la propuesta.

Una encuesta realizada con los participantes reveló que 48% declararon pertenecer a organizaciones, entidades y partidos políticos. Esta es una información importante que indica las características ciudadanas del

presupuesto participativo en San Pablo. Sobre el perfil social, cultural y económico de los participantes, el referido “*survey*” indicó que fueron mujeres con edad entre 30 y 45 años, de color no blanco²² y de renta mensual entre 2 y 5 salarios mínimos las que presentaron una participación por encima del promedio de la población paulistana. Es importante, también, recordar la participación de las personas con formación universitaria y renta mensual de 0 a 5 salarios mínimos, que representó una parte significativa de los presentes al Presupuesto Participativo. La presencia de este segmento explica el fenómeno de la “nueva pobreza” en la ciudad que surgió con el ajuste económico neoliberal y sus consecuencias de desregulación, precarización y fragmentación social.

También son dignos de mención dos cuestiones que tienen que ver más directamente con la dinámica política del presupuesto participativo y su recepción por los participantes: en primer lugar, la elevada presencia de personas que no pertenecen a partidos políticos (excepto el Partido de los Trabajadores y las organizaciones de las iglesias que representaron 13% y 10%, respectivamente); en segundo lugar, la fuerte valorización del presupuesto participativo por atributos de innovación, originalidad y posibilidad real de interferencia .

Haciendo un balance de este primer año, casi 500 millones de reales ya fueron decididos por medio de las reuniones del presupuesto participativo. Esa cantidad representa cerca de 5% de todo el presupuesto del municipio y casi 70 % de los recursos disponibles para inversiones en la ciudad. El Consejo del Presupuesto Participativo de la Ciudad, que tomó posesión en presencia de la Intendente el 26 de agosto de 2001, montó la propuesta de presupuesto en salud y educación por medio de 8 reuniones que fueron precedidas por otros tantos encuentros regionales con los delegados y pobladores.

La fuerza y la atracción (en sentido gravitacional) de los mecanismos del presupuesto participativo obedece, sin dudas, a las condiciones muy particulares de la sociedad y del Estado pos neoliberal. A este respecto, y reflexionando sobre los desafíos de la gestión local en la ciudad de San Pablo, Francisco de Oliveira nos recuerda que:

“La compleja trama entre la dimensión global, la velocidad de las transformaciones, la despolitización de la economía y la desnacionalización de la política han tornado completamente inadecuada la territorialidad como base, *ou locus*, de la política para hacer prevalecer la voluntad de los ciudadanos. El sistema parece haberse convertido en una no-forma que por eso se vuelve inaccesible a la ciudadanía que continúa utilizando las formas burguesas clásicas y hasta pre-modernas – patrimoniales y patriarcales – cuando el movimiento de lo real ya no ocurre por ellas.”

²² *Color no blanco*. Definición que fue conseguida a través de la clasificación apuntada por los entrevistados sobre su propio origen étnico. *Color no blanco* define el origen étnico de los participantes: blanco, indio, negro, miscigenado, amarelo, etc.

Efectividad y Resolutividad del Presupuesto Participativo de San Pablo

“No fueran los esfuerzos ciudadanos en el sentido de superar las viejas y consagradas formas para acceder a la complejidad de la vida, que el “mundo de la vida” de la teorización habermasiana ya habría sucumbido al “mundo del sistema”. Todas las nuevas organizaciones son nuevas formas de lidiar con la complejidad sofocada por la institucionalidad en vigor – en realidad, en vigor solamente para los dominados – en una especie de creación y recreación incesantes de la democracia, en un formidable complejo que va de la protección a las ballenas al Foro Social Mundial de Porto Alegre, para economizar en la descripción”.²³

En realidad, el presupuesto participativo se constituye como un mecanismo de gran valor para enfrentar los efectos de la política neoliberal con su presión por la “responsabilidad fiscal” en detrimento de la “responsabilidad social” demandada por el electorado que eligió coaliciones de izquierda como las lideradas por el Partido de los Trabajadores en San Pablo. En el mismo artículo, Oliveira recuerda que (en el caso del presupuesto participativo) “su concepción y su práctica deben mucho a una doble determinación: la primera, de administrar ciudades con restricciones impuestas por el “modelo económico” y por las políticas económicas, ahora nítidamente neoliberales, intentando responder a la pregunta: ¿cómo redistribuir renta en esas condiciones supra-determinadas?; la segunda, de ¿cómo arraigarse en las poblaciones, a manera y semejanza de la “ostra en la piedra”?, tal como el legendario PCI realizó en Italia de pos-guerra, obteniendo con eso una militancia activa como forma de garantizar el poder, bajo condiciones en que, generalmente, las llamadas “fuerzas económicas” casi siempre son adversas.”²⁴

Es justamente esa capacidad de construcción de un modelo alternativo de gestión de las políticas públicas lo que comenzó a ser implementado en San Pablo con el presupuesto participativo. Fue importante haber comenzado ese proceso ya en el primer año de la administración. Los resultados ya se muestran muy expresivos, principalmente en el terreno re distributivo y en la construcción de un nuevo y avanzado modelo de gestión estatal.

En el terreno re distributivo, el presupuesto participativo de San Pablo ya consiguió en su primer año, el direccionamiento claro del gasto público hacia los sectores más vulnerables de la ciudad. El plan de obras y servicios, aprobado por el Consejo del Presupuesto Participativo, que fue acatado integralmente por la administración de izquierda, traduce de forma cristalina esta orientación re distributiva.

En el terreno de la construcción de un nuevo modelo de gestión, el primer año ya anticipa el sentido de las innovaciones dando énfasis a la participación y al “empoderamiento” (*empowerment*)²⁵ de la población. La continuidad

²³ OLIVEIRA, Francisco. *Atas da Revolução: O Orçamento Participativo em São Paulo*, manuscrito, 2001.

²⁴ IDEM, *ibidem*.

²⁵ Llamo la atención para el debate sobre la “democracia deliberativa” y sobre las experiencias innovadoras de gestión pública discutidas en 2000 en la quinta reunión del proyecto “Real Utopias”, coordinado por los sociólogos norte-americanos Erik Olin Wright y Archon Fung y que contó con la participación del politólogo brasileño, Leonardo Avritzer. Para mayores informaciones, consultar la página del referido proyecto con todos los textos del debate: <http://www.ssc.wisc.edu/~wright/RealUtopias.htm>

de las características del presupuesto participativo de San Pablo como un espacio público no estatal por medio de la participación directa y universal de los ciudadanos y ciudadanas, deliberando sobre el presupuesto municipal (en este primer año, sobre salud y educación) y definiendo sus propias reglas de funcionamiento, inclusive las del proceso presupuestario del próximo año, confieren a la corta experiencia realizada un potencial enorme de renovación de los modelos de gestión de las políticas públicas y del propio concepto y la práctica de la democracia.

Maria Victoria Benevides, al reflexionar sobre la concepción y las experiencias de presupuesto participativo consagró una definición de democracia muy simple que compartimos completamente y que puede verse en el presupuesto participativo: democracia es el régimen político de la soberanía popular con respeto integral a los derechos humanos²⁶. Democracia que encuentra en la experiencia y en la práctica de los presupuestos participativos un impulso vital poderoso en lo que se refiere al control público sobre el Estado fortaleciendo referencias que ayudan a superar las equivocaciones del intervencionismo autoritario del Estado y el minimalismo de las propuestas de gestión neoliberales. Democracia del presupuesto participativo que permite construir nuevas referencias de derecho, de ciudadanía, de poder y de la nueva sociedad.

En el primer año de implementación del presupuesto participativo, el reconocimiento del gobierno municipal hacia su máximo órgano de deliberación: el CONOP, fue decisivo para permitir su fortalecimiento y el comienzo de su implementación. Por eso, el próximo año, el presupuesto participativo será ampliado, siendo el espacio en que serán discutidas y deliberadas toda la recaudación y todos los gastos de la Municipalidad. O sea, además de las áreas de salud y de educación, todas las otras áreas de la Municipalidad estarán en el presupuesto participativo. Por esa razón, se espera que el número de participantes crezca significativamente.

Lo más importante, sin embargo, es que la administración municipal del Partido de los Trabajadores y de los demás partidos de izquierda coligados, continuará valorizando ese espacio democrático, respetando sus principios constitutivos de deliberación, auto-reglamentación, publicidad y universalidad.

²⁶ DUTRA, Olívio e BENEVIDES, Maria Vitória. *Orçamento Participativo e Socialismo*, São Paulo, Fundação Perseu Abramo, 2001.

**Referências
Bibliográficas**

- AFFONSO, Rui. “Os municípios e os desafios da Federação no Brasil” in *Revista São Paulo em Perspectiva*, 10 (3), Julho/Setembro, 1996.
- AVRITZER, Leonardo. “Sociedade civil, espaço público e poder local: uma análise do Orçamento Participativo em Belo Horizonte e Porto Alegre”, manuscrito, 2000.
- AVRITZER, Leonardo. *Teoria democrática e deliberação pública*, Revista *Lua Nova*, 50, 2000.
- BENEVIDES, Maria Vitória. *Cidadania ativa*. São Paulo, Paz e Terra, 1991.
- DUTRA, Olívio e BENEVIDES, Maria Vitória. *Orçamento Participativo e Socialismo*, São Paulo, Fundação Perseu Abramo, 2001.
- GENRO, Tarso e SOUZA, Ubiratan, *Orçamento Participativo*. Fundação Perseu Abramo, 1997.
- MARICATO, Ermínia. *Brasil, Cidades*. São Paulo, Vozes, 2001.
- OLIVEIRA, Francisco. *Atas da Revolução: O Orçamento Participativo em São Paulo*, manuscrito, 2001.
- SANTOS, Boaventura de Souza. “A reinvenção solidária e participativa do Estado” in *Seminário Internacional Sociedade e a Reforma do Estado*, s/d.
- SANTOS, Boaventura de Souza. “*Participatory budgeting in Porto Alegre: toward a redistributive democracy*”. *Politics and Society*, Stoneham, 1998.

VOLUNTAD POLÍTICA

SAHR KPUNDEH, INSTITUTO DEL BANCO MUNDIAL

La voluntad política es un elemento importante para desarrollar estrategias y programas anticorrupción efectivos y sustentables. Se ha demostrado que sin voluntad política, los esfuerzos gubernamentales diseñados para mejorar la administración pública, fortalecer la transparencia y responsabilidad y reinventar las relaciones entre el gobierno y la industria privada son inefectivos, sin embargo, tampoco se puede presumir su presencia o ausencia en alguna iniciativa particular. Más bien, la voluntad política se evidencia por los niveles de participación en que se fundamentan las iniciativas de reformas, incorporando una serie de actores políticos y de la sociedad civil. En otras palabras, la determinación inquebrantable de combatir la corrupción no es solamente un problema para los líderes y reformadores burocráticos. El sector privado, también, puede carecer de voluntad para vencer los sistemas corruptos. Adicionalmente, los ciudadanos enfrentan problemas de movilización para la acción colectiva y para transformar sus convicciones en cambios en la administración pública.

El concepto de voluntad política se refiere a la credibilidad demostrada de la intención de los actores políticos (líderes elegidos o designados, los vigilantes de la sociedad civil, grupos de interesados, etc.) para atacar las causas o los efectos percibidos de la corrupción en un nivel sistémico. El enfoque está en los actores, sus motivos y las elecciones que hagan para promover e implementar las reformas anticorrupción. Algunos académicos han descrito la voluntad política como el lugar donde se encuentran los aspectos analíticos y prácticos del tema de la corrupción, reconociendo que los procesos políticos activos y un liderazgo fuerte son partes necesarias para cualquier respuesta efectiva al delito (Johnston, 1997). Adecuadamente comprendido, el término implica que el enfrentamiento de intereses y de grupos en la sociedad—el “aspecto político”—y las personalidades y disposiciones de las elites—“voluntad”—pueden trabajar conjuntamente. En otras palabras, no es suficiente ubicar a los enemigos más acérrimos de la corrupción en altos cargos de liderazgo si carecen del apoyo político y del “espacio” requerido para oponerse activamente a la corrupción. Asimismo, aún las campañas masivas anticorrupción de mayor éxito provocarán muy pocos cambios si los altos líderes no toman en serio la lucha contra la corrupción (Ibid.). Por consiguiente, muy pocos estrategias anticorrupción cuestionan la noción que el paradigma de la reforma es potencialmente más exitosa cuando tiene el soporte de la voluntad política (Ibid).

La determinación de emprender las reformas depende del grado de riesgo político y económico que implica. Es decir, para los actores tanto en los sectores públicos como en los privados, la orientación hacia las medidas

Introducción

Controlando la Corrupción:
Hacia una estrategia integrada
Instituto del Banco Mundial,
Washington, D.C. 2001
www.fightcorruption.org

anticorrupción dependen de la magnitud los posibles costos y beneficios. Esto sugiere que los reformadores más efectivos deben realizar análisis relativamente sofisticados antes de formular las estrategias de la reforma.

El deseo de cambiar la cultura de la corrupción puede estar presente en muchos lugares. Abundan los ejemplos de esfuerzos de reformas que han surgido de cada una de las ramas del gobierno, de la oposición política, de la sociedad civil, de organizaciones internacionales y de instituciones del sector privado. Cada grupo tiene motivos y metas distintos y por consiguiente, definen de forma diferente el éxito. Pero la voluntad política tampoco se origina ni se manifiesta en el vacío. Más bien, es el reflejo de las complejas circunstancias que reúnen las aspiraciones de los líderes individuales, el cálculo de los beneficios que pueden derivar de los cambios de las normas y del comportamiento y la creencia en la capacidad para reunir el apoyo apropiado para vencer la resistencia a las reformas.

Los reformadores que buscan cambios a veces enfrentan serios problemas de credibilidad. Aún cuando la voluntad política es auténtica, los líderes deben convencer a una población cínica que ha oído, con cada nuevo régimen, nuevas promesas de reformas y nuevos compromisos para reprimir la corrupción. El contexto en el que ocurren estas campañas es usualmente transitorio—sean post-golpe, post-revolución, post-sucesión, o post-electoral. También pueden surgir dentro de los regímenes de turno que están buscando reforzar una legitimidad cada vez más débil, mediante la movilización de la creencia popular de “una nueva forma de hacer negocios”.

Entre los funcionarios gubernamentales y políticos, la voluntad política es fuerte al comienzo de nuevas administraciones, pero está sujeta a los cambios en el liderazgo y/o en las políticas. Por lo tanto, la sociedad civil se convierte en una parte integral del concepto institucionalizado de la voluntad política. Una sociedad civil vibrante puede jugar un significativo papel en la lucha contra la corrupción, legitimando el liderazgo político y desequilibrando la reincidencia. La base de la sociedad civil son los intereses comunes a través de los cuales el pueblo puede organizarse a sí mismo y relacionarse unos con otros sobre las bases profesionales, religiosas o nacionalistas. Como una fuerza de cambio, ella puede tratar la deshonestidad recurriendo a las pericias de contadores, abogados, académicos, organizaciones no gubernamentales (ONG), sector privado, líderes religiosos y ciudadanos comunes. En Venezuela, por ejemplo, una ONG local, *Agrupación Pro Calidad de Vida*, ha organizado talleres alrededor del país, que enseñan a los venezolanos las mejores formas de minimizar la corrupción (Coronel, 1996).

Mientras que estas oportunidades para la reforma representan plataformas para los cambios, a menudo no incorporan estrategias integrales para cambios sustentables. En muchos casos, las campañas anticorrupción son políticas, en vez de ideológicas, en cuanto a su motivación, alcance y objetivos (Riley,

1983; Gillespie y Okruhlik, 1991). Como tales, son instrumentos políticos empleados para deslegitimar regímenes anteriores, librarse de la oposición, o legitimar el régimen actual al disminuir temporalmente la corrupción. Alternativamente, ellas pueden ser una respuesta táctica a los retos provenientes de una élite contraria, al descontento popular que surge por las condiciones socioeconómicas, o publicidad adversa o investigaciones. Incluso cuando las campañas anticorrupción no son sólo instrumentos políticos, las estrategias pueden tener una base muy amplia para tener algún impacto o pueden crear desequilibrios, al sobre-fortalecer los poderes del jefe de Estado o, en cambio, socavar su efectividad (Gillespie y Okruhlik, 1991).

La retórica anticorrupción ha sido una rutina característica de la política. Sin embargo, la retórica puede ser menos un medio para la reforma que una modalidad para desactivar la oposición del régimen entrante, apaciguar a las agencias externas y asegurar el ejercicio del cargo. Algunos reformadores usan las campañas anticorrupción para deshacerse indiscriminadamente de los opositores en lugar de enfrentar los asuntos difíciles. Ellos publican los alegatos y las pruebas de corrupción en un esfuerzo por demostrar las hipocresías de los opositores y de la administración anterior y sus supuestas virtudes. La retórica en países como Nigeria, México, Sierra Leona y Brasil subrayan la naturaleza cosmética de muchas de las reformas estratégicas.

En Sierra Leona, los nuevos gobiernos con regularidad proponen comisiones investigadoras, brigadas anticorrupción y una legislación dura. Sin embargo, muy pocos de estos enfoques contienen componentes específicos para su aplicación. Todavía se deben llevar a cabo los planes para establecer una comisión independiente contra la corrupción con el fin de revisar los salarios, proporcionar incentivos a los trabajadores públicos y reorganizar la administración pública. En Nigeria, “la preocupación con las medidas de pánico y la creación de paneles y tribunales ad hoc para reemplazar las instituciones legales no funcionales a fin de asegurar la rendición de cuentas públicas, no han sido particularmente de ayuda” (Olowu, 1988). “Los actores políticos a menudo hablan de responsabilidad e integridad pero esto en sí mismo no se traduce en un compromiso genuino para detectar y sancionar el comportamiento no ético. Aún cuando se crean agencias anticorrupción, usualmente se les niegan los recursos necesarios para lograr dicho propósito...en muchos casos los códigos de ética que a ellos se les pide aplicar no tienen una base amplia de comprensión o apoyo popular” (Ibid. 1993).

Los políticos mexicanos utilizan la retórica anticorrupción para desviar la atención de sus dificultades económicas: “...muchas de las exclamaciones y movilizaciones contra la corrupción de los años 80, fueron montadas o provocadas por el gobierno en un esfuerzo bien orquestado para usar simbólicamente la corrupción con la finalidad de distraer la atención de las dificultades económicas y rejuvenecer la fe popular en el gobierno” (Doig, 1997).

Identificando la Voluntad Política

En Brasil, el Presidente Fernando Collor de Mello cumplió una promesa electoral disolviendo el *Servicio Nacional de Investigaciones* (SNI), la agencia de seguridad militar responsable por la inteligencia exterior e interna. Aunque presentó esta acción como prueba del compromiso de su administración por la reforma política, en la práctica, funcionó para destruir la institución más efectiva del gobierno, independiente del ejecutivo, que era capaz de descubrir y denunciar la corrupción (Krieger et al., 1992).

En Rusia, se promulgó en 1997 una legislación anticorrupción que requería que los funcionarios del gobierno hicieran declaraciones públicas de su patrimonio personal. Sin embargo, esto no estuvo acompañado de las medidas necesarias para la verificación de la información suministrada ni de las sanciones por la emisión de declaraciones falsas. Como resultado, el cinismo público fue reforzado cuando algunas de las personas más ricas del país reportaron en sus declaraciones patrimonios absurdamente bajos, que contradecían sus formas de vidas extravagantes y sus ostentosas posesiones materiales.

Dada la prevalencia de tales retóricas, el principal reto al evaluar la voluntad política consiste en distinguir entre los métodos de reforma que son intencionalmente superfluos y los esfuerzos sustantivos para crear los cambios. Hay varios ejemplos de regímenes bien intencionados, que han gestionado su propia destrucción a través de estrategias ineptas o inefectivas mientras los gobernantes explotadores esconden exitosamente sus motivos detrás de una fachada de medidas cosméticas. Sin embargo, sobre la base de los análisis de las reformas anticorrupción de varios países, es posible identificar los diferentes indicadores que pueden ser vistos como auténticas demostraciones de voluntad política.

Un primer indicador es el lugar de la iniciativa. ¿De donde viene la iniciativa para las reformas? ¿Existe una indicación de que quienes propugnan los cambios realmente perciben la corrupción como un asunto que requiere de atención? ¿O está la iniciativa de cambio afiliada a un grupo externo que ha inducido o coaccionado al actor para que endose el tema de anticorrupción? *Iniciativas “caseras”* involucran a los mismos reformadores que perciben la corrupción como un asunto conspicuo y están dispuestos a defender los esfuerzos necesarios para combatirla. Por el contrario, *iniciativas importadas o impuestas* enfrentan el reto de construir el compromiso y la propiedad del proceso; y, siempre existe la pregunta de si son auténticos quienes abogan por las reformas dentro del país (Brinkerhoff y Kulibaba, 1998).

Un segundo indicador es el grado de análisis que un régimen ha llevado a cabo para comprender el contexto y las causas de la corrupción. ¿El régimen ha buscado reconocer la complejidad que causó el comportamiento aberrante? ¿Ha identificado y creado medidas para tratar con esas instituciones, mandatos y comportamientos que impiden o promueven la integridad en el gobierno?

Un tercer indicador se refiere a al dimensión del proceso de la reforma. ¿Ha adoptado el régimen una estrategia que es participativa, incorporando y movilizándolo los intereses de muchos actores? La administración de una reforma reconoce que los interesados actúan sobre la base de sus propios intereses y que el diálogo y la participación aumentan las oportunidades de éxito.

Aunque el liderazgo es crucial para la fase de implementación, la propiedad compartida es igualmente esencial para asegurar la sostenibilidad. Una implementación efectiva requiere de agentes oficiales con educación que sean responsables de aplicar o adoptar las reformas. Para los actores externos al gobierno, el éxito definitivo de la reforma puede vincularse directamente a la importancia que, según su percepción, los creadores de las políticas han otorgado a sus intereses y a cómo ellos finalmente compartirán los beneficios resultados.

Un cuarto indicador es la incorporación de ambos temas, “demostrativo” y “estratégico,” en la lucha contra la corrupción. ¿Ha identificado el régimen las reformas que generarán los resultados demostrativos (ej., reducción de costos)? Al mismo tiempo, ¿Ha tomado la administración en cuenta las dimensiones estratégicas de las reformas? Los temas “estratégicos” podrían incluir la evaluación de los costos y beneficios probables de promulgar una reforma en particular como medida en contra de elegir la no-intervención, o alentando el apoyo en el electorado en pro de la reforma, mediante el reconocimiento de los compromisos y fases necesarias de las medidas de las reformas.

Un quinto indicador es la voluntad del régimen para incluir incentivos y sanciones en las reformas estratégicas. El registro de fracasos es excesivamente alto para medidas que utilizan el instrumento contundente del enjuiciamiento (o el miedo al enjuiciamiento) como su principal herramienta para el cumplimiento. Los reformadores serios reconocen que estrategias efectivas reestructuran la relación entre el principal y el agente, proporcionan incentivos positivos para el cumplimiento, difunden los resultados positivos y establecen sanciones efectivas para rehabilitar los individuos e instituciones comprometidas.

Un sexto indicador de la voluntad política es la creación de un proceso objetivo para monitorear el impacto de los esfuerzos de reforma y para incorporar los hallazgos en una estrategia que asegure que finalmente se cumplan las metas y los objetivos de las políticas. La disposición de publicar el informe de los hallazgos de las evaluaciones de las políticas, sean éstas positivas o negativas, pueden alentar el apoyo del público y fortalecer a los reformadores contra sus críticos.

Creando Voluntad Política¹

La mayoría de las medidas anticorrupción son remedios a largo plazo; sin embargo, su éxito depende de lograr las soluciones a corto plazo para crear una voluntad política. Efectivamente, la secuencia de las reformas es importante para lograr la meta de crear voluntad política.

Especialmente, donde la voluntad política es débil, es mucho más productivo identificar las tareas de corto, mediano y largo plazo y distinguir públicamente sus respectivas metas. Las tareas de las tres fases son las siguientes:

1. En el corto plazo, las tareas son identificar “campeones” anticorrupción y proporcionar las ocasiones y hacer posible la protección que ellos necesitan para comenzar a actuar. Esto puede lograrse creando oportunidades para que la voluntad política surja, así como incluyendo en las agendas políticas y de desarrollo, los puntos de vista anticorrupción.
2. Un reto intermediario es el de crear sistemas e incentivos fundamentales que proporcione a los reformadores soporte político y económico. En otras palabras, formular procesos políticos, burocráticos y económicos amplios y sistemas de incentivos que crearán alternativas a la corrupción y fomentarán los cambios en la sociedad y en lo personal.
3. Si se logran las metas de corto y mediano plazo, los estrategas pueden cambiar su énfasis hacia las metas de largo plazo, programas que institucionalicen las fuerzas anticorrupción e incentivos en las palestras políticas y económicas. En otras palabras, crear políticas anticorrupción dentro de los procedimientos diarios que regulen los sistemas económicos y políticos. Por consiguiente, cuando el compromiso y la acción se convierten en la norma en vez de la excepción, entonces la voluntad política para actuar contra la corrupción se sustentará permanentemente.

Fortaleciendo la Voluntad Política

Fortalecer la voluntad política requiere que los reformadores comiencen a repensar cómo despliegan las acciones anticorrupción para evitar lo que se ha convertido en un patrón familiar en las reformas de la corrupción, apatía-escándalo-reforma-apatía. Utilizando a los líderes del sector público y privado como punto de origen, los estrategas pueden trabajar con una diversidad de métodos comprobados, incluyendo aproximaciones de élites institucionales, internacionales y de la sociedad, que tratan con una variedad de problemas delictivos (Johnston, 1997). A pesar que los estrategas efectivos conocen que los países tienen diferentes problemas políticos, económicos y delictivos, los cuales dictan cuándo y qué acciones tomar, las reformas comprobadas están supeditadas a la base política creada por oportunidades descubiertas y protectoras que permiten que las fuerzas anticorrupción logren energía y credibilidad. He aquí algunas sugerencias generales sobre cómo se

¹ Esta sección extrae trabajos de Michael Johnston, 1997; y del “Combating Corruption in Developing and Transitional Countries: A Guidelines Paper for USAID” preparado por Sahr Kpundeh, Michael Johnston y Robert Leiken, 1998.

puede fortalecer la voluntad política.

Equilibrio Democrático

El equilibrio de poder entre el Estado y la sociedad y entre el poder político y el económico es crucial en una democracia viva y sustentable. El equilibrio de poder permite una competencia estructurada en el ámbito político y económico, que hace posible un control sobre el uso arbitrario del poder. Por el contrario, los desequilibrios crean un clima de maleficencia. El reconocer estos desequilibrios y tomar acciones correctivas fortalecen la voluntad política. No obstante, el reformar las estructuras democráticas y de mercado para reducir los desequilibrios requiere de compromisos a largo-plazo a todos los niveles.

Participación Ciudadana

Una ciudadanía que esté dedicada a las reformas crea voluntad política. Si tal ciudadanía mantiene su dedicación, a pesar de los cambios en el liderazgo gubernamental, será una parte efectiva del paradigma de la reforma. Como fuerza independiente, puede ser una fuente importante para una voluntad política institucionalizada. Consecuentemente, esta participación pública de los ciudadanos puede servir como un control efectivo del abuso de poder de los actores políticos. Esto puede ir más allá de la mera conciencia pública, y crear una forma organizada de expresión y respuesta. Por ejemplo, en los años 80, los ciudadanos de los Comités de Indagaciones de Ghana y los Tribunales Revolucionarios del Pueblo de Burkina Faso organizaron grupos de activistas políticos y de ciudadanos comunes para desenmascarar la usura, el contrabando y otras prácticas explotadoras de los comerciantes privados. En Etiopía, después del derrocamiento de Mengistu Haile Mariam, se crearon los comités administrativos de los trabajadores unidos, en las empresas del Estado, para “descubrir a los criminales y saqueadores”.

La Prensa Independiente

Una prensa independiente y resonante puede jugar un papel importante para exponer la corrupción y movilizar la opinión pública. Especialmente cuando los periodistas tienen la posibilidad de descubrir malos manejos sin temor o venganzas, ellos pueden proporcionar un control efectivo sobre el padrinazgo y los usureros. Debido a que los medios de comunicación constituyen una fuente independiente de atención, ésta puede ayudar a institucionalizar la voluntad política.

Una Mejor Definición de los Controles y Equilibrios

Los controles y equilibrios, los cuales incluyen múltiples oportunidades para el veto, pueden evitar que el gobierno actúe sin el consentimiento de las diferentes asociaciones ciudadanas e instituciones. Estas estructuras ayudan a evitar que actores políticos individuales controlen el proceso de reforma. También, limitan la habilidad de cualquier grupo político para manipular los mecanismos del gobierno.

Finanzas Gubernamentales Transparentes

La transparencia es una de las principales metas de los estrategas de las reformas. Un gobierno abierto y honesto acoge las inspecciones de sus actividades, decisiones y comportamiento. La confianza nacional e internacional en el gobierno y sus burócratas construyen la base para promover el desarrollo económico y social. Sin una operación transparente, los deshonestos tienen numerosas oportunidades para ocultar sus actividades mientras se involucran en la extorsión y favoritismo. La publicación del presupuesto del gobierno, la contabilidad y procedimientos de auditoría, recolección de ingresos, los estatutos y normas y procedimientos de los cuerpos legislativos ayudan a aumentar la transparencia en las operaciones del gobierno. Esto se aplica por igual a los niveles locales y nacionales. En Uganda, el gobierno publica los presupuestos de los colegios para facultar a los padres a exigir rendición de cuentas. Por lo tanto, la transparencia puede servir como el gitimador del desempeño político tanto como freno para reprimir los abusos.

Humanizando la Corrupción

La corrupción es un tema delicado, con pocos testigos. El conocimiento público ayuda a remover el tabú y el velo de secreto que envuelven las actividades corruptas. La ciudadanía adquiere poder si comprendiera su propio interés en el abuso de los fondos públicos. El dinero que se desvía en actividades corruptas, del uso para el que fue destinado resulta en menos escuelas, altos impuestos, cuotas escolares, bajos salarios, menos empleos, etc. Los debates sobre el delito y sus soluciones, transmitidos a través de la radio y televisión, realizados en aulas de clases y durante actividades comunitarias, así como en talleres formales, fortalecen la voluntad política. Pero lo más importante es que éstas campañas comienzan a personalizar la corrupción, explicando clara y explícitamente cómo impacta a las personas. Una vez que la gente siente que tiene una participación en la eliminación y control de la corrupción y que tienen el poder para hacer algo al respecto, puede exigirle a los líderes que tomen acciones. Su apoyo es crucial para estimular la voluntad política para que diversos actores se comprometan en las estrategias de las reformas.

Incrementando la Seguridad Política

Los reformadores a menudo pueden conseguir el apoyo de los líderes políticos y cívicos al enfatizar que de la reducción de la delincuencia resultarán los réditos para el desarrollo. Este tipo de apoyo alienta la determinación política e impulsa las perspectivas a largo-plazo en la lucha contra la corrupción. En contraste, los líderes cuyos cargos son temporales, pueden estar más inclinados a concentrarse en soluciones a corto-plazo como una forma de permanecer en el poder, lo cual puede exponer a la sociedad a más abusos. Sin embargo, existe el peligro que el incrementar la seguridad política puede causar que los líderes se sientan inmunes a la crítica y estén más dispuestos a saquear (ej., Arap Moi de Kenya, el anterior líder Filipino Ferdinand Marcos y el

anterior líder de Zaire, Mobutu). Las políticas democráticas que combinan la legítima oposición organizada y plazos limitados para los funcionarios elegidos, pueden proporcionar los correctivos necesarios para la excesiva seguridad política.

El Papel del Sector Privado

El sector privado puede ser un control importante de las arbitrariedades en el ejercicio del poder por parte del gobierno. Pero su efectividad está supeditada a la voluntad del gobierno de revelar la información sobre sus acciones y de la voluntad de las personas para organizarse. La industria privada, muy semejante a la sociedad civil, puede fortalecer la voluntad política cuando actúa independientemente representando sus intereses especiales, algunas veces en oposición al partido de gobierno y de los políticos. Las organizaciones de profesionales pueden incluir una cláusula obligatoria anticorrupción en sus afiliaciones y códigos de ética. La idea de las “Islas de Integridad” propuesta por Transparencia Internacional (TI), una agencia no gubernamental diseñada para combatir la corrupción, puede ser un método útil para romper la fuerza de las grandes compañías que han monopolizado el sector privado.

Encuestas de Prestación de Servicio

Las encuestas diseñadas por los expertos locales para el uso de los administradores públicos y de quienes diseñan las políticas pueden determinar la efectividad de los servicios gubernamentales, qué tan bien están siendo brindados. Ellas se concentran en el mejoramiento del desempeño al definirlo en términos de las experiencias del público. Le dan al consumidor una “voz” y un medio para transmitir sus firmes mensajes a los proveedores de servicio. En Tanzania, la intención de las encuestas fue la de proporcionar información de base sobre la extensión de la corrupción en la prestación diaria de los servicios claves. Se fundamentaba en indicadores que podían ser medidos posteriormente para evaluar las mejoras que resultaran de las regulaciones instituidas en respuesta a las quejas. Además, el Gobierno de Tanzania quería estimular el diálogo entre los diferentes niveles de proveedores y usuarios acerca de los problemas de la delincuencia y sus soluciones. La encuesta contribuyó a fortalecer la voluntad política, al hacer públicos los puntos de vista de los altos funcionarios junto con sus sugerencias para la toma de acciones correctivas. Los resultados fueron utilizados para diseñar estrategias específicas.

La Comunidad Internacional

Cuánto apoyo deben brindar los extranjeros a los reformadores sin que sean vistos como intromisiones, constituye una pregunta importante. A nivel internacional, las instituciones financieras y los donantes bilaterales han insistido en que los gobiernos demuestren sus compromisos o progresos en la lucha contra la corrupción. Cada vez más, la ayuda está atada a las reformas estratégicas mensurables. El creciente interés de la comunidad internacional

es parte de una reconsideración general de las funciones de las organizaciones de ayuda en la era de la postguerra fría. Los benefactores de occidente ya no sienten la necesidad de apoyar regímenes corruptos. Más bien, a medida que se hace visible que los programas de ayuda son efectivos sólo si los líderes que los manejan son responsables desde el punto de vista fiscal, los donantes están exigiendo rendición de cuentas y transparencia en los negocios y en las prácticas del gobierno. Esto proporciona otra fuente independiente a la voluntad política para combatir la corrupción.

Conclusiones

Esta discusión de la voluntad política sugiere que las reformas son un proceso a largo plazo, que cambia el marco de referencia de semanas y meses a años. También es un recordatorio que los cambios democráticos son un compromiso a largo plazo. La voluntad política no puede sustentarse en el ais lamiento. Los relatos históricos documentan que reformadores bien intencionados que no tenían la capacidad de movilizar el apoyo de la ciudadanía , flaquearon porque no podían neutralizar la resistencia. Los políticos deben tener la fuerza de voluntad para erigir las estructuras que institucionalizarán las reformas, mientras se dotan a estas instalaciones con la capacidad para cumplir efectivamente sus metas. Pero ellos requieren del apoyo de una ciudadanía resonante. Las instituciones políticas deben estar dotadas con la debida autonomía, autoridad, financiamiento y personal calificado.

El poder de las instituciones y los cargos oficiales del gobierno no dependen de la personalidad y buena naturaleza e intenciones de una persona en particular. La sociedad trabaja para reprimir la corrupción cuando apoya un paradigma de reforma que despoja del control a los individuos y populariza el mandato para la rendición de cuentas con la efectiva participación del ciudadano. Pero más importante es que la ampliación de la participación política incrementa la serie de herramientas y estrategias que pueden ser utilizadas para tratar con un ámbito más amplio de necesidades, prioridades y objetivos en la sociedad civil y los sistemas políticos. La voluntad política institucionalizada es más efectiva cuando es inclusiva, de hecho, incorporar el interés de un amplio rango de actores, es más poderoso que los intereses de cualquier individuo.

Las estrategias anticorrupción, como la voluntad política, son más efectivas si son inclusivas, sistemáticas y estructuradas, integrando todas las instituciones y políticas, investigación, enjuiciamiento, estudios y prevención. Tal institucionalización crea un foro de reforzamientos mutuos de “rendición de cuentas horizontales”, las que evitan que las reformas sean percibidas como asuntos partidarios o “cacería de brujas.” La voluntad para combatir la corrupción tiene mucho en común con la voluntad de perseguir cualquier otra meta. Hay que darle espacio para que crezca dentro de un sistema político para, eventualmente, asegurar su efectividad y sustentabilidad y convertirse en parte integral de los procesos económicos y sociales básicos.

EL ROL DE LA REFORMA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN

DAVID SHAND, INSTITUTO DEL BANCO MUNDIAL Y SAFDAR SOHAIL,
INSTITUTO INTERNACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, PARÍS

En muchos países en desarrollo, la administración pública ha sido una institución cerrada, jerárquica, a menudo insensible a las necesidades de los ciudadanos y con tendencia al abuso de oficina. Varios esfuerzos de reformas han buscado enfrentar estos problemas. Las reformas tradicionales de la administración pública se han centrado en la organización y en las estructuras de la misma; en asuntos relacionados con la administración de personal, tales como jubilaciones, sistemas de clasificación, reclutamiento y entrenamiento; y en la creación de disposiciones éticas. Es difícil encontrar indicadores creíbles sobre el impacto que éstas tuvieron en la corrupción, principalmente porque el objetivo de estas reformas no era expresamente la anticorrupción. Sin embargo, la evidencia disponible sugiere que tuvieron un impacto modesto en detener la corriente de corrupción.

Más recientemente, dos importantes aproximaciones a la reforma de la administración pública han buscado reducir la corrupción de manera más directa. El primer planteamiento ha buscado disminuir el número de empleados de la administración pública para permitir mejoras en las degradantes condiciones de servicio de los funcionarios públicos, las cuales fueron percibidas como un estímulo a la corrupción. En el segundo, el núcleo residía en iniciativas de desempeño administrativo y en la construcción de capacidad institucional. Es difícil medir el impacto de estas reformas sobre la corrupción, pero la literatura disponible sugiere que este impacto también ha sido modesto. No obstante, por lo menos se han sentado las bases para poner mayor énfasis en reformas con objetivos explícitos de control de la corrupción.

Este capítulo explora los vínculos entre tales reformas y la lucha contra la corrupción, para ayudar en el diseño de las reformas que combatirán más efectivamente la corrupción y también mejorarán el desempeño de los funcionarios públicos. Pero también se debe prestar atención a la agenda

Introducción

Controlando la Corrupción:
Hacia una estrategia integrada
Instituto del Banco Mundial,
Washington, D.C. 2001
www.fightcorruption.org

más amplia de la reforma de la administración pública que está siguiéndose en muchos países, la cual incluye la descentralización, privatización, creación de un gobierno orientado a sus ciudadanos, y técnicas de desempeño administrativo. Estas reformas recientes aportan una experiencia valiosa al diseño de nuevas iniciativas para combatir la corrupción en la función pública. Este capítulo, por consiguiente, le da un amplio enfoque al término “reforma de la administración pública”, al incluir reformas a los sistemas de administración pública, diseñadas para mejorar el cumplimiento de la función pública.

Cambios en las Estructuras de la Administración Pública

En un sistema de gobernabilidad que funcione bien, el papel del gobierno y de sus estructuras organizativas son mutuamente compatibles. Con el cambio del rol del gobierno, las estructuras también tienen que cambiar. Han ocurrido o están ocurriendo tres importantes áreas de cambios: la descentralización hacia gobiernos subnacionales, la creación de agencias autónomas y la privatización.

Descentralización

Se puede adoptar la descentralización en los niveles inferiores del gobierno por diversas razones: para incrementar la eficiencia y sensibilidad en la prestación de servicios, responder a las presiones políticas y regionales para un gobierno más descentralizado y para combatir la corrupción. Varios estudios recientes han demostrado la susceptibilidad de las instituciones centralizadas a más altos niveles de corrupción. La concentración del poder en unas cuantas manos o en algunas instituciones generan monopolios y falta de transparencia, las cuales a su vez aumentan la posibilidad de corrupción.

En años recientes, muchos países han iniciado la descentralización para superar estos problemas, presumiendo que ésta podría proporcionar el beneficio de la proximidad, facultando a la sociedad civil para inducir un mejor desempeño y mejorar la transparencia. De esta manera, el gobierno central podría jugar un rol regulador en la prestación de servicios, fijando estándares, suministrando apoyo y aceptando la rendición de cuentas global ante el electorado, pero serían los gobiernos locales quienes prestarían los servicios públicos.

Es aún muy temprano para ofrecer una evaluación definitiva de tal descentralización, no obstante, la literatura al respecto indica algunas lecciones:

1. La calidad de la prestación descentralizada del servicio puede decaer, por lo menos al principio.

2. Son riesgos probables la duplicación de actividades entre los gobiernos locales y central y la malversación de los fondos por parte de los funcionarios locales.

La administración en general y el reclutamiento, en particular, pueden ser más susceptibles a las interferencias políticas en los niveles descentralizados. Allí donde las regiones son diferenciadas por líneas étnicas, la amenaza del clientelismo étnico es significativa.

La brecha de capacidad entre los niveles locales y central o entre diferentes niveles locales, podría ser demasiado grande para sustentar una absoluta descentralización. En un país falto de recursos humanos, la descentralización podría empeorar la situación, reduciendo la equidad y eficacia en la prestación de servicio.

Para evitar estos problemas, la literatura señala algunas condiciones previas que proporcionarían una mejor y menos corrupta prestación de servicios en un contexto descentralizado. Algunas de estas condiciones son:

3. La capacidad administrativa del gobierno central y de las regiones debería ser revisada cuidadosamente. Por ejemplo, puede existir la necesidad de transferir del poder central a las regiones a empleados públicos entrenados, lo cual podría ser difícil de lograr.
4. La descentralización debe ir acompañada de una formación anticorrupción en los niveles locales.
5. Se deben desarrollar controles políticos y administrativos apropiados en los puntos de prestación de servicio, para asegurar la rendición de cuentas y la efectividad.
6. Se debe desarrollar el sentido de propiedad de todo el proceso en la gente

La Creación de Agencias Autónomas

En un número de países, funciones gubernamentales específicas han sido sacadas del núcleo de la administración pública y han sido transferidas desde los ministerios a organizaciones separadas, las cuales operan con mayor autonomía administrativa. Esta autonomía podría traer libertad de normas de la administración pública (referente al número de personal, salarios y otras condiciones de servicio) y mayor autonomía presupuestaria de las que gozan los ministerios. En la práctica el nivel de autonomía puede diferir entre países y entre las organizaciones de un mismo país.

Las razones para la creación de agencias autónomas varían, pero incluyen la dificultad percibida de operar un servicio particular bajo las normas generales de la administración pública que se aplican a los ministerios, y el

alejamiento de la organización de la intervención política o ministerial en sus decisiones operativas. Por ejemplo, muchos países han creado agencias autónomas para la recolección de impuestos y tributos aduanales, a fin de reclutar personal externo y pagarles más alto, así como para alejarlos de la intervención ministerial. En algunos casos, los donantes internacionales pueden promover o requerir tal aproximación de enclave para servicios o actividades particulares. A cambio de la autonomía administrativa adicional, a las agencias se les ha requerido, por lo menos en teoría, ser más responsables y cumplir con las metas de mejorar su desempeño.

Pero pareciera que también ha habido algunas razones inapropiadas para su creación. La posibilidad de obviar las limitaciones de los salarios de la administración pública puede ser utilizada más para beneficio personal de la dirección y el personal, que para mejorar la prestación del servicio al público. Organizaciones con fuentes de ingresos propias pueden ser una tentadora fuente de liquidez (“cash cow”). Asimismo, los clientes pueden capturar las organizaciones, por ejemplo los productores pueden controlar las juntas de productores agrícolas y usar los fondos más para su beneficio que para el público consumidor.

Hay pruebas de que las agencias autónomas han desatado más corrupción, que van desde el nepotismo hasta salarios excesivos y malversación absoluta de los fondos. Esto refleja el hecho de que, en muchos casos, la autonomía administrativa adicional fue dada sin requerimientos de responsabilidad adicionales de rendición de cuentas y transparencia. El aumento del poder discrecional otorgado a la administración se utilizó indebidamente.

Los programas de reforma de la administración pública que se siguen ahora en un número de países, reconocen la necesidad de la rendición de cuentas de las agencias autónomas. Los programas puestos en marcha mejoraron las disposiciones a la rendición de cuentas, tales como la transparencia en la planificación corporativa y las metas de rendimiento.

Privatización

En las últimas dos décadas muchos países en desarrollo han comenzado a privatizar las empresas de propiedad del Estado, para enfrentar la ineficiencia y la corrupción en el sector paraestatal. Sin embargo, esta reforma está muy lejos de estar terminada y tiene sus propios riesgos de corrupción. No son pocos comunes los ejemplos de privatizaciones apresuradas y dudosas. Para lograr los beneficios pretendidos, el esfuerzo de la reforma debe estar enfocado en las siguientes áreas:

7. *Extensión de las reformas.* Pueden haber algunos sectores u organizaciones que aún no han sido destinados a la privatización, debido al interés de algunos actores en mantener el monopolio.

8. *Transparencia en el proceso de privatización.* Solamente la venta transparente puede obtener los mejores resultados. En muchos países, el proceso de privatización está identificado con el aumento de la corrupción a gran escala y se dice que ha creado un nexo entre los políticos, funcionarios públicos y los hombres de negocios de su preferencia.
9. *Proteger el interés del consumidor.* La privatización no debe resultar en la pérdida de los intereses legítimos de los ciudadanos. En muchos casos, no fueron incluidos los debidos resguardos y regulaciones para proteger los intereses del consumidor en los monopolios privatizados, como en electricidad y agua. Es mucho más difícil imponerlos después. El costo social de la falta de regulación del monopolio privado puede ser alto, si los servicios claves llegasen a ser muy costosos para el ciudadano común.

Las condiciones de servicio de un empleado pueden afectar significativamente su comportamiento. Existe un consenso popular de que la naturaleza de las condiciones de servicio tiene un impacto directo sobre la corrupción, con mejores condiciones de servicio es menos probable que un funcionario público sea corrupto.

Mejorando las Condiciones de la Administración Pública

Pero el mejorar las condiciones de servicio, en especial solamente los salarios, no es una condición suficiente para erradicar la corrupción. Su relevancia no debe ser ni exagerada ni subestimada en las estrategias anticorrupción. El debate está centrado en dos puntos importantes: (i) salarios adecuados, pensiones y otros beneficios en efectivo o no; y (ii) condiciones generales de trabajo y carrera. El segundo punto es abordado en la próxima sección sobre los cambios en la administración de personal. También son consideradas en esa sección la posibilidad de un método más selectivo para mejorar los salarios y las condiciones.

Remuneración Adecuada

La corrupción de pequeña escala basada en la necesidad es considerada más como una cuestión de “compensación justa” que de ética y muchos creen que un salario adecuado la eliminaría. Hay muchos estudios sobre este tema, incluyendo uno importante de 1997 del FMI. Este estudio reconoce la importancia de una remuneración adecuada para garantizar un funcionario público honesto, pero objeta su magnitud e identifica otros factores de igual importancia como el ordenamiento jurídico, la calidad de la burocracia, y la efectividad de los controles internos y externos. La relativa importancia de aumentar la remuneración a niveles adecuados sigue siendo una cuestión abierta. De hecho, el tema de los ajustes salariales es muy complejo.

En caso de no percibir un salario adecuado, el funcionario público podría buscar compensación en otros trabajos, depender de los recursos familiares, o aceptar y solicitar sobornos, si el riesgo de ser capturado es considerado

insignificante, o si la persona no considera que recibir soborno sea poco ético. Con relación a esto, los empleados podrían estar distribuidos a lo largo de un espectro de, en un extremo, personas debidamente pagadas, con un ético disgusto hacia la corrupción y temerosos de ser capturados; y, en el otro extremo, personas mal pagadas e inescrupulosas quienes no temen ser capturadas. En el medio, habría un rango de situaciones que podrían incluir:

- Personas mal pagadas con un disgusto ético hacia la corrupción, que complementan sus ingresos por medios privados lícitos.
- Personas mal pagadas, éticamente ambivalentes, pero temerosas de ser capturadas y que complementan sus ingresos por medios privados lícitos.
- Personas mal pagadas, éticamente ambivalentes, que aceptan sobornos.

La evaluación de los diseñadores de políticas sobre en qué lugar del espectro recae la mayoría de los funcionarios públicos indica el curso de las políticas de compensación del gobierno. En muchos países de la ODCE, el salario mínimo explícita o implícitamente define las necesidades sociales mínimas. Los gobiernos, al suministrarlo, buscan empujar a las personas hacia lo alto del espectro, al que nos referíamos anteriormente. En un país en desarrollo, la distribución de los empleados a través del espectro es más complejo, por consiguiente, también lo es la tarea de crear una política apropiada. Cada país tiene su propia situación específica, pero el rol de las condiciones de servicio en auspiciar la corrupción es usualmente un efecto del patrón de esta distribución.

Por lo tanto, las investigaciones sugieren que la disposición del empleado hacia la corrupción no depende solamente del salario; más bien, las actitudes éticas, el miedo a ser capturado y la presencia o ausencia de la llamada “calidad burocrática” (la satisfacción de los funcionarios públicos con sus carreras y perspectivas) son también relevantes. Por esta razón, ha sido difícil determinar un “incentivo salarial” para reducir la corrupción. Pareciera que el método más fructífero sigue siendo específico a cada país y al mismo tiempo atender los aspectos no remunerativos de las condiciones del servicio, las cuales serán discutidas en la siguiente sección de este trabajo.

La búsqueda de un criterio para definir un salario adecuado se ha vuelto más bien parcializado, entre aquellos que favorecen el uso del sector privado como estándar de referencia y aquellos que señalan las dificultades de comparar los dos sectores en un país con un alto grado de desempleo y un sector privado débil. Dadas las restricciones reales del presupuesto, una mejora gradual y consistente en los salarios reales de los funcionarios públicos parece ser la forma más realista de lograr un salario de subsistencia.

La disminución salarial es otro aspecto del tema del salario adecuado. En

Africa, por ejemplo, el diferencial entre el funcionario mejor pagado y el menos pagado oscila entre 20:1 a 30:1 antes de la independencia. Este diferencial se redujo posteriormente en nombre de la equidad y, en algunos países, hoy en día es tan bajo como 6:1. Para algunos observadores, un sueldo bajo para los altos funcionarios indica que el gobierno no toma en serio la corrupción. Sin embargo, se ha observado que los altos funcionarios obtienen más de lo que necesitan a través de la corrupción, por lo tanto un salario elevado no necesariamente contrarresta su avaricia. Además, muchas personas temen que el aumentar selectivamente los salarios a los altos funcionarios desmoralizaría a la mayoría de los funcionarios públicos, y aseveran que el gobierno debe primero mejorar los niveles generales de salario y luego restablecer gradualmente un diferencial salarial razonable .

Una vez definidos un salario adecuado y el diferencial salarial, surge la pregunta de la viabilidad financiera. En el pasado las reformas de la administración pública han tratado de crear más recursos para la descompresión y los aumentos salariales, al rebajar el tamaño y reducir los gastos del paquete de cesantía; disminuyendo el número de ministerios y eliminando los trabajadores fantasmas. De esta manera, al mantener la nómina salarial más o menos igual, se esperaba que el gobierno pudiera pagarle más a los funcionarios públicos que quedaban. En algunos casos esto ha funcionado, como en Uganda, pero en algunos casos esto no ha sido así, como en Malawi donde los ministerios no devolvieron los recursos al Tesoro después de la reducción de gastos.

Se han intentado otros métodos para adecuar la remuneración, pero estos han tenido poco impacto. La monetización de las prestaciones sociales, tal como disponer de una casa o un vehículo, se están probando en muchos países, pero sus resultados aún no están claros. También se está usando un pago relacionado con el rendimiento, pero los resultados en muchos de los casos no son significativos. El mejor método pareciera ser una mejor administración de los recursos disponibles y la búsqueda de una política a largo plazo de ajuste salarial.

Mejorando Selectivamente las Condiciones en el Centro de la Administración Pública

La literatura sobre la reforma de la administración pública sugiere que el desarrollo sistemático de y la inversión en el núcleo de la administración pública ayuda a reducir la corrupción. Un método para la construcción de un núcleo de administración pública es a través del señalamiento de los servicios claves para mejorar las condiciones. Si los salarios adecuados han de ser adoptados gradualmente para reducir la corrupción, los servicios claves como aquellos vinculados al ordenamiento jurídico, administración general, administración financiera y la instauración de políticas económicas, pueden ser los primeros beneficiados con los salarios más altos así como con los más altos estándares (recompensas y sanciones) de comportamiento.

Al mismo tiempo, las funciones de rendición de cuentas y de control de la administración pública pueden ser establecidas en las instituciones claves, las que proporcionaría liderazgo sobre el resto de la administración pública. Ellos pueden tener amparo legal para resistir mejor las presiones políticas, y a su reclutamiento, entrenamiento y condiciones de servicio puede dársele mayor prioridad. (ej. Comisión de Servicios Públicos, Organismo de Auditoría, Autoridad de Rentas). Pero la creación de tales islas de privilegio puede crear dificultades dentro del resto de la administración pública, por lo menos al comienzo.

Cambios en la Administración de Personal

Los objetivos de un sistema de administración de personal son crear una estructura que permita conseguir lo mejor del contrato de trabajo, tanto para el gobierno como para los empleados. Usualmente un empleado público es un empleado permanente y se espera que actúe de forma consistente con el contrato y el rol del funcionario público. A cambio, el empleado espera ciertos beneficios tales como seguridad en el cargo, nombramientos justos y relevantes, fijación de salario de manera predecible, aumentos salariales a tiempo, oportunidades de ascensos, pensión y otros beneficios directos o indirectos. Para institucionalizar esta reciprocidad, los gobiernos crean varias instituciones como los Ministerios de Servicio Público o Comisiones y departamentos de personal en los ministerios. Se desarrollan normas y regulaciones y prácticas de recompensa y sanción. Todas esas normas, a pesar que incluyen la importancia de la eficiencia, declaran el uso de la oficina pública para el lucro personal como un incumplimiento de las normas y especifican formas para manejar tal incumplimiento.

Por lo tanto, un país con una administración pública corrupta e ineficiente debe examinar el funcionamiento del sistema de administración de personal, determinar la naturaleza de cualquier falla y encontrar métodos para reformarla. La literatura correspondiente identifica tres áreas importantes en la administración de personal, las cuales podrían directa o indirectamente ser asociadas con la corrupción:

10. falta de, o falla en la implementación de controles internos claros de anticorrupción
11. insatisfacción de los funcionarios públicos con sus carreras o perspectivas
12. interferencias políticas u otras en el reclutamiento.

Controles Internos Contra la Corrupción

Normas inadecuadas o deficiencia en su implementación asisten a la corrupción. En particular, mucha de la corrupción a pequeña escala podría ser controlada al mejorar las normas y asegurar su debida implementación por parte de los altos funcionarios.

Una estrategia efectiva de anticorrupción dentro de una organización implica los siguientes componentes: (i) recibir y procesar las quejas; (ii) realizar una investigación; (iii) tomar una decisión o emitir un juicio; (vi) apelar a los procedimientos; y (v) posible prosecución de un juicio penal.

Otro aspecto de la ineficacia de los controles internos contra la corrupción es la disyuntiva, en muchos de los casos, entre los controles internos y externos. La auditoría es un buen ejemplo. Las oficinas gubernamentales son renuentes a incluir una auditoría externa aún cuando saben que tienen serios problemas. En la mayoría de los casos, las pesquisas realizadas dentro de una oficina sobre quejas o sospechas, no conllevan a una auditoría externa especial sistemática o a una imputación. Para salvar la reputación de la organización, las pesquisas se manejan internamente y no son llevadas a sus fines lógicos. La misma mentalidad prevalece en el manejo de la agencia anticorrupción. La sociedad civil, la cual se espera que juegue un papel central en controlar la corrupción, casi nunca tiene influencia en estas gestiones. Existe una necesidad de revisar la interfaz entre la Oficina de Auditoría General, los Comités de Cuentas Públicas, las agencias anticorrupción, y oficinas gubernamentales, en la aplicación de los controles internos.

Insatisfacción con las Carreras y Perspectivas

Un sistema de personal funcionando deficientemente crea desmotivación en la administración pública, alberga discordia y una pobre auto imagen. Los sistemas deficientes para compensar los agravios, ascensos injustos, políticas opacas o arbitrarias en la reducción de gastos, estructuras y niveles de servicios caóticos, y la administración deficiente de los archivos, son algunas de las causas de la desmoralización. Mientras que la literatura sobre esta causa es más bien general, las evidencias sugieren una alta probabilidad de corrupción por parte de los funcionarios públicos quienes están insatisfechos con sus trabajos o inseguros de su futuro.

Una encuesta sobre el comportamiento de los funcionarios públicos en asuntos de personal en Europa Oriental y Central sugiere que los empleados que temían ser despedidos eran propensos a ser más corruptos. En Ghana, el destino de miles de funcionarios estuvo sin decidirse por algunos años, lo cual se dice tuvo un efecto negativo en la moral general de los funcionarios públicos.

Pero lo más insatisfactorio para un funcionario público es tener que pagar sobornos para obtener derechos, tales como salarios, adelantos o una casa en alquiler. Esto puede disminuir sus inhibiciones para involucrarse en corrupción.¹ En tales circunstancias, cierto personal honesto podría irse y algunos podrían disminuir sus propios estándares éticos, tomando venganza en el sistema.

¹ Las recientes Encuestas sobre Prestación de Servicio del Banco Mundial (World Bank Service Delivery Surveys) presentan una imagen sombría en este aspecto, según las afirmaciones de un alto porcentaje de funcionarios de que fueron obligados a pagar tales sobornos.

Asimismo, se ha encontrado una correlación positiva entre los altos niveles de satisfacción con las carreras y perspectivas (algunas veces llamadas “calidad de la burocracia”), y una administración más eficiente y menos corrupta. El mantener la satisfacción de los empleados es por lo tanto un área importante en la reforma de la administración pública. Este debe ser un indicador esencial del desempeño de un sistema de administración de personal.

Interferencias Políticas u Otras en el Reclutamiento

Dados los niveles de desempleo en los países en desarrollo, las personas están dispuestas a pagar a los políticos o a los funcionarios que controlan el reclutamiento para conseguir un cargo gubernamental. Si además del salario, hay la posibilidad de ganar dinero a través de prácticas corruptas, el nivel de pago aumentará. Las consecuencias de esto están claras. Si el reclutamiento se hace basándose en otra cosa que no sea el mérito es difícil evitar la corrupción sistémica. Sostener el mérito en el reclutamiento y los ascensos es muy importante para combatir la corrupción. La cuestión es tan importante que en algunos casos la sociedad civil ha exigido la intervención de colaboradores internacionales para asegurar la selección de personas calificadas para las posiciones de más alto nivel.

En esta área es evidente que el papel independiente de las Comisiones de Servicio Público es importante. Asimismo, es importante la capacidad de los funcionarios públicos para apelar razonablemente ante alguna autoridad de revisión independiente sobre los nombramientos y los ascensos.

Otras Reformas para la Administración de Personal

Otras reformas para introducir sistemas de administración de personal más modernos y basados en rendimiento también podrían tener implicaciones en los niveles de corrupción. Estos incluyen:

- especificaciones claras de responsabilidades o descripción de la posición. Si los funcionarios públicos no están trabajando en tareas claramente identificadas, se incrementa la posibilidad de actividades irregulares que conllevan a la corrupción.
- sistemas estandarizados de clasificación de cargos para asegurar la debida relación entre los salarios pagados por diferente tipos de trabajos y la paridad de los salarios por el mismo tipo de trabajo. La corrupción puede ocurrir a través de la fijación de salarios indebidamente altos, a menos que haya un sistema estandarizado de clasificación de cargos, y este sistema es debidamente usado y aplicado.
- evaluaciones constantes del rendimiento de cada miembro del personal. Si es realizado profesionalmente y con integridad, tales evaluaciones pueden revelar el rendimiento deficiente, el cual puede reflejar la

incapacidad de atender las obligaciones porque se están realizando “otras actividades” ilegales en el sector privado, o el nombramiento de personas no calificadas por medio de corrupción o nepotismo. Pero es importante que dichas evaluaciones de rendimiento tengan consecuencias; si los que rinden deficientemente no son removidos o disciplinados, el sistema tendrá poco impacto.

- Los cargos por contrato con término fijo para los altos funcionarios públicos. Las designaciones por contrato pueden tener un nítido enfoque en el rendimiento y por lo tanto desalentar la corrupción; sin embargo la carencia de un nombramiento definitivo podría alentar una visión a corto plazo que preste poca atención a las cuestiones éticas. Por lo tanto el impacto, si hubiese alguno, que tendrían las designaciones por contrato en la corrupción sigue siendo una cuestión pendiente.

En cualquier estrategia anticorrupción, asegurar la toma de conciencia de los aspectos éticos de la corrupción juega un papel importante. Muchos países han creado marcos éticos, que cuales tratan de definir los aspectos éticos de la administración pública. Tales marcos buscan socializar y educar a los funcionarios públicos en vez de sólo definir y aplicar las normas. La aceptación de los valores informales actuales que absuelven al individuo de culpabilidad moral, es probablemente el obstáculo más importante para lograr que el funcionario público se comprometa en luchar contra la corrupción.

El desarrollo de un ambiente ético es un proceso lento y tiene una justa posibilidad de éxito sólo si es parte una estrategia integral. La mera retórica sobre los valores éticos sin acciones concretas puede ser contra productiva, generando más cinismo. Una vez creados, los códigos de conducta ética requieren de su aplicación.

En muchos países, los marcos éticos cubren a todos los funcionarios del sector público, no solamente a los principales funcionarios públicos. Se le ha dado bastante importancia el identificar los elementos que pueden actuar como incentivos del buen comportamiento y desincentivar la corrupción. Los elementos de un marco ética, a veces llamado infraestructura ética, comprende:

- Organismos que coordinen
- Marco legal
- Mecanismos de rendición de cuentas
- Códigos de conducta
- Socialización profesional
- Condiciones del servicio público
- Compromiso político
- Participación y escrutinio del público

Creando Estructuras Éticas en la Administración Pública

La combinación de estos componentes dependerá de la cultura del país y del sistema político-administrativo, y de las iniciativas pasadas en fomentar la ética. Tales infraestructuras éticas son nuevas aún en los países de la ODEC y es muy prematuro comentar sobre su efectividad. Pero como cualquier otra herramienta, su efectividad depende de si son comprendidas y empleadas consistentemente.

En este respecto, es importante el papel de los organismos de coordinación en asumir el liderazgo en la promulgación de éticas en la administración pública. Estas pueden ser oficinas existentes encargadas de la gerencia de la administración pública o se pueden crear nuevas oficinas. Estas educan al público y a los funcionarios públicos, aumentan la concientización en asuntos éticos, y apoyan el desarrollo de habilidades en análisis ético.

Los códigos de conducta también son importantes para llevar comportamiento del individuo a la conformidad con las expectativas éticas generales. Un código de conducta estándar tiene requerimientos en las siguientes áreas:

13. declaración de bienes
14. declaración de conflicto de intereses
15. normas sobre recibir regalos
16. juramentos de honestidad e imparcialidad
17. ordenanzas ciudadanas, estableciendo los requisitos para servir a los ciudadanos

Estos códigos comprenden nuevos valores fundamentales, los cuales acentúan la eficiencia, la orientación al cliente y la rendición de cuentas, conjuntamente con los valores fundamentales tradicionales tales como honestidad, integridad, equidad e imparcialidad. En resumen, esto significa que el funcionario público necesita estar imbuido más que antes de un amplio margen de valores.

Denuncias

El ser testigo de un acto indebido crea importantes problemas éticos así como legales. Mientras que los países difieren en sus respuestas a estos temas, hay un acuerdo general en que denunciar o informar sobre un hecho indebido es un mecanismo importante para disminuir la corrupción y mejorar la prestación del servicio.

Hay muchas formas de denunciar. Los informes pueden venir de un funcionario público así como de un usuario/cliente. Pueden tomar la forma de rehusarse a manejar una transacción donde se sepa que existe corrupción, o de filtrar información a los medios de comunicación. Más directamente,

podría involucrar reportar acciones indebidas a funcionarios de confianza, o por la vía del registro de quejas. Los gobiernos pueden facilitar las denuncias al aumentar la transparencia en la toma de decisiones para que tanto los funcionarios público como los ciudadanos puedan detectar y reportar hechos indebidos.

Debido a su potencialmente importante papel, la denuncia ha sido un núcleo en la reforma en muchos de los países de la ODEC. Se ha reportado en Holanda y Austria una disminución de la corrupción después de introducirse las normas de informantes. Es generalmente aceptado que una fuerte presencia de denuncias es una indicación de un alto nivel de concientización y seriedad para combatir la corrupción.

El éxito de un sistema de información depende de muchos factores, los cuales varían de país a país. Las denuncias siempre han sido problemáticas para los funcionarios públicos quienes trabajan dentro de las nociones tradicionales de lealtad hacia los superiores y solidaridad con los colegas. Quien reporta hechos indebidos puede ser considerado un mal miembro del equipo y su carrera podría verse adversamente afectada. Tal presión puede ser disminuida requiriendo legalmente el reporte de cualquier hecho indebido que sea observado, como en los Estados Unidos. También podría ser de ayuda el proporcionar protección legal. Pero, solamente el reportar los hechos indebidos lograría poco, al menos que se actúe sobre el caso reportado y que los altos funcionarios estén comprometidos en tratar el problema. El escribir una carta anónima podría ayudar a sobrellevar algunos de los problemas mencionados anteriormente, pero muchos países prohíben iniciar acciones sobre la base de información anónima ya que ésta puede fácilmente ser mal usada.

La denuncia es un tema complejo y su éxito depende no sólo de las normas formales sino igualmente de la voluntad y competencia de los altos funcionarios públicos. En cualquier caso, la cultura del silencio, que a menudo rodea las prácticas corruptas, necesita ser cambiada.

Las reformas de la administración pública en muchos de los países desarrollados y en algunos de los países en desarrollo, incluyen movimientos para mejorar la calidad del servicio y la forma en la cual es tratado el público por los funcionarios. Estas podrían ayudar a disminuir la corrupción.

**Un Gobierno Más
Orientado al
Ciudadano**

Iniciativas para un Servicio de Calidad

La deficiente calidad del servicio es una característica frecuente del sector público en la prestación de servicios —el servicio podría no llegarle a quienes se intenta suministrar, podría no satisfacer las necesidades del receptor, podría no ser suministrado en un tiempo prudencial y ser de difícil acceso—, cualquiera de los procedimientos, físicos o burocráticos, requieren un considerable llenado de formularios, aprobaciones numerosas y un tiempo de

espera.

Cualquiera que sea la razón, la deficiente prestación de servicios frecuentemente refleja la cultura de la administración pública, la cual está más centrada en los asuntos internos de acatamiento de normas o en promover su propio estatus y condiciones, que en proporcionarle un servicio al público —bien si es proporcionando tratamientos de salud, haciendo transferencias de pagos o emitiendo licencias o permisos. En esta cultura, los ciudadanos o usuarios no son considerados como poseedores de algún derecho particular a un nivel o calidad del servicio y los funcionarios públicos tienen una considerable discrecionalidad para elegir el nivel o calidad de servicio que prestan, si es que existe alguno. Los funcionarios públicos podrían representarse a ellos mismos como haciéndole un favor al ciudadano al proporcionarle el servicio. Los ciudadanos o usuarios pueden encontrar necesario pagarle al funcionario público para recibir el servicio o un nivel o calidad particular del mismo.

Como medios para mejorar la calidad del servicio y combatir las prácticas de corrupción, algunos gobiernos están adoptando “Ordenanzas Ciudadanas” o Declaraciones de Estándares de Servicios, bajo los cuales se promulga públicamente que el ciudadano/usuario tiene derecho a un nivel particular o de calidad de servicio. Pero para que tal método sea efectivo, es necesario educar tanto a los funcionarios públicos como a la sociedad civil y cambiar el comportamiento y las expectativas; el público podría no esperar un buen nivel de servicio y no estaría acostumbrado a quejarse si no lo recibe. Cambiar esta cultura puede llevar tiempo. Mecanismos asociados necesarios son el fijar objetivos claros en la calidad del servicio y reportar el real desempeño en comparación con estos objetivos, consultar con los ciudadanos sobre aspectos clave de la prestación del servicio, y crear mecanismos efectivos de quejas y corrección. Es igualmente importante que la “orientación al cliente” no se convierta en una “captura del cliente”; el gobierno en vez del cliente es quien debería normalmente tener la última palabra sobre el nivel y la calidad del servicio a ser fijado. Además, esto no es un derecho legal, sino más bien una afirmación de lo que los ciudadanos/usuarios razonablemente esperan recibir.

Una iniciativa importante para promocionar un servicio de calidad para reducir la corrupción podría ser la simplificación administrativa. Eliminando la documentación o las aprobaciones innecesarias para obtener servicios, el número de “porteros”, cada uno de los cuales podría requerir algún pago o “renta” antes de dar la aprobación podría reducirse,

Los comprobantes son otro mecanismo de prestación de servicio que podría otorgar más poder a los ciudadanos/usuarios. Estos les proporcionan a los ciudadanos/usuarios derechos sobre los servicios, como la inscripción en un colegio o recibir tratamiento médico. Los ciudadanos/usuarios simplemente

presentan un comprobante para obtener el servicio correspondiente. El ciudadano/usuario de esta manera tiene la opción de cuál institución educativa o médica desea usar, lo cual aumentaría el cuidado de los proveedores de servicio, ya que ellos no reciben financiamiento para proseguir a menos que atraigan usuarios. Los comprobantes son usados en algunos países en desarrollo, pero su aplicación en los países en desarrollo requerirá de un vasto número de proveedores alternativos de servicios.

Criterios para la Toma de Decisiones

Las posibilidades de corrupción también aumentan cuando criterios claros para la toma de decisiones en casos particulares (ej. elegibilidad para una jubilación o un permiso) no están claramente establecidos o no son transparentes —conocidos y comprendidos tanto por los funcionarios públicos como por el público en general. A este respecto, la transparencia en la toma de decisiones es un importante requisito previo para la creación de un ambiente en el cual se desalientan las conductas lesivas. Si no existen normas claras, la discrecionalidad que se otorga al funcionario público puede alentar la corrupción. Además debería haber alguna disposición de apelaciones para los individuos en contra de tales decisiones administrativas, a un nivel sencillo a través de la posibilidad de solicitar una revisión interna de la decisión, y a un nivel más alto para impugnar una decisión ante un tribunal o hasta en un juzgado.

La complejidad administrativa innecesaria también puede contribuir a la corrupción. Si los criterios respecto a un servicio en particular es demasiado complejo, no podrían ser comprendido, por lo tanto aumenta la discrecionalidad en la toma de decisión del funcionario público y la posibilidad de soborno. La falta de un personal entrenado también va a exacerbar este problema; por ejemplo, si la mayoría de los funcionarios públicos, incluyendo sus supervisores, no comprenden las normas que se les pide administrar, no puede haber expectativa en una toma de decisión sensata y los ciudadanos pueden esperar tener que pagar sobornos para lograr la decisión deseada.

Sin embargo, también es necesario reconocer que los funcionarios públicos con mayor discrecionalidad para decidir casos específicos pueden ser más consistentes con el enfoque de orientación el cliente —“una misma talla no les sirve a todos.” Pero tal discrecionalidad tiene que ser ejercida de acuerdo a criterios claros y hacer totalmente responsable al funcionario público por el ejercicio de esa discrecionalidad.

En un número de países, existen considerables desarrollos para mejorar el funcionamiento del gobierno a través de los cambios en la administración pública, para estar más centrados en los resultados. (Varios términos, incluyendo “administración basada en resultados” son utilizados para describir

**Iniciativas para una
Administración por
Desempeño**

estos procesos.) El funcionamiento del gobierno puede cubrir temas sobre la calidad de servicio, eficiencia operativa y la efectividad de las organizaciones o programas en lograr sus objetivos. Claramente, la corrupción, sea que implique el robo del dinero público o el suministro deficiente del servicio asociado a menudo con la corrupción, reducirá los niveles medidos de desempeño. Por ejemplo, el pago de precios excesivos por algunos insumos se descubriría a través de unidades de medidas de costos, las cuales serán más elevadas de lo normal. Esto puede ser particularmente importante cuando el desempeño es evaluado o comparado entre organizaciones. Las evidencias sugieren que la comparación puede ser un importante impulsor de cambios.

Pero el problema de los sistemas de administración por desempeño radica en sus consecuencias; a saber, si un pobre desempeño demostrado impulsará los esfuerzos por mejorar el desempeño, incluyendo atacar la corrupción. Pero una vez más, esto requiere de un ambiente administrativo en que existan incentivos o presiones para desempeñarse bien. Un ambiente como tal generalmente toma tiempo para crearse. Pueden introducirse como parte de ello, sistemas de pago basados en el desempeño para los ejecutivos principales y otros altos funcionarios.

Sin embargo, hay un número de advertencias asociadas con el método de administración por desempeño. Es importante que los aspectos correctos del rendimiento sean medidos y que los objetivos sean fijados en niveles adecuados. Si se miden cosas inapropiadas o se fijan objetivos en niveles muy fáciles, estos podrían alentar la corrupción allí donde los nombramientos y pagos a ejecutivos principales dependen de lograr los objetivos de desempeño. Aún más, para permitir a los administradores mejorar el desempeño, ellos requieren de una adecuada autonomía y flexibilidad en la administración presupuestaria y de personal. No obstante, otorgarle mayor autonomía operativa a los gerentes, puede crear oportunidades para la corrupción. Por consiguiente es importante que al otorgar mayor autonomía o discrecionalidad ésta esté acompañada de mayor Rendición de cuentas.

Conclusión

En muchos países en desarrollo, las reformas de la administración pública no han logrado sus metas, más que por problemas de diseño, por problemas de implementación. La clave de la cuestión es la aplicación en donde prevalecen las normas informales. Con tiempo, los sistemas informales crean sus propios valores y se resisten a los cambios.

La experiencia en las reformas de la administración pública indica que uno no debe separar artificialmente los tres bien conocidos males de funcionamiento del Estado—ineficiencia, ineficacia y corrupción. Una administración pública de buen desempeño está libre de corrupción, es eficiente y efectiva. Una disfunción crea otra.

En anteriores reformas de la administración pública no se establecieron indicadores explícitos de desempeño para las medidas de reformas. Existe la necesidad de instituir indicadores anticorrupción y de eficiencia, para evaluar y mejorar los esfuerzos de la reforma, además de crear herramientas para medir la aplicación.

Los cambios en el contexto de la gobernabilidad requieren que la administración pública se adapte a los tiempos de cambio, pero aún en una economía de mercado, la administración pública debe jugar un papel protagónico. Para jugar este papel necesita cambiarse así misma. Sólo una burocracia eficiente, efectiva y honesta puede emprender esta transición.

Lecturas

- Banerji, Abhijit V. *A theory of misgovernance*, IRIS Papel de Trabajo No. 126, 1994.
- Constitution of the Republic of Uganda*, 1995.
- Clague, Christopher, ed.: *Institutions and Economic Development*, The John Hopkins University Press, Baltimore 1997.
- EDI Evaluation Studies, *EDI's Anti-corruption Initiatives in Uganda and Tanzania: A mid-term evaluation*, 1998.
- The Economist Intelligence Unit, *Country Profile: Ethiopia 1998-99*.
- Estache, Antonio and David Martimort. *Politics, Transaction Costs and the Design of Regulatory Institutions*, Policy Research Working Paper 2073.
- ICCA, *Community Attitudes to Corruption and ICAC*, Austria, 1996.
- IMF, Policy Framework Papers, *Ethiopia, 1998/99-2000/01*.
- IMF, Policy Framework Papers, *Malawi, 1998/99-2000/01*.
- IRIS, *Governance and the Economy in Africa, Tools for analysis and Reform of Corruption*.
- Kpundeh, Sahr and Petter Langseth, eds. *Uganda Workshop of Parliamentarians on Good Governance for Sustainable Development*, (Workshop Proceedings), Kampala, 1997.
- Langseth, Petter. *Good Governance in Africa: A Case Study for Uganda*, EDI Working Papers, 1997.
- Langseth, Petter and Rick Stapenhurst. *National Integrity System Country Studies (Uganda and Tanzania)*, EDI Working Papers, 1997.
- Lienert, Ian and Jitendra Modi, *A Decade of Civil Service Reforms in Sub-Saharan Africa*, IMF, WP/97/179, 1997.
- Marks, Christophe *Decentralisation and the Potential for effective municipal governance in Senegal*, IRIS Working Paper No.133, 1976.
- Nunberg, Barbara. *Managing the Civil Service*, World Bank Discussion Papers, No.204, 1995.
- . *Rethinking Civil Service Reform: An agenda for smart government*, 1997.
- . *Managing the Civil Service Reform*, World Bank Discussion Papers, No. 204.
- Nunberg, B. and John Nellis. *Civil Service Reform and the World Bank*, World Bank Discussion Papers, No.161.
- Ouattara, Alassane D. *Views and Commentaries, Africa: An agenda for the 21st century*, IMF, 1999.
- PUMA, OECD, *Public Management Reform and Economic and Social Development*, 1998.
- PUMA, OECD, *In Search of Results: Performance Management Practices*, 1997.
- PUMA, OECD, *Responsive Government; Service Quality Initiatives*, 1996.
- PUMA, OECD, *Ethics in the Public Service: Current Issues and Practice*, Occasional Papers No. 14, 1996.
- Stapenhurst, R. and Sahr J. Kpundeh, eds. *Curbing Corruption: Towards a Model for Building National Integrity*, EDI Development Studies, 1999.
- Report of the Presidential Commission of Inquiry Against Corruption in Tanzania* (the Warioba Report), 1996.
- Recommendations for strengthening the anti-corruption programme, Uganda*, PRSD Anti-Corruption Series No. 1, 1998.
- Towards a National Institutional Review for Ethiopia*, Draft for internal discussion, 1999.
- The United Republic of Tanzania, *The National Integrity System in Tanzania* (Workshop Proceedings), 1995.
- Van Rijckeghem, Caroline and B. Weder, *Corruption and the Rate of Temptation: Do low wages in the Civil Service cause corruption*, IMF Working Paper, 97/73, 1997.
- World Bank. *Civil Service Reform: A review of the World Bank Assistance*, OED Report No. 19211, 1999.
- . *Governance and Structural Adjustment in Ghana*, Papel de Trabajo del Banco Mundial 1995.
- . *Governance Approach to Civil Service Reform in Africa*, Papeles Técnicos del Banco Mundial, No.225, 1997.
- . *Government Employment and Pay: A global and regional perspective*, World Bank Policy Research Working Paper 1771, 1997.
- . *An international statistical survey of government employment and wages*, WBPRWP 1806, 1997.
- . *Malawi: Support to the Government of Malawi's anti-corruption programme*, PRSPU (Africa Region), Nov. 1998.
- . *Corruption and Political Finance in Africa*, PRSPU, Africa Region, 1998.
- . *Support to the Government of Tanzania's Anti-Corruption Programme*, PRSPU, 1998.

PARLAMENTOS: HERRAMIENTAS Y TAREAS PARA CONTROLAR LA CORRUPCIÓN

ROBERT MILLER, CENTRO PARLAMENTARIO Y RICK STAPENHURST,
INSTITUTO DEL BANCO MUNDIAL, EDS.¹

Los Parlamentos y los parlamentarios tienen un rol crucial que jugar en el establecimiento de un ejemplo de integridad y en procurar hacer al gobierno responsable por sus acciones. Los Parlamentos son un componente clave de cualquier Sistema de Integridad Nacional. ¿Cuáles son los roles y responsabilidades de los parlamentarios en este proceso? ¿Cómo pueden las asambleas legislativas y los parlamentarios contribuir a controlar la corrupción global?

La voluntad política es uno de los elementos más cruciales en cualquier Sistema de Integridad Nacional. Parlamentos pueden aprobar legislaciones anticorrupción, pero eso será enormemente inútil si no existe la voluntad política para usarla. ¿Cómo podría hacer un Parlamento para convencer al gobierno y a otros actores institucionales de la necesidad de combatir la corrupción y asegurar la voluntad política para garantizar el éxito?

Los Parlamentos primero deben demostrar su propio compromiso de combatir la corrupción, asegurando su integridad personal y la del Parlamento. En este esfuerzo, los parlamentarios promulgarían leyes sobre la reforma del financiamiento de campañas, incluyendo declaraciones públicas de las contribuciones y gastos durante las campañas electorales. Ellos también establecerían códigos de conducta, harían declaraciones de bienes y establecerían disposiciones de seguimiento, para asegurar que no son vistos como utilizando sus posiciones para participar en prácticas corruptas. Los niveles de pagos deben ser transparentes y deben implementarse efectivos principios de conflicto de intereses. Los mecanismos tales como la destitución de funcionarios también deberían promulgarse, para asegurar más la rendición de cuentas.

La cuestión de la inmunidad parlamentaria también necesita ser tratada. Los parlamentarios no deberían estar sujetos a enjuiciamiento por cosas dichas o

**Creando la
Voluntad Política
para Combatir la
Corrupción**

¹ Este capítulo fue extraído del folleto "Controlando la Corrupción: Manual del Parlamentario", que fue el resultado de los Seminarios Laurentian de 1998-2000 sobre el Rol de las Asambleas Legislativas en el Control de la Corrupción, organizado conjuntamente por el Centro Parlamentario (Canadá) y el Instituto del Banco Mundial.

Controlando la Corrupción:
Hacia una estrategia integrada
Instituto del Banco Mundial,
Washington, D.C. 2001
www.fightcorruption.org

hechas en los debates parlamentarios o en reuniones de comités. Sin duda, el principio del privilegio parlamentario es esencial, si los Parlamentos deben ser efectivas en que el gobierno rinda cuentas. Sin embargo, más allá de esto, los parlamentarios deben ser sujeto de enjuiciamiento como cualquier otro ciudadano, sí ellos estuviesen involucrados en actividades criminales.

Debe recordarse que no hay nada corrupto en que los parlamentarios trabajen en beneficio de sus electores. Esa es una de sus responsabilidades. El problema surge cuando los parlamentarios aceptan pagos ilícitos por hacer su trabajo. Si van a ser efectivos en controlar la corrupción, los parlamentarios primero deben dar un buen ejemplo.

En cuanto sea posible, los parlamentarios necesitan actuar juntos multipartidariamente, sobre la agenda anticorrupción. Esto es difícil, dadas las presiones políticas que circundan el tema de la corrupción. Sin embargo, dejar de utilizar este enfoque se corre el riesgo de que el problema se politice y sea usado tanto por el gobierno como por las bancadas de la oposición, para desacreditar al otro lado. En estas circunstancias, se bloquea el esfuerzo para crear voluntad política, se debilitan los esfuerzos anticorrupción y se refuerza el cinismo público.

Los parlamentarios pueden usar su talla como figuras públicas para condenar las prácticas corruptas, atraer el apoyo popular a los esfuerzos en combatir la corrupción, y luchar en contra de prácticas corruptas en sus espacios electorales. De esta forma, los parlamentarios pueden demostrar su compromiso con la ciudadanía y los principios de buena gobernabilidad, en lugar de la constante lealtad a los partidos y facciones.

Los parlamentarios también deben crear alianzas con la sociedad civil, un socio esencial para convencer a los líderes políticos de la necesidad de iniciativas anticorrupción efectivas. Del mismo modo, las organizaciones de la sociedad civil deben aliarse con los medios de comunicación independientes para presionar al gobierno para que cooperen con los que apoyan la reforma.

La sociedad civil necesita un Parlamento y unos parlamentarios con mentes orientadas en contra de la corrupción, si van a jugar un rol vital en la reforma del gobierno. Todos los parlamentarios, independientemente de su afiliación política, deben asegurar que las leyes que aprueban respetan las libertades civiles. Medidas legislativas tales como disposiciones en cuanto a la libertad de información e informantes, también deben ser apoyadas. Finalmente, los parlamentarios tienen la responsabilidad de exponer y denunciar la corrupción, educar al público, asegurar que la sociedad civil tenga las herramientas para ser efectiva, y trabajar en asociación con ella para asegurar la transparencia y la rendición de cuentas.

La rendición de cuentas ha sido descrita como el “requisito previo fundamental para prevenir el abuso de poder y para asegurar que el poder esté dirigido hacia el logro de los objetivos nacionales ampliamente aceptados, con el mayor grado posible de eficiencia, efectividad, probidad y prudencia.” Lo que se pretende con la rendición de cuentas es informar a los ciudadanos el por qué y el cómo de los procesos y elecciones de las políticas, de forma que ellos estén en capacidad de juzgar y responder a las acciones del gobierno.

Asegurando la Rendición de Cuentas

La democracia parlamentaria llama a los líderes y mandatarios a rendir cuentas. Dado que la corrupción prospera en el secreto, es esencial un gobierno abierto y responsable. Los Parlamentos necesitan preocuparse de cómo las leyes son elaboradas, implementadas y administradas, porque con el secreto viene el potencial para la corrupción y la mala administración.

La rendición de cuentas parlamentaria está en el corazón de la responsabilidad ministerial. Ésta incluye: rendición de cuentas política por las políticas y otros actos y decisiones; rendición de cuentas administrativa por el manejo y administración de programas y servicios públicos; y rendición de cuentas financiera por los gastos de los fondos públicos. Una de las fortalezas del gobierno parlamentario es que coloca la responsabilidad en un grupo pequeño e identificable —el gabinete, al cual la asamblea legislativa hace rendir cuentas directamente. Es a través de esta función de asegurar la rendición de cuentas que el Parlamento está en mejores condiciones para ayudar a controlar la corrupción.

Existe una variedad de herramientas que los Parlamentos tienen a su disposición para controlar la corrupción. Estas forman parte del sistema de rendición de cuentas por el cual el gobierno y sus acciones son juzgadas. La rendición de cuentas final es ejercitada ante el electorado, cuando apoya o rechaza a un gobierno en una elección.

Herramientas Parlamentarias

Si un gobierno se vuelve corrupto y los parlamentarios son efectivos en hacerlo responsable, el gobierno pagará el precio de la pérdida de apoyo y, finalmente, la pérdida de poder. El desarrollo y consolidación de partidos políticos resonantes y parlamentarios compitiendo por el apoyo público son quizás mejor garantía contra la corrupción que la más elaborada legislación anticorrupción.

En la búsqueda de controlar la corrupción, los Parlamentos deben adaptarse al tamaño y alcance del gobierno moderno. Los parlamentarios también deben luchar con los asuntos cada vez más complejos que la globalización ha introducido en la puesta en práctica de las políticas. La variedad de políticas, los rápidos cambios de ellas y la confusa multiplicidad de objetivos que las políticas buscan alcanzar se combinan con estas dificultades fundamentales.

En un sistema político de ideal rendición de cuentas, los que poseen la autoridad expresan los objetivos específicos de las iniciativas, el los estándares de desempeño, y los resultados comparados con las expectativas, lo que se ha aprendido y cómo ha sido aplicado. Pero en la práctica, es casi imposible que los sistemas de rendición de cuentas sean tan precisos o metódicos como eso. Los Parlamentos deben asegurar que existan mecanismos de control y equilibrio efectivos, y estimular una ciudadanía atenta. para garantizar la responsabilidad apropiada. Si los parlamentarios van a comenzar a entender los complejos problemas de las políticas actuales, también deben aumentar y facilitar su acceso a la información a través de los servicios independientes y confiables de investigación e información parlamentaria.

La rendición de cuentas difiere del control directo. En vez de tener un sinnúmero de controles directos y regulaciones, un buen sistema de auditoría combinado con Parlamento vigilante y activo, ayudará a asegurar la rendición de cuentas. Los parlamentarios deberían trabajar en el desarrollo de sistemas que revelen los objetivos y resultados de los programas, y que aseguren presupuesto, administración y rendición de cuentas adecuados en el sistema financiero.

Esto incluiría un marco legislativo que define las intenciones del gobierno y regule los poderes y autoridad del ejecutivo. Esto también incluiría comités fuertes y activos, inclusive los Comités de Finanzas y Contabilidad Pública, que sean capaces de examinar los convenios celebrados con instituciones financieras internacionales (IFI), monitorear la implementación de la legislación anticorrupción por el ejecutivo y asegurar que la implementación de políticas tales como la privatización, se realizan de forma transparente. Todos los comités deben tener poderes de investigación que les permita el acceso a las cuentas, registros y otra documentación del gobierno, para garantizar la rendición de cuentas en los gastos gubernamentales y la administración de programas y servicios. Las reuniones de los comités deben ser abiertas al público y los medios de comunicación, de forma tal que se pueda lograr la más completa exposición posible. Los Parlamentos deben trabajar para asegurar que los gobiernos responderán a y actuarán siguiendo las recomendaciones de los comités.

Las instituciones vigilantes independientes que reportan al Parlamento tales como Auditores-Generales y la Defensoría del pueblo, sirven para complementar y reforzar el trabajo de los comités parlamentarios. Los Parlamentos desarrollarán relaciones de cooperación con estas instituciones, ya que sin una auditoría independiente o autoridad anticorrupción, los parlamentarios podrían no estar en capacidad de investigar efectivamente las finanzas gubernamentales. Y viceversa, sin el escrutinio parlamentario y la cobertura de los medios de comunicación, los hallazgos de las autoridades anticorrupción pueden provocar menos respuesta del gobierno. Para asegurar la efectividad de las instituciones de auditoría, los parlamentarios deben

efectuar seguimientos efectivos, examinando los informes de los gastos y programas gubernamentales. Los parlamentarios también deben solicitar a las instituciones de vigilancia que investiguen situaciones donde se sospecha que hay corrupción y mala administración.

Han comenzado a aparecer una variedad de comités parlamentarios para asegurar la rendición de cuentas gubernamental. Por ejemplo, un número de Parlamentos Africanos tienen “Comités de Aseguramiento”, para pedir rendición de cuentas a los ministros por las declaraciones y promesas que hayan hecho al Parlamento. Tales comités pueden ser útiles para exponer incidentes de corrupción. Generalmente, el sistema de comités se utiliza para fiscalizar la administración de los departamentos del gobierno.

Los comités de finanzas aseguran que los gobiernos presenten, oportunamente, presupuestos anuales integrales. Estos incluyen la revelación de las cantidades a ser gastadas en cada departamento y programa, además de informar sobre el dinero recaudado y gastado. El no presentar los presupuestos de esta forma, permite que no se verifique la corrupción y la mala administración en los departamentos del gobierno. Las siguientes preguntas acerca del presupuesto del gobierno, entre otras, deben ser planteadas durante el curso de debates parlamentarios:

- ¿Quién se beneficia y por qué?
- ¿Cómo se beneficiarían ellos?
- ¿Cuáles serían sus beneficios inmediatos?
- ¿Cuáles serían sus beneficios en el futuro?
- ¿Quién asumiría los costos y riesgos y por qué?
- ¿Qué costos y riesgos se van a dar inmediatamente?
- ¿Qué costos y beneficios se van a dar en el futuro?
- ¿Quién le rendiría cuentas ante quién, y de qué tendrían que rendir cuentas

Además de las medidas antes discutidas, los parlamentarios deben usar sus debates parlamentarios (ej. períodos de preguntas, declaraciones de los miembros, discursos) para poner en relieve incidentes de corrupción y la necesidad de la reforma. Esto ayudará a crear la voluntad política entre el liderazgo político y el público en general. El Parlamento también debe trabajar para promulgar leyes que permitan políticas de adquisiciones abiertas y transparentes, la eliminación de firmas corruptas de los registros de profesionales y la confiscación de bienes obtenidos mediante corrupción.

Los parlamentarios también deben asociarse con colegas de su misma línea de pensamiento, organizaciones no gubernamentales e intergubernamentales

en el exterior, con el fin de intercambiar información y promover la reforma en el escenario internacional e intergubernamental. Esto incluye el cabildeo con el gobierno para la firma de convenciones y tratados internacionales a fin de controlar la corrupción. Asimismo, esto también podría incluir el desarrollo de redes parlamentarias en una base regional o global.

Además, los parlamentos deberían aplicar los principios de buena gobernabilidad que son la rendición de cuentas y la transparencia a las instituciones internacionales que operan dentro de sus países. Ellos deben insistir en conocer más acerca de las negociaciones entre las IFI y el ejecutivo y, a su vez, monitorear mucho más de cerca el proceso de otorgamiento y préstamo. Algunos Parlamentos han ido tan lejos como restringir la solicitud de préstamos por el ejecutivo sin la aprobación del Parlamento.

Planificación de Acciones Parlamentarias

Cuando los parlamentarios son confrontados con una preocupación importante acerca de las políticas, a menudo están tentados a actuar antes de realizar el adecuado estudio del asunto. Tales esfuerzos pueden conducir al fracaso, retrasos y frustración de los parlamentarios inclinados a la reforma y sus defensores. En consecuencia, ellos necesitan estar conscientes del valor de la planificación antes de emprender acciones.

La planificación de acciones proporciona un marco para la toma de decisiones parlamentarias. Esta proporciona un sentido de dirección y elimina la necesidad de volver al asunto repetidamente. El desarrollo de un plan de acción parlamentario debe involucrar los siguientes pasos:

- Análisis profundo del asunto relacionado con la política.
- Identificación de los actores que probablemente tengan influencia.
- Formar un equipo de aliados.
- Definición de las metas y determinación de los objetivos.
- Evaluación de los recursos disponibles (ej. tiempo, personas, dinero).
- Conversión del plan en un proyecto manejable, basado en los recursos disponibles.
- Evaluación de resultados.
- Preparación de recomendaciones provisionarias a las que el gobierno debe responder.

Los parlamentarios encontrarán que los planes de acción son muy valiosos en el trabajo de los comités. Los comités parlamentarios deberían intentar desarrollar, regularmente, planes de acción claros apoyados por todos los partidos. Para asegurar la colaboración efectiva de la sociedad civil, los comités necesitan realizar audiencias públicas para garantizar la participación

más amplia posible. Estos también necesitan mantener una comunicación regular con el gobierno. El liderazgo es clave para la efectividad de los comités, y los comités deben ser liderados por un presidente que entienda cómo hacerlos trabajar de forma cooperativa y efectiva. Los comités efectivos a menudo trabajan en las áreas donde el gobierno todavía no tiene políticas creadas. Los comités necesitan trabajar por consenso, estableciendo metas elevadas, pero avanzando paso por paso.

Siguiendo las extensivas deliberaciones del seminario Laurentian de 1999, los participantes identificaron una lista de items de acción parlamentaria que los parlamentarios pueden acoger en sus esfuerzos para controlar la corrupción. En consistencia con la sección previa, los parlamentarios deberían desarrollar estas acciones en un plan integral para lograr los resultados máximos:

Items de Acción Parlamentaria

Equilibrio de Poderes

1. Proponer la reforma constitucional para asegurar un mejor equilibrio de poder entre el ejecutivo, el poder legislativo y las instituciones judiciales.
2. Reformar los partidos políticos para mejorar las prácticas de reclutamiento y permitir una mayor democratización en la toma de decisiones (tales como votar).
3. Trabajar para establecer la independencia financiera del Parlamento con respecto al ejecutivo.
4. Elección de funcionarios parlamentarios y presidentes de comités sobre una base abierta y no-partidista.
5. Proporcionar personal competente y profesional para los miembros y comités parlamentarios. Evitar la contratación de condiscípulos para conformar el personal.
6. Desarrollar una política de no-partidismo en el trabajo de los comités.
7. Fortalecer la oficina del Vocero y la membresía de los comités con términos de nombramiento más largos y estables.
8. Cambiar las normas de procedimiento para asegurar que el Parlamento pueda ejercer sus poderes constitucionales.

Parlamento y Globalización

1. Realizar investigaciones y actividades educativas para entender mejor la globalización y sus efectos.
2. Fortalecer los Parlamentos y el ejecutivo para hacerle frente a la globalización.

3. Elaborar un plan de desarrollo nacional de ampliamente participativl, que evalúe los problemas de la globalización.
4. Formar un grupo de estudio conjunto, conformado por representantes de la sociedad civil, el Parlamento y el ejecutivo, para desarrollar una política nacional sobre la globalización.
5. Desarrollar programas para fortalecer la ciudadanía e identidad nacional.
6. Asegurar la transparencia de las políticas en las áreas relacionadas con la globalización (ej. privatización).
7. Crear lazos con la sociedad civil internacional y los grupos parlamentarios.
8. Desarrollar la capacidad del Parlamento para utilizar el internet.
9. Establecer una red internacional de comités parlamentarios de cuentas públicas.

Corrupción Global

1. Promocionar la cooperación parlamentaria internacional con el fin de compartir información para el establecimiento de un código de conducta internacional para las transacciones comerciales.
2. Desarrollar una agencia internacional de vigilancia para monitorear el cumplimiento del código de conducta internacional.
3. Trabajar con Transparencia Internacional (TI) para mejorar y hacer que el índice de percepción sea más imparcial. Desarrollar mecanismos de encuestas que evalúen el compromiso con la lucha contra la corrupción de los países desarrollados.
4. Elaborar el anteproyecto de una convención que requiera que los bancos revelen información sobre las cuentas de las personas que son investigadas por prácticas corruptas.
5. Asegurar la uniformidad y reciprocidad regional de las leyes y regulaciones anticorrupción.
6. Formar redes con organizaciones tales como TI para exponer a los receptores de dinero ilegal.
7. Abrir al público todas las reuniones de comités relacionados con la investigación de la corrupción, para asegurar la transparencia.
8. Organizar una comisión nacional con la participación de grupos religiosos, ONGs, empresariado, parlamentarios y el ejecutivo, para formular una definición nacional de la corrupción.
9. Establecer un comité permanente anticorrupción en el Parlamento.
10. Adoptar la legislación de informantes (denuncias).

Parlamento e Instituciones Financieras Internacionales (IFI)

1. El Parlamento debe estar involucrado en todos los aspectos importantes de la interacción entre sus países y las IFI.
2. El Parlamento debe revisar todos los acuerdos internacionales antes que sean firmados por el ejecutivo.
3. El Parlamento debe estar presente en calidad de observador en las negociaciones internacionales entre el ejecutivo y las IFI.
4. Todos los acuerdos de préstamos internacionales deben ser enviados al Parlamento para su debida aprobación, con el suficiente tiempo para considerarlos apropiadamente.
5. Debe mejorarse la cantidad y calidad de información en relación con los acuerdos internacionales (ej. traducir los anteproyectos de los acuerdos en los idiomas locales; publicar en la prensa los acuerdos propuestos; preparar la lista de consultores para usarlos en los acuerdos con las IFI).
6. Desarrollar una página web nacional interactiva, que contenga el proyecto y otra información, para monitorear los préstamos, proyectos y acuerdos actuales de las IFI.
7. Establecer reuniones parlamentarias con el ejecutivo de forma regular, para revisar la política en relación con las IFI.
8. Asegurar que las IFI toman en consideración los factores socio-económicos y culturales específicos del país en la negociación de los acuerdos.
9. Las IFI deben prestar su asistencia para fortalecer la capacidad de las comisiones parlamentarias en la evaluación de los acuerdos de las IFI.
10. Las IFI deben establecer unidades especiales de relaciones parlamentarias.
11. El Banco Mundial debe invertir cantidades significativas en programas para fortalecer los Parlamentos (ej. fortalecimiento de la investigación parlamentaria en asuntos relacionados con las IFI).
12. Los comités parlamentarios deben asegurar que sus propios informes y estudios van a la IFI apropiada.
13. Todos los cuerpos de vigilancia deben reportar al Parlamento y no al Ejecutivo.

Puntos Claves

- Los Parlamentos son parte integral del desarrollo de los Sistemas de Integridad Nacional.
- Los parlamentarios deben luchar contra la corrupción mediante el establecimiento de un buen ejemplo personal. Ellos deben ser los modelos que sustentan la integridad del Parlamento.
- Los parlamentarios necesitan convencer a sus líderes políticos de la necesidad de la reforma. Ellos deben cooperar de modo multipartidario.
- Los parlamentarios pueden ayudar a movilizar a la población en contra de las prácticas corruptas.
- El Parlamento y la sociedad civil deben trabajar en asociación para combatir la corrupción y hacer rendir cuentas a los gobiernos.
- El Parlamento puede realizar una contribución importante en los esfuerzos anticorrupción, ejerciendo su función de exigir la rendición de cuentas, por ejemplo, a través de los comités de Finanzas y Contabilidad Pública.
- Los Parlamentos y las máximas instituciones de auditoría como Auditores Generales, necesitan trabajar cooperativamente en la lucha contra la corrupción.
- Ellos deben asegurar el seguimiento efectivo, de forma que su trabajo produzca resultados concretos.
- Los Parlamentos deben trabajar por un sistema presupuestario que asegure al gobierno cuentas adecuadas para sus programas y políticas.
- Los parlamentarios deben asociarse con colegas que piensen de modo similar, organizaciones no gubernamentales e intergubernamentales, para enfrentar las dimensiones transnacionales de la corrupción.
- Los Parlamentos deben buscar desarrollar planes de acción que establezcan objetivos compartidos y medidas prácticas para controlar la corrupción.

CONSTRUYENDO COALICIONES PARA COMBATIR LA CORRUPCIÓN

MARÍA GONZÁLEZ DE ASÍS,
INSTITUTO DEL BANCO MUNDIAL

Controlando la Corrupción:
Hacia una estrategia integrada
Instituto del Banco Mundial,
Washington, D.C. 2001

El crear coaliciones entre la sociedad civil y el gobierno es un paso importante para combatir la corrupción. Al abrir los canales a través de los cuales la sociedad civil y los interesados en el gobierno pueden exigir mayor responsabilidad de cada uno, este método puede generar y sustentar la dinámica ciudadano-gobierno que reforzará sustancialmente las reformas. Incorporar herramientas de diagnóstico y talleres de amplia base en los procesos de construcción de coaliciones, además, ayudan a identificar las oportunidades y prioridades para los esfuerzos de reformas.

La corrupción no es un tema nuevo. Sin embargo, durante los últimos años, los académicos así como los gobiernos y miembros de la sociedad civil han comenzado a darse cuenta que existen vínculos entre la corrupción y el crecimiento económico y que esta relación distorsiona las asignaciones de recursos. Esta comprensión ha impulsado a la sociedad civil en muchos países a presionar a sus gobiernos para que cambien y han llevado a muchos gobiernos a realizar reformas de largo alcance en las instituciones del sector público. Muchos gobiernos han solicitado apoyo de los donantes para diseñar una estrategia anticorrupción efectiva, expresando su disposición para involucrar a diferentes actores interesados en el proceso.¹

El Instituto del Banco Mundial (WBI) está respondiendo al incremento del número de solicitudes para proporcionar asistencia en diseñar una estrategia participativa e integral para combatir la corrupción. En la estrategia, el WBI se esfuerza por asegurar el compromiso activo de la sociedad civil. Esto conduce a trabajar para mejorar la comprensión de y el apoyo a la agenda de reformas. La estrategia hace uso de estrictas herramientas de diagnóstico y reclama la formación de un consejo impulsor compuesto por la sociedad civil y representantes del gobierno. Además, la estrategia promueve fuerzas operativas, grupos de trabajos y talleres nacionales para discutir las reformas en curso. Estas actividades se concentran en áreas tales como el poder judicial, adquisiciones, aduanas o medios de comunicación, cada una de las cuales trae al proceso diferentes interesados.

¹ En Latinoamérica, los jefes de estados de Paraguay, Bolivia, Ecuador, Nicaragua, Colombia, y Honduras han solicitado tal ayuda de la comunidad de donantes.

Introducción

Controlando la Corrupción:
Hacia una estrategia integrada
Instituto del Banco Mundial,
Washington, D.C. 2001
www.fightcorruption.org

Las estrategias anticorrupción tienen varias aristas y están bien integradas con la Estrategia de Asistencia al País (Country Assistance Strategy, CAS). Ellas se realizan en estrecha cooperación con la sociedad civil, el gobierno y otros donantes. Una pre-condición para iniciar un programa es la existencia de una verdadera voluntad política que permita a la sociedad civil y al gobierno llevar a cabo las reformas en conjunto. Mientras el WBI está trabajando con muchos países alrededor del mundo, este estudio recoge principalmente los programas de Paraguay y Bolivia para ilustrar el trabajo del WBI en la lucha contra la corrupción.

Expresando la Voluntad Política

Cuando un gobierno solicita apoyo para diseñar un programa para combatir la corrupción, el WBI envía una misión para reunirse con el gobierno y los miembros de la sociedad civil a fin de evaluar la situación política del país. A menudo, las solicitudes de asistencia vienen de situaciones tales como las elecciones o la caída de un gobierno, que proporcionan una ventana de oportunidad para la reforma.

La presencia de un reformador de alto nivel en el gobierno es una condición previa para la asistencia del WBI. Sin embargo, dado que la voluntad política al más alto nivel está sujeta a cambio no se puede contar con tan dedicado líder a todo lo largo del proceso. Por lo tanto, se necesitan otros actores para apoyar el programa y a veces para hacer presión para mantener la voluntad política. Si se debe probar que el proceso es creíble y sustentable, los actores de la sociedad civil necesitan involucrarse desde el comienzo. También se requiere que entre los actores se incluyan amplios sectores de la población para que se puedan resistir los cambios de la voluntad política y protegerse contra la politización del proceso.

En Paraguay, por ejemplo, el liderazgo del Presidente González Macchi fue permitió destacar las reformas anticorrupción e impulsar los procesos participativos. Después de asumir la presidencia en Marzo de 1999,² le solicitó asistencia al Banco para realizar encuestas de diagnóstico sobre la corrupción y diseñar un plan de acción efectivo anticorrupción para la reforma del sector público. En Mayo de 1999, el Banco Mundial se reunió con el gobierno Paraguayo y con los miembros de la sociedad civil y posteriormente lanzaron un amplio programa dirigido por una coalición del gobierno y actores de la sociedad civil. Su nuevo gobierno abrió una ventana de oportunidad para diseñar un programa participativo para luchar contra la corrupción, a pesar de que tenía un déficit fiscal creciente, una economía inmersa en una profunda recesión y un colapso en las exportaciones.

En contraste, el proceso de reforma en Bolivia se inició desde arriba con

² Después que Raúl Cubas Grau fue elegido Presidente en Mayo de 1998, su Vicepresidente, Luis María Argaña, fue asesinado en Marzo de 1999. Debido a las sospechas de estar involucrado en el hecho, el Presidente Cubas fue obligado a salir de la presidencia el 28 de marzo y fue sucedido por Luis Ángel González Macchi, Presidente del senado. Las frágiles instituciones democráticas de Paraguay sobrevivieron la crisis política y la abrupta transferencia de poder.

poca participación de la sociedad civil. El Presidente Banzer también solicitó asistencia al Banco Mundial para desarrollar una estrategia nacional de integridad, pero estaba renuente a abrir completamente el proceso a actores de fuera del gobierno. Aunque miembros de la sociedad civil revisaron el plan de acción preparado por el gobierno, éste carecía de credibilidad porque la sociedad civil no estuvo involucrada en su elaboración.

Para crear estos programas, generalmente se establece un Comité de Conducción o Consejo Impulsor para coordinar todo el trabajo anticorrupción en el país, incluyendo el trabajo de los diferentes donantes. El equipo del WBI trabaja con los representantes de la sociedad civil y del gobierno para recibir consejo sobre la composición del Consejo Impulsor. Durante las reuniones, el equipo presenta sus experiencias con los diferentes países, incluyendo los criterios de selección de sus miembros. Luego se discuten y se acuerdan los posibles miembros del Comité hasta que las reuniones generen una lista de entre 10-15 personas.

El Consejo Impulsor es presidido por un funcionario del gobierno de alto rango e incluye a todos los miembros relevantes del gobierno y de la sociedad civil. En Bolivia, por ejemplo, el Comité de Conducción es presidido por el Vicepresidente, y está integrado por los Ministros de Aduanas, de Justicia, de la Presidencia, el Contralor, el Auditor General, representantes de la Corte Suprema, del Congreso, del sector privado, de la Iglesia y medios de comunicación. En Paraguay, el Consejo Impulsor es presidido por Ministro de la Presidencia e integrado por los Ministros del Interior, de Hacienda, del Asesor Político del Presidente, del Contralor de la Republica, representantes de Aduanas, de la Corte Suprema, de los partidos políticos, de los medios de comunicación, ONGs, la juventud, la Iglesia y el sector privado. Mientras que en Bolivia el Comité de Conducción es dominado por miembros del gobierno, el Consejo en Paraguay está más balanceado entre el gobierno y los miembros de la sociedad civil y tiene mucha credibilidad a través de la sociedad.

El Consejo Impulsor se reúne regularmente para redactar un borrador de estrategia anticorrupción, la cual debe incluir tanto enfoques de largo plazo como un concreto plan de acción al corto plazo. El plan de acción se centra en la reformas institucionales y detalla las responsabilidades y los plazos para cada acción. Los resultados de la encuesta de diagnóstico sirven como una base para el trabajo del Consejo Impulsor, ayudando a identificar los problemas y vulnerabilidades del sector público y los mayores obstáculos para el desarrollo de la actividad empresarial. Los resultados de la encuesta también ayudan a priorizar las reformas propuestas.

Creando el Consejo Impulsor

La Conducción de las Encuestas

La extensión y naturaleza de la corrupción en los países se miden a través de las encuestas y otras herramientas de diagnósticos. El medir la corrupción ayuda a establecer las prioridades de las reformas, al identificar las actividades y agencias donde se concentra la corrupción. La evidencia concreta es utilizada para despersonalizar el debate sobre la corrupción, desplazar la atención hacia temas sustantivos y educar al público sobre los costos económicos y sociales de la corrupción. También establece la línea de base respecto de la cual los éxitos y fracasos de la reforma pueden ser medidos posteriormente. Por lo tanto, las encuestas de diagnósticos son parte integral en la construcción del consenso y el diseño de los programas anticorrupción.

Para iniciar el diagnóstico, el equipo se reúne con las empresas que tienen la capacidad de conducir encuestas a funcionarios públicos, ciudadanos y empresas. Durante estas reuniones se explican en detalle el alcance, las metas y la naturaleza de las encuestas y se suministra información pertinente de manera tal que las empresas puedan presentar sus propuestas técnicas y financieras. La identificación de una empresa independiente y de buena reputación es crucial para mantener la credibilidad en los resultados.

Los resultados de la encuesta identifican los principales problemas de gobernabilidad en un grupo seleccionado de instituciones nacionales, regionales y municipales. Estas instituciones están involucradas en la prestación de servicios públicos, como legal, salud, educación, aduanas y recolección de impuestos. Las encuestas de diagnósticos son las principales fuentes de información cualitativa y cuantitativa para hacer las recomendaciones de políticas sobre las reformas anticorrupción.

Las encuestas normalmente muestran la presencia de prácticas corruptas sistémicas en áreas bien específicas del sector público. Los resultados son usualmente corroborados por informes previos de diversos donantes que revisan el marco institucional del país. Tales informes incluyen relatos de cómo el apadrinamiento y el clientelismo político entorpece la efectividad de varias agencias.

En Bolivia, durante 1998 y 1999, se realizaron varias encuestas de diagnósticos. Trabajando en colaboración con la oficina del Vicepresidente, el WBI organizó una encuesta nacional a hogares (6.851), al sector privado (1.700 compañías), y a funcionarios públicos (1.250 funcionarios en 110 instituciones públicas). Fondos de Noruega financiaron los trabajos, los cuales fueron realizados por el CIET Internacional. Las dos primeras encuestas recopilaron información sobre la percepción de la corrupción de las empresas y los ciudadanos allí donde existen puntos de contacto con el público. Las encuestas identificaron áreas institucionales donde la corrupción es percibida como más arraigada, incluyendo la policía nacional, las aduanas, el poder judicial, las instituciones que emiten partidas de nacimiento, títulos de propiedad y documentos de identificación nacional, gobiernos municipales,

especialmente dentro del eje de la región central del país.

Las encuestas a funcionarios públicos recopilaron información sobre el funcionamiento de los servicios, las prácticas administrativas internas y el ambiente institucional de las agencias públicas. Los resultados de la encuesta muestran que las Superintendencias, el Ministerio Presidencial, el Banco Central, el Ministerio de Gobierno y el Tribunal Electoral superan a otras instituciones nacionales con la calidad superior de sus servicios y bajos niveles de corrupción, mientras que la Administración Tributaria, Departamentos de Salud, Aduanas y la Policía Nacional muestran rendimientos desalentadores.

Un análisis minucioso del ambiente institucional del sector público de Bolivia revela que ni el éxito ni el fracaso relativo de las instituciones públicas son una coincidencia. Detrás de cada historia de éxito hay un estilo sólido de gobernabilidad que se apoya en un reclutamiento basado en el mérito y en un sistema de promociones; aislado de la intromisión e interferencia política; normas internas y procesos que son sencillos, claros, estables, bien específicos y bien aplicados; mecanismos de rendición de cuentas bien establecidos y estrictamente aplicados; procesos de toma de decisiones abiertos y transparentes que permiten la delegación de autoridad y la participación del personal en los mismos; administración de servicio basada en el rendimiento la cual está abierta a las reacciones y a las críticas de los usuarios; y recursos apropiados para proporcionar suficiente cantidad de servicios de alta calidad.

En Paraguay, estos tres tipos de encuestas fueron realizadas durante 1999: una encuesta nacional a hogares (2.499 hogares), al sector privado (553 empresas), y a funcionarios públicos (1.451 funcionarios). Las dos primeras encuestas recopilaron información sobre la percepción de las empresas y ciudadanos sobre la corrupción en áreas específicas del sector público, mientras que la encuesta de los funcionarios públicos se concentraban en las prácticas laborales y en la administración interna de las instituciones públicas. Los resultados de la encuesta muestran que el Ministerio de Educación, la Presidencia, el Registro Civil, el Servicio Postal y la Compañías petroleras son más exitosas en reprimir la corrupción, mientras que las Aduanas, la Empresa de telecomunicaciones, la Administración del Seguro Social, el Ministerio de Hacienda y la Contraloría son percibidas como las instituciones más corruptas.

Los resultados también muestran que la corrupción tiene un impacto significativamente negativo sobre la calidad y el acceso al servicio, afectando desproporcionadamente a la pequeña industria y a los pobres. Al igual que los resultados de la encuesta de Bolivia, la comparación entre las instituciones de alto rendimiento y las instituciones de bajo rendimiento revelan que las instituciones de alto rendimiento tienden a ser menos politizadas, más meritocráticas, más transparentes en su toma de decisiones, más orientadas al consumidor en la prestación de servicio y más ricas en recursos físicos y

financieros. También son exitosas controlando la excesiva discrecionalidad al contar con normas simples, bien específicas y estables, mientras alientan la participación del personal en el proceso de toma de decisiones y permiten la difusión vertical y horizontal de la responsabilidad dentro de la jerarquía.

**Creando
Subcomités,
Programas
Pilotos y
Suministrando
Entrenamiento**

Los resultados de las encuestas identifican las áreas de prioridad para las reformas, tales como el poder judicial, adquisiciones y aduanas. Por cada área, los miembros del Consejo Impulsor Anticorrupción (CI) conforman subcomités para trabajar en el desarrollo de propuestas de políticas. Los subcomités utilizan los resultados de diagnósticos y las mejores prácticas internacionales de reformas para guiar sus propuestas.

El trabajo de los subcomités es a veces complementando por las iniciativas pilotos, las cuales pueden proporcionar resultados tangibles a una población cautelosa. Los programas pilotos permiten generar la confianza social y el apoyo político necesario para el éxito de los programas anticorrupción. Cuando el plan nacional es posteriormente revelado, el CI puede demostrar que ya está trabajando en las reformas específicas y no sólo produciendo “otro informe”. El hecho de que el CI esté ejerciendo un papel activo en la implementación de las reformas anticorrupción fortalece la acogida al plan nacional.

Para poder ser seleccionadas, las instituciones pilotos requieren de la presencia de un liderazgo ético firme, unido a la disposición de los funcionarios públicos de aceptar a la sociedad civil en su capacidad de monitoreo y evaluación. En Paraguay, el CI creó programas pilotos en tres instituciones. Un programa trataba los delitos financieros en la oficina del fiscal, y estaba dirigido por el Subcomité Judicial del CI. El segundo programa monitoreó las reformas realizadas en dos oficinas de Aduanas (Ciudad del Este y Asunción), bajo la jurisdicción del Subcomité de Aduanas del CI. El tercer programa piloto actualizó tres leyes consideradas necesarias para la lucha contra la corrupción, bajo la dirección de Subcomité de Adquisiciones del CI. Una vez que los programas están en marcha, los subcomités monitorean cada tres meses los adelantos, revisando los datos empíricos y la percepción de los usuarios sobre la eficiencia, efectividad y corrupción.

A lo largo de esta fase de planificación, el WBI proporciona asistencia técnica a los subcomités para sus trabajos sustantivos, y entrena a los miembros de los comités en sus roles y responsabilidades. Algunos de los roles y responsabilidades, incluyen la utilización de herramientas de diagnósticos para dar prioridad y secuencia a las reformas dentro de las instituciones, preparación para el Taller Nacional, solicitud de puntos de vista alternos (ej. de los partidos políticos, ONG, y medios de comunicación) y seguimiento de la implementación de las reformas de acuerdo con el plan de acción finalizado. La asistencia varía dependiendo de las solicitudes específicas y las necesidades

del país y puede incluir el ofrecer talleres de trabajo para los periodistas, reuniones con los donantes, entrenamiento para los grupos de trabajo sobre cómo usar las herramientas de diagnóstico y proporcionar diferentes experiencias y herramientas sobre cómo combatir la corrupción en las diferentes áreas (ej. el poder judicial, aduanas, y adquisiciones).

Durante la fase preparatoria, el Comité Impulsor también se reúne con los diferentes donantes para crear vínculos de colaboración en áreas anticorrupción. Los donantes son invitados a participar en un proceso que es propiedad de los países clientes. Estas reuniones son utilizadas para aumentar el compromiso de los donantes con el plan de acción al involucrarlos en el proceso y solicitar sus puntos de vistas. Las reuniones también ayudan a coordinar las asignaciones de los escasos recursos.

Una vez culminada la fase preparatoria, el país realiza un Taller participativo a nivel nacional para discutir el borrador del plan de acción, así como los resultados de la encuesta y el trabajo del Consejo Impulsor . A este taller asisten todos los actores relevantes, incluyendo los representantes de la sociedad civil, del empresariado y gobierno, y está abierto a los medios de comunicación. El taller produce un plan de acción de consenso al cual se pueden comprometer tanto el gobierno como la sociedad civil y conduce a la formación de grupos de trabajo que revisarán las reformas propuestas en las áreas específicas. El taller también ayuda a elevar la conciencia del público en general sobre el costo económico y social de la corrupción, así como sobre las reformas institucionales que son necesarias para evitar y combatir la corrupción.

Plan de Acción y Taller a Nacional

Paraguay, por ejemplo, realizó un Taller nacional en Diciembre del 2000 donde el Presidente González Macchi se comprometió públicamente a implementar un programa anticorrupción en su país. En un discurso importante, dijo que “el primer paso para combatir la corrupción es reconocer que existe corrupción”. Dió su respaldo al plan de acción que el Consejo Impulsor había elaborado durante el año anterior, firmando junto al Presidente de la Corte Suprema y al Presidente del Congreso a un Acta de Compromiso para adoptar el plan de acción, frente a una audiencia de 700 personas integrada por Ministros, sociedad civil, donantes y medios de comunicación. La prensa local y la televisión realizaron extensos reportajes sobre el Taller, el programa, el plan de acción y el discurso del presidente. La transparencia del proceso, el compromiso político por las reformas, la capacidad técnica para ejecutar las reformas y la participación de la sociedad civil le han dado credibilidad al plan de acción y han dado poder a los actores involucrados para hacer un seguimiento de sus progresos. La participación de los donantes ha asegurado el apoyo para el programa de acción.

Monitoreo y Evaluación

Más allá del monitoreo interno del Consejo Impulsor, el programa anticorrupción utiliza herramientas de monitoreo externo. El Instituto del Banco Mundial facilita seminarios que solicitan el feedback de los participantes en la implementación de las reformas. El gobierno obtiene valiosa información y las habilidades para determinar cómo el programa de reforma puede mejorar o adaptarse dentro de las diferentes agencias.

Después de la fase de implementación, una segunda encuesta de diagnóstico es realizada para evaluar, cada dos o tres años, el impacto de las reformas. Comparando los indicadores de rendimiento y percepción que miden la eficiencia, acceso y transparencia de los diagnósticos iniciales, los involucrados pueden ver cuáles son las áreas que han mostrado mejoras y por qué.

Las reacciones preliminares a los talleres y encuestas en Bolivia y Paraguay muestran que las metodologías empleadas, basadas en el consenso para implementar las reformas institucionales, sirven para aumentar la transparencia, el acceso del público a los servicios y la capacidad del gobierno de enfrentar los problemas. Con el inicio de un programa participativo la sociedad civil se está convirtiendo en una parte integral y activa en los procesos de toma de decisiones y diseño de políticas públicas en sus países. Debido a que los ciudadanos están involucrados en la definición de prioridades y en la determinación de compromisos, ahora exigen eficiencia en la ejecución de los proyectos. Como parte interesada, han sido obtenidos poderes para cuidar los proyectos y monitorear su funcionamiento.

Lecciones Aprendidas Hasta la Fecha

Estos enfoques son desarrollos relativamente nuevos y en muchos países donde han sido adoptados, los procesos no han cumplido su cometido ni han sido aplicados completamente. El proceso, como un todo, toma mucho tiempo para generar resultados significativos (10-15 años). Sin embargo, en el nivel municipal se puede observar el impacto tan pronto como en 2 años.³

Las lecciones aprendidas de estos esfuerzos están sujetas a excepciones y generalmente suponen que existe una ventana particular de oportunidades en el país para iniciar cambios de largo alcance a través de procesos participativos.

³ A nivel municipal ha habido varias experiencias positivas. El programa Campo Elías, por ejemplo, fue diseñado para ayudar a estimular la eficiencia, credibilidad y transparencia del gobierno municipal en Venezuela e incluyó el trabajo conjunto del WBI, el Alcalde de la ciudad y la sociedad civil. El programa comenzó en Abril de 1998 y duró hasta Noviembre de 1999. Una de las metas del programa era la asignación de los recursos municipales en forma más eficiente y equitativa a través de la lucha contra la corrupción. Anteriormente, los recursos eran despilarrados por prácticas corruptas. A fin de priorizar las áreas a reformar, el alcalde y la sociedad civil utilizaron grupos de trabajos participativos y desarrollaron un plan de acción. Los mismos grupos de trabajo propusieron formas innovadoras de tratar los problemas de falta de información, rendición de cuentas y un esquema regulatorio demasiado complejo. Los grupos identificaron los problemas, los actores para implementar las reformas, los resultados esperados y las soluciones propuestas. El programa usa varias medidas para reforzar la rendición de cuentas, la transparencia y la credibilidad. El éxito del programa significó una reasignación de los recursos y menos corrupción municipal, lo que fue medido a través de una encuesta a hogares al final del programa.

- El compromiso político es indispensable. A través de todos los niveles del gobierno, ésta es una condición importante para lograr reformas institucionales integrales, particularmente para crear sistemas responsables y transparentes y reprimir la corrupción. No es posible desarrollar e implementar exitosamente un esquema para combatir la corrupción a nivel nacional sin el compromiso político local.
- Las encuestas son un método útil para elevar la conciencia pública y para diseñar, monitorear y evaluar las reformas. Las encuestas de diagnósticos son herramientas efectivas para identificar problemas específicos que están relacionados con la corrupción. Para darle credibilidad a los esfuerzos de las reformas, las encuestas deben ser conducidas por consultores independientes.
- La metodología utilizada en este programa recurre a enfoques participativos innovadores para asegurar el consenso entre el gobierno y la sociedad civil. Las encuestas recopilan percepciones generales sobre la corrupción y proporcionan una voz a todos los interesados para la identificación del problema. La metodología participativa empleada en los talleres aumenta la transparencia y la credibilidad en los procesos de toma de decisiones. Los ciudadanos comprenden que al ponerle fin a los sobornos se liberan recursos financieros que podrán ser entonces asignados a servicios sociales esenciales. Los ciudadanos pueden estar más satisfechos con los servicios y quejarse menos pues ahora comprenden que las prioridades y los compromisos son necesarios cuando se trabaja con un presupuesto limitado.
- Los métodos basados en la generación de consensos aumentan la sustentabilidad de las reformas. Debido a que sectores más amplios de la ciudadanía se involucran en definir las prioridades y en determinar los compromisos, ellos exigen eficiencia en la ejecución de los proyectos. Como parte interesada, la ciudadanía ha obtenido el poder para cuidar los proyectos y monitorear su rendimiento. A su vez, aumenta la disposición de la participación del ciudadano en el gobierno.
- La experiencia demuestra los efectos poderosos y benéficos de la conjunción innovadora de voluntad política local, capacidad técnica para ejecutar las reformas y una fuerte asociación con la sociedad civil para aumentar la eficiencia, la equidad y la transparencia en un país.