

TRANSPARENCIA EN LA GESTIÓN PÚBLICA

IDEAS Y EXPERIENCIAS PARA SU VIABILIDAD

TRANSPARENCIA EN LA GESTIÓN PÚBLICA

IDEAS Y EXPERIENCIAS PARA SU VIABILIDAD

Francisco Mezones
(editor)



Instituto Interamericano
para el Desarrollo Social



Instituto Nacional de
Administración Pública



Real Ministerio de Asuntos
Exteriores



Banco Interamericano
de Desarrollo

Guatemala, enero 2006

**Catalogación-en la-Fuente preparada por el
Banco Interamericano de Desarrollo
Biblioteca Felipe Herrera**

Transparencia en la gestión pública: ideas y experiencias para su viabilidad /
Francisco Mezones (editor)

p. cm.
9993969818

"Recoge las experiencias y reflexiones de un conjunto de
expertos (as) de la región sobre la temática de la transparencia
en la gestión pública"-Prefacio.

Includes bibliographical references.

1. Transparency in government—Latin America. 2. Transparency in government-
Latin America-Citizen participation. 3. Political corruption—Latin America.
I. Mezones, Francisco. II. Inter-American Development Bank. Inter-American
Institute for Social Development.

352.88 T445—dc22

Diseño de portada:
Juan Carlos Aguilar

Diseño de interiores:
Magna Terra editores

Edición al cuidado de:
Belinda López



MAGNATERRA EDITORES, S. A.
5a. avenida 4-75 zona 2
Ciudad de Guatemala
Teléfonos: (502) 2238-0175, 2250-1031, fax: (502) 2251-4048
Correo electrónico: magnaterra@hotmail.com/
magnaterra2@intelnett.com

ÍNDICE

PREFACIO	11
-----------------	-----------

INTRODUCCIÓN

<i>Francisco Mezones</i>	13
Referencias	23

CAPÍTULO 1

LA TRANSPARENCIA EN LA GESTIÓN PÚBLICA

¿CÓMO CONSTRUIRLE VIABILIDAD?	25
--------------------------------------	-----------

Nuria Cunill Grau

INTRODUCCIÓN	25
---------------------	-----------

1. ¿QUÉ ES LO QUE PUEDE LOGRAR LA TRANSPARENCIA? —	27
---	-----------

1.1 MÁS TRANSPARENCIA, MÁS DEMOCRACIA	28
---------------------------------------	----

1.2 MÁS TRANSPARENCIA, MÁS EFICIENCIA	31
---------------------------------------	----

2. ¿QUÉ ATRIBUTOS CONVIERTEN LA INFORMACIÓN EN TRANSPARENCIA?	33
--	-----------

2.1 RELEVANCIA DE LA INFORMACIÓN	34
----------------------------------	----

2.2 ACCESIBILIDAD DE LA INFORMACIÓN	36
-------------------------------------	----

2.3 EXIGIBILIDAD DE LA INFORMACIÓN	38
------------------------------------	----

3. ¿CUÁLES SON LOS MEDIOS DE LA TRANSPARENCIA?	40
---	-----------

3.1 LAS LEYES DE INFORMACIÓN	42
------------------------------	----

3.2 Los canales institucionales de transparencia	44
--	----

3.3 LAS POLÍTICAS DE INFORMACIÓN	47
----------------------------------	----

3.4 LOS GUARDIANES Y LOS TRADUCTORES	49
--------------------------------------	----

BIBLIOGRAFÍA	51
--------------	----

CAPÍTULO 2

TRANSPARENCIA Y GOBERNABILIDAD EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

<i>Renzo Lautaro Rosal</i>	59
----------------------------	----

INTRODUCCIÓN	59
---------------------	-----------

1. EL SUSTENTO PARA LA CORRUPCIÓN	60
--	-----------

2. LOS DESAFÍOS DE LA DEMOCRACIA EN CENTROAMÉRICA	63
--	-----------

2.1 LA CORRUPCIÓN Y LA FALTA DE TRANSPARENCIA EN LA SOCIEDAD Y EL ESTADO	63
--	----

2.2 LA CORRUPCIÓN Y LOS GOBIERNOS. DEMOCRACIA Y CORRUPCIÓN. INCENTIVOS Y REFORMAS	65
---	----

3. ALGUNAS MEDIDAS DE RESPONSABILIDAD Y CONTROL SOCIAL	66
---	-----------

3.1 EL MARCO DE LA TRANSPARENCIA	66
3.2 LA FISCALIZACIÓN	67
3.3 EL EJERCICIO DE LA AUDITORÍA SOCIAL	69
4. NUEVAS EXIGENCIAS EN LOS MISMOS ESCENARIOS DE ESTADO	72
4.1 GOBERNABILIDAD Y POLÍTICA PÚBLICA, INSTRUMENTOS PARA ENTORNOS TRANSPARENTES	73
4.2 ADMINISTRAR LA TRANSPARENCIA O EL ROMPIMIENTO DE UN ESTADO DE INFRACCIÓN?	75
4.3 CONFIANZA Y CREDIBILIDAD, UN ESCENARIO PARA LAS RELACIONES PÚBLICO-PRIVADAS	76
BIBLIOGRAFÍA	81
ANEXO I	
PROPUESTA PARA CREAR EL SISTEMA NACIONAL DE INTEGRIDAD	83
ANEXO II	
MODELO DE INNOVACIÓN GUBERNAMENTAL EN MÉXICO	85
ANEXO III	
PROPUESTA DEL BANCO MUNDIAL PARA INCORPORAR A LA CIUDADANÍA EN EL EJERCICIO DE RESPONSABILIDAD SOCIAL POR LA TRANSPARENCIA	89
 CAPÍTULO 3	
TRANSPARENCIA, RENDICIÓN DE CUENTAS, ÉTICA PÚBLICA Y VIGILANCIA Y CONTROL CIUDADANOS: PILARES BÁSICOS DE LA RESPONSABILIDAD SOCIAL EN LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN EN EL PERÚ	91
<i>José De la Cruz Arteta</i>	
INTRODUCCIÓN	91
1. ASPECTOS CONCEPTUALES BÁSICOS	93
2. DIAGNÓSTICO DE LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN EN LOS AÑOS 90 EN EL PERÚ	95
2.1 TIPOS DE CORRUPCIÓN	95
2.2 PODER INFISCALIZADO Y CONTROL DE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN	96
2.3 POSICIONAMIENTO DE LA CORRUPCIÓN: LA DÉCADA PERDIDA DE LOS AÑOS NOVENTA	97

2.4 BASES INSTITUCIONALES OPERATIVAS DE LA CORRUPCIÓN Y SU IMPACTO EN LA ECONOMÍA	99
2.5 EL PANORAMA SOCIAL LUEGO DE LA AUTOCRACIA Y LA CORRUPCIÓN DE LA DÉCADA DE LOS NOVENTA EN EL PERÚ	101
3. ACCIONES INICIALES DE LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN	101
3.1 RECUPERACIÓN DE LA DEMOCRACIA: INICIO DE LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN	101
3.2 HACIA LA REINSTITAURACIÓN DE LA INSTITUCIONALIDAD DEMOCRÁTICA	103
4. PILARES BÁSICOS DE LA RESPONSABILIDAD SOCIAL EN LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN	104
4.1 CONDICIONES POLÍTICO-SOCIALES	104
4.2 PROCESOS QUE FAVORECEN ESTRATEGIAS ANTICORRUPCIÓN EN EL PERÚ	108
4.3 INSTRUMENTOS PARA IMPLEMENTAR LAS CONDICIONES POLÍTICO-SOCIALES	111
5. DESAFÍOS DE LA GERENCIA SOCIAL DESDE UNA PERSPECTIVA ANTICORRUPCIÓN Y DE CONTROL CIUDADANO	121
6. APORTES DE LA EXPERIENCIA PERUANA ANTICORRUPCIÓN PARA EL CONTEXTO LATINOAMERICANO	124
BIBLIOGRAFÍA	130

CAPÍTULO 4

TRANSPARENCIA EN EL ÁMBITO LOCAL: ¿CÓMO IMPULSAR MUNICIPIOS MÁS TRANSPARENTES?	133
---	------------

Mercedes De Freitas

INTRODUCCIÓN	133
---------------------	------------

1. ENTENDIENDO LA CORRUPCIÓN EN LAS INSTANCIAS DE GOBIERNO	134
---	------------

1.1. CONCEPTOS	134
----------------	-----

1.2 CAUSAS DE LA CORRUPCIÓN	134
-----------------------------	-----

2. MUNICIPIO, PARTICIPACIÓN Y MEDIOS DE CONTRALORÍA	142
--	------------

3. INSTRUMENTOS DE MEDICIONES DE CORRUPCIÓN EN LATINOAMÉRICA	149
3.1 ¿POR QUÉ MEDIR PARA REDUCIR LA CORRUPCIÓN?	149
I. INSTRUMENTOS DE ALCANCE MUNDIAL	158
A. EL SISTEMA NACIONAL DE INTEGRIDAD (SNI).	158
B. ÍNDICE DE PERCEPCIÓN DE CORRUPCIÓN (IPC)	164
C. EL BARÓMETRO GLOBAL DE LA CORRUPCIÓN	
-IMPACTO DE LA CORRUPCIÓN-	165
II.-INSTRUMENTOS MUNICIPALES	169
A. CASO COLOMBIA: ÍNDICE DE TRANSPARENCIA MUNICIPAL (TRANSPARENCIA POR COLOMBIA, 2004)	169
B. CASO NICARAGUA: TRANSPARENCIA MUNICIPAL (FUNDACIÓN ÉTICA Y TRANSPARENCIA, 2002- 2004)	171
C. CASO VENEZUELA: SISTEMA DE INDICADORES DE TRANSPARENCIA MUNICIPAL	172
CONCLUSIONES	181
BIBLIOGRAFÍA	182

CAPÍTULO 5

ÉTICA DEL SERVIDOR PÚBLICO: DESAFÍO PARA LA GERENCIA SOCIAL	185
--	------------

Claudio Aponte

INTRODUCCION	185
1. ¿QUÉ SIGNIFICA LA ÉTICA EN EL SERVICIO PÚBLICO?	185
2. ÉTICA Y TRANSPARENCIA EN LA GESTIÓN PÚBLICA	189
3. DILEMAS DE LA ÉTICA EN EL SERVICIO PÚBLICO: EL FENÓMENO DE LA CORRUPCIÓN	193
4. TRES ENFOQUES PARA OBSERVAR A LA CORRUPCIÓN Y LA ÉTICA DEL SERVICIO PÚBLICO	197
5. ÉTICA PÚBLICA Y GERENCIA SOCIAL: EL COMBATE A LA POBREZA Y EL DESARROLLO SOCIAL	201
6. CONTEXTO DE LA ÉTICA PÚBLICA EN AMÉRICA LATINA	206
CONCLUSIONES	212
BIBLIOGRAFÍA	214
ACERCA DE LOS AUTORES	216

PREFACIO

Es altamente satisfactorio para mí presentar este libro del Programa Nacional INDES-Guatemala, el cual recoge las experiencias y reflexiones de un conjunto de expertos(as) de la región sobre la temática de la transparencia en la gestión pública, tema de central relevancia en la actualidad del debate público en Latinoamérica y el mundo.

A través de diversas actividades, el Banco Interamericano de Desarrollo ha sido promotor de la idea de mejorar los sistemas de información y promover la transparencia en los diferentes ámbitos de la gestión de los países de América Latina, como medio de disminuir e inhibir la corrupción, para hacer más eficaces y eficientes los esfuerzos tendientes a lograr un mayor y mejor desarrollo sostenible. Asimismo, en el INDES, en las variadas actividades de capacitación en gerencia social que realizamos tanto en la sede en Washington, como en los diferentes programas nacionales, tratamos de sensibilizar a los gerentes sociales de la región respecto a la importancia de atender a la exigencia ciudadana en cuanto a una gestión social más transparente. Esta tarea sólo será eficaz en la medida que el tema sea discutido a profundidad y de un modo plural, identificando los obstáculos más relevantes que afectan el logro de la transparencia, discutiendo las experiencias de nuestros países para no repetir errores del pasado y, además, explorando formas de conferirle viabilidad política y técnica a las prácticas de transparencia en la gestión diaria de las políticas y programas sociales en la región.

Por todo lo anterior, considero que esta publicación puede contribuir a avanzar en la dirección deseada. Y puede ayudar, en tanto material de lectura y consulta, para enriquecer la discusión y la propia gestión por parte de funcionarios(as) públicos de todos los ámbitos administrativos y gerenciales de los países de la región. Asimismo, confío en su relevancia como material de apoyo de entidades de académicas y de capacitación para el análisis y discusión de la temática.

Este esfuerzo editorial, al igual que los otros que ha producido el Programa INDES-Guatemala, no hubiese sido posible sin el apoyo del Real Ministerio de Asuntos Exteriores de Noruega, quien aportó los recursos para la ejecución del Programa. Nuestro agradecimiento institucional permanente. De igual forma, expreso nuestro agradecimiento al Estado y la sociedad de Guatemala, receptores y beneficiarios de los fondos y las actividades del Programa, representados en los diferentes actores institucionales que interactuaron con el Programa, en especial, el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), instancia coejecutora del Programa.

Nohra Rey de Marulanda
Directora del INDES

INTRODUCCIÓN

FRANCISCO MEZONES

El tema de la transparencia en la administración de los bienes y recursos públicos se ha transformado en una cuestión central en el debate público democrático en el mundo y en América Latina. En este debate, implícita o explícitamente, se ha asumido la transparencia como un requisito indispensable para reducir los riesgos de corrupción¹, tornando el término como sinónimo de anticorrupción (De Freitas en este volumen), y conformando una moneda de dos caras: la cara deseable de la transparencia y la cara no deseada de la corrupción.

La transparencia, entendida como la obligación del Estado de proveer información sistemática a los gobernados, debe permitir que sea explícito para cualquier ciudadano no sólo qué hace su gobierno y cómo lo hace, sino además cómo se hace y porqué se tomaron ciertas decisiones que dejaron de lado otras posibilidades (CLAD, 2005). La corrupción, en sus múltiples formas, constituye una sangría para las instituciones de nuestros países², socava los fundamentos económicos de un crecimiento sostenible, distorsiona el propio Estado de derecho, socava la confianza en las instituciones pública y contribuye impedir la realización del *desideratum* de crear sociedades democráticas prósperas y equitativas. En los programas públicos, la corrupción, representa un gran obstáculo al desarrollo sostenido y tiene como consecuencia una pérdida de fondos públicos necesarios para la educación, la salud y el alivio de la pobreza, tres pilares del desarrollo social de nuestros países (BID, 2005). Ante ello, la sociedad en su conjunto exige plena transparencia, y erradicación de todas las formas de corrupción, bajo la premisa de que la disminución de la corrupción permitirá dedicar plenamente los

¹ “El secreto es una forma de corrupción”, declaró hace unos años Óscar Árias, ex presidente de Costa Rica y ganador del Premio Nobel de La Paz. (Paul, 2005)

² Según algunos cálculos, el soborno de funcionarios públicos incrementa el costo total de los contratos de adquisiciones en una proporción del 10 % al 20% (BID, 2005).

limitados recursos públicos hacia la solución efectiva de los problemas de la población.

Al lado de la relevancia macroeconómica de promover la transparencia para enfrentar la corrupción, se halla su trascendencia ética y social como estrategia de democratización y legitimación del poder público, conocido como es que los efectos educativos y culturales de las prácticas corruptas en el tejido social son de la más alta regresividad y conducen a la pérdida de la confianza ciudadana con las consiguientes manifestaciones de irritación social. En estas situaciones, la transparencia y el acceso a la información de la administración de los recursos públicos se proponen como mecanismos para legitimar al Estado, por su impacto en la rendición de cuentas y la inhibición de la corrupción, creando nuevas formas de relación entre gobernantes y gobernados (CLAD, 2005).

Con la publicación de este libro, el Programa INDES-Guatemala reconoce expresamente la importancia del tema en la gerencia pública y específicamente en la gerencia social. No en vano, la transparencia forma parte de los cinco principios orientadores de las actividades de capacitación del programa que se citan a continuación:

1. Reducción de la desigualdad y exclusión en sus múltiples manifestaciones.
2. Reducción de la pobreza en sus diversas dimensiones.
3. Fortalecimiento del Estado democrático.
4. Construcción de una ciudadanía pluricultural y multiétnica.
5. Gestión social transparente y sujeta a una rendición de cuentas.

Esta publicación tiene su origen en la realización de un seminario especializado en el cual se trató el tema en forma de sesiones de capacitación, que luego fueron convertidas en documentos de trabajo por el conjunto de los cinco autores de este libro, expertos latinoamericanos en diversas facetas de la temática, que fueron convocados para compartir sus experiencias y reflexiones en el seminario ante un auditorio calificado de

funcionarios públicos y representantes de organizaciones no gubernamentales.

El libro empieza preguntándose cómo construirle viabilidad a la transparencia en la gestión pública, porque esa es la invitación que hacemos a los gerentes sociales: reflexionar e innovar sobre la forma de lograr una mayor visibilidad de los procesos de formación de las políticas y programas sociales y de los resultados de su gestión.

Nuria Cunill, reconocida académica e investigadora del área pública, aborda esta inquietud inicial en el capítulo uno, explorando, en primer lugar, lo que puede lograr la transparencia en la gestión pública, bajo la premisa de que además de su obvia incidencia en limitar la corrupción y disminuir los abusos de poder, la transparencia tiene un gran impacto en la capacidad de producir más democracia y más eficiencia en las políticas públicas. En este sentido, la autora analiza cómo la transparencia puede ser un recurso clave para que la ciudadanía desarrolle una influencia directa sobre la administración pública, potenciando la participación, al propiciar su acceso a la información necesaria, y la competencia, al visibilizar las elecciones de las personas para todos. Asimismo, explora cómo la transparencia puede constituir un incentivo para aumentar la eficiencia y la mejora del desempeño vía presión social.

Para responder la pregunta de cómo construir transparencia, Cunill, en primer lugar, analiza los atributos o componentes que debe tener la información para que sea transparente, destacando entre éstos los de relevancia ("ciudadanizar la información" identificando cuál es útil a la ciudadanía para influir en los asuntos públicos que le conciernen), accesibilidad (posibilitar que la ciudadanía se apropie con facilidad de la información), y exigibilidad (consagrar el derecho a la información e instituir canales expeditos que permitan que el derecho pueda ser reclamado). En segundo lugar, señala tres tipos de medios de la transparencia: 1) las leyes de acceso a la información pública, destacando la necesidad de que tales instrumentos legales cumplan con ciertos principios básicos para que sean realmente efectivos y no se constituyan en obstáculos al derecho de acceso

a la información pública; 2) los canales institucionales de transparencia, en la forma de mecanismos de tipo procedimental destinados a promover el acceso a la información pública u órganos creados para facilitar la incorporación de representantes de la ciudadanía tanto en la formación de decisiones públicas como en el seguimiento de sus resultados; y 3) las políticas de información, como complemento en la práctica real de los dos anteriores.

Cunill concluye resaltando la importancia que tiene en la real eficacia de los mecanismos de transparencia señalados, la constitución de una ciudadanía crítica y activa que los adopte, para lo cual resalta la importancia de las organizaciones sociales que actúan como guardianes y traductores de dichos mecanismos.

En el capítulo dos, Renzo Rosal aborda, desde la complejidad de la sociedad guatemalteca, la relación entre transparencia y gobernabilidad en las políticas públicas. El autor relaciona la corrupción con una concepción patrimonial del Estado, en la cual el Estado es percibido por muchos grupos gobernantes como un espacio en el cual el lucro personal y la oportunidad de hacer negocios en provecho propio, debilitando el espacio de lo público como elemento conductor para garantizar la gobernabilidad.

Señala Rosal, como una de las causas del problema de la corrupción en Guatemala, la fragilidad política e institucional que socava el plano individual y el mismo plano comunal. Propone la existencia de tres dimensiones que son fundamentales para determinar la incidencia de la corrupción política: la disponibilidad de los políticos para aceptar sobornos y financiamiento ilegal de sus campañas electorales; la tolerancia de los votantes a dichos financiamientos y la voluntad de pagar de los grupos económicamente poderosos.

En su análisis, se detiene en la fiscalización como método para la promoción de la transparencia, e identifica cuatro factores que condicionan su eficacia en este sentido: correspondencia entre la norma y la realidad; grado de cumplimiento de la ley;

voluntad política de los funcionarios; y grado de incidencia ciudadana. Distingue entre la fiscalización horizontal, ejercida desde el ámbito de una entidad pública hacia otra(s) entidad(es) pública(s); y la fiscalización vertical, la cual ocurre desde el plano ciudadano y requiere un profundo proceso de aprendizaje ciudadano. Como manifestación de esta última, la auditoría social, a diferencia de la aceptación general como un instrumento valioso de control ciudadano, le preocupa que se desnaturalice en su concepción original, pasando a ser una modalidad para debilitar la institucionalidad y la misma gobernabilidad a nivel local.

Rosal apunta nueve obstáculos para resolver la problemática de la corrupción en Guatemala:

- El síndrome de la conspiración
- La percepción de los funcionarios públicos del monitoreo ciudadano como una amenaza a su estatus y labores
- La lucha política entre partidos, la cual desvía la atención de los problemas concretos
- La poca permeabilidad de los políticos y funcionarios a los cambios
- Los celos institucionales que provocan rivalidades
- La falta de visión ética sobre la función pública
- Involucrar el subjetivismo personal por encima de las necesidades institucionales
- El tradicional divorcio entre administración pública y ciudadanía
- El desfase de tiempo político entre las expectativas de la ciudadanía y la lentitud con que los funcionarios operan los cambios.

El autor entiende y expone la gobernabilidad como el marco armónico institucional que regula y facilita el proceso de acuerdos entre personas y entidades que instrumentalmente facilita el cumplimiento de procesos preestablecidos en los marcos jurí-

dicos y en los acuerdos políticos, pero para avanzar en dirección de mayor gobernabilidad con transparencia, no es sólo cuestión de reformas legales, sino de ampliar las capacidades hacia la construcción de un marco institucional adecuado a la dimensión del Estado y la sociedad guatemalteca. Agrega que la lucha contra la corrupción y la promoción de la transparencia requiere de un alto grado de compromiso institucional, político y empresarial que desemboque en un cambio cultural y estructural de este problema social, político y económico, reto que puede manifestarse mediante sólidos paquetes de políticas públicas, fortalecimiento de la institucionalidad y la formación de los cuadros y dirigentes de la administración pública.

En el capítulo tres, José De La Cruz Arteta, a partir del contexto peruano, deriva sugerencias e iniciativas para sentar bases sociales e institucionales para la reducción de la corrupción en Perú, pero que igual aplican para el contexto latinoamericano en general. En su parte inicial realiza un diagnóstico de la lucha contra la corrupción en Perú en los años 90 resaltando cinco factores comunes internos a cada organización que posibilitan la corrupción sistémica- institucional:

- 1) La debilidad en la dimensión organizativa, principalmente en la asignación informal de funciones administrativas a los empleados;
- 2) La injustificada discrecionalidad burocrática y la innecesaria complejidad de los procedimientos a los cuales son sometidos los ciudadanos;
- 3) La poca efectividad de los sistemas internos de programación, ejecución y control de las actividades
- 4) La discrecionalidad en la interpretación y aplicación de las reglas por parte del funcionario.
- 5) La vinculación o no entre el mérito y la compensación salarial de los funcionarios del Estado

En segundo término, Arteta propone cuatro condiciones políticas y sociales indispensables para la lucha contra la corrupción: a) el rechazo a la impunidad, para reconstruir la confianza

ciudadana; b) constituir una alianza Estado-sociedad contra la corrupción; c) fortalecer el liderazgo público y privado y, d) establecer un coto a la corrupción sistémica “inmunizando” al Estado y a la sociedad. Para el logro de estas condiciones señala los siguientes instrumentos o mecanismos:

- Institucionalizar la lucha contra la corrupción en el marco de la gobernabilidad democrática;
- La reducción de la discrecionalidad en la gestión pública a través de mecanismos que garanticen la transparencia y rendición de cuentas,
- Promover la ética pública, involucrando a todos los miembros de la sociedad,
- Fomentar la participación ciudadana en la vigilancia y control de la gestión pública y sus resultados.

Finalmente, el autor explora alternativas para la acción futura de mejora de la transparencia en las políticas y programas sociales destacando, entre otras, las de: i) el fortalecimiento de la dimensión comunitaria en la vigilancia y control de los programas sociales; ii) articulación de los sistemas de seguimiento y monitoreo desde la base de la información comunitaria; iii) propuestas de pactos éticos de gobernabilidad democrática; y iv) el presupuesto participativo.

Mercedes De Freitas, en el capítulo cuatro, trabaja directamente sobre la construcción de viabilidad de sistemas transparentes en el ámbito municipal, presentando y explicando metodologías y herramientas desarrolladas en Latinoamérica en los últimos años. Para ello, en los primeros dos capítulos comparte significados sobre los conceptos que utiliza en el análisis de las causas y los costos de la corrupción y esboza algunos medios de participación y control social en los municipios a partir de la realidad venezolana. Observa, muy acertadamente, en esta parte, que la efectividad de la participación ciudadana requiere:

- Formación y capacidad ciudadana sobre los niveles de gobierno, normativa y políticas públicas;

- Información suficiente, actual, clara y oportuna;
- Evaluaciones y diagnósticos confiables que permitan evaluar o elaborar propuestas;
- Recursos: tiempo libre, excedentes, espacios físicos, materiales, dinero, apoyo técnico;
- Organización, capital social, redes, toma de decisiones y elementos propositivos.

Seguidamente, De Freitas analiza la utilidad de medir la transparencia, tanto a nivel general como municipal, en la identificación de zonas, áreas, procesos o procedimientos de riesgos de corrupción, lo cual permite definir un plan de acción para propiciar la transparencia y la participación ciudadana incrementando la confianza pública al generar visibilidad en la gestión municipal. En este tema, presenta algunas herramientas de alcance mundial unas, latinoamericano otras, que permiten identificar las deficiencias en las políticas institucionales estatales y municipales para la elaboración de programas de transparencia.

De Freitas justifica la importancia de programas de medición de transparencia en los municipios atendiendo a que dichas entidades locales constituyen la unidad de gobierno que se encuentra más cerca del ciudadano y la asignación de recursos se hace en concordancia con las necesidades y preferencias de las comunidades, por un lado, y la información que se produce puede ser utilizada correctivamente con más facilidad que en las estructuras más complejas y pesadas de niveles de gobierno más amplios, por otro lado, por lo que, incrementar la visibilidad de la gestión es más rápido y sus impactos son mayores.

La autora, expone brevemente el Sistema Nacional de Integridad de Guatemala haciendo énfasis en la situación municipal y concluye presentado sintéticamente los casos de medición de transparencia en Colombia, Nicaragua y Venezuela, deteniéndose en la metodología e instrumentos utilizados en este último país, útil sistema que puede servir de modelo o referencia a ser utilizado en cualquier país latinoamericano.

Claudio Aponte, en el capítulo final, reflexiona sobre la ética del servidor público como un desafío para los gobiernos y las administraciones públicas latinoamericanas. Apuesta al redimensionamiento y revalorización del contenido de la ética pública como un requisito prioritario para construir modernas administraciones públicas y gobiernos orientados hacia las necesidades y demandas reales de la sociedad, con capacidades de respuesta y acción en tiempo, forma y trato al ciudadano.

El autor identifica cinco elementos que componen a la ética pública: cumplir la ley, servir al interés público, analizar las consecuencias, asumir la responsabilidad y actuar con sentido y conciencia social. A partir de ellos, explora cómo asumir estos principios mejora el comportamiento ético y el desempeño de los funcionarios y, por ende, de las administraciones públicas.

Destaca en su análisis cómo la ética del servicio público se está redefiniendo a partir del impulso que ha representado la participación cada vez más constante y nutrida de la ciudadanía en los asuntos públicos y de gobierno, lo que ha presionado a que cada día el servicio público vaya orientándose hacia tres principios en la vida pública: responsabilidad de los funcionarios, profesionalización del personal y remuneración adecuada.

Aponte reflexiona cómo el fenómeno de la corrupción en las organizaciones gubernamentales es el problema fundamental del discurso sobre la ética pública en la época contemporánea, destacando que las relaciones clientelares, el ejercicio patrimonialista de la administración pública, así como prácticas del corporativismo son subsistemas políticos que marcan la pauta para el origen de ciclos de corrupción que pueden abarcar sectores extensos de la sociedad, incluyendo el servicio público.

Resalta la importancia de la burocracia en su versión weberiana original surgida como respuesta a los abusos del clientelismo y la corrupción, la cual concibe al servicio público como una organización de individuos altruistas, calificados y motivados, que se guían por reglas explícitas y racionales no sólo limitando las posibilidades de abusos y discrecionalidades, sino también asegurando la eficiencia de la organización como un

todo en la ejecución de las directrices impartidas por el sistema político.

El autor expone tres enfoques para explicar el fenómeno de la corrupción y la ética del servicio público. El enfoque funcionalista explica la corrupción a partir de las fallas en los procesos administrativos (por ejemplo excesiva regulación y tramitología), ante las cuales los particulares optan por pagar prebendas a los funcionarios para agilizar o hacer más eficiente la demanda de un servicio público. El enfoque institucionalista, reconoce la capacidad de las instituciones como pautas y reglas de comportamiento y limitación de las conductas y centra su atención en cómo intervienen instituciones como el control interno y externo, los sistemas de información, los métodos de supervisión y de sanciones en el producto final de las interrelaciones entre la sociedad civil y las organizaciones públicas, así como también al interior de estas últimas. Por último, el enfoque culturalista propone que las causas de la aparición y mantenimiento de formas de corrupción y conductas no éticas, radica en los valores culturales de una sociedad, los cuales, en gran medida, tienen una relación directa con el diseño y contenido de lo que resulta ético. Para atacar el problema de la corrupción debe tenerse en cuenta un enfoque integral que prevea tanto reformas a nivel institucional y funcional, como una revitalización de la cultura cívica y social.

El autor cierra el capítulo, y el libro, con un análisis contextual de la ética pública en Latinoamérica, destacando que al lado de los avances en materia electoral, sobresalen las inequidades y grandes desigualdades económicas y sociales y un alto escepticismo de la población ante los problemas de corrupción.

Hemos recorrido rápidamente el contenido del libro mediante pinceladas de sus cinco capítulos. Nuestra expectativa es que se constituya en material de lectura y consulta en el debate y discusión del tema de la transparencia en la gestión pública en nuestros países, tanto en los ambientes administrativos y gerenciales como en los académicos y de capacitación.

REFERENCIAS

Banco Interamericano de Desarrollo (2005), Oficina de Integridad Institucional, Informe Anual 2004, Washington.

CLAD, 2005 Informe de Conclusiones Panel *La promoción de la ética y la transparencia en la gestión pública*, X Congreso Intenacional sobre Reforma del Estado y Administración Pública, Santiago de Chile.

Constance, Paul (2005). *El futuro del Secretismo*, Revista BID América, edición digital del 3 de enero de 2006.

CAPÍTULO 1

LA TRANSPARENCIA EN LA GESTIÓN PÚBLICA

¿CÓMO CONSTRUIRLE VIABILIDAD?

NURIA CUNILL GRAU

INTRODUCCIÓN

La transparencia es uno de los valores máspreciados en la actualidad. Muchos factores están convergiendo para que esto ocurra. Uno de ellos, indudablemente, es el debilitamiento que se ha producido en el mundo occidental de los autoritarismos, los que, por definición, están reñidos con la libre movilidad de la información. La revalorización consiguiente de la democracia y en especial de la libertad, ha traído consigo la rebeldía con el hecho de que sean otros lo que decidan qué cosas debe conocer la ciudadanía. América Latina no ha sido ajena a este movimiento. Es más, buena parte de las leyes que en la región expresamente garantizan el libre acceso a la información pública han sido promovidas por organizaciones de la sociedad civil, en particular, de medios de comunicación que reivindican la circulación de la información como vehículo de libertad.¹

Es muy probable que la revalorización del mercado también haya influido en la importancia que ha adquirido la transparencia. Tal como lo reconoce Manjarrez Riera (2003), la actividad industrial y comercial en un mundo cada vez más globalizado depende en buena medida de la honradez con que sean manejados los recursos públicos. De hecho, “Transparencia Internacional”, la conocida red de ONGs que ya tiene presencia mundial,

¹ En el caso de Ecuador, por ejemplo, uno de los proyectos de ley (el que prevaleció) fue presentado por la Asociación de Editores de Periódicos. En Perú, la elaboración de la ley fue promovida por el Consejo de Prensa Peruana, que aglutina los más importantes medios de prensa escrita; también se involucró el Instituto Prensa y Libertad. En Paraguay, los medios de comunicación jugaron un papel clave en la derogación de la “Ley de Transparencia Administrativa” alegando que creaba obstáculos (en vez de ayudas) al acceso a la información.

es un buen ejemplo del impulso que las organizaciones empresariales le han dado a la promoción de la transparencia y, concomitantemente, a la lucha contra la corrupción, a partir de reconocer la conexión de estas causas con las oportunidades de negocios lícitos.²

Por otra parte, en un plano más limitado, es posible que los movimientos de reforma del Estado recientes también hayan incidido en la valorización de la transparencia. El reclamo a la mayor responsabilización de los gestores públicos, sea a partir de fundamentar su mayor discrecionalidad, sea a partir del descontento con sus resultados, es evidente que se ha traducido en la reivindicación de una mayor visibilidad de los procesos de formación de las decisiones públicas y de los resultados de la gestión pública.

Hay, pues, varias fuentes que pueden ayudar a explicar por qué el tema de la transparencia ocupa un lugar tan privilegiado en la agenda internacional. Es preciso reconocer, sin embargo, que la transparencia es un valor contextual. Esto significa que la manera en que es concebida, medida e implementada depende del contexto en que se discuta (Oliveira, 2005). Por ejemplo, si el contexto es sólo empresarial, las preocupaciones acerca de qué es la transparencia y cómo se puede fomentar son distintas a si el contexto es político y alude específicamente a las garantías de un proceso electoral para el cambio de las autoridades públicas.

En este trabajo nos vamos a referir a la transparencia en el contexto de la administración pública. La delimitaremos así a sabiendas que la acción de ésta no sólo incide sobre las instituciones del mercado y de la democracia, sino porque la administración pública tiene una influencia directa en la construcción de la ciudadanía y, por tanto, efectos clave en la sociedad.

Abordaremos el tema en dos partes, y a través de tres puntos. Primero, intentaremos mostrar qué es lo que puede lograr la

² Recordemos que la ONG Transparencia Internacional originalmente surge en Alemania impulsada por los empresarios. Por su parte, su principal producto, el Índice de Transparencia, busca fundamentalmente orientar a las empresas dónde invertir.

transparencia en la gestión pública (Punto N° 1). La tesis al respecto es que la transparencia no sólo puede contener abusos de poder y corrupción, sino que puede ser un poderoso instrumento de cambio de la gestión pública en tanto tiene la capacidad de producir más democracia y más eficiencia en las políticas y servicios públicos.

En segundo término, aportaremos evidencias acerca de que la información por sí sola no produce transparencia. Esto nos conducirá a tratar el tema de cuáles son los atributos que convierten la información en transparencia (Punto N° 2), y cuáles son los medios de la transparencia (Punto N° 3). La tesis que sostenemos en este sentido es que las virtualidades de la transparencia dependen de que se le asuma como un proceso complejo, que requiere tanto de un enfoque comprensivo como de un abordaje multifacético y político.

1. ¿QUÉ ES LO QUE PUEDE LOGRAR LA TRANSPARENCIA?

Aun cuando no hay una relación unívoca, es más o menos obvio que la transparencia puede limitar la corrupción³ y disminuir los abusos de poder. De hecho, por ejemplo, la mera publicación en Internet de los sueldos de los funcionarios públicos puede inhibir la autoconcesión de privilegios. Por otra parte, los portales de compras gubernamentales que centralizan las licitaciones pueden inhibir la corrupción al permitir, entre otras cosas, las comparaciones instantáneas de precios. En este mismo sentido, hay también evidencias de que la simple publicación de ciertas informaciones puede mejorar los servicios al asegurar que los financiamientos lleguen realmente a ellos. Bajo este marco,

³ En este sentido, el caso de Chile opera como contrafáctico, en tanto es un país que, según los índices de percepción de corrupción, tiene pocos niveles de corrupción (la menor en América Latina) pero también pocos niveles de transparencia. Esta correlación aparentemente negativa obliga a estudiar más en profundidad qué es lo que allí ha ayudado a combatir la corrupción. Una de las hipótesis es que la existencia de una institucionalidad legal fuerte y creíble compensa el “secretismo” de la administración pública chilena. En relación con el secretismo que existe en Chile, véase Orellana (2005).

el Banco Mundial (2004) incluso sostiene que quizás el medio más poderoso de incrementar la voz de los pobres en la formulación de políticas sea una mejor información. Avala esta afirmación el caso de Uganda, donde una vez que el gobierno supo que sólo el 13% del gasto recurrente para educación primaria estaba llegando a las escuelas primarias, lanzó una campaña mensual por la prensa sobre la transferencia de fondos e influyó para que las autoridades escolares fijaran el presupuesto completo en la puerta de las aulas, asegurando así un cambio radical de 95%. El ejemplo de Uganda ya estaría siendo seguido por Brasil donde, según Abramo (2002), se estaría logrando que las transferencias federales voluntarias a los estados y municipios sirvan efectivamente para asistir a las poblaciones pobres, a través de dos simples medidas: i) uso de Internet para informar cuáles municipios recibieron cuánto y cuándo, ii) empleo de instrumentos automatizados de auditoría.

Existen muchos otros ejemplos que ilustran la capacidad de la transparencia para actuar como contrapeso a la impunidad del poder. Pero la transparencia puede ir todavía más allá: promover el reequilibrio de las relaciones de poder, o sea, producir más democracia, así como estimular directamente una mayor eficiencia en la gestión pública, tal como apreciaremos a continuación.

1.1 MÁS TRANSPARENCIA, MÁS DEMOCRACIA

Gomes Filho (2005) sostiene que dar transparencia a una relación de poder significa promover su reequilibrio. Primero porque hace que el poder se transforme al someterse a la crítica, al escrutinio público y, por consiguiente, al control social. Segundo, porque la transparencia invita a las personas envueltas en el ejercicio de poder a asumir una posición activa de protagonistas. La transparencia es, de hecho, un recurso clave para que la ciudadanía pueda desarrollar una influencia directa sobre la administración pública, de modo de compensar las asimetrías de poder en la formación de las decisiones públicas y en la generación de bienes y servicios públicos. Esto es así primero porque la participación ciudadana, la elección posibilitada por la competencia entre servicios públicos, y la coproducción, que cons-

tituyen los tres medios principales de democratización de la gestión pública, tienen supeditada su eficacia a que la condición de la transparencia esté asegurada. Segundo porque, en ocasiones, la transparencia se convierte en el único medio posible de influencia.⁴

Al respecto pensemos en una situación límite: ausencia de canales orgánicos de participación social pero acceso a la información pública. En esta situación puede haber al menos influencia indirecta de la ciudadanía sobre la administración pública a través de los procesos de formación de opinión pública, de debate y de movilización social. Por su parte, la existencia de canales de participación ciudadana sin acceso a la información clave, invalida en la práctica a la participación como recurso de influencia. También la competencia pierde su eficacia como medio de crítica y control de la ciudadanía sobre la gestión pública, si es que las elecciones de las personas no son visibles para otros.

Es sabido además que la transparencia de los procesos de formación de las decisiones minimiza la corporativización del aparato público. Stiglitz (1999) sostiene: “El único argumento que podría tener alguna validez [para mantener en secreto la toma de decisiones] es que, a veces, ocultar información puede proporcionar una ventaja táctica en el juego de la negociación política. Pero [...] en general, proceder en secreto no se justifica ni por la seguridad nacional ni como requisito previo al debate racional y reflexivo, ni siquiera por una necesidad táctica dentro de una estrategia más amplia, sino que sirve más bien como un manto detrás del cual los grupos particulares pueden imponer mejor sus intereses al margen del escrutinio público”.

Incluso, la transparencia puede actuar como un contrapeso de la influencia de los intereses particulares en los propios procesos de participación ciudadana en la gestión pública. En este sentido, se reconoce (Sintomer, 2005), por ejemplo, que en la mayoría de las experiencias de presupuesto participativo, la deliberación en público tiene la capacidad de poner sobre los

⁴ En Cunill (2004) desarrollamos extensamente estos planteamientos.

que participan una presión a la generalización. El hallazgo es que el efecto *nimby* (*not in my backyard*, no en mi patio trasero) tiende a perder su fuerza cuando los ciudadanos tienen que justificar sus reivindicaciones “en público”, frente a los otros ciudadanos, y no solamente frente a los responsables políticos.

La transparencia, en definitiva, puede ayudar a mejorar la calidad democrática de las decisiones y políticas públicas y a potenciar los otros medios de democratización de la administración pública.

El valor de la información como garantía de democracia parece un aserto indiscutible (Chirino Sánchez, 2002), más aun si tenemos en cuenta la exigencia de tornar más responsables a todos aquellos que se ocupan de asuntos públicos. Visualizar la transparencia como recurso de la responsabilidad (o *accountability*) de la administración pública es, de hecho, otra manera de refrendar su conexión con la democracia. Nos referiremos un momento a esta conexión.

La responsabilización de la administración pública tiene dos dimensiones: i) el poder de fiscalizar, y en su caso sancionar por parte de los ciudadanos, y ii) el deber de explicar y justificar el desempeño y uso del poder por parte de los agentes públicos. La primera dimensión incumbe a la ciudadanía y remite a la capacidad de participación ciudadana y, en particular, de control social sobre la gestión pública⁵. La segunda dimensión incumbe a los agentes públicos y se expresa en su deber de informar sobre los procesos de decisiones públicas y sus resultados.

La primera dimensión, como lo anotábamos precedentemente, tiene como condición de eficacia la existencia de transparencia. La segunda dimensión, es la que la crea. Teniendo en cuenta esto último es que se puede afirmar que la responsabilización (*accountability*) también apunta a la creación de transparencia. Este proceso, como bien señala Schedler (2004), es siempre relativo: “si la información fuera perfecta y el ejercicio del poder transparente, no habría necesidad de exigir cuentas a

⁵ Este tema constituye el objeto de un trabajo nuestro. Véase Cunill (2000) y el SIARE del CLAD (<http://www.clad.org.ve/siare/innotend/control.html>).

nadie. La demanda por la rendición de cuentas, la demanda por hacer transparentes hechos y razones, surge por la opacidad del poder". Lo clave, en cualquier caso, es que mientras mayor sea la transparencia, más habrá una gestión pública responsable, lo que a su vez, se traduce en una mayor transparencia. Hay, por lo tanto, muchas evidencias de la conexión de la transparencia con la democracia en la gestión pública. Veamos ahora la conexión con la eficiencia.

1.2 MÁS TRANSPARENCIA, MÁS EFICIENCIA⁶

El secreto no sólo oculta las deficiencias del gobierno, también puede agravarlas. Stiglitz (1999) menciona tres razones al respecto: porque dificulta que se establezcan compromisos creíbles; agudiza la competencia destructiva; y vuelve escasa la información. En este último aspecto considera que "si hubiese menos secreto no sólo aumentaría el flujo de información, sino también se reducirían las actividades que generan y buscan renta y que conducen a un flujo de información distorsionada".⁷ En definitiva, si la información es escasa, se convierte en un bien valioso, y se crean mercados y surgen personas con motivos para mantener la escasez artificialmente creada. Esta es una razón más por la que la transparencia requiere ser expresamente perseguida. Si ella no existe, aumenta tanto la percepción como la realidad de que la información es asimétrica.

La transparencia constituye además un incentivo que puede usarse expresamente para aumentar la eficiencia. Al respecto, dos casos pueden ser distinguidos. Un primer caso es el de los entes

⁶ Para este punto hemos tomado casi literalmente lo reseñado en Cunill (2004). Cabe destacar, en todo caso, que esta conexión tiene detractores. Por ejemplo, Suárez (2005) sostiene que "aplicadas en dosis excesivas, las políticas de transparencia pueden encarecer y dificultar la gestión de la cosa pública y, de ese modo, dificultar el propio avance del desarrollo". Uno de los argumentos que han sido sugeridos en este sentido es que la transparencia puede inhibir la adopción de políticas innovadoras por el riesgo a la sanción social. Sin embargo, no conocemos evidencias fácticas que apoyen este tipo de planteamientos.

⁷ Stiglitz sostiene que el secreto genera renta porque la información oculta tiene un valor potencial. Coloca como ejemplo el caso de la relación entre funcionarios públicos y prensa.

normativos, formuladores de políticas, que necesariamente deben actuar como monopolios. Allí, la transparencia tiene el potencial de actuar como el equivalente político de la eficiencia generada por medio de la competencia entre diversas agencias, al facilitar la competencia entre ideas, argumentos y políticas (Florini, 2000). La publicación de los costos de políticas públicas en competencia ha sido una medida adoptada, por ejemplo en Australia, con el propósito de fomentar la transparencia en el proceso de elaboración de las políticas públicas. Como veremos luego, las audiencias públicas y la exposición pública de los anteproyectos de leyes, también pueden hacer posible la competencia de ideas y contribuir a la eficiencia por esa vía.

Un segundo caso lo proveen aquellas situaciones donde la transparencia se convierte en un incentivo para promover una mayor eficiencia al fomentar la competencia por aprobación social de parte de los propios servicios públicos. Los premios a la calidad y la exposición pública de los resultados de la gestión pueden servir para ilustrar este caso. Un buen ejemplo al respecto lo proporciona Costa Rica, a través del Sistema Nacional de Evaluación (SINE) implantado desde 1996. Esta experiencia sugiere que cuando no existe una estrategia de incentivos materiales que estimule una cultura de gestión orientada a resultados, la rendición de cuentas en foros públicos puede constituirse en un incentivo simbólico para motivar el uso de las evaluaciones en la mejoría de la gestión. De hecho, el reconocimiento público de los niveles de desempeño institucional y sectorial constituye el principal mecanismo con que cuenta el SINE para comprometer y estimular a los directivos con el cumplimiento de las metas incluidas en los CDR.⁸ En efecto, la decisión de divulgar los resultados ha introducido competencia en el proceso de evaluación de la gestión pública, en el sentido de que los directivos de las entidades mejor calificadas en un año se ven estimulados a mejorar con el fin de no descender, mientras que los de las entidades públicas mal calificadas se ven estimulados a mejorar para abandonar las últimas posiciones (Mora, 2003).

⁸ Los CDR son los Compromisos de Resultados firmados entre el presidente de la República y los jefes de organismos públicos.

La transparencia puede pues convertirse en un incentivo a la mejora del desempeño, vía la presión social. Si se considera además lo que sugieren estudios recientes en términos de que los dirigentes públicos asignan un alto valor a la reputación (Wood y Waterman, 1994), la publicidad sobre los resultados obtenidos por su organización puede constituirse en un sistema eficaz de incentivos para los dirigentes, sobre todo si se tiene en cuenta que los gestores públicos informan temer más a las reacciones políticas y a los cuestionamientos sociales sobre un posible uso arbitrario de los recursos públicos que a las críticas de la clientela sobre la calidad de los servicios (Motta, 2003).

Por otra parte, cuando la cooperación de los usuarios de una organización depende de la justicia percibida, la transparencia de los procesos de elaboración de las decisiones es un factor de la eficiencia. Esto es clave, por ejemplo, en aquellas organizaciones que están dedicadas a hacer cumplir obligaciones a la ciudadanía (Alford, 2002). En general, la transparencia puede ser un motor de la eficiencia por una vía indirecta: generación de confianza, tal como lo hace el capital social. La conexión es bastante evidente: si hay la percepción de que algo o alguien “se deja conocer”, existe la posibilidad de lograr acuerdos creíbles y, por ende, también se crea un incentivo a la cooperación voluntaria, la que se reporta cada vez más como un elemento clave para una nueva gestión pública fundada en la coresponsabilidad. En suma, la transparencia tiene varias virtualidades. El problema es cómo producirla. Para llegar a este tema hay que ocuparse primero de sus atributos.

2. ¿QUÉ ATRIBUTOS CONVIERTEN LA INFORMACIÓN EN TRANSPARENCIA?

Indudablemente referirse a la transparencia es referirse a la información. Sin embargo, no basta con que exista información para que haya transparencia. Daniel Kaufman (2005), director del Instituto del Banco Mundial (IBM) que produce los famosos índices de gobernabilidad, define la transparencia como el flujo de oportuna y confiable información económica, social y polí-

tica, accesible a todos los implicados. De hecho, el IBM remarca cuatro componentes que tiene que tener la información para que sea transparente: accesibilidad, relevancia, calidad y confiabilidad. Lo que queda así insinuado es que hay que adoptar un **enfoque comprensivo** de la transparencia, de manera de desarrollar en forma sistemática e integrada sus atributos. Acá nos referiremos a dos de esos atributos: relevancia y accesibilidad, asumiendo que la calidad y la confiabilidad pueden (por lo menos, en parte) derivarse de aquellos. El supuesto implícito es que si esos atributos están presentes, la información puede ser usada. Agregaremos otro atributo para que esto sea realmente posible, la exigibilidad de la información, a la que también nos referiremos luego.

2.1 RELEVANCIA DE LA INFORMACIÓN

Es evidente que la relevancia de la información depende de quiénes sean los usuarios potenciales de la misma. Sin embargo, hay una primera delimitación que puede hacerse cuando estamos hablando de transparencia: en este caso, la referencia obligada es la ciudadanía, de manera que la relevancia de la información estará condicionada a si sirve o no a sus fines. La relevancia de la información se asocia, pues, en forma directa a su utilidad para la ciudadanía concernida, por lo que este es un asunto que requiere ser acordado en cada caso.

De todas maneras, cabe considerar algunas prevenciones que aporta la experiencia. Una de ellas es que lo que interesa a la ciudadanía no necesariamente es lo que interesa a los gestores o a los políticos. Veamos un ejemplo, a propósito de la discusión acerca de cuáles son los indicadores que sirven para evaluar la actuación pública en el ámbito municipal. En este sentido, Parrado et al (2005), llaman la atención sobre indicadores agregados tales como la calidad de vida, que se vinculan con asuntos que son importantes para las personas. De hecho, en general, los residentes no están interesados en conocer el número de toneladas de basura que se recogen por semana en una ciudad, sino que están más preocupados por la limpieza del barrio, que es uno de los factores que influye en la calidad de vida. El punto a retener

es que aquélla se consigue a partir de la actuación de numerosos grupos, no sólo de los servicios de limpieza; por lo tanto, preguntarse sobre los avances en la calidad de vida obliga a procesar la información de muchas fuentes, yendo más allá de los servicios municipales.

Es más, si se asume, tal como lo sugiere Flores-Trejo (2005), que uno de los objetivos del derecho de acceso a la información debiera ser mejorar la calidad de vida de los ciudadanos, ciertos tipos de informaciones adquieren relevancia sobre otros. Un caso muy claro es el de la información que permite a los padres evaluar la calidad de las escuelas, de modo de tomar una decisión razonada sobre dónde enviar a estudiar a sus hijos. En este sentido, un ejemplo interesante de cómo puede asegurarse la relevancia de la información, lo proporciona Cunha (2005) respecto del sitio de la Secretaría de Educación del estado de Paraná en Brasil, que puso especial cuidado en construir una interfaz, para la Internet, que recolecta información de todos los bancos de datos y la organiza por una clave de indización, “la escuela”, de manera que cualquiera pueda ver por escuela, quiénes son los profesores, cuánto recibe la escuela de merienda escolar, cuántos niños están matriculados, etc.

La prevención más importante es que hay que “ciudadanizar” la información. Este es un reclamo que involucra incluso al tipo de información que están proporcionando los sistemas de evaluación de los resultados de la gestión pública, los que están creciendo a pasos agigantados en la región⁹. Respecto de ellos, desde la óptica de la ciudadanía, también existe la necesidad de repensar los indicadores, de manera que permitan, por ejemplo, saber cuál es la real orientación que está teniendo la asignación del gasto público en educación o en salud. En suma, el asunto crítico acá es identificar qué información sirve realmente a la ciudadanía para influir en las agendas públicas¹⁰ en las que se dirimen cuestiones socialmente relevantes. Todo esto hace parte

⁹ Véase al respecto: <http://www.clad.org.ve/siare/innotend/evaluacion.html>

¹⁰ Esta observación la hacía Ignacio Irrazábal en un evento convocado en Washington en el año 2005 por el Banco Mundial sobre los sistemas de evaluación. Específicamente se refería al sistema implantado por la Dirección de Presupuestos en Chile.

de las discusiones sobre la relevancia de la información. Nos aproximaremos a continuación a otro atributo.

2.2 ACCESIBILIDAD DE LA INFORMACIÓN

La utilidad de la información para la ciudadanía no sólo se vincula con **qué** datos o indicadores se proporcionan sino **cómo** se proporcionan. Al respecto, Abramo (2002) sostiene que “sólo formaciones estructuradas son útiles” y señala que, en atención a que el Estado genera muchos tipos de información, a que los interesados en obtener acceso a la información difieren entre sí, y dado que las agregaciones que cada uno necesita también varían, es imprescindible implementar mecanismos de organización y recuperación de la información.

La propia eficacia del número de solicitudes de información para medir el impacto de las leyes de información es puesto en discusión en este marco. Así, por ejemplo, Flores-Trejo (2005) postula que el hecho de que exista un número alto y ascendente de solicitudes de información puede ser el reflejo de sistemas pobres de manejo y entrega de información pública. El supuesto acá manejado es que si la información fuera más fácilmente accesible, no sería necesario que la ciudadanía tuviera que preguntar por ella de forma constante y ascendente.¹¹

La accesibilidad de la información significa posibilitar que la ciudadanía se apropie con facilidad de la misma, lo que entre otras cuestiones supone establecer mecanismos para la indización y referenciamiento cruzado de los datos, de forma que permita búsquedas eficientes y agregaciones definidas por el usuario y no sólo por la autoridad (Abramo, 2002). El objetivo

¹¹ El trabajo de Flores-Trejo (2005) es muy interesante. Compara el número de solicitudes de información presentadas ante entes de gobierno en México, Estados Unidos y Canadá y luego de constatar que en México hay más solicitudes que en Canadá cuestiona el uso del número de solicitudes como principal indicador del impacto de las leyes de acceso a la información. Sugiere que otros indicadores para analizar la efectividad en la instrumentación de una ley de acceso a la información pueden ser los indicadores de gobernabilidad del Instituto del Banco Mundial, en particular “voz y rendición de cuentas”, “efectividad gubernamental” y “control de la corrupción”, que pueden resultar en un progreso en desarrollo económico.

final debe ser proporcionar información útil al público. Este objetivo no se consigue si, por ejemplo, existe un sistema automatizado de compras pero los potenciales usuarios no pueden hacer búsquedas de información a través de palabras clave que permitan recuperar las licitaciones sobre actividades económicas específicas; en ese caso se pierde el objetivo de las licitaciones a ser anunciados por Internet, a saber, ampliar la participación para conseguir reducción de precios (*Ibíd.*).

Este tipo de consideraciones ha llevado incluso a plantear que transparentar la gestión pública representa necesariamente una nueva forma de organización de las instituciones públicas, una nueva lógica en la forma de trabajar (Zaldívar, 2005) que para cada entidad debe implicar por lo menos la gestión de los archivos¹², pero también puede implicar la reorganización de sus estructuras y procedimientos a fin de que la función de gestión de la información sea efectivamente cumplida.

Las normativas vinculadas con el acceso a la información pueden inducir o no la creación de ciertas estructuras. En Argentina, por ejemplo, la descentralización en la forma de implementación de la normativa impone que cada organismo, apoyado en sus particulares condiciones iniciales, cree sus propios mecanismos (Braguinsky *et al.*, 2005). La Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia, que es el órgano responsable de la implementación de la normativa sólo ha constituido una red de Enlaces y Responsables de Acceso a la Información a nivel de Ministerios y Secretarías de alto rango, con los que promueve reuniones periódicas (Martínez Aráos, 2005). En cambio en México, la misma ley de acceso a la información pública establece los mecanismos institucionales precisos que deben crearse para poder implementarla. Uno de ellos es un órgano

¹² Zaldivar (2005: 13), en referencia a México, usa una buena metáfora. Señala "lo que busca la ley de transparencia y acceso a la información pública es que las personas puedan obtener y revisar documentos. Para que esto pueda suceder los documentos deben, primero, existir y, segundo, estar organizados de tal manera que sean fácilmente examinados. Es decir, se requieren archivos. De nada sirve tener la llave del acceso si el archivero que se abre con esa llave está vacío o es tal su desorden que es imposible saber dónde está la información que necesitamos".

expreso, el Instituto Federal de Acceso a la Información, otros dos deben ser creados a nivel de cada dependencia: i) la Unidad de Enlace que hace las gestiones para facilitar el acceso a la información y ii) el Comité de Información que es un órgano tripartito¹³ entre cuyas funciones se encuentra la de confirmar o modificar la clasificación de la información hecha por los titulares de cada dependencia. La ley también dispone acerca de la creación del Sistema de Solicitudes de Información (SISI) que es un sistema informático que permite hacer solicitudes de información de manera remota, a fin de hacer más accesible la información.

Es probable que ese tipo de mecanismos pueda ayudar a tornar más accesible la información. Sin embargo, ni una institucionalidad apropiada y ni siquiera una expresa y bien fundada gestión de la información en las entidades públicas son suficientes, si los directivos de cada entidad son los que deciden qué informaciones entregar y cuáles no. De ahí que sea necesario agregar un atributo más, como veremos a continuación.

2.3 EXIGIBILIDAD DE LA INFORMACIÓN

Parece no haber duda de que las decisiones acerca de la revelación de la información pública deben ser materia legal (Clark, 1996), o sea, instituidas como un derecho. El reconocimiento del derecho es el primer elemento que ayuda a que la transparencia pueda traducirse en la reducción de la discrecionalidad de los agentes públicos para determinar qué información es pública y cuál es confidencial (Castelazo, 2003). Las leyes de acceso a la información instituyen el derecho y, por ende, constituyen uno de los medios más importantes de la transparencia, por lo que nos referiremos a ellas a continuación. Ahora cabe destacar que para hacer exigible la información no basta con que se consagre el derecho; es imprescindible, además, que existan canales expeditos que permitan que el derecho pueda ser reclamado toda vez que las autoridades públicas intenten violarlo.

¹³ Cada Comité está conformado por un servidor público designado por el titular de la dependencia, el titular de la unidad de enlace y el titular del órgano interno del control.

Para tales efectos cobra relevancia la existencia de un órgano administrativo independiente de revisión, control y fomento, además de mecanismos judiciales de tutela, y sanciones administrativas y penales.¹⁴ Si la instancia de reclamo ciudadano es el Poder Judicial, tal como lo reconoce Waissbluth (2005), “lo más probable es que los solicitantes de la información deban gastar mucho dinero en abogados y sentarse un largo tiempo en los tribunales de primera y segunda instancia a esperar una decisión al respecto”. Por lo tanto, lo que cabe es disponer de un órgano independiente que pueda resolver los reclamos de manera expedita antes de entrar al Poder Judicial.¹⁵

La rapidez de la respuesta se reconoce, de hecho, como un elemento clave de la transparencia. La existencia de un órgano administrativo facilita esta rapidez en lo que hace al ejercicio del derecho de apelación. En esta materia, el caso de más avanzada en América Latina lo proporciona México. Allí la ley de acceso a la información instituye una instancia autónoma para, entre otros, resolver sobre las negativas a las solicitudes de información que reciban los ciudadanos en lo que respecta al Poder Ejecutivo Federal. El Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, IFAI, existe desde 2003 y es un órgano de la Administración Pública Federal con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión, con un gobierno colegiado (cinco comisionados) y una presidencia rotativa nombrada por los propios comisionados (Zaldívar, 2005). Si una entidad cualesquiera niega una información, el solicitante puede acudir en segunda instancia al IFAI, que decidirá sobre la publicidad de la información gubernamental. El IFAI opera como un tribunal administrativo cuyas resoluciones son definitivas para las dependencias y entidades, aunque los particulares pueden impugnarlas ante el Poder Judicial¹⁶. Hay

¹⁴ Rodríguez Villafañe (2004), especifica los tres entre las propuestas para que exista una normatividad apropiada.

¹⁵ Cabe destacar que estas observaciones las hacía Waissbluth en febrero del 2005 en el marco de una nueva revisión que se estaba haciendo en Chile de la normativa legal, alertando del peligro de que se persistiera en la definición de que la instancia de reclamo ciudadano sea el Poder Judicial.

¹⁶ Entre las funciones asignadas al IFAI también figura la de promover y difundir los beneficios del derecho al acceso a la información pública y a la transparencia.

en este sentido, una conciencia en México de que “en la actualidad, se tiene la oportunidad histórica de cambiar a través de la consolidación de las instituciones que empiezan a constituirse como contrapesos efectivos a la concentración, discrecionalidad e impunidad del poder público” (Baltazar y Guerrero, 2003).

En lo que concierne a las 32 entidades federales de México, hasta mediados de 2005, de los 24 que tenían un ordenamiento legal en la materia, 20 ya contaban con un órgano defensor. Este es un dato significativo; sin embargo, como bien alerta Alatorre Flores (2005), la mera existencia de órganos no es condición suficiente para ejercer adecuadamente su función. Los órganos requieren además disponer de ciertos atributos tales como mandato, autoridad e instrumentos (presupuesto, por ejemplo), los que no siempre están presentes en todos los casos,¹⁷ pero que son indispensables para que exista el atributo de la exigibilidad de la información.

Atributos de este tenor pueden ayudar a convertir la información en transparencia. Cabe a continuación interrogarse sobre qué medios lo hacen posible.

3. ¿CUÁLES SON LOS MEDIOS DE LA TRANSPARENCIA?

Una de las lecciones que ofrece la experiencia ya acumulada es que la transparencia constituye un **proceso** cuyo desarrollo no puede dejarse librado a la discrecionalidad de las propias autoridades, sino que exige de una combinación de medios, o sea un abordaje **multifacético**; a la vez, con un enfoque **político**. Avalan este tipo de abordaje varias razones. Una

¹⁷ Con base en tales atributos Alatorre Flores (2005) analiza los órganos de las entidades federativas mexicanas de acuerdo a cinco categorías, a saber: características institucionales; autonomía del organismo; selección y elección de los titulares; perfil de los titulares; y calidad normativa y nivel de corrupción en la entidad.

Llama la atención, entre otros, que la forma que más adoptan los órganos es la de comisión (11 casos), en tanto que las formas de consejo o instituto observan sólo cuatro casos cada uno. Sostiene, además, que el diseño institucional no siempre contribuye a la independencia o profesionalización de sus titulares.

es que, como bien lo destaca Schedler (2004), la transparencia nunca es absoluta: hay que contar siempre con cierta opacidad de poder. Otra razón, vinculada con la anterior, es que la transparencia es huidiza: cabe esperar que una vez iluminado un espacio, algunos procesos de adopción de decisiones se desplacen hacia lugares más oscuros. La razón de fondo es que la transparencia afecta los balances de poder y, por lo tanto, hay que esperar el desarrollo de iniciativas para evitarla. Clark (1996) lo expresa de una manera muy clara: “cualquier proyecto para un gobierno más abierto es en su esencia político, referido a un traslado de poder; por tanto, requiere del desarrollo de una estrategia que obligue a quienes detentan la información oficial a conceder ese poder”.

En el desarrollo de esta estrategia hay que considerar que se pueden oponer al acceso a la información no sólo fuerzas dinámicas (tales como intereses privados, esquemas semi-institucionales que protegen del escrutinio público la corrupción sistémica, etc.), sino que también pueden existir fuerzas inerciales, como por ejemplo, la combinación perversa entre incompetencia y carencia real de recursos o la prevalencia de prácticas inherentemente opacas (Abramo, 2002), e incluso, valores culturales que en la práctica atentan contra la transparencia. Bajo este marco, como bien resalta Kliksberg (2005), en la pregunta acerca de cómo construir transparencia, tiene mucha importancia la propia ética. Hay, en este sentido, una formidable tarea que adelantar en la región¹⁸, la que a su vez requiere ser combinada con un abordaje institucional. Nos ubicaremos en este último campo y, tratando de tener en cuenta también la necesidad de un abordaje tanto multifacético como político, distinguiremos entre tres tipos de medios de la transparencia: las leyes de acceso

¹⁸ La Iniciativa Interamericana de Capital Social, Ética y Desarrollo del BID, que coordina Bernardo Kliksberg, ya ha iniciado esta tarea a nivel continental, promoviendo entre otros un programa para enseñar la ética en las universidades latinoamericanas. Hay también esfuerzos sistemáticos por introducir códigos de ética para los detentadores de cargos públicos. Incluso se insinúan iniciativas innovadoras en lo que pudiéramos denominar un enfoque “relacional” de la ética. Las “pasantías comunitarias” contempladas en la formación de distintas profesiones por la nueva normativa en materia de educación en Venezuela, pudieran ser un ejemplo en este último sentido.

a la información, los canales de transparencia y las políticas de información. Finalizaremos con una referencia a los “guardianes” y “traductores”, que pueden contribuir tanto a la activación de los medios como a su desarrollo.

3.1 LAS LEYES DE INFORMACIÓN

Puesto que la información es poder, con frecuencia se la guarda celosamente -o de entrada- ni siquiera se crea (Banco Mundial, 2004). Es preciso, pues, exigir su garantía. Las leyes de acceso a la información pública constituyen una importante garantía de acceso amplio a la mayoría de los campos de actividad administrativa. Por eso es que en principio se puede estar de acuerdo con que el desarrollo de estas leyes es una característica de los “Estados pro-activos” que privilegian la transparencia de sus gobiernos y la asunción de responsabilidades por parte de sus ciudadanos (Chirino Sánchez, 2002). Sin embargo, hay que relativizar esa expresión ya que a veces las mismas leyes pueden crear tantos obstáculos que terminan por invalidar o dificultar el ejercicio del derecho al acceso a la información pública.¹⁹

Al respecto, Flores-Trejo (2005) sostiene que es necesario verificar que las leyes de acceso a la información cumplan con ciertos principios básicos que han sido reconocidos por organismos internacionales, tales como límites al derecho de acceso a la información; órgano garante; procedimiento; promoción de una cultura de acceso a la información pública; *habeas data*; información de oficio y transparencia; máxima publicidad; y gratuidad.²⁰ Ya hemos hecho referencia, precedentemente, al segundo principio aquí aludido: el órgano garante. El primero es también clave porque en la práctica se puede anular una ley de acceso a la información si es que se deja a criterio de los jefes de los organismos dar carácter reser-

¹⁹ La ley de Transparencia Administrativa de Paraguay habría sido derogada en el año 2002 por esta razón. Se sostenía que de sus 15 artículos, diez creaban obstáculos. Uno de ellos eran los largos plazos para disponer de la información solicitada.

²⁰ Flores-Trejo (2005) cita el estudio “Decálogo del Marco Normativo del Derecho de Acceso a la Información” preparado en forma conjunta por la ONG Libertad de Información México y Proyecto Atlatl que recoge los estándares reconocidos por organismos internacionales en tales principios.

vado a documentos.²¹ Por su parte, si el procedimiento para solicitar la información no es sencillo y rápido, tampoco hay realmente garantía de acceso a la información.

La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental de México se ocupa expresamente de este tipo de asuntos y, además, a diferencia de otras leyes, establece claras “obligaciones de transparencia” a las dependencias y entidades para contribuir a la rendición de cuentas de los servidores públicos. Estas obligaciones se refieren a la publicación en un sitio de Internet, entre otros, del presupuesto; de los sueldos y prestaciones de los servidores públicos; de las concesiones, permisos y contrataciones; de los programas de subsidios; de los resultados de las auditorías de los órganos de control interno y externo, etc.

Este importante principio de publicidad de oficio de información fundamental de parte del Estado, ya ha sido asumido también por la ley de 2004 de Ecuador y por el decreto de 2005 de Bolivia, normativas que imponen el mismo tipo de “obligaciones” de transparencia. De todas maneras, hay que reconocer que en los últimos cinco años ha habido una verdadera explosión en América Latina de leyes que facilitan el acceso a la información pública²². Aun en los casos en que no se ha aprobado una ley nacional, hay logros importantes. En Argentina, por ejemplo, a pesar de que desde el año 2002 está en trámite en el Congreso una ley, ya existe un Decreto Presidencial (el 1172 de diciembre del 2003) que regula en el ámbito del Poder Ejecutivo Nacional el acceso a la información pública; por su parte, varias provincias han reglamentado el derecho. Brasil también es un buen ejemplo de cómo normas más específicas pueden compensar al menos en parte la ausencia de una ley general.²³

²¹ Esta es una de las críticas que hace Waissbluth (2005) a la normativa chilena, específicamente a la Ley de Probidad y Transparencia de diciembre de 1999. Orellana (2005) también formula este tipo de críticas; sin embargo, llama la atención sobre la reforma constitucional de 2005 que contribuiría a modificar esta situación al establecer que sólo en una ley de quorum calificado podrá establecerse la información que es reservada o secreta.

²² Para un detalle de toda la legislación que se va promulgando en esta materia, véase el sitio en el SIARE del CLAD dedicado al Control Social y a la Transparencia <http://www.clad.org.ve/siare/innotend/control.html>.

²³ Para un detalle del caso de Brasil, sugerimos revisar el trabajo de Santos (2005).

Parte de esa legislación introduce otros medios de transparencia, tal como apreciaremos a continuación.

3.2 LOS CANALES INSTITUCIONALES DE TRANSPARENCIA

El Decreto 1172 de Argentina introduce tres importantes dispositivos e institutos destinados a promover el acceso a la información pública: la publicidad en la gestión de intereses; las reuniones abiertas de los entes reguladores de servicios públicos; y las audiencias públicas y elaboración participativa de normas (Martínez Aráos, 2005).

Todos estos mecanismos buscan hacer más transparentes los procesos de **formación de decisiones**. Tienen la característica, además, de que constituyen “**procedimientos**” que pueden estar al alcance de cualquier interesado y que tocan aspectos críticos de la gestión pública.

Los avances en estas materias, así como en la institución de la exigencia de la rendición de cuentas no son muy significativos²⁴; sin embargo, hay una paulatina toma de conciencia acerca de su necesidad.

En lo que concierne a las audiencias y a la exposición pública de los anteproyectos de actos administrativos generales al parecer el país pionero fue Colombia. La Constitución de 1991 establece que las entidades administrativas deben informar públicamente sobre los proyectos de decisiones que afecten a todos o a algunos grupos y escuchar previamente sus opiniones. En 1999 se dicta, a su vez, un decreto (No. 1122 del 26 de junio) que establece para una serie de casos, la obligación de publicar con antelación no inferior de 15 días a la fecha de su expedición, todos los proyectos de regulaciones que pretendan adoptarse mediante acto administrativo de carácter general. Por otra parte, una ley de diciembre de 1998 (No. 489) consagra la posibilidad de las audiencias públicas para discutir aspectos relacionados con la formulación, ejecución o evaluación de políticas y programas a cargo de las entidades públicas; la ley deja

²⁴ Véase también al respecto el sitio del CLAD <http://www.clad.org.ve/siare/innotend/control.html>.

a la discrecionalidad de la administración decidir la conveniencia y oportunidad de tal convocatoria, sin embargo, también dispone que las comunidades y las organizaciones podrán solicitar la realización de audiencias públicas. Además de Colombia, ya han legislado sobre estas materias Argentina y México, ambos países en gran medida en el marco de la propia normativa jurídica dirigida a facilitar el acceso a la información pública. Así, por ejemplo, el reglamento de la respectiva ley en México contiene una disposición de obligación de publicación previa en Internet de las leyes y actos administrativos de carácter general. Por su parte, como ya se mencionó, la normativa argentina contiene también disposiciones sobre esta materia,²⁵ así como sobre las audiencias públicas, y las reuniones abiertas de los entes reguladores de servicios públicos. Además Brasil, en su ley de responsabilidad fiscal del 2000 establece que “la transparencia será asegurada mediante incentivo a la participación popular y realización de audiencias públicas, durante los procesos de elaboración y de discusión de los planes, ley de directrices presupuestarias y de los presupuestos”.

En lo que respecta a la exigencia de la rendición de cuentas, además del caso boliviano (en conexión con la existencia de los Comités de Vigilancia, y para el ámbito municipal) y una disposición genérica en la nueva Constitución de Venezuela, conocemos sólo el caso de Perú, donde la Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadano, promulgada en el año 1994, reconoce como un derecho la demanda de rendición de cuentas a quienes ocupan cargos sujetos a revocatoria y remoción con respecto a la ejecución del presupuesto y al uso de recursos propios; aunque es de difícil actualización.²⁶

²⁵ El Decreto No. 1172/2003 del 03-12-2003, contiene el Reglamento General para la Elaboración Participativa de Normas. El Reglamento habilita un espacio institucional para la intervención de los ciudadanos, en forma previa a la toma de decisión por parte de la administración, a través de opiniones y propuestas respecto de proyectos de normas administrativas y proyectos de ley para ser presentados por el Poder Ejecutivo al Congreso de la Nación, potenciando a su vez una efectiva participación ciudadana. Ver texto completo: <http://infoleg.mecon.gov.ar/txtnorma/90763.htm>

²⁶ La ley establece (Art. 34) que para que se acredite la rendición de cuentas se requiere que, con un máximo de 50.000 firmas, la solicite cuando menos el 20% de la población electoral con derecho a voto en la respectiva circunscripción territorial.

La publicidad en la gestión de intereses es probablemente el mecanismo más nuevo de transparencia que se está implantando. En Argentina, está prevista en el decreto sobre el derecho a la información pública y se traduce en la obligación de los funcionarios (desde el Presidente de la República hasta los que detentan un cargo de Director Nacional o equivalente) de publicar las audiencias que mantiene con sujetos que gestionan un interés determinado; incluso se implementó en Internet un “Registro Único de Audiencias de Gestión de Intereses” destinado a permitir a los ciudadanos la búsqueda de información sobre los *lobbys*.

Ahora bien, además de estos mecanismos de tipo procedimental hay muchos ejemplos de órganos expresamente creados para facilitar la incorporación de representantes de la ciudadanía tanto en la formación de decisiones públicas (por ejemplo, los Consejos Deliberativos y Paritarios que existen a nivel federal, estatal y municipal en Brasil para algunas políticas sociales, y los Consejos de Desarrollo de Guatemala) como en el seguimiento de los resultados de la gestión pública (por ejemplo, las Veedurías Ciudadanas en Colombia o las Juntas de Vigilancia a nivel municipal en Bolivia).²⁷ Incluso figuras *ad hoc* pueden erigirse en canales de transparencia. De hecho, el “presupuesto participativo” puede hacer más transparentes procesos de formación de decisiones (asignativas, en este caso), y las “Cartas Compromiso” con la ciudadanía ayudan a combatir las asimetrías de información en lo que respecta a la calidad de los servicios públicos. Hay, pues, una gama de posibilidades, tal como se ilustra en el Cuadro 1.

En la instauración de esos tipos de medios las leyes de procedimientos administrativos pueden ser aliadas, ya que muchas veces consagran audiencias y obligan a divulgar ciertos procesos que bien pueden ser reivindicados a favor de la transparencia.

Veamos un tercer tipo de medios de transparencia.

²⁷ En Cunill (2000) desarrollamos los modelos orgánicos.

Cuadro 1
Posibles canales institucionales de transparencia de la gestión pública

Tipos de mecanismo instancias de intervención	Formación de decisiones	Resultados
Procedimientos	Audiencias públicas	Exigencia de rendición de cuentas
	Exposición pública de proyectos de decisión	
	Publicidad de la gestión de interés	
Órganos	Consejos deliberativos	Comités de Vigilancia o Veedurías Ciudadanas
Mixtos	Presupuesto participativo	
	Cartas de compromiso	

3.3 LAS POLÍTICAS DE INFORMACIÓN

Es preciso tener en cuenta que la existencia de leyes que resguarden el derecho a la información, y de mecanismos múltiples que permitan ejercitarlo, si bien son condiciones necesarias, no son suficientes para asegurarlo. Lo que comienza a insinuarse en países con largas tradiciones en estas materias es que pueden bastar cambios en las políticas administrativas para que el derecho a la información resulte en la práctica lesionado, incluso a pesar de los avances en materia legislativa. Por ejemplo, con base en la experiencia de la década del noventa en Canadá (cuya ley federal de acceso a la información data de 1982), Roberts (2000) muestra que una aplicación agresiva de la Nueva Gestión Pública ha redundado en presupuestos más bajos para el manejo de la información gubernamental que disminuyen su utilidad al retrasar su disponibilidad; así como ha derivado en políticas de imposición de precios a la información que la hacen inaccesible en los hechos para muchos. Todo eso, unido al crecimiento de la subcontratación o delegación de tareas públicas a organizaciones que no están obligadas a proveer información,²⁸ ha debilitado el uso de las leyes de acceso a la información como herramientas para el control democrático de las instituciones de gobierno. A la luz de este tipo de consideraciones adquiere más importancia la definición expresa de políticas de información. Ellas, además de minimizar las contingencias políticas, pueden

²⁸ Es el caso de los Quangos y de las empresas privadas, pero afecta también al movimiento de “agencificación” ya que sólo algunas de las nuevas agencias, a pesar de que permanecen públicas, están sujetas a los requerimientos de las leyes de acceso a la información (Roberts, 2000: 311).

conectar los desarrollos de la administración electrónica con la transparencia, creando mayores garantías de visibilidad de las acciones públicas.

Hay países que tienen leyes sobre acceso a la información y leyes de procedimiento administrativos y que usan sus principios para definir políticas de información. Finlandia, por ejemplo, tiene una política de información y comunicación que busca informar a los ciudadanos sobre la administración de gobierno para aumentar la democracia y mejorar el funcionamiento del gobierno. Incluso en esa política se establece que para asegurar el éxito de las campañas de información, un oficial de comunicación tiene el derecho de participar cuando están siendo elaborados proyectos importantes (Holkeri, 2002).

En América Latina, sin embargo, se ha avanzado más en políticas de información referidas a asuntos críticos, insertadas a su vez en normas específicas. Entre tales asuntos el que más importancia ha adquirido es el del presupuesto, teniendo en cuenta que él es el documento de política más importante, donde los objetivos de política de un gobierno son combinados e implementados en términos concretos. Las Mejores Prácticas para la Transparencia Presupuestaria de la OCDE y el Código de Transparencia Presupuestaria del FMI son buenos ejemplos de la inducción que desde el ámbito internacional busca hacerse a la transparencia fiscal (Bertók et al, 2002). El CIDE de México tiene a la vez un programa de transparencia presupuestaria en América Latina. Por su parte, un país que ha avanzado bastante al respecto es Brasil donde la ley de responsabilidad fiscal del 2000 ilustra el tipo de esfuerzo que combina la exigencia de transparencia en este campo con incentivos expresos.²⁹ El portal de Transparencia creado por la Contraloría General (<http://www.portaldotransparencia.gov.br>), a su vez, muestra como se puede utilizar internet para facilitar el escrutinio público de los presupuestos; su valor entre otros estriba

²⁹ Según lo destacan Bertók ... (et al (2002: 64), apoyada por sanciones reales, una de las características más importantes de la ley es la exigencia de transparencia. En este sentido, la ley, entre otras cuestiones, exige el acceso público -por medios electrónicos- a todas las informaciones de los tres niveles de gobierno incluyendo relatorios bimestrales sobre la ejecución presupuestaria y relatorios de gestión fiscal cuatrimestrales.

en que allí se busca consolidar datos relativos a programas y acciones de gobierno que están dispersos en otros sitios, así como utilizar un lenguaje simple y una navegación amigable de forma de facilitar la participación de la sociedad en la fiscalización de los gastos públicos (Rodrigues, 2005).

El acceso público por los medios electrónicos, de hecho, ya es posible en una variedad de campos de la gestión pública, tal como lo ilustra la labor del CLAD en este campo.³⁰ Finalmente, hoy día también están dadas las posibilidades de escrutinio público de los resultados de la gestión pública, si nos atenemos al desarrollo que están experimentando los sistemas de evaluación de resultados concebidos como medios de rendición de cuentas a la ciudadanía.³¹

Pero ninguno de estos resguardos y derechos tiene real eficacia si no existe una ciudadanía que los ejercite. Castelazo (2003) lo expresa así: “en una sociedad desorganizada, y por tanto apática y desinteresada, será muy difícil establecer la política de transparencia, toda vez que la iniciativa, la demanda y la exigencia de información suficiente, confiable y verificable, debe provenir del conjunto social”. Hay quienes pueden ayudar en esta tarea, como veremos a continuación.

3.4 LOS GUARDIANES Y LOS TRADUCTORES

Tal como lo reconoce Zaldivar (2005), el paso más importante es garantizar el acceso a la información pública gubernamental, pero aquel no es el único paso, ya que no toda la información es comprensible. El ejemplo que proporciona este autor es claro: en los temas de presupuesto, podemos solicitar acceso a cierta información, podemos recibirla, pero de eso a que la entendamos es otro asunto.

³⁰ Véase al respecto el portal dedicado a este tema en el SIARE del CLAD (<http://www.clad.org.ve/siare/innotend/gobelec.html>) donde para cada tema se caracterizan los portales más emblemáticos que hay en América Latina.

³¹ Véase en el SIARE del CLAD <http://www.clad.org.ve/siare/innotend/evaluacion.html>

Mientras más especializada sea la información, menores son las probabilidades de que ella sea asequible por la ciudadanía interesada. El libre acceso a la información pública, además de facilitar el conocimiento por parte de la sociedad de las razones de las decisiones públicas, contribuye a que agencias de la ciudadanía, con las competencias técnicas necesarias, traduzcan la información especializada. Es notable, en este sentido, el incremento de las organizaciones sociales o simplemente de los grupos de ciudadanos cuyo propósito es “conquistar” información sobre las acciones, decisiones o gastos de la administración y exponerla a la opinión pública. Existen observatorios ciudadanos que publican en la prensa interrogantes dirigidos a las autoridades con el propósito de propiciar el rendimiento de cuentas en torno a las políticas públicas (vg. Observatorio Ciudadano de la Educación, México), o a los resultados del análisis de la gestión municipal (vg. Laboratorio de Observación de la Gestión Urbana, LOGU, en Cali, Colombia). Incluso, hay ONGs (vg. Transparencia en la Administración de los Estados, Argentina) que están desarrollando sistemas para el seguimiento de las contrataciones del Estado por Internet. Comienzan a operar, además, agrupaciones de ONGs en pos de la transparencia gubernamental (vg. Foro Social para la Transparencia, en Argentina) y movimientos gremiales con este mismo propósito (vg. Movimiento en Defesa da Ética e Eficácia do Fisco Paulista, en Brasil). Transparencia Internacional y el Proyecto Responsabilidad Anti-Corrupción en las Américas constituyen, a su vez, ejemplos de acciones de amplio alcance de monitoreo efectuado por la sociedad civil, con apoyo de agencias internacionales (Cunill, 2000).

La tarea, a la larga, es que estas herramientas puedan ser adoptadas por una ciudadanía crítica y activa. Ésta, y un gobierno abierto y receptivo, son las dos caras de la moneda que hace de la transparencia un medio útil para mejores decisiones y servicios públicos.

BIBLIOGRAFÍA

Abramo, Cláudio (2002).

“Acesso à informação: um longo caminho a ser trilhado” en *Transparência e responsabilização no setor público: fazendo acontecer*, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão (ed.), MP. SEGES, OEA, OCDE (Coleção Gestão Pública, N° 6), Brasília.

Alatorre, Jorge (2005).

Transparencia o apariencia: una mirada a la composición de las comisiones e institutos de transparencia en los estados de México, documento presentado en el X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago.

Alford, John (2002).

“Defining the Client in the Public Sector: a Social-Exchange Perspective” en *Public Administration Review*, Vol. 62 N° 3, Washington D.C.

Baltazar, Atzimba y Guerrero, Juan Pablo (2003).

“Transparencia y rendición de cuentas en México: la construcción del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública” en *Revista del Instituto de Administración Pública del Estado de México*, N° 55, Toluca.

Banco Mundial (2004).

“Servicios para los pobres” en *Informe sobre el desarrollo mundial 2004*, Banco Mundial, Washington D.C.

Bertók, János; Caddy, Joanne; y Ruffner, Michael (2002).

“Fazendo acontecer: diretrizes de políticas voltadas a responsabilização e à transparência” en *Transparência e responsabilização no setor público: fazendo acontecer*, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão (ed.), MP. SEGES, OEA, OCDE (Coleção Gestão Pública, N° 6), Brasília.

Braguinsky, Eugenia; Torres, Natalia; y Araujo, María Fernanda (2005).

Mecanismo de seguimiento de la implementación del Reglamento General del Acceso a la Información Pública para el Poder Ejecutivo Nacional, documento presentado en el X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago de Chile.

Carrillo, Alejandro (2005).

La relación institucional entre la ética y la transparencia, documento presentado en el X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago de Chile.

Castelazo, José Rafael (2003).

“Transparencia y rendición de cuentas: una propuesta para profundizar su contenido y alcance” en *Revista del Instituto de Administración Pública del Estado de México*, N° 55, Toluca.

_____ **(2005).**

La transparencia: gozne entre la ética pública y la política gubernamental, documento presentado en el X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago de Chile.

Chirino, Alfredo (2002).

“Direito de acesso às informações públicas e ao escrutínio público: a transparência como instrumento de control democrático” en *Transparência e responsabilização no setor público: fazendo acontecer*, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão, MP. SEGES, OEA, OCDE (Coleção Gestão Pública, N° 6), Brasília.

Clark, David (1996).

“Open Government in Britain: Discourse and Practice” en *Public Money and Management*, Vol. 16 N° 1, Oxford.

Cunha, Maria Alexandra Viegas Cortez da (2005).

Meios eletrônicos e transparência: a interação do vereador brasileiro com o cidadão e o poder executivo, documento presentado en el X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago de Chile.

Cunill Grau, Nuria (2000).

“Responsabilización por el control social”, en *La responsabilidad en la nueva gestión pública latinoamericana*, Consejo Científico del CLAD (coord.), CLAD/BID/Editorial Universitaria de Buenos Aires, Buenos Aires.

_____ (2004).

“La democratización de la administración pública: los mitos a vencer”, en *Política y gestión pública*, Bresser Pereira, Luiz Carlos et al, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, CLAD, Buenos Aires.

Estrella, Edison (2005).

“Promoción de la transparencia en el ámbito municipal”, documento presentado en el X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago de Chile.

Flores-Trejo, Eduardo (2005).

Perfeccionamiento y clasificación de las leyes de transparencia y acceso a la información, documento presentado en el X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago de Chile.

Florini, Ann (2000).

“Does the Invisible Hand Need a Transparent Glove?: the Politics of Transparency”, en *Annual World Bank Conference on Development Economics: 1999*, Boris Pleskovic y Joseph E. Stiglitz (eds.), Banco Mundial, Washington D.C.

Gomes Filho, Adhemar Bento (2005).

O desafio de implementar uma gestão pública transparente, documento presentado en el X Congreso Internacional del

CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago de Chile.

Holkeri, Katju (2002).

“Escrutínio e acesso público à informação na Finlândia” en *Transparência e responsabilização no setor público: fazendo acontecer*, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão (ed.), MP. SEGES, OEA, OCDE (Coleção Gestão Pública, N° 6), Brasília.

Kaufmann, Daniel (2005).

Transparency Matters: the “Second Generation” of Institutional Reform, Washington, Development Gateway Foundation, <http://topics.developmentgateway.org/special/transparency/template2.do>, 06-12-2005.

Kliksberg, Bernardo (2005).

El papel que pueden desempeñar la cultura y los valores éticos en la lucha por la transparencia, documento presentado en el Seminario Internacional “Hacia una Cultura de la Transparencia”, BID/Gobierno Nacional/Noruega/PNUD, Guatemala.

Manjarrez, Jorge (2003).

“La construcción de una nueva cultura de rendición de cuentas y fiscalización superior en las entidades federativas de México” en *Revista del Instituto de Administración Pública del Estado de México*, N° 55, Toluca.

Martínez Aráoz, Victoria (2005).

El ejercicio del derecho de acceso a la información pública en el poder ejecutivo nacional de la República Argentina: experiencias y desafíos a un año de la vigencia del Decreto 1172/2003, documento presentado en el X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago de Chile.

Mora Quirós, Mario (2003).

“El sistema nacional de evaluación de Costa Rica” en *Evaluación de resultados para una gestión pública moderna*

y democrática: experiencias latinoamericanas, Nuria Cunill Grau y Sonia Ospina Bozzi (eds.), CLAD/AECI/MAP/FIIAPP, Caracas,

Motta, Paulo Roberto (2003).

“Ansiedad y miedo en el trabajo; la percepción del riesgo en las decisiones administrativas” en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 25, Caracas.

Oliveira, Telma Almeida de (2005).

Transparência: o limite entre comportamento ético e corrupção, documento presentado en el X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago de Chile.

Orellana, Patricio (2005).

El marco ético del uso de la información privilegiada, mimeo, Santiago de Chile.

Parrado Díez, Salvador; Löffler, Elke; y Bovaird, Tony (2005).

“Evaluación de la calidad de la gobernanza local: algunas lecciones de la experiencia europea” en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 33, Caracas.

Roberts, Alasdair (2000).

“Less Government, More Secrecy: Reinvention and the Weakening of Freedom of Information Law” en *Public Administration Review*, Vol. 60 N° 4, Washington D.C.

Rodrigues, José Geraldo (2005).

Controle, transparência e acesso a informação no governo federal do Brasil: o portal da transparência, documento presentado en el X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago.

Rodríguez, Miguel (2004).

El acceso a la información pública: derecho y normatividad adecuada, documento presentado en el Encuentro Regional “El Acceso a la Información Pública en América Latina: el

Ejercicio de un Derecho Fundamental”, Proyecto Anticorrupción Sí Se Puede, Fundación Friedrich Ebert/Coalición Acceso, Quito.

Santos, Luiz Alberto dos (2005).

Prestação de contas, acesso a informação e participação e processo decisório governamental, documento presentado en el X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago de Chile.

Schedler, Andreas (2004).

“¿Qué es la rendición de cuentas?” en *Cuadernos de Transparencia*, N° 3, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, México D.F. Traducción ampliada de “Conceptualizing Accountability” en *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*, Schedler, Andreas; Diamond, Larry y Plattner, Marc (eds.), Lynne Rienner Publishers, Boulder, 1999.

Silveri, Cristian (2005).

“Medidas implementadas por la Secretaría General de la Presidencia de la Nación Argentina para llevar a cabo la implementación de las herramientas de transparencia establecidas por el Decreto 1172/2003. Transparencia y eficiencia: dificultades y primeras soluciones”, documento presentado en el X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, 18 al 21 de octubre.

Sintomer, Yves (2005).

“Los presupuestos participativos en Europa: retos y desafíos” en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 31, Caracas.

Stiglitz, Joseph (1999).

“Economía y gobierno: los usos privados de los intereses públicos, incentivos e instituciones” en *Planeación y Desarrollo*, Vol. 30 N° 1, Santafé de Bogotá.

Suarez, Marcus Alban (2005).

Transparência, ética e desenvolvimento ou desenvolvimento, ética e transparência, documento presentado en el X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago.

Waissbluth, Mario (2005).

“Chile y la transparencia pública”, en *La Tercera*, Santiago.

Zaldivar, Angel Trinidad (2005).

La transparencia y el acceso a la información como política pública y su impacto en la sociedad y el gobierno, documento presentado en el X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago de Chile.

CAPÍTULO 2

TRANSPARENCIA Y GOBERNABILIDAD EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS¹

RENZO LAUTARO ROSAL²

INTRODUCCIÓN

Ver el futuro y verlo bien no es cuestión de simple optimismo, sino claridad sobre lo que queremos y cómo lo queremos. En esto posiblemente la sabiduría de la planificación y los instrumentos prospectivos tengan las mejores herramientas para seguir un derrotero. Sin embargo, la forma de cómo vemos y cómo entendemos el futuro sea primordialmente una de las prioridades a perseguir particularmente en nuestro país. En ese contexto cabe preguntarnos: ¿Hasta dónde pueden los ciudadanos aportar sus propias visiones de bienestar en el marco de democracias cada vez más alejadas de los problemas cotidianos? ¿Pueden entenderse los reclamos sociales como detonadores de más y mejor democracia? ¿La transparencia y la gobernabilidad pueden ser entendidos como ejes articuladores para la prosperidad? ¿Quiénes y cómo se construyen políticas públicas con incidencia colectiva en la prosperidad y entendidas como marcos reales de gobernabilidad capaces de transferir beneficios de desarrollo?

Justamente, el motivo de estas reflexiones intenta abordar desde la complejidad de la sociedad guatemalteca tres instrumentos claves: transparencia, gobernabilidad y políticas públicas. Deseo advertir que estos instrumentos, aceptados por sociedades democráticas fueron creados para extender los beneficios sociales de la democracia hacia la prosperidad ciudadana. Fuera de estos principios muchas veces son utilizados para proyectar

¹ Las opiniones y puntos de vista abordados en la presente ponencia son responsabilidad exclusiva del autor.

² Magíster y Licenciado en Ciencias políticas por la Universidad Rafael Landívar de Guatemala. Exdecano de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Rafael Landívar. Docente universitario y columnista del diario Prensa Libre.

intereses y destruir la esencia misma de la democracia que, curiosamente, muchos solemos defender.

1. EL SUSTENTO PARA LA CORRUPCIÓN

La corrupción es un fenómeno que ha acompañado al poder. Su vinculación no es fatal, pero ello no evitó que el célebre Juan Emerich Edgard Dalberg Acton, citado por Pezzimenti (2001) sentenciara que el poder corrompe y que el poder absoluto corrompe absolutamente. El problema de fondo, en consecuencia, no es la existencia de actos de corrupción en un sistema político sino la reiteración y profundidad de tales actos.

El acto corrupto supone siempre una relación social. A veces una compleja red de actores que se mueven inequívocamente entre dos polos fundamentales de la sociedad: el Estado y el mercado. El poder y el negocio, la política y la ganancia se asocian en una vinculación delictiva que reúne dos universos de la vida en sociedad, lo público y lo privado. Por cierto, no debería olvidarse que también existe corrupción en el mundo privado, lo que exige un análisis de otra naturaleza. No es fácil imaginar actos de corrupción en los que no aparezca una cadena, en uno de cuyos extremos está un funcionario público y en el otro, un ciudadano del mundo privado. Esa relación no es asimétrica pues ambos obtienen ventajas, y el provecho deriva de que se produce un intercambio de valores cuya dimensión es difícil e irrisoria. Resultaría un ejercicio innecesario tratar de establecer la existencia de un intercambio desigual de favores y recompensas, pues estas están calificadas por la subjetividad.

¿Es cierto que en una relación de corrupción ambas partes ganan? Esto no siempre es explícito y es un arduo problema analítico cuando algunos autores consideran que sólo se produce la corrupción si existe una contraprestación precisa. En las democracias parlamentarias más desarrolladas, sucede con diversas modalidades de financiamiento, por parte de particulares, a los partidos políticos. Hay donaciones que son consideradas como lícitas y otras que son motivo de escándalo. La divisoria entre ambos extremos no es una frontera definitiva y

reconocible, sino sujeta al movable juicio de la coyuntura y de la cultura política. Los recursos van por simpatía política, amistad por los candidatos, por la oportunidad de los programas. Pero no siempre se negocia una contraprestación precisa y, en todo caso, no se sabe el ámbito en el que se produciría eventualmente el favor. El escándalo podría ser un buen procedimiento para distinguir entre un regalo y un soborno. Por eso la publicidad es un elemento importante. No se olvide que el escándalo político es una forma efectiva de control social, de fiscalización pública.

En opinión de Garzón Valdés (1993), es importante que la dádiva motive la conducta; si no la motiva entonces no es un caso de corrupción. Recuérdese el ejemplo de Francis Bacon (1953), quien fue acusado de corrupción y que se defendió reconociendo abiertamente que había aceptado dádivas por parte de personas destinatarias de sus sentencias, pero que en ningún caso motivaron su conducta. Su decisión, sostuvo Bacon, no fue modificada en ningún momento. Según este punto de vista, la persona que recibe el obsequio puede mantener su particular punto de vista con independencia del obsequio; por tanto, no se le considera un acto de corrupción.

A juicio de varios autores (Rose-Ackerman, 2001; Giglioli, 1999; Reed, 2000), el elemento crucial de la conducta corrupta es la deslealtad. La idea de lealtad apunta a un concepto normativo y de carácter relacional, que se caracteriza por crear un vínculo que produce obligaciones y deberes, en especial para con los intereses de otras personas, grupos o instituciones. La deslealtad es una condición necesaria aunque no suficiente para que exista corrupción. Ese razonamiento es cierto, sobre todo, en una situación democrática. La democracia requiere la lealtad de sus funcionarios y de sus políticos, que deben aceptar las reglas del derecho, respetarlas y aplicarlas. En un proceso de consolidación democrática es dable esperar que los ambientes de la transición acaben generando suficientes lealtades institucionales, adhesión a los principios democráticos, fidelidad a los partidos y a los programas que sostienen el proceso. La lealtad es imprescindible para el trabajo en equipo. Este sentimiento de lealtad se supone se desarrolla cuando se asume una función pública.

El caso típico de corrupción sería el del funcionario desleal con sus obligaciones públicas, que traiciona a cambio de dinero. La autoridad es pública y se espera que responda a esas expectativas universales y no particularistas. Pero este razonamiento pareciera hacer recaer en una decisión íntima la ocasión para enlodarse o no. Lo que más indigna en la corrupción no es su posible inmoralidad -que no siempre aparece entre todos los participantes- sino esa ruptura implícita en la falta de lealtad de una persona de quien se espera que debe ser fiel por la posición que ocupa, en la relación en cuyo interior se produce el acto corrupto.

La conducta corrupta, por tener una fuerte motivación íntima, tiende a no ser pública. Más bien dicho, ocurre como un acto clandestino, silencioso, ignorado por todos. En la relación de corrupción entre el agente donante y el receptor hay una complicidad. Hay una relación entre corrupción, deslealtad e hipocresía porque el corrupto cobra, traiciona y finge.

Al examinar el fenómeno de la corrupción hay que adoptar como punto de partidas las particularidades nacionales, el llamado contexto histórico en que se produce. Es importante señalar el carácter excepcional de la corrupción, que no lo pierde aún cuando pareciera generalizarse o mantenerse. Siempre tendrá rasgo de la anormalidad culpable. La gravedad de la corrupción no puede establecerse de una vez por todas porque está en función de los criterios que una comunidad tiene acerca de lo que es leal o no.

¿Es la corrupción un grave peligro para la democracia? Ya se dijo que este sistema político, basado en el recurso electoral, representativo, plural y competitivo, requiere la lealtad de los que lo constituyen: los políticos y los funcionarios. Se dice que un gobierno que tiene en su interior actores corruptos es ilegítimo. Se trata de una afirmación relativamente sostenible. La legitimidad es la adhesión ciudadana al orden público vigente, es el reconocimiento voluntario a la autoridad pública por el convencimiento de la legalidad de esa autoridad y de su eficacia. Durante los largos años de gobiernos del PRI nadie dudó de su legitimidad (salvo en los últimos años y por razones electorales),

sin dudar al mismo tiempo de sus profundas estructuras de corrupción. Lo que no es aceptable para el futuro de la democracia es la ineficacia y la corrupción juntas. Obviamente lo que es deseable es una democracia con bajos niveles de corrupción.

Uno de los ideales básicos del Estado democrático, es el Estado-de-derecho, es decir, la sumisión del poder a las reglas establecidas. Por eso, la democracia se dota de instituciones encargadas del control, la supervisión, el monitoreo de las funciones públicas. El registro público de las actividades públicas se realiza cada vez más por medio de una estructura vertical, a la que corresponden las instituciones creadas por la Constitución y la ley; y por una estructura horizontal, donde aparecen los partidos de oposición, las organizaciones sociales, los medios de comunicación de masas. La democracia crea un poderoso instrumento (Habermas, 1987) de control, que es la formación de la opinión pública. La opinión pública puede llegar a tener una extraordinaria fuerza correctora.

No hay ninguna estructura política, ni ningún procedimiento jurídico que asegure terminar con la corrupción para siempre. En una sociedad democrática, resulta más importante desarrollar una cultura cívica, con moral de convicción como dijo Weber. La corrupción es traición, deslealtad. Generar lealtad es parte sustantiva de esa cultura cívica.

“En todos los Estados y en todas las épocas ha existido y existe una contradicción entre los intereses del examinador, que quiere conocer lo más posible lo que ha hecho la administración con los dineros públicos y el interés de la administración en mantener apartadas ciertas cosas de los ojos del examinador” (Weber, 1988).

2. LOS DESAFÍOS DE LA DEMOCRACIA EN CENTROAMÉRICA

2.1 LA CORRUPCIÓN Y LA FALTA DE TRANSPARENCIA EN LA SOCIEDAD Y EL ESTADO

Tal como lo señalan diversos académicos centroamericanos, una de las características más evidentes de las sociedades

políticas centroamericanas son los continuos escándalos que la prensa local destaca con relación al uso indebido de los recursos públicos. La corrupción y la falta de transparencia de muchos funcionarios de diferentes categorías, se relacionan con lo que se ha señalado como una concepción patrimonial del Estado, el cual es percibido por muchos grupos gobernantes como un espacio en el cual el lucro personal y la oportunidad de hacer negocios con provecho propio, es constante. Las nociones del bien común y la del espíritu de servicio están ausentes de una manera clara. Esta noción, claramente identificada, se ha exacerbado en el marco del ejercicio de la política decadente propia de la inconsistencia del sistema de partidos políticos. La democracia electoral se ha fortalecido, es robusta; pero el reto para la construcción de una democracia más sólida pasa necesariamente por asumir que la ruta a seguir es aún larga.

Esta idea del Estado patrimonialista obedece, por una parte, a un rezago de la clase política con respecto a las formas procedimentales del actuar público, y por otra, a una atenuación de la frontera entre lo público y privado como concepto y como espacio delimitado para la actuación diferenciada de personas y funcionarios con roles y objetivos distintos. Esta confusión es propia de los tiempos modernos y uno de los tantos efectos de una concepción neoliberal que privilegia lo individual y lo privado en una forma que, en este ámbito, deviene en algo opuesto a los demás. El espacio de lo público como elemento conductor para garantizar la gobernabilidad se ha debilitado frente al crecimiento de fenómenos que fuera de esta esfera se colocan en un plano superior, inclusive tratando de supeditar al primero como actor al servicio de los nuevos protagonistas. La esfera de la corrupción se encuentra en este plano límite.

La corrupción en el Estado también tiene otras fuentes, dentro de las cuales se encuentra la inserción del crimen organizado internacional, cuyo principal exponente es el narco-tráfico, pero no es el único: el contrabando de armas, vehículos, madera y otros diversos bienes es otro dominio que se encuentra estrechamente asociado. Aún cuando este fenómeno es regional y creciente, se observa con preocupación que Guatemala ha

adquirido el “liderazgo” centroamericano, lo cual responde no sólo a un conjunto de variables de orden geoestratégico sino, fundamentalmente, a de nuestra fragilidad política e institucional, que socava el plano individual (diversidad de personas vinculadas, provenientes de variados estratos) y el mismo plano comunal.

2.2 LA CORRUPCIÓN Y LOS GOBIERNOS. DEMOCRACIA Y CORRUPCIÓN. INCENTIVOS Y REFORMAS

Como lo señala Acción Ciudadana (2001), las democracias basadas en sólidas bases legales proporcionan un marco estable para la actividad económica. Para que este marco funcione con eficacia, no obstante, los políticos deben buscar la reelección y deben sentirse inseguros sobre sus perspectivas, pero no demasiado inseguros. Esto conduce a una “paradoja de estabilidad”. Demasiada seguridad en el cargo puede dar lugar a más tratos corruptos. Demasiada inseguridad puede tener el mismo efecto.

La fuerza del entorno político competitivo aumenta los riesgos y reduce el gusto por la corrupción. Un sistema político competitivo puede ser una prueba sobre el nivel de corrupción. Para los políticos electos, la forma más inmediata de “castigo” se produce en las urnas. El electorado puede imponer un coste, incluso si los pagos se mantienen secretos. Los sobornos y los donativos ilegales a las campañas políticas se ofrecen a cambio de una ventaja. A menudo, las compensaciones son algo que el político corrupto no habría hecho sin el pago. Si los políticos votan contra los intereses de sus electores, pueden temer sufrir las consecuencias en las urnas.

Los alicientes concretos a la corrupción en las democracias dependen de la organización de los procesos electorales y legislativos y de los métodos de financiación de las campañas políticas. Estos factores pueden estar entrelazados. Algunos sistemas electorales alientan el desarrollo de fuertes partidos políticos, mientras que otros alientan a los políticos a aumentar sus seguidores personales; las posibilidades de corrupción están en relación con el vínculo existente entre la estructura política y la

riqueza privada. Esta conclusión parece directamente contradecir la afirmación de Olson (1982) de que los sistemas estables permiten el desarrollo de coaliciones ineficaces que buscan el provecho personal. Sin embargo, la idea no consiste en organizar el Estado para otorgar a un grupo el monopolio del poder, sino de conceder a los concernidos un incentivo para adoptar una visión a largo plazo y anticipar que tienen una buena posibilidad de ganar o de perder en las siguientes elecciones. Los involucrados deben estar inseguros de ganar, pero creer que tienen una buena posibilidad de volver a ocupar el cargo. Los partidos de la oposición desempeñan el papel de vigilantes, amenazando con hacer de la corrupción un tema de campaña electoral. Si los votantes se preocupan de la política y no de los botines privados, este tipo de estructura promoverá el ejercicio de una política honrada.

El combate a la corrupción supone un esfuerzo de gran envergadura en donde no valen las medidas aisladas o superficiales, si bien cualquier paso hacia delante dentro de sistemas políticos resistentes a los cambios representan por sí mismos “pequeñas victorias” cargadas de significado. La lucha contra la corrupción y la promoción de la transparencia requieren de un alto grado de compromiso institucional, político y empresarial que desemboque en un cambio cultural y estructural de este problema social.

3. ALGUNAS MEDIDAS DE RESPONSABILIDAD Y CONTROL SOCIAL

3.1 EL MARCO DE LA TRANSPARENCIA

Tres han sido las características del Estado moderno: capacidad de recaudar coercitivamente parte del dinero de sus ciudadanos; capacidad de hacer uso de la fuerza contra esos mismos ciudadanos, y capacidad de arbitrar entre los ciudadanos. Tales capacidades no son fortuitas (aunque algunas veces algunos las aprovechen para fines personales o de determinados regímenes políticos), porque tienen su origen en fuentes de legitimidad cualesquiera que éstos sean. En el régimen de derecho éstas se

aplican por medio de la creación legislativa, la administración y la aplicación de las leyes. Estas capacidades del Estado han sido históricamente la base sobre la que se estructura su propia reproducción como entidad. Pero también de ello se deriva la necesidad que la sociedad ha tenido de limitar y controlarlas de modo que no se conviertan en fuentes de abuso y arbitrariedad.

El derecho y la política han sido los mecanismos para garantizar el control sobre las capacidades coercitivas del Estado. La primera expresada en normas positivas de aplicación general, y la segunda, mediante instituciones que relativizan el acceso y el uso del poder. La democracia política, es decir, el procedimiento mediante el cual las mayorías escogen a sus dirigentes, ha sido el régimen que mejor se adecua al principio del control y equilibrio.

3.2 LA FISCALIZACIÓN

Consiste en la acción de increpar o inspeccionar los actos ajenos, de conformidad con estándares legalmente establecidos. Se le enmarca como un método dentro de la promoción de la transparencia cuando ésta no existe explícitamente, o, al menos, no están dadas las condiciones para su pleno desenvolvimiento. Sus condiciones básicas son reglas claras e igualdad de condiciones.

La fiscalización es la respuesta a la eterna pregunta de Juvenal, citado por Cicalese (1999) "quién vigila a los vigilantes". La fiscalización es un circuito cuando el peso de los actores democráticos es parejo. Cuando no hay paridad de peso para todos los actores, se convierte entonces en un deber cuando se trata de la mayoría, y en un derecho cuando se trata de la minoría. De esta forma se contrarresta la tiranía de la mayoría (Tocqueville, 1999) en el sistema democrático. Este modelo de fiscalización no puede quedar sujeto al peso movilizador de los actores sociales y políticos (lo contrario sería una dictadura fascista o un corporativismo populista); más bien debe quedar expresamente consignado en las leyes y la institucionalidad.

En Guatemala, la acción fiscalizadora del Estado guatemalteco está concentrada en cuatro entidades: la Fiscalía General,

la Contraloría General de Cuentas, la Procuraduría de los Derechos Humanos y, por regla general, el Congreso de la República cuando se le concibe como foro del pueblo. Cuando es así, se habla de **fiscalización pública**, porque se trata de casos en que una institución del Estado con distintas características fiscaliza los actos de otras dependencias de su misma naturaleza.

Pero, dado que en las ciencias sociales actuales se ha convenido en que “no toda relación pública es política ni toda relación personal es privada (de donde se sigue que)...la distinción de lo público y privado sólo tiene un valor indicativo, sobre la múltiple relación-penetración que existe en la sociedad contemporánea y que vuelve innecesario el trazado de fronteras” (Villanueva, 2003). Significa que la fiscalización derivada de la promoción de la transparencia desde la sociedad civil, también es pública, dado que es atinente a los asuntos públicos, aún cuando la implementen entidades privadas.

La labor fiscalizadora de las entidades de control del Estado guatemalteco está estipulada en ley. Que esa labor sea eficaz depende, en gran medida, de cuatro factores:

- ◆ Grado de cumplimiento de la ley
- ◆ Correspondencia entre la norma y la realidad
- ◆ Voluntad política de los (las) funcionarios (as)
- ◆ Grado de incidencia ciudadana.

Cada uno de los puntos anteriores son correspondientes unos con otros. La clave está en incrementar la capacidad de vigilancia de la ciudadanía, tanto a través de los medios masivos de información, los cuales incrementan el costo político del agravio, como a través de la implementación de medidas que permitan la prevención y sanción de los actos corruptos y su castigo.

LA FISCALIZACIÓN HORIZONTAL

Ésta se refiere a la labor de fiscalización que se ejerce desde el ámbito de las entidades públicas dirigidas hacia otras entidades

públicas. Este tipo de fiscalización sucede cuando, por ejemplo, el Congreso de la República conoce, modifica y aprueba anualmente el Presupuesto General de Gastos del Estado.

LA FISCALIZACIÓN VERTICAL

La fiscalización “vertical” es aquella que ocurre desde la ciudadanía, especialmente la que surge desde los medios de comunicación. Esta modalidad requiere un profundo proceso de aprendizaje ciudadano, de modo que la población que tiene acceso a los medios de comunicación pueda balancear entre sus opiniones y las que le son suministradas. De igual forma, es preciso incorporar una fuerte presencia de control social sobre este tipo de fiscalización, de modo que la prensa no juegue un papel de “juez único”.

La fiscalización vertical hacia la administración pública consiste en la acción participativa en la que hay canales de comunicación entre ciudadanos y autoridades públicas. Este modelo se justifica plenamente a partir de la inexistencia de instancias de intermediación consistentes, accesibles y visibles entre sociedad y administración pública. Como ejemplos de este modelo podemos citar a los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural (CDUR), que en sus diferentes niveles constituyen una alternativa de fiscalización vertical. De igual forma, otra instancia es la que se logra establecer entre las organizaciones sociales de base y los gobiernos locales.

La debilidad de estas experiencias es que por lo general, responden a iniciativas descendentes (promovidas por parte de la cooperación internacional) o, en el caso de los CDUR, no cuentan con suficiente apoyo gubernamental para que se articulen al ciento por ciento de sus posibilidades.

3.3 EL EJERCICIO DE LA AUDITORÍA SOCIAL

En años recientes se ha intensificado los programas de auditoría social, especialmente desde el plano de proyectos financiados por la cooperación internacional. Sin embargo, vale destacar que en

general este modelo de fiscalización desde el plano ciudadano se ha desnaturalizado casi en su totalidad, pasando a ser una modalidad para debilitar la institucionalidad y como consecuencia, la misma gobernabilidad a nivel local. Cabe recordar que el modelo de auditoría social surge en el marco del proceso de readecuación de las funciones del Estado, propio de los años 80, caracterizado por la búsqueda de diversos mecanismos encaminados a reducir el peso, capacidades e influencia de un tipo de Estado abarcador que entraba en crisis. De esta forma, las instituciones financieras internacionales plantean un modelo que buscaba el cuestionamiento hacia el estado interventor desde el plano de una mayor participación de las mismas comunidades.

Aún con estas connotaciones, el modelo de la auditoría social cobró importancia y se constituyó en un modelo de fiscalización con amplias responsabilidades, al tiempo que se le dotó de características particulares (matices propios). Posteriormente fue cooptado por diversos espacios políticos, con lo cual su desnaturalización estaba a la vista.

En Guatemala, algunas organizaciones que velan por el ejercicio de la transparencia han detectado varios obstáculos para el ejercicio de la fiscalización por parte de la ciudadanía, principalmente a raíz del divorcio tradicional que ha existido entre la administración pública y sociedad, debido a que las políticas públicas en el país no suelen surgir como respuesta a las demandas sociales sino como presiones gremiales para mantener privilegios locales o para hacer concesiones a entidades internacionales, todo lo cual redundo en un déficit de cultura política.

Algunos de los obstáculos para resolver esta problemática son los siguientes:

1. El síndrome de la conspiración. Dada la desconfianza generalizada hacia “el otro”, toda iniciativa ascendente o descendente en materia de políticas públicas es vista con sospecha, mientras que sus promotores son vistos como parte activa de una conspiración enemiga. En el mejor de los casos, las iniciativas son absorbidas con poca convicción casi como meras relaciones públicas o de imagen.

2. Percepción de los funcionarios públicos del monitoreo ciudadano como una amenaza a su estatus y labores. La ciudadanía activa es vista por los funcionarios públicos como una amenaza, pues la consideran un obstáculo y vulneración a la discrecionalidad de la que disponen. Y en efecto, en algunos casos, la vigilancia ciudadana degenera en señalamientos infundados que ahondan la brecha y limitan la capacidad de influencia que las organizaciones sociales pueden tener sobre la administración pública.
3. La lucha política entre partidos desvía la atención de los problemas concretos. Cuando los partidos políticos, involucran sus intereses pervierten la discusión seria sobre reformas institucionales que deberían darse. De esa cuenta, las distintas iniciativas son juzgadas a partir de su procedencia y no por su pertinencia.
4. La poca permeabilidad de los políticos y funcionarios a los cambios. Dado que el clientelismo ha prevalecido en el reclutamiento del personal público, éstos no están acostumbrados a escuchar las opiniones diferentes. No existe una reforma política exitosa sin una reforma administrativa.
5. Los celos institucionales que provocan rivalidades entre instituciones. Cada institución pública percibe que tiene el monopolio de su campo de acción. La autonomía es confundida con discrecionalidad y aislacionismo. Cada una ve con recelo la actividad de las otras al punto de no ayudarse en el control de la legalidad, e incluso a entorpecerse.
6. Falta de visión ética sobre la función pública. Prevalece la idea de que los puestos públicos son oportunidades para el enriquecimiento rápido y el uso del poder.
7. Involucrar el subjetivismo personal por encima de las necesidades institucionales. Cada persona que llega a dirigir una institución cuenta con su propio plan que no responde a una lógica de proceso de construcción institucional.
8. El tradicional divorcio entre administración pública y ciudadanía. Los funcionarios ven a la ciudadanía como objetos, no

sujetos; y estos últimos, a su vez, ven a los funcionarios con desconfianza y desprecio.

9. Desfase de tiempo político entre las expectativas de la ciudadanía y la lentitud con que los funcionarios operan los cambios. La demanda social acumulada es mayor frente al grado de voluntad política, capacidad técnica y recursos disponibles. La brecha entre gobernantes y gobernados se amplía por medio de la desconfianza, la frustración y la apatía.

4. NUEVAS EXIGENCIAS EN LOS MISMOS ESCENARIOS DE ESTADO

No cabe la menor duda de que las capacidades de adaptación estatal y gubernamental a los nuevos escenarios internacionales que está demandando la dinámica del mercado, el comportamiento ciudadano y los estándares regulatorios, requerirán de adecuaciones y reformas legales. Los grandes retos de ese cambio están en definir exactamente qué cambios y la velocidad de los mismos.

Hoy en día aún se tienen serias dificultades para definir roles en el proceso de cambio y cada vez se cree que no es el gobierno el indicado para hacerlo, sino instancias integradas desde público y lo privado. Este dilema está conduciendo a un debate amplificado en los medios de comunicación pero aun resulta insuficiente dado que alcanza a la totalidad de los actores.

Nos encontramos entonces frente una amplia y compleja diversidad de reclamos sociales (económicos y financieros) que atribuyen debilidades gubernamentales a los que suman amplias evaluaciones que pasan por calificadores y certificadores que utilizan criterios que van desde las variables macroeconómicas, pasando por la confianza en la capacidad de pago de los intereses a los instrumentos de crédito de gobierno, la estabilidad política, la confianza ciudadana, la certeza jurídica, la estabilidad social, la tasa de cambio con relación a monedas duras, la inflación, las tasas activas y pasivas, el nivel de violencia, las tasas de desempleo, los índices de pobreza, etcétera. Cualquier

calificación y certificación, entendemos, pasa por los niveles y calidad de la transparencia, la gobernabilidad y las políticas públicas.

Los juicios al comportamiento gubernamental siempre o casi siempre rubrican sentencias a la calidad y desempeño a partir de indicadores macroeconómicos, dejando de lado desempeños cruciales en las áreas sociales que aumentan, curiosamente en proporción inversa al crecimiento financiero. En esto, más allá de criterios razonables al modelo económico, nos enfrentamos a la dura tarea de aceptar la plataforma institucional actual en la que estamos apostando el cambio y prosperidad. Al parecer y por experiencias pasadas, estamos atribuyendo valores personales y no institucionales al comportamiento gubernamental, debilitando aun más los niveles de Estado. De repente el error ha sido en colocar las piezas del análisis en orden inverso, la pregunta puede ser ¿qué Estado queremos? antes de ¿qué gobierno elegiremos? La hipótesis para esta reflexión será entonces que, “la sociedad que queremos define el gobierno que deseamos”. Si esto es verdad, entonces las claves para esta reflexión nos ayudaran a situarnos en un contexto más real y cercano a las aspiraciones guatemaltecas. La transparencia en entornos de gobernabilidad pasa entonces por grandes acuerdos sociales capaces de impactar en la confianza y credibilidad ciudadana.

Al parecer en Guatemala tendremos que elevar los niveles de eficacia, efectividad y credibilidad en el gobierno, a los que alude O'Donnell (2004), buscando que tengan mayor impacto en el comportamiento cotidiano de las relaciones entre personas, entre entidades.

4.1 GOBERNABILIDAD Y POLÍTICA PÚBLICA, INSTRUMENTOS PARA ENTORNOS TRANSPARENTES

La gobernabilidad entendida como el marco armónico institucional que regula y facilita el proceso de acuerdos entre personas y entidades, requiere el mutuo reconocimiento de contar con grandes ejes direccionadores para avanzar en el cumplimiento

de agendas. La gobernabilidad es un instrumento aplicado a la realidad cotidiana del cumplimiento de procesos preestablecidos en los marcos jurídicos y en los acuerdos políticos.

Si la gobernabilidad es cumplimiento de acuerdos, las políticas públicas en sociedades complejas, particularmente fragmentadas en lo social y económico, se entienden fundamentalmente como cartas de navegación en el tiempo. No se puede atribuir otra concepción en coincidencia a Aguilar Villanueva (2003) que la de “un acuerdo concertado con visión de largo plazo”.

¿Qué hace transparente un acuerdo de largo plazo? Entendemos que la transparencia es cuestión de efectos en la sociedad a gran escala y directamente vinculados a los temas estructurales. Sin embargo, la transparencia en un marco conceptual visto desde la gobernabilidad, es un instrumento que allana nuevas e inéditas interpretaciones.

Es justamente esta dimensión la que otorga nuevos espacios ciudadanos. Ya no se trata simplemente de instrumentos movidos por inercias administrativas, sino por fuerzas ciudadanas que se encuentran cada vez más cercanas a comprender los beneficios reales de la democracia y a situar el papel de los políticos en el comportamiento gubernamental.

¿Quién hace entonces las políticas públicas y cómo alcanzan niveles de gobernabilidad? ¿Cómo se entiende la transparencia en la gobernabilidad y en la política? Aun y cuando es notable el alto nivel de tensión ciudadana por el conocimiento de la democracia, es importante situar los roles de Estado en el papel que les corresponde. En ese sentido entonces, las políticas públicas son el resultado de un acuerdo entre los partidos políticos y la ciudadanía. Son ofertas de bienestar concertadas a lo largo de amplios periodos de tiempo y construidas para ejecutarse en el mediano y largo plazo. Las políticas públicas son el Programa de Gobierno del partido político que asume el ejercicio del poder público cada cuatro años. Cumplir un programa de gobierno previamente acordado y consensuado abarca en teoría fundamentos de gobernabilidad.

¿Qué hace entonces transparente la política pública en contextos de gobernabilidad? Esto no es cuestión de semántica, sino de un proceso cotidiano en el que los ciudadanos gradualmente reciben el beneficio de los acuerdos mediante el cumplimiento de la acción gubernamental. En esto evidentemente se trazan criterios que median entre las obligaciones y los derechos ciudadanos.

4.2 ADMINISTRAR LA TRANSPARENCIA O EL ROMPIMIENTO DE UN ESTADO DE INFRACCIÓN?

Existen evidencias que conducen a creer que el comportamiento ciudadano entró en espacios de impunidad colectiva frente al incumplimiento de normas sociales generalmente aceptadas. Posiblemente estas manifestaciones no comprometan niveles estructurales que alteren el orden general de la sociedad, pero generan desencantos que gradualmente minan la confianza ciudadana. Este desencanto también se ha elevado a categorías institucionales en las que sí se están alterando con mucha rapidez la solidez de las instituciones para el cumplimiento de roles estatales.

Resultan cruciales estas redefiniciones que caen en el plano del juicio crítico al sistema, dado que se extienden comportamientos institucionales que no corresponden a los roles del papel asignado por el Estado. Ejemplos estructurales como el equilibrio entre desarrollo humano y crecimiento económico, ejemplos financieros como un mayor esfuerzo por aumentar mayores y mejores beneficios a sectores en estado de pobreza y pobreza extrema. O bien comportamientos diametralmente opuestos de entidades que deben cumplir tareas ciudadanas.

El estado de infracción en el comportamiento ciudadano y el comportamiento institucional de Estado, alejan oportunidades que impactan en la vida ciudadana particularmente de generaciones de niños y jóvenes que más que recibir herencias valorativas de la democracia, esta compartiendo los desencantos del sistema. Romper con el muro de la impunidad de un estado de infracción va más allá de una simple decisión política y de

reformas legislativas y jurídicas. En esto el comportamiento ciudadano y de sus instituciones democráticas al parecer está aumentando reclamos en los que se pide acuerdos rigurosos y vigorosos para retomar las visiones de Estado.

¿Pueden los instrumentos de la transparencia medir los énfasis y la calidad en el comportamiento de lo público hacia la reducción del estado de infracción? La respuesta es sí. No se tiene otra opción. La construcción de un Estado orientado al ciudadano y su incursión en los nuevos escenarios nacionales e internacionales ya está exigiendo retomar nuevamente el rol de instituciones llamadas a la intermediación ciudadana y la construcción de acuerdos sociales de categoría nacional. En esto no nos cabe la menor duda, son y serán los partidos políticos quienes retomen nuevamente su rol para consensuar con la ciudadanía esa agenda de corto, mediano y largo plazo. Caer en la tentación y la peregrina idea de que será con otras entidades, es desconocer el papel constitucional que otorga al partido político la única vía para la alternabilidad en el poder. No son a las entidades jurídicas de los partidos a quienes debemos reclamar ese rol, es a los dirigentes y líderes políticos a quienes debemos reclamar su papel o castigar con el escrutinio ciudadano que nos otorga el sistema democrático.

4.3 CONFIANZA Y CREDIBILIDAD, UN ESCENARIO PARA LAS RELACIONES PÚBLICO-PRIVADAS

El entramado de los acuerdos entre ciudadanos y entidades en la acción cotidiana gubernamental genera una serie de dinámicas condicionadas normalmente a las definiciones y los énfasis de las políticas públicas. Creemos, al igual que Repetto (2004), que la construcción de las políticas públicas entraña un modelo de inclusión/exclusión de las prioridades gubernamentales en la oferta de los programas a impulsar.

Más allá de las prioridades gubernamentales y sectoriales, al parecer existen dos determinantes que van mediar en las relaciones de lo público y lo privado:

- ◆ Los costos de transacción.
- ◆ Niveles y grados de institucionalización

Por un lado, en la medida que se abren espacios a las relaciones privadas dentro de lo público, en esa medida se abren nuevas normativas y reglas que van generar marcos regulatorios que tenderán a evitar niveles de influencia desmesurado. Es verdad que existe una amplia gama de expresiones en las que lo privado se ve impelido a participar, particularmente en los bienes y servicios que se extienden no solamente como intercambio comercial sino como nuevos espacios de administración de lo público. Es importante destacar en ello que frente al alto nivel de participación de lo privado en lo público, se han ampliado fuertes lazos de carácter político que influye en las nuevas conductas y comportamientos legales que están abriendo nuevas experiencias que tendrán que juzgarse en el futuro cercano; sin embargo, los niveles, grados y calidad en el comportamiento de las instituciones puede constituirse en formas que regulen las relaciones público privadas en contexto de intercambio y acuerdos.

Ya no se trata de cuestionar la validez de la relación, sino de establecer aquellas formas que permitan aumentar relaciones de calidad y desempeño, donde el margen de beneficios amplíe mejores condiciones y resultados a favor ciudadano.

Hasta ahora la experiencia ha reclamado un rol distinto de los grupos de interés económico y financiero. Existen temores bien fundados para que las relaciones público privadas mantengan encuadres legales y márgenes de utilidad razonables que hagan atractiva la relación, entendiendo que los marcos de lo público entrañan compromisos y responsabilidades sociales que impactan la forma de Estado y sociedad.

A MANERA DE CONCLUSIÓN

- ◆ Las elecciones democráticas no son una cura invariable para la corrupción. Por el contrario, algunos sistemas electorales son más vulnerables a la influencia de intereses especiales que

otros. Cuando grupos que tienen intereses propios ejercen el poder, unos utilizan medios legales y otros son corruptos. La naturaleza del sistema político puede influir en la elección de las tácticas. En todas las democracias, unas elecciones limpias ayudan a limitar la corrupción, porque los candidatos de la oposición tienen un aliciente para denunciar a los candidatos corruptos que han ocupado el poder en la anterior legislatura. Sin embargo, la necesidad de financiar las campañas políticas introduce nuevos alicientes para favorecer intereses especiales que no existen en los regímenes autocráticos. Esos alicientes son especialmente poderosos si las campañas electorales conceden favores individualizados a los votantes, es decir, si los políticos sobornan a los votantes.

- ◆ Las contribuciones ilegales a las campañas y el soborno de los políticos pueden socavar los sistemas democráticos. Aunque los pagos de las personas y empresas poderosas beneficien a los comités de campaña, a los propios políticos y a los votantes, y no engrosen las cuentas bancarias personales de los políticos, puede ser grande el impacto distorsionador del secreto y de los pagos ilegales. A menudo, los pagos se efectúan para obtener favores legislativos o administrativos. Su efectividad, sin embargo, depende de la organización de los procesos legislativos y ejecutivos. Las empresas y las personas corruptas se centrarán en obtener favores específicos, las elecciones no son suficientes para verificar los pagos. Son necesarios otros medios de vigilancia pública para hacer que el gobierno responda ante los electores. Los gobiernos democráticos deben establecer políticas explícitas para limitar los alicientes a la corrupción.
- ◆ Existen tres dimensiones que son fundamentales para determinar la incidencia de la corrupción política, ya que afectan la disponibilidad de los políticos para aceptar sobornos y financiación ilegal de sus campañas electorales, la tolerancia de los votantes a dichos pagos y la voluntad de pagar de los grupos económicamente poderosos. La primera dimensión es la existencia de favores centrados en pocas personas a disposición de los políticos. La segunda es la capacidad de los

grupos económicamente poderosos para obtener estos beneficios legalmente. La tercera es la estabilidad temporal de las alianzas políticas. La inestabilidad puede surgir de la lucha por el botín del cargo, pero los gobiernos en las sociedades ideológicamente divididas pueden también ser inestables. La inestabilidad puede inducir tanto a los políticos como a los grupos económicos a obtener el máximo de ganancias privadas a corto plazo. Las reformas pueden centrarse en cualquiera de estas tres dimensiones.

- ◆ El sistema puede aislar a los políticos de tomar ciertas decisiones personalizadas, o el sistema electoral puede modificarse estructuralmente para otorgar a los políticos un mayor incentivo para satisfacer a una amplia base de su electorado. En segundo lugar, las campañas de educación cívica pueden educar a los votantes para exigir beneficios públicos del sistema político, y no favores personales. Esto podría hacer que la corrupción parezca la única opción para grupos limitados, pero convierte la aceptación de pagos ilegales en una estrategia arriesgada para un político de carrera. En tercer lugar, las reformas estructurales pueden buscar producir más estabilidad, pero sin conducir esencialmente a un sistema autocrático. Los políticos deben preocuparse por poder perder el cargo, pero también deben creer que es posible la reelección. Si las divisiones que producen inestabilidad se basan en divisiones ideológicas o sociales, las reformas deben conceder a los políticos un incentivo para hacer espacio a una amplia gama de opinión o una multiplicidad de grupos sociales.
- ◆ Más allá del enfoque jurídico y administrativo que se le pueda dar a la transparencia y la gobernabilidad, se debe entender que estos son instrumentos ciudadanos y que la ciudadanía está imponiendo un nuevo escenario de reclamos que debe situarse en contextos que admitan una nueva generación de reformas legales que incluyan roles en la participación real del Estado.
- ◆ Es evidente que hemos avanzado sustancialmente en nuevos escenarios que otorgan mayor claridad en los procesos administrativos y en la asignación de recursos públicos. Sin embargo no es suficiente. El Estado de infracción social en todos

los campos sigue siendo una pesada carga para reconstruir valores nuevos que hagan del acto público y las relaciones sociales un marco de desarrollo armónico entre ciudadanos.

- ◆ La reconstrucción de las capacidades del Estado no pasa necesariamente por aclarar las reglas para unos e invisibilizarlas para otros. Este tema puede ser complejo dado que las razones “amigables” del sistema de mercado, a las que aludía recientemente Rosenthal, (1997), necesariamente deben confrontarse desde perspectiva distintas pero con elementos comunes dado que son parte de la sociedad. Es preciso reorientar el servicio público hacia una mayor eficiencia. Para ello, se debe romper con una práctica fundamental del pasado y en gran medida del presente: la primacía del clientelismo político en la oferta electoral.
- ◆ Los nuevos marcos regulatorios aceptados ahora como fuente de procesos transparentes, deben dar paso a nuevos escenarios de discusión. Por ejemplo, mas allá de recurrir a la simple solidaridad humanitaria para paliar la pobreza que resuelve emergencias reales, la nueva regulación ciudadana está exigiendo la vigencia de acciones y respuestas contundentes y de largo plazo que tiendan a reducir la pobreza histórica y generacional. En casos como la propiedad, los créditos, la asistencia técnica, la educación y la salud, a un ritmo acelerado y eficiente puede impactar con mayor fuerza regiones que podrían a mediano plazo incorporarse a la fuerza productiva con sentido de prosperidad.
- ◆ Es evidente que esto no es cuestión de simples reformas legales, sino de ampliar las capacidades hacia la construcción de un marco institucional adecuado a la dimensión del Estado y la sociedad de Guatemala. En esto la primera prioridad es el fortalecimiento del Estado de derecho traducido prioritariamente en la fortalecimiento del sector justicia, de los entes de seguridad ciudadana y en políticas públicas capaces de impactar en el largo plazo en el combate a la pobreza particularmente en educación, salud, vivienda y empleo. Debiendo acelerar mejores niveles inversión en los rendimientos de la productividad y comercialización nacional e internacional.

BIBLIOGRAFÍA

Acción Ciudadana (2001).

Fortalecimiento de los Órganos de Control en el Estado de Guatemala, ciudad de Guatemala.

Aguilar Villanueva, Luis (2003).

El nuevo modo de gobernar. Lección inaugural Maestría en Política Pública, Universidad Rafael Landívar, ciudad de Guatemala.

Bacon, Francis (1953).

La Moral Filosófica, Editorial Massa, Zurich.

Banco Mundial (2002).

Equipo de sociedad civil. Empoderar a los pobres y promover la rendición de cuentas en América Latina, Buenos Aires.

Cicalese, Vicente (1999).

Juvenal, su tiempo, sus sátiras, Edición de autor, Montevideo.

Cunill Grau, Nuria (2005).

Democratización de la administración de la pública. Los mitos a vencer. Ponencia en el V Congreso de Administración pública, INAP, ciudad de Guatemala.

Douglas North (1995).

Estructurando instituciones para el desarrollo económico. Editorial Siglo XXI, México D.F.

Garzón Valdez, Ernesto (1993).

Derecho, ética y política, Editorial Siglo XXI, México D.F.

Giglioli, Pier Paolo (1998).

Political Corruption and the Media, International Social Science Journal, Washington D.C.

Habermas, Juergen (1990).

Teoría de la Acción Comunicativa, Editorial Cátedra, Madrid.

O'Donnell, Guillermo (2004).

Acerca del Estado en América Latina: 10 tesis para discusión, La democracia en América Latina, PNUD, Buenos Aires.

Olson, Mancur (1982).

La Lógica de la acción colectiva. Editorial de la Universidad de Maryland, Estados Unidos.

Pezzimenti, Rocco (2001).

El pensamiento político del señor Acton. Los católicos ingleses del siglo XIX, Editorial Gracewing, Londres.

Poitevin, René y Alexander Sequén-Mónchez (2002).

Los desafíos de la democracia en Centroamérica, FLACSO, ciudad de Guatemala.

Reed, Steven (1996).

Political Corruption in Japan. International Social Science Journal, United States.

Repetto, Fabián (2004).

La gerencia social ante los nuevos retos del desarrollo social en América Latina. Magna Terra, ciudad de Guatemala.

Rose-Ackerman, Susan (2001).

La corrupción y los gobiernos. Causas, consecuencias y reforma, Siglo XXI Editores, Madrid.

Rosenthal, Gert et al (1997).

Aspectos sociales de la integración, Series CEPAL, Santiago de Chile.

Tocqueville, Alexis de (1999).

La Democracia en América, Fondo de Cultura Económica, México D.F.

Weber, Max (1988).

Escritos Políticos I y II, Editorial Folios, Madrid.

Anexo I

PROPUESTA PARA CREAR EL SISTEMA NACIONAL DE INTEGRIDAD

SISTEMA NACIONAL DE INTEGRIDAD

“Es el conjunto de elementos políticos e institucionales (incluidos los administrativos y legales) que posibilitan que los distintos componentes del Estado y la Sociedad Civil se organicen y actúen con transparencia, eficiencia y eficacia”.

Un sistema nacional de integridad se caracteriza por un enfoque interdisciplinario a través de acciones como:

Reformas administrativas para reducir los conflictos de interés en la administración pública.

- ◆ Aplicar de manera efectiva el derecho administrativo como elemento común y la responsabilidad en la toma de decisiones.
- ◆ Establecer medios para denunciar supuestos actos de corrupción y asegurar el control independiente de los sistemas y procedimientos.
- ◆ Apoyar a un poder judicial independiente, mediante un liderazgo político que exalte los valores éticos públicos y privados y sustente su aplicación en la práctica y en el ejemplo.
- ◆ Fortalecer a las entidades superiores de fiscalización (especialmente la Contraloría General de Cuentas y las funciones relacionadas del Congreso).
- ◆ Establecer oficinas independientes de control e investigación con suficientes recursos y autoridad para actuar con eficacia.
- ◆ Desarrollar un sistema público de adquisiciones abierto, competitivo y transparente.
- ◆ Apoyar el desarrollo de Códigos de Ética y Procedimientos por parte del sector privado.

- ◆ Promover medidas legales disuasivas.
- ◆ Respaldo el desarrollo de mecanismos que promuevan la responsabilidad y la transparencia en los proceso electorales.
- ◆ Fortalecer y orientar a la sociedad civil para que actúe contra la corrupción y apoye al proceso democrático.
- ◆ Promover la existencia de una prensa alerta y libre que ejerza el papel de vigilante público.
- ◆ Promover la cooperación internacional contra la corrupción.
- ◆ La reforma debe ser lo más democrática, accesible y transparente posible, para disminuir cualquier resistencia que surja”.

Anexo II

MODELO DE INNOVACIÓN GUBERNAMENTAL EN MÉXICO

A principios de los años noventa, diversos gobiernos en el mundo desarrollado, tuvieron la sensibilidad de comprender que sus ciudadanos exigían cambios; debido a que su estructura gubernamental estaba en descrédito por su ineficacia y su gigantismo. Los gobiernos comprendieron que mientras las grandes empresas llevaban a cabo profundos procesos de innovación para competir con calidad y mejorar las posibilidades de servir a sus clientes, ellos permanecían estancados sin aportar soluciones a las dificultades que para los ciudadanos implicaban sus relaciones con las instituciones. Los primeros gobiernos en realizar un cambio, a mediados de los años ochenta, fueron los gobiernos británico y estadounidense, los cuales realizaron planes contra la complejidad e ineficacia de sus burocracias. En la nueva convivencia internacional, dinámica y exigente además de competitiva, los gobiernos, en todos sus órdenes, deben transformarse para adaptarse a las exigencias presentes, pero sobre todo futuras. Esto adquiere especial importancia cuando en la mayoría de los países se tiene que librar una lucha para reducir la pobreza y esa lucha es una prioridad.

Por todo ello, nuestro país inició con una serie de reformas para tratar de cambiar el concepto de burocracia y transformar la percepción del ciudadano en su gobierno, mediante la innovación de sus estructuras pero, sobre todo, su forma de ver y hacer las cosas, lográndose significativos avances aunque aún hay mucho por mejorar.

LA INNOVACIÓN GUBERNAMENTAL EN MÉXICO

La innovación del gobierno es un movimiento de carácter cultural y estructural que busca reformar radicalmente la orientación, la capacidad y la velocidad de respuesta estratégica de

la Administración Pública Federal, enfocando a todos los servidores públicos alrededor de un propósito, un gobierno con más y mejores servicios, un gobierno que funcione como todos queremos. En un país como México, con una larga tradición burocrática, frente al liderazgo que le reconoce América Latina y su papel dentro de la economía mundial, la innovación del aparato gubernamental era algo más que obligado; no sólo estaba en los marcos del deber sino en los parámetros de la urgencia.

Por ello, el Presidente Vicente Fox encabeza este proceso de transformación dentro del gobierno Mexicano. Su compromiso es lograr un gobierno de clase mundial, de calidad total, que reemplace los esquemas tradicionales de gestión pública por los más avanzados sistemas administrativos y tecnológicos en beneficio de sus ciudadanos.

OFICINA DE LA PRESIDENCIA PARA LA INNOVACIÓN GUBERNAMENTAL

Es creada mediante acuerdo presidencial en el año 2000, tiene la misión de instaurar una nueva cultura gubernamental, que permita la incorporación de todo el talento y potencial creativo de las personas, apoyando toda acción que promueva la satisfacción de las expectativas del ciudadano, agregando valor en cada una de las acciones del gobierno. La meta es hacer que el ejercicio del servicio público genere, a través de sus actos, la recuperación de la confianza de la sociedad en su gobierno; forjar un buen gobierno, competitivo, transparente, honesto, participativo y proactivo, que trabaje mejor, cueste menos y genere mayores beneficios a la sociedad.

MODELO DE BUEN GOBIERNO

Es un gobierno eficiente, productivo, con capacidad de respuesta y posibilidad para estimular la creatividad y el respeto a la libertad. Un Buen Gobierno además de ser eficaz, eficiente, productivo y democrático, debe forzosamente ser honesto y transparente, tener una ética propia, pues debe generar confianza en sus ciuda-

danos y en quienes del exterior acuden a él, tanto para inversiones productivas como para la suma de esfuerzos en políticas internacionales. Para poder tener un Buen Gobierno se creó la Agenda Presidencial de Buen Gobierno, la cual por medio de seis líneas de acción, facilita la mejora continua, estas líneas son:

- ◆ Gobierno honesto y transparente
- ◆ Gobierno profesional
- ◆ Gobierno de calidad
- ◆ Gobierno digital
- ◆ Gobierno con mejora regulatoria
- ◆ Gobierno que cueste menos

CARTAS COMPROMISO AL CIUDADANO

Son documentos públicos y accesibles que informan al ciudadano sobre los estándares de calidad que las dependencias y entidades gubernamentales se comprometen a cumplir. Su objetivo principal es crear confianza y credibilidad en la ciudadanía. Para ello, impulsa la mejora y la transparencia de los trámites y servicios públicos, y establece mecanismos que permiten un diálogo abierto con los ciudadanos. Las CCC también están alineadas con la estrategia de gobierno de calidad que promueve la Agenda Presidencial de Buen Gobierno, cuyo objetivo es satisfacer o superar las expectativas ciudadanas respecto a los trámites y servicios que brinda el Gobierno Federal. Estas Cartas representan un compromiso de mejora hacia la ciudadanía.

SURGIMIENTO DE LAS CARTAS COMPROMISO AL CIUDADANO Y LOS TRÁMITES Y SERVICIOS DE ALTO IMPACTO CIUDADANO (TySAIC)

Las Cartas Compromiso al Ciudadano se aplican en trámites y servicios que hayan pasado por una etapa previa de mejora y en otras ocasiones, si no se ha pasado por una etapa de mejora, una Carta Compromiso representa un buen inicio. Por otro lado

los Trámites y Servicios de Alto Impacto al Ciudadano, son servicios frecuentemente requeridos por los ciudadanos y por lo tanto tienen que estar mejorando continuamente, por esta razón las Cartas Compromiso al Ciudadano son siempre aplicadas a este tipo de trámites, debido a que son los servicios más solicitados y los que requieren de más renovación y por lo tanto una Carta Compromiso, para asegurar su mejora. En la actualidad se cuenta con 42 CCC y se ha mejorado los servicios de 44 TySAIC.

MODELO DE CALIDAD INTRAGOB

Es una nueva filosofía de gestión de la Administración Pública Federal, orientada a satisfacer las necesidades y expectativas de los clientes y ciudadanos en forma integral, a mantener y mejorar los resultados y a desarrollar una visión preventiva que promueva el impulso de estrategias y planes de acción a través de procesos y sistemas, donde su eje rector sea la mejora continua, la innovación, competitividad, integridad y transparencia por parte de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, con el fin de que los resultados obtenidos impacten directamente en la percepción de la calidad del servicio por parte de la ciudadanía.

Anexo III

PROPUESTA DEL BANCO MUNDIAL PARA INCORPORAR A LA CIUDADANÍA EN EL EJERCICIO DE RESPONSABILIDAD SOCIAL POR LA TRANSPARENCIA

EMPODERAR A LOS POBRES Y PROMOVER LA RENDICIÓN DE CUENTAS

MARCO CONCEPTUAL

La propuesta se basa en la justificación del empoderamiento, consignado en el Informe sobre el Desarrollo Mundial de 2001, como un componente importante de las estrategias para reducir la pobreza. Dada su importancia, se concibe la participación de la sociedad civil como un medio para promover el empoderamiento. Definimos el empoderamiento como “un proceso que incrementa los activos y la capacidad de los pobres -tanto hombres como mujeres- así como los de otros grupos exclusivos- para participar, negociar, cambiar y sostener instituciones responsables ante ellos que influyan en su bienestar”. El empoderamiento implica incrementar el acceso y el control de los recursos y las decisiones por parte de los pobres, cambiando la naturaleza de la relación entre los pobres y los actores tanto estatales como no estatales. Implica cambios en las reglas, las normas y los comportamientos que permitan que la voz de los pobres sea oída y representada en las interacciones con las instituciones del Estado y otras entidades no estatales que afectan su vida; que los pobres incrementen su acceso a los recursos y las decisiones así como su control sobre los mismos. En su sentido más amplio, el empoderamiento tiene que ver con aumentar la libertad de elección y de acción. Es un proceso que puede entenderse al nivel individual como también aplicarse a altos niveles de concentración o colapso del Estado, pueden asimismo incluir a la mayoría de los ciudadanos de clase media. El empoderamiento requiere medidas en los órdenes domésticos, comunitario, nacional y mundial.

El empoderamiento tiene que ver con los cambios en la capacidad de los ciudadanos, así como con las reformas a las

instituciones y el ambiente favorable a éstas. Para fomentar el empoderamiento, las organizaciones de la sociedad civil pueden tomar cuatro clases de medidas: i) crear un grupo representativo que favorezca las reformas y cerciorarse de que dichas reformas generen instituciones que rindan cuentas y respondan a las necesidades de la sociedad civil, ii) construir la capacidad de los pobres de incidir en el diseño y la implantación de políticas públicas encaminadas a reducir la pobreza, iii) crear una cultura de información, transparencia y rendición de cuentas en la evaluación de la acción pública y, por último, iv) identificar y eliminar los obstáculos que se interpongan al acceso a las instituciones y servicios. Por consiguiente, las organizaciones de la sociedad civil desempeñan un papel clave en cuanto a garantizar que la acción pública sea eficaz y se comprometa a rendir cuentas.

Por “sociedad civil” se entiende “el escenario en el que se reúnen las personas con el fin de velar por sus intereses comunes, no para lucrar o ejercer el poder político, sino porque algún asunto les inspira suficiente interés como para tomar medidas colectivas”. Así pues, en la sociedad civil caben las organizaciones religiosas y gremiales, los sindicatos, las organizaciones de base y las ONG, entre otras.

Visión:

Una región en la que reinen más equidad y menos pobreza, con instituciones que respondan a las necesidades y a los intereses y aportes de sus ciudadanos.

Misión:

1. Promover y fortalecer los mecanismos de rendición de cuentas a la sociedad en los productos financiados por el banco.
2. Contribuir a la capacidad de las organizaciones de la sociedad civil para participar en la formulación e implementación de políticas públicas específicas encaminadas a reducir la pobreza.
3. Eliminar los obstáculos a los recursos y movilizarlos hacia el empoderamiento de los pobres.

CAPÍTULO 3

TRANSPARENCIA, RENDICIÓN DE CUENTAS, ÉTICA PÚBLICA Y VIGILANCIA Y CONTROL CIUDADANOS: PILARES BASICOS DE LA RESPONSABILIDAD SOCIAL EN LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN EN EL PERÚ

JOSÉ DE LA CRUZ ARTETA

INTRODUCCIÓN

Según Molina (1992): “Para que tengan una frecuencia importante o proliferen los actos o hechos de corrupción, necesariamente deben contar, por lo menos, con el beneplácito de cierto sector que detenta el poder. De allí que corrupción se escribe con P de poder. [...] Ahora bien, al hablar de poder no sólo involucramos al poder político sino también al poder económico que cuenta con sus representantes ubicados estratégicamente dentro del primero. [...] La corrupción en el poder político, es realmente grave, por que nos referimos a diputados, senadores y Poder Ejecutivo, que son representantes y funcionarios elegidos por el pueblo. Pero la cosa no termina aquí; más problemática y gravísima se torna la situación cuando este flagelo se enquistaba en la justicia, ya que el ciudadano común, el trabajador, se encuentra en una situación de total desamparo. Todo esto tiene importancia vital por cuanto deteriora la democracia, desprestigia a los políticos, genera escepticismo, falta de confianza en el poder y crea frustración en el hombre común”.

El mismo autor sostiene: “En todo pueblo se dan dos realidades: la legal que emana de la Constitución y la otra que emana del abuso del poder y los privilegios que terminan superponiéndose a la legalidad. [...] La falta de respeto de la Ley se da de la mano con la impunidad, al quedar los delitos sin castigo, tanto el delincuente y el que no lo es, quedan de alguna forma notificados de que la Ley puede burlarse sin mayores riesgos. [...] Se abusa del poder en la

medida en que una voluntad es destinada a evitar la imposición de sanciones y de controles a comportamientos ilícitos en los más altos niveles sociales, económicos y políticos, así también cuando se impide o por lo menos se trata de impedir el enjuiciamiento de delincuentes encumbrados. [...] El abuso de poder afecta el ambiente moral y pone en peligro el proceso de desarrollo de los pueblos, socavando la factibilidad del crecimiento nacional" (*Ibídem*).

Este preámbulo es el marco del tema que a continuación he de desarrollar, y que tiene como objetivo derivar sugerencias e iniciativas de acción para sentar reales bases sociales e institucionales para la reducción de la corrupción en el Perú, cuya parte inicial refiere tanto al "marco conceptual básico como al diagnóstico de la corrupción en el Perú en los años noventa", el cual describe los tipos de corrupción, el poder infiscalizado, el control que se ejerció sobre los medios de comunicación, el posicionamiento de la corrupción y las bases institucionales operativas de la corrupción y su impacto en la economía.

Seguidamente se enfatizará en las acciones iniciales de lucha contra la corrupción, resaltando en primer término la recuperación de la democracia y con ella el inicio de la lucha contra la corrupción y, en segundo término, el camino que se trata de seguir hacia la reinstauración de la institucionalidad democrática, que necesariamente deberá cimentarse sobre pilares básicos de responsabilidad social ciudadana en la búsqueda de generar conciencia para institucionalizar esa lucha en el Perú.

Esos pilares básicos deberán asentarse, primero en condiciones político sociales, tales como: rechazo a la impunidad, constitución de una alianza político social contra la corrupción, fortalecimiento del liderazgo público y privado con el propósito de construir la voluntad política y el establecimiento de un coto a la corrupción sistémica; y segundo, en los instrumentos de esas condiciones relativos a cómo institucionalizar la lucha contra la corrupción en el marco de la gobernabilidad democrática, garantizando la transparencia y rendición de cuentas que permita reducir la discrecionalidad en la gestión pública, promover la

ética pública y fomentar la participación en la vigilancia y control ciudadanos de la gestión pública y sus resultados.

1. ASPECTOS CONCEPTUALES BÁSICOS

La corrupción es una práctica social e individual nociva para las bases de una democracia y de un estado de derecho en su más amplia e integradora expresión. Se encuentra fuertemente vinculada y tiene una relación negativa con varias dimensiones económicas, sociales, políticas e institucionales del desarrollo.

Algunas definiciones básicas de corrupción se plantean a continuación:¹

Transparencia Internacional: Corrupción es el uso indebido del poder otorgado para beneficio privado. La corrupción entraña conductas por parte de funcionarios en el sector público o sus allegados, por las cuales se enriquecen indebida e ilegalmente mediante el mal uso del poder que se les ha confiado. Se distingue entre corrupción de pequeña escala y corrupción de gran escala. La corrupción de pequeña escala o de supervivencia es la que practican funcionarios públicos mal pagados. A menudo la corrupción de gran escala que involucra funcionarios públicos de alto nivel implica grandes sobornos internacionales y cuentas ocultas en bancos extranjeros.

Banco Interamericano de Desarrollo (BID): Corrupción abarca actos realizados por funcionarios que usan su posición con fines propios, o bien lo hacen a pedido de otros, a fin de obtener beneficios para sí mismos o para terceros. Entre las actividades corruptas se cuentan el pedido, la oferta o recibo de sobornos, comisiones clandestinas, la extorsión, el uso impropio de información o bienes y el tráfico de influencias.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD): Corrupción es el mal uso de los poderes públicos, cargo o autoridad para beneficio privado mediante el soborno, la

¹ Tomado de Parker; Berthin; de Michelle y Mizrahi (2004).

extorsión, el tráfico de influencias, el nepotismo, el fraude, la malversación de fondos, etc.

Banco Mundial: Corrupción es el abuso de un puesto público para ganancia privada. Al interior del concepto se distingue entre corrupción como captura del Estado y la corrupción administrativa. La corrupción como captura del Estado se refiere a las acciones de individuos, grupos o firmas, tanto en el sector público como en el privado, para influir sobre formación de leyes, reglamentaciones, decretos y otras políticas gubernamentales para beneficio propio. La corrupción administrativa se refiere a la imposición intencional de distorsiones en la implementación de las leyes y reglamentaciones existentes a fin de dar ventajas a protagonistas estatales o no estatales.

Agencia de los Estados Unidos de Norteamérica para el Desarrollo Internacional (USAID): Corrupción es el abuso de un puesto público en beneficio privado. Abarca abusos unilaterales por funcionarios del gobierno como malversación de fondos y nepotismos, así como abusos que vinculan al sector público con el privado, tales como soborno, extorsión, tráfico de influencias. La corrupción ocurre tanto en puestos políticos como burocráticos.

La corrupción no debe limitarse a la esfera pública ni tampoco a la legal. En los últimos años se ha podido demostrar la relación y el costo de la corrupción sobre los ingresos económicos, sobre variables sociales, sobre la pobreza, etc. El impacto principal de una efectiva reducción de la corrupción es sobre la gobernabilidad democrática y el desarrollo del buen gobierno.

Algunas de las relaciones estadísticas entre corrupción y desarrollo, vienen de los aportes del equipo de gobernabilidad del Banco Mundial y de autores como Kaufmann:²

- ◆ Un ejemplo es el referido al paso de niveles bajos de corrupción como el de Finlandia o a niveles medios como

² Kaufmann (1998); Kaufmann y Kraay (2003); Kaufmann, Kraay y Zoido - Lobatón (2000).

el de Indonesia o Corea del Sur, que triplicaría el ingreso *per cápita* y produciría avances en la reducción de la mortalidad infantil. Por su parte, un mal gobierno y una alta corrupción incrementa la fragilidad del sistema financiero.

- ◆ Se ha demostrado también que el incremento de la corrupción disminuye la inversión en infraestructura del desarrollo y no aumenta la cobertura de los servicios básicos.
- ◆ La corrupción aumenta la pobreza, ya que los pobres cuentan con pocos medios para acceder a los beneficios del soborno y la corrupción (que vendría a ser el *status quo*).

2. DIAGNÓSTICO DE LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN EN LOS AÑOS 90 EN EL PERÚ

2.1 TIPOS DE CORRUPCIÓN

En los ámbitos organizacionales -judicial, militar, policial, aduanas, penitenciario, etc.- ha habido desde antaño y hay aún en el Perú, con mayores o menores desarrollos, la denominada corrupción sistemático - institucional, actividad regular y generalizada en la que se hace caso omiso de los procedimientos y las responsabilidades formales; los protagonistas si no participan directamente en el soborno, están en connivencia con el comportamiento de sus colegas.

En la década de los noventa, ésta fue superada y subordinada por la corrupción sistémica concentrada, que la instrumentalizó mediante una red estructurada, y que viene a ser la ejercida desde el núcleo central del gobierno. Modifica, adapta y subordina el accionar de los distintos espacios del Estado en función de sus necesidades de reproducción.

Entre los factores que posibilitan la corrupción sistemático-institucional se encuentran los factores comunes microorganizacionales (internos a cada organización):

- ◆ La debilidad en la dimensión organizativa, principalmente en la asignación informal de funciones administrativas a los empleados.

- ◆ La injustificada discrecionalidad burocrática y la innecesaria complejidad de los procedimientos a los cuales se debe someter el ciudadano.
- ◆ La efectividad o no de los sistemas internos de programación, ejecución y control de las actividades de cada una de las instituciones del sector público.
- ◆ La discrecionalidad injustificada en la interpretación y aplicación de las reglas por parte del funcionario.
- ◆ La vinculación o no entre el mérito y la compensación salarial de los que trabajan para el Estado.

En la última década, en el Perú la corrupción ha sido de alta nocividad social no sólo en lo administrativo sino también en lo normativo, siendo la corrupción administrativa (de alta nocividad social) aquella dada en áreas de la administración del Estado y en la ejecución de normas gubernamentales y sociales, afectando el cumplimiento de deberes de función claves para la sociedad y la moral social. En muchos casos estuvo relacionada con delitos graves o con el crimen organizado.

Por su parte, la corrupción normativa (igualmente de alta nocividad social) implicó la gestación de normas dolosas por intereses creados (crematísticos o de poder). Afectó las reglas de juego social, así como intereses colectivos y la moral social objetiva.

2.2 PODER INFISCALIZADO Y CONTROL DE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN

Por otro lado, el crecimiento de la subversión, en especial durante la segunda mitad de la década de los ochenta e inicios de los noventa, alentó y justificó -frente a grandes sectores de la opinión pública- la organización de un poder oculto enmascarado, fuera del control de las instituciones. Llegó a darse lo que se denomina “poder infiscalizado”, entronizándose el secreto como estilo de gobierno.

Es importante significar que el poder infiscalizado es la capacidad de alguien de imponer su voluntad a un grupo o una

comunidad sin controles u obligación de responder por sus actos. Este poder implica:

1. La ausencia de mecanismos de participación de la población o de las colectividades en el control y fiscalización de la gestión del poder.
2. La inacción y/o complicidad de las entidades y órganos fiscalizadores y de control.
3. La ausencia de rendiciones de cuentas periódicas y públicas, por parte de directivos y funcionarios.

El poder oculto adquirió en esa década, día a día, mayor presencia y protagonismo. Incluso los decretos supremos dejaron de pasar por el Consejo de Ministros y no se dio cuenta de ellos al Congreso. Desaparecieron la responsabilidad pública y el control de la responsabilidad. Los otros poderes se convirtieron cada vez más en guardianes, defensores y soporte del régimen; las autoridades se sometieron a la extorsión, el chantaje y la prebenda. Se profundizó la relación clientelista con la población a través de la generalización de la corrupción. Un elemento de singular importancia fue el control de los medios de comunicación.

2.3 POSICIONAMIENTO DE LA CORRUPCIÓN: LA DÉCADA PERDIDA DE LOS AÑOS NOVENTA

Históricamente en el Perú, como en otros países de la región, la corrupción se estableció en ámbitos institucionales específicos como el Poder Judicial o la Policía Nacional. Su entronización en dichos espacios confirió un rasgo inercial a la corrupción, haciéndola permisiva, tolerada y justificada por los bajos sueldos de los funcionarios públicos, por la sensación de impunidad ante ella y por la cultura prevaleciente entre los ciudadanos.

Empero, en la última década, la práctica de la corrupción se modificó, aprovechando el debilitamiento de los controles estatales en el marco de una ausencia de Reforma del Estado, de la debilidad y fragmentación de la sociedad civil, de la crisis de los partidos políticos y la demanda ciudadana por restablecer el orden económico y el orden sociopolítico a cualquier precio.

En ese contexto emergió un movimiento que alcanzó el poder de manera sorpresiva y que, en medio de esas circunstancias extraordinarias, sin partido, en una sociedad en crisis, con una institucionalidad profundamente debilitada, optó por sustentar su gobernabilidad en una alianza con los mandos de las Fuerzas Armadas. Desde ese acuerdo, desarrolló y sustentó luego una estrategia de copamiento del Estado. Así, la corrupción llegó a penetrar el centro mismo del poder del Estado, para ser utilizada como instrumento de gobierno. Para ello se organizó una red de corrupción que involucró a gran parte del Estado y que contó con la complicidad de sectores importantes de la clase dirigente.

Se puede afirmar que el centro de la corrupción se trasladó del ámbito administrativo institucional al núcleo del poder político. El Estado no se vio copado desde fuera por redes corruptas, sino que la iniciativa corruptora provino de su centro mismo, a través del Poder Ejecutivo y los servicios de inteligencia.

El poder se ejerció discrecionalmente, sin rendición de cuentas, sin controles institucionales (estatales o de partidos) y con “cheques en blanco” para gobernar. Se instaló un poder infiscalizado, alentado por la existencia de una democracia delegativa y por un régimen autoritario que se justificó ante sectores de la población por la crisis del Estado, la hiperinflación y el crecimiento de la subversión, así como por los desórdenes económico y político.

La corrupción ejercida desde el centro mismo del poder estatal devino en sistémica en la medida en que, una vez entronizada como núcleo central en el gobierno, modificó, adaptó y subordinó el accionar de los distintos espacios del Estado en función de sus necesidades de reproducción. El Estado se volvió instrumento de este núcleo corruptor que cooptó, eliminó o neutralizó a quienes desde el Estado o desde la sociedad civil aparecían como elementos hostiles a su proyecto político.

En contraste con lo que apareció en análisis preliminares, la fuente de la corrupción sistémica estatal no radicó básicamente en el narcotráfico. Ha estado más bien en la ingente disposición de fondos públicos generados a partir de la recuperación de la presión tributaria, del aumento en la deuda pública externa y de

los recursos provenientes de la privatización de las empresas públicas. En ese sentido, y solo en ese, el reciente ciclo corrupto ha sido análogo con procesos similares ocurridos en medio de otros períodos de bonanza económica, como en la época del guano y la consolidación de la deuda interna.

2.4 BASES INSTITUCIONALES OPERATIVAS DE LA CORRUPCIÓN Y SU IMPACTO EN LA ECONOMÍA

Las bases institucionales operativas principales del sistema de corrupción fueron esencialmente generadas en la utilización de las Fuerzas Armadas -principalmente el Ejército- y el sistema de administración de justicia. Su práctica, sin embargo, contaminó al conjunto del Estado comprometiendo, también, a conspicuos representantes de la clase política peruana.

Entre los sostenedores más importantes de dicho sistema de corrupción hay militares, banqueros, dueños de canales de televisión y de periódicos denominados “chicha”, y delincuentes internacionales como los traficantes de armas y los narcotraficantes. Asimismo, las fuentes más importantes de acumulación y enriquecimiento de los involucrados fueron la apropiación de recursos presupuestales, las contrataciones y adquisiciones del Estado -en especial armas-, el narcotráfico, el lavado de dinero, las transferencias a través del sistema financiero, y la extorsión. El costo estimado de la corrupción sistémica en el pasado régimen ascendería a US \$ 872, 633 374 (al 20 de junio del 2001), y por la variable del PBI podría haber ascendido aproximadamente a US \$ 1'600,000.00.

En términos del impacto sobre el empleo, se estaría ante 163, 706 puestos de trabajo anualmente que dejaron de crearse por desviarse estos recursos de su uso productivo hacia la corrupción. En términos de pobreza, el costo equivale por año a 155, 400 personas que habría logrado dejar su condición de pobres, en caso de no haberse desviado esos recursos.

Los recursos desviados hacia la corrupción pueden considerarse como una transferencia pública. En este caso, los recursos se concentraron en el sector de mayores ingresos, teniendo un

comportamiento claramente regresivo sobre la distribución del ingreso, lo que acontece cuando los sectores más ricos se benefician con más recursos en contraste con los sectores sociales más pobres.

Queda claro, entonces, el impacto adverso que la corrupción significa para la economía, por los recursos que aparecen desviados hacia ella en desmedro de su utilización en labores productivas, a través de su canalización en inversión pública o privada. Esto no hace sino restringir el crecimiento económico del país y la recaudación de impuestos. Los recursos de la corrupción acabaron concentrándose -para su usufructo- en los sectores de mayores ingresos relativos, perjudicando a los sectores de menores ingresos que ven recortado el presupuesto público y por esta vía la calidad y cobertura de la inversión social que los beneficiaría directamente.

Para los sectores en pobreza extrema o en desempleo, la corrupción limita sus oportunidades de salir de la pobreza y de acceso al mercado de trabajo en condiciones dignas. Si la corrupción usual o rutinaria ya significaba un costo importante para la economía - menos inversión, menos crecimiento, mayor desempleo, mayor pobreza -, la corrupción sistémica de la década anterior puede verse como un agregado sobrecosto económico a ella. Dicho sobrecosto hace que la recesión sea más prolongada, que haya más desempleo y mayor pobreza.

Asimismo, el impacto de la desviación de recursos hacia la corrupción implica el sensible socavamiento de las bases del comportamiento ético y el dominio de la impunidad ante los delitos cometidos, significando un drenaje de recursos indispensables para el crecimiento y la prosperidad del país en desmedro de los sectores de menores ingresos, frustrando sus posibilidades de mejorar su nivel y calidad de vida.

Lo que ha vivido el Perú es un nivel de corrupción que equivale a un impuesto que pagan los más pobres, con fuerte tendencia regresiva, pues su beneficio ilegal suele concentrarse en los sectores de mayores ingresos de la población. La corrupción no solamente denota una ausencia de sentido de nación, sino que progresivamente pone en riesgo la viabilidad política y social del país.

2.5 EL PANORAMA SOCIAL LUEGO DE LA AUTOCRACIA Y LA CORRUPCIÓN DE LA DÉCADA DE LOS NOVENTA EN EL PERÚ

El control y la reducción efectiva de la corrupción debe posibilitar que las instituciones económicas, políticas y sociales funcionen bien para alcanzar objetivos de desarrollo. El lastre de la corrupción pasada vivida en el Perú no sólo no ha sido neutro para avanzar en términos de desarrollo, sino ha sido nocivo y ha deteriorado bases institucionales. Lo concreto después de este episodio es que el Perú es un país más desigual que hace 20 años y tiene mayor inequidad en las oportunidades, tiene a más del 50% de su población en pobreza y más del 20% en pobreza extrema o indigencia. El crecimiento económico no “arrastra” empleo ni oportunidades para los jóvenes ni para los sectores más pobres. Anteriormente se vio la relación positiva entre más corrupción y más deterioro de variables sociales como la mortalidad infantil. En el Perú, la desnutrición crónica infantil llega al 25%, y en espacios rurales al interior puede llegar al 60-70%.

3. ACCIONES INICIALES DE LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN

3.1 RECUPERACIÓN DE LA DEMOCRACIA: INICIO DE LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN

A partir de la recuperación de la democracia, y como resultado del inicio de este proceso, se están dando tres sectores de avance en las investigaciones, procesamiento y sanción de las personas comprometidas con la corrupción.

El Congreso de la República cumplió una decidida labor fiscalizadora entre los años 2001-2002, contribuyendo al esclarecimiento del estado de situación de la corrupción y a la obtención de evidencias de singular significación para el procesamiento de las personas involucradas, para lo cual constituyó una Comisión Investigadora Especial.

La Procuraduría Anticorrupción *Ad-hoc* para el caso Fujimori-Montesinos igualmente, con suma eficacia y profundizando investigaciones, ha permitido desentrañar la red delincencial de

corrupción que se tejió en el Perú; encontrándose en estos momentos mediatizada en su accionar, luego de una sostenida campaña de algunos sectores del gobierno y congresales, que incluso con determinadas normas, como la de compensar el arresto domiciliario con la pena privativa de libertad y otras acciones, han debilitado la institucionalización de la lucha contra la corrupción.

El Gobierno de Transición del ex Presidente Valentín Paniagua promulgó normas que han tenido particular eficacia en el decidido combate jurisdiccional que está en curso: 1) aquellas que consagran medidas especiales para la detención preventiva de personas involucradas en actos corruptos, con el propósito de garantizar la debida investigación de los delitos; 2) la introducción del concepto de la colaboración debida para facilitar la información indispensable que permita el acceso a fuentes y personas presumiblemente culpables, reduciendo la responsabilidad penal de quienes colaboran de buena fe; y 3) la que habilitó la creación de fiscalías y juzgados especializados anticorrupción. Dichas importantes medidas, no obstante el poco reconocimiento a sus autores y la carencia de recursos que marcó su contexto, representan cabal ejemplo de desempeño público en el cumplimiento de las importantes funciones que se debe cumplir en el combate contra la corrupción.

Por otro lado, cabe mencionar que el Gobierno actual mediante Ley No. 27693 del 22 de marzo del 2002, creó la Unidad de Inteligencia Financiera, entidad crucial en la lucha contra el lavado de dinero y los delitos que lo alimentan, cuya eventual eficiencia nos permitirá como país, rastrear y ubicar en el exterior el dinero mal habido, ya que el lavado de activos, no exclusivamente se hace dentro del sistema financiero nacional.

Estas medidas legales estuvieron en correspondencia con algunas de las recomendaciones propuestas por el Grupo Iniciativa Nacional Anticorrupción que creó el Gobierno de Transición del Presidente Paniagua. Grupo que estuvo íntegramente conformado por miembros representativos de los distintos sectores de la sociedad civil.

No obstante, dicho trabajo se halla trunco a la fecha en cuanto a la implementación de sus recomendaciones, lo que se ve reflejado en una Encuesta sobre Corrupción realizada recientemente por una prestigiosa empresa peruana APOYO, aplicada a un buen número de ciudadanos de todos los estratos sociales y a nivel nacional, que consideran que el actual Gobierno después del de Fujimori (43%) es el más corrupto alcanzando un 30%; que las tres instituciones más corruptas son el Poder Judicial (70%), Policía Nacional (66%) y Congreso (60 %); y que dentro de cinco años la corrupción habrá aumentado en un 43%.

En tanto que Transparencia Internacional en su Informe de Octubre 2005 ha publicado recientemente su Índice de Percepción de la Corrupción, situando al Perú en el 67° lugar a nivel mundial, con un 3.5% de IPC, índice alto con relación a Chile que tiene un porcentaje de 7.4 %, es decir con un menor IPC.

3.2 HACIA LA REINSTITAURACIÓN DE LA INSTITUCIONALIDAD DEMOCRÁTICA

No todo está hecho, ni los casos están concluidos, pero no se puede evitar la sorpresa e indignación que a nivel nacional causa comprobar en el caso de dos personas sujetas a investigación, de la más alta responsabilidad en el ejercicio del poder político en la década pasada y en el tema de la corrupción sistémica, como el ex Presidente Alberto Fujimori y el ex embajador en Japón, Víctor Aritomi, la concesión de una segunda nacionalidad por parte de las autoridades japonesas, que impide la prosecución de las acciones judiciales contra ellos y consagra en la práctica un manto de impunidad del todo inadmisibile.

En este orden de ideas es que se proponen determinados pilares políticos y éticos que contienen lineamientos específicos orientados a institucionalizar la lucha contra la corrupción en nuestro país, los que con su progresiva implantación permitirán la reinstauración de la institucionalidad democrática en el país, que actualmente en este aspecto continúa débil, después de 10 años de régimen autoritario y de casi cuatro años de transición democrática.

El reto es, pues, reconstruir un sistema de control constitucional y administrativo del poder, sustentado en un equilibrio de poderes y en una activa participación ciudadana con responsabilidad social, y a partir de esta temática se instituya a plenitud el Sistema Nacional Anticorrupción y se formule el Plan respectivo.

4. PILARES BÁSICOS DE LA RESPONSABILIDAD SOCIAL EN LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN

El éxito de la lucha anticorrupción será posible si se cumple con asegurar cuatro condiciones políticas y sociales que comprometen sobre todo a los gobiernos, pero también a la responsabilidad social de las instituciones de la sociedad civil y a los ciudadanos como individuos: 1) rechazo a la impunidad; 2) la constitución de una alianza político social contra la corrupción a largo plazo basada en la articulación de intereses, 3) el fortalecimiento del liderazgo público y privado y 4) el establecimiento de un proceso de inmunización estatal y social, que conlleve institucionalizar la lucha contra la corrupción, implantar debidamente la transparencia y rendición de cuentas como mecanismos de reducción de la discrecionalidad; promover la ética pública y fomentar la participación ciudadana en la vigilancia y control de la gestión pública y de sus resultados.

4.1 CONDICIONES POLÍTICO-SOCIALES

RECHAZO A LA IMPUNIDAD

La percepción de los usuarios de los servicios de la administración pública sobre impunidad frente a los actos de corrupción es significativamente negativa. Prejuicios que van desde que los responsables nunca son perseguidos, hasta asumir que quienes denuncian los actos de corrupción salen perjudicados, están muy presentes en el imaginario.

En ese sentido cobra validez la pregunta efectuada en una Encuesta del Banco Mundial realizada en julio del año en curso,

acerca de la Percepción a Usuarios en el Perú sobre ¿Por qué no se denuncian los actos de corrupción?, respecto de la cual hubo respuestas tales como: 1) denunciar a alguien es como traicionarlo; 2) los que denuncian solo quieren crear problemas; 3) no vale la pena denunciar; 4) no se sabe donde denunciar; 5) los responsables nunca son perseguidos; 6) todos conocen casos de corrupción y nadie los denuncia; 7) los denunciantes salen perjudicados; 8) no se puede probar la denuncia y 9) no hay protección a posibles represalias.

Para conseguir el respaldo social y ciudadano, una estrategia de lucha contra la corrupción requiere revertir la sensación de impunidad imperante en el país. Para crear, la población necesita de acciones ejemplificadoras. Sin embargo, esa reconstitución de la confianza pública no resulta una tarea sencilla, en la medida en que lo recurrente en nuestra historia contemporánea ha sido, más bien, la no sanción de los delitos ligados al mal uso de los fondos públicos.

En consecuencia, las acciones que emprenda el Sistema Anticorrupción, una vez creado, son importantes pasos retroalimentadores para lo que debe ser un esfuerzo nacional de lucha contra la corrupción. Estas acciones constituyen, sin duda, un primer eslabón del mismo y permitirán que las posteriores medidas tengan credibilidad. Por ello, toda iniciativa o gestión de apoyo normativo, técnico operativo y económico que se impulse a favor del Sistema Anticorrupción debe ser particularmente priorizada, atendida y reforzada como política de Estado que trascienda a los gobiernos, no solo para que su labor se desarrolle en las mejores condiciones, sino también para que sus planes y objetivos en ejecución ganen mayor legitimidad y se afirme, para bien, la sensación de no impunidad.

CONSTITUIR UNA ALIANZA POLÍTICO-SOCIAL CONTRA LA CORRUPCIÓN

Las iniciativas puramente estatales, además de confundirse con iniciativas gubernamentales que desaparecen o se debilitan con el cambio de gobierno, resultan ser insuficientes para combatir las diferentes manifestaciones de la corrupción. A su vez las iniciativas de la sociedad civil, por más exitosas que fueren, además de insuficientes, pueden resultar marginales e informales al carecer del respaldo o reconocimiento oficial.

La experiencia latinoamericana enseña que la concertación entre el Estado y la sociedad civil en la lucha contra la corrupción es sustantivamente más eficaz que las iniciativas estatales o particulares por separado.

Es por ello que resulta importante resaltar las sugerencias que los ciudadanos con responsabilidad social formulan para combatir la corrupción en el Perú, probablemente semejantes a otros países latinoamericanos, entre ellas: 1) mejorar las leyes anticorrupción y/o el cumplimiento de las leyes existentes; 2) mejorar la situación social, económica y laboral; 3) brindar facilidades para denunciar a los corruptos; fiscalizar con más efectividad; 4) mejorar la educación/enseñanza de valores; 5) sancionar a los corruptos, y 6) destituir al personal corrupto.

Las principales instituciones o sectores que como componentes deben estar comprendidos en esta alianza político - social serían: 1) el Presidente de la República y el Poder Ejecutivo, 2) el Congreso, 3) los partidos políticos, 4) los empresarios, 5) las organizaciones de trabajadores, 6) las organizaciones no gubernamentales, 7) las universidades, 8) las iglesias, 9) los colegios profesionales, y 10) los medios de comunicación.

Para consagrar esa alianza político - social, partiendo de lo que el actual Gobierno ha dado en denominar Acuerdo Nacional, en el cual se encuentra participando gran parte de las instituciones y sectores antes citados, se propone la suscripción de un Pacto Social y Ético de Gobernabilidad Democrático, que a modo de “Compromiso Ético”, consolide en el corto, mediano y largo plazo, las políticas de Estado que sean pactadas finalmente en el Acuerdo Nacional de hoy y otras que el Gobierno que asuma el poder plantee y acuerde consensuadamente como políticas prioritarias para el desarrollo planificado de nuestro país.

FORTALECER EL LIDERAZGO PÚBLICO Y PRIVADO: CONSTRUCCIÓN DE VOLUNTAD POLÍTICA

“La lucha contra la corrupción requiere de liderazgos decididos y claros al interior de las organizaciones, en particular en el Poder Ejecutivo, que a la fecha no lo tiene. Los responsables

de los sistemas de gestión y control estatal no ejercen la iniciativa para conducir las instituciones, a diferencia de los líderes de las organizaciones sociales y ciudadanas” (Moreno, 1995).

La voluntad política hay que construirla y este proceso es el reflejo de 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 contra la corrupción.

Fortalecer la voluntad política requiere que los reformadores se replanteen cómo desplegar las acciones anticorrupción, para evitar lo que se ha convertido en un patrón familiar en las reformas de la corrupción: apatía - escándalo - reforma - apatía.

El desarrollo de esta propuesta obviamente deberá estar contenido en el Pacto Social y Ético de Gobernabilidad Democrática, la misma que podría denominarse “Lineamientos y Principales Recomendaciones del Plan Anticorrupción”.

ESTABLECER UN COTO A LA CORRUPCIÓN SISTÉMICA

La corrupción sistémica ha sido el carácter distintivo de la forma cómo la corrupción operó en el Perú durante los 90. Lo innovador, por llamarlo así, fue el copamiento o captura del Estado por parte del núcleo corrompido y corruptor, y la succión-direccionamiento que éste impulsó a las redes preexistentes y dispersas de la corrupción institucional.³

El ordenamiento desde el vértice del Estado dio una nueva y más peligrosa amplitud a la práctica de la corrupción. Ésta se convirtió en la política subrepticia del régimen, bajo la cual se ordenó un conjunto diverso de políticas públicas, copamiento

³ La corrupción ejercida desde el centro mismo del poder estatal devino en sistémica en la medida en que, una vez entronizada como núcleo central, modificó, adaptó y subordinó el accionar de los distintos espacios del Estado en función a sus necesidades de reproducción. El Estado se volvió instrumento de este núcleo corruptor que cooptó, eliminó y neutralizó a quienes desde el Estado o desde la sociedad civil aparecían como elementos hostiles a su proyecto político.

del Poder Judicial y del Ministerio Público, inmovilización del Tribunal Constitucional y de la Contraloría General de la República, sometimiento del Poder Electoral y de las Fuerzas Armadas, y neutralización de la línea editorial y compra de algunos medios de comunicación.

Que el núcleo corruptor se haya puesto en evidencia a partir de acciones concretas del Sistema Anticorrupción, y que la perversidad de sus acciones que configuran la corrupción sistémica se visibilice para el conjunto de la ciudadanía no significa, necesariamente, que tal grado de corrupción no pueda volver a presentarse.

Inmunizar al Estado y a la sociedad contra la corrupción sistémica es, pues, una necesidad prioritaria. Requiriéndose de un primer núcleo de acciones concentradas alrededor del poder político, entendiendo por ello no sólo los diferentes ámbitos de acción del gobierno y de los funcionarios públicos, sino también de los actores políticos en su conjunto.

El proceso de inmunización social y estatal frente a la corrupción sistémica debe, en consecuencia, concentrar esfuerzos en el reforzamiento de los controles, principalmente del Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial, la transparencia y rendición de cuentas de las acciones públicas de los gobernantes, la promoción de la ética pública y la vigilancia y control ciudadano sobre la gestión pública y sus resultados.

4.2 PROCESOS QUE FAVORECEN ESTRATEGIAS ANTICORRUPCIÓN EN EL PERÚ

En el país se vienen dando procesos que se constituyen en oportunidades para implementar estrategias anticorrupción que busquen mayor efectividad. Los procesos son:

LA DESCENTRALIZACIÓN

El país cuenta con 25 gobiernos regionales intermedios y más de 1,800 gobiernos locales, que constituyen el arreglo institucional de la descentralización. A nivel de los gobiernos

locales se ha transferido en parte los denominados programas sociales de lucha contra la pobreza, y próximamente se transferirán funciones en materia de salud y educación. En cuanto a los gobiernos regionales se les ha transferido funciones sectoriales en materia educativa y de salud, así como las de sectores económicos. Recientemente a este nivel se ha frustrado un ciertamente improvisado proceso de regionalización, lo que obligará en definitiva a una conducción de la descentralización que busque avanzar en ese proceso y en la regionalización como producto de ella.

Hasta el momento, la percepción de los actores sociales, como evaluaciones técnicas sobre el desempeño de los gobiernos regionales indica alta ineficiencia e indicadores de expresiones de corrupción. En el caso de los gobiernos locales, la corrupción es más de nivel administrativo y por falta de información.

LA COYUNTURA ELECTORAL 2006 – 2007

Ningún diseño estratégico y operativo anticorrupción tendrá resultados en el tiempo sin tomar en cuenta la próxima coyuntura que se presentará el año 2006 y 2007. En Julio de 2006 el país tendrá elecciones presidenciales y a comienzos del 2007 contará con gobiernos regionales y locales elegidos.

En ese contexto se presentan procesos que podrían contribuir a hacer viable la gobernabilidad y, por consiguiente, a ir sentando las bases de un desarrollo humano sostenible, como lo que a continuación se indica.

LA APERTURA ECONÓMICA Y COMERCIAL Y ACUERDOS DE INTEGRACIÓN

Este proceso, que responde a una tendencia mundial, tiene múltiples implicancias en los procesos económicos, sociales e institucionales. Los tratados de libre comercio y su compleja naturaleza, el fortalecimiento de la propuesta de la Comunidad Andina, la propuesta de inserción del Perú en el MERCOSUR, entre otros, representan una oportunidad para reajustar las agendas económicas y sociales, compatibilizando estrategias y programas.

Se hace indispensable diseñar una política de Estado que contemple una estrategia definida de integración, estableciendo prioridades y objetivos a alcanzar.

LA NECESIDAD DE REDUCIR LA CORRUPCIÓN BAJO UNA PERSPECTIVA DE GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA

La gobernabilidad en una perspectiva de desarrollo humano es esencialmente gobernabilidad democrática. La **gobernabilidad democrática** implica una demanda no solo de buen gobierno, en el sentido de eficiencia (capacidad de aplicación de políticas) y eficacia (capacidad de solución de problemas básicos), sino de gobierno democrático, es decir, de representación y participación organizada de la población en la toma de decisiones, gestión y control.⁴

En un sentido más amplio implica además la calidad democrática del gobierno, por el logro de consensos respecto a formulación de políticas públicas programáticas y resolución de problemas. La gobernabilidad busca elevar la calidad del gobierno mediante el incremento de la capacidad de autogobierno de la propia sociedad.

El buen gobierno no es entonces sólo un problema de bondad y sabiduría de los gobernantes, sino también y sobre todo un problema de participación de la ciudadanía en la toma de decisiones que le atañen y en el control de la ejecución de las mismas. Ello significa transparencia en la acción de gobierno, el respeto al estado de derecho y la responsabilidad de los gobernantes frente a los gobernados.

La gobernabilidad democrática del Perú debe contar con consistentes políticas públicas de planificación, programación, ejecución, seguimiento de resultados y su respectivo monitoreo,

⁴ PNUD (2003) la define como “el ejercicio de la autoridad económica, política y administrativa para manejar los asuntos de un país a todos los niveles”. Esta definición abarca los mecanismos, procesos e instituciones, a través de los cuales los ciudadanos y los grupos sociales pueden aclarar y expresar sus intereses, ejercer sus derechos, cumplir con sus obligaciones y mediar en sus diferencias.

que garanticen un desarrollo económico y social del país, orientadas a la reinstauración de su institucionalidad democrática, basada en principios de inclusión social y equidad, transparencia, rendición de cuentas, ética, participación ciudadana en la vigilancia y control de la gestión pública, que constituyan a su vez pilares fundamentales del desarrollo de una gerencia social con responsabilización, transparencia y control social, en aras del bienestar común de nuestra sociedad.

4.3 INSTRUMENTOS PARA IMPLEMENTAR LAS CONDICIONES POLÍTICO—SOCIALES

INSTITUCIONALIZAR LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN EN EL MARCO DE LA GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA

La década de los ochenta culminó con una enorme crisis de gobernabilidad: partidos sin legitimidad, instituciones quebradas por el desgobierno, hiperinflación y subversión en crecimiento. Esta situación se agravó con el triunfo electoral en segunda vuelta, en 1990, de un candidato sin partido, sin mayoría parlamentaria, sin plan de gobierno. Los primeros años del nuevo gobierno tornaron aún más crítico el panorama: el nuevo Presidente, Alberto Fujimori, reemplazó su debilidad partidaria por una alianza con la cúpula de las Fuerzas Armadas, asumió parcialmente el plan de gobierno de ajuste estructural de su oponente, y descartó cualquier iniciativa seria de concertación con las otras fuerzas políticas parlamentarias.

El 5 de abril de 1992, Alberto Fujimori propició un autogolpe en alianza con las Fuerzas Armadas, disolvió el Congreso de la República y las Asambleas Regionales, y paulatinamente intervino el Poder Judicial, el Ministerio Público, el Consejo Nacional de la Magistratura y el Tribunal Constitucional. La presión, sobre todo, de la comunidad internacional y las respuestas nacionales obligaron al gobierno a comprometerse en un retorno limitado y administrado desde el mismo poder a la democracia, convocando a elecciones para un nuevo Congreso y elaborando una nueva Constitución.

El autogolpe sirvió para legitimar y legalizar un sistema de gobierno hiperpresidencialista, autoritario, desafecto a las instituciones y contrario a su independencia, adversario de la transparencia en la toma de decisiones gubernamentales y proclive a cultivar el secreto entre los integrantes de la cúpula gobernante. Este diseño de gobierno creó las bases para la organización de una red corrupta, organizada como ya se ha citado desde el centro mismo del poder político, que ahondó aún más la crisis institucional. La Constitución de 1993 se encargó de consagrar el presidencialismo autoritario.

La sistemática política de destrucción y sumisión de las instituciones se la puede encontrar revisando las principales leyes de copamiento del Estado, entre algunas de ellas: 1) la ley que creó la Comisión Ejecutiva del Poder Judicial, 2) la ley que redujo de seis años a seis meses el plazo para presentar una acción de inconstitucionalidad, 3) la ley que formó el Consejo de Coordinación Judicial, 4) la ley que reguló las elecciones para viabilizar la re-reelección, 5) la ley que restringió las atribuciones del Consejo Nacional de la Magistratura.

Después de diez años de régimen autoritario y de cuatro años de transición democrática, el reto continúa para reconstruir un sistema de control constitucional y administrativo del poder, sustentado en un equilibrio de poderes y en una activa participación ciudadana que impulse ello con responsabilidad social.

Esta expresión de voluntad política indubitable que contribuya a sentar las bases de una coalición de intereses públicos y privados para la lucha contra la corrupción, debe emerger ante el espectro político, económico y social, como una obligación imperativa de la sociedad civil peruana, que permita con criterio de gerencia social abrir un espacio ante la situación de fragilidad que afronta la gobernabilidad en nuestro país, tema estratégico para nuestro desarrollo humano sostenible.

La opción ciudadana por tanto está obligada a asociar el desempeño económico y sostenible, con los de cohesión y equidad social, para contribuir a consolidar el buen funcionamiento del Estado peruano y la sociedad en el marco de los

derechos y obligaciones establecidas en la Constitución, las leyes y las reglamentaciones nacionales e internacionales.

GARANTIZAR LA TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS: REDUCCIÓN DE LA DISCRECIONALIDAD EN LA GESTIÓN PÚBLICA

La transparencia en la gestión pública es un principio fundamental de la democracia y se garantiza mediante la aplicación de un conjunto de mecanismos de información, evaluación y rendición de cuentas en forma clara y permanente, con datos debidamente actualizados y claramente dirigidos a la sociedad a la cual representa. La transparencia conlleva implícitamente la obligación de rendir cuentas y la posibilidad de responsabilizar a los gobernantes, para bien o para mal, por sus acciones y omisiones.

Para que exista transparencia y rendición de cuentas en el ejercicio público se requiere cumplir con el deber de transparencia informativa inherente al agente gubernativo a través de sistemas, métodos y procedimientos, que exigen a la administración una transferencia oportuna y completa de la información a los niveles superiores dentro de la organización, a sus sucesores, y fundamentalmente a la sociedad civil. La publicidad de los actos de gobierno es un requisito intrínseco para el control del ejercicio del poder, por cuanto permitirá garantizar los derechos de la persona, prevenir el abuso del poder y alentar una reforma sustantiva en la relación entre el Estado y los ciudadanos.

Por otro lado, la rendición de cuentas comprende la efectiva responsabilidad de los funcionarios por los actos de administración llevados a cabo. El comportamiento transparente del funcionario público demanda una ciudadanía activa y ello es posible con información oportuna y veraz. La consecuencia de la transparencia y de la rendición de cuentas es la reducción arbitraria del poder, lo que representa la restricción de los márgenes de la discrecionalidad de los funcionarios públicos. Asimismo, se requiere garantizar el derecho ciudadano de acceso a la información y a ejercer el escrutinio público de los actos gubernativos, no solo mediante su consagración normativa, sino estableciendo mecanismos efectivos para su ejercicio eficiente, sin condicionamientos ni cortapisas.

Es necesario adoptar un régimen adecuado para la reserva de información, sujetándola a los principios de especificidad y de responsabilidad de sus autoridades. La cultura de la excepción y de la reserva debe desterrarse. Bajo el principio de responsabilidad, la norma que establezca una reserva debe señalar la autoridad pública responsable de administrar y controlar dicha materia, estableciendo los criterios para su evaluación y el modo de rendición de cuentas adecuado para la misma.

Por su parte los derechos ciudadanos en un régimen de transparencia gubernativa suponen el derecho a ser informado en un lenguaje claro e inequívoco; el derecho a ser entendido y escuchado; el derecho a activar los medios de control y evaluación formalizados y a conocer sus resultados; y el derecho de participación directa para pronunciarse en base a la información, lo que supone introducir grados razonables de participación eficiente y, por ende, de responsabilidad social.

El poder democrático es siempre un poder visible. Representa el destierro de la cultura del secreto. La clave de la moral pública, dice Kant, reside en la publicidad, de allí la obligación de publicitar los actos de gobierno. Quien ostenta un poder público en una democracia debe ejercerlo de manera que sea controlable por aquellos a quienes está dirigido.

PROMOVER LA ÉTICA PÚBLICA

La función pública se ha utilizado para la satisfacción de intereses particulares que afectan los deberes de función, los intereses colectivos y la moral social. A su vez, la cultura administrativa ha sido erosionada por sucesivos gobiernos. La instrumentalización política de las principales instituciones públicas, agravada por la falta de institucionalización de una carrera administrativa, las bajas y/o arbitrarias y desiguales remuneraciones, el inadecuado sistema de captación de personal y la ausencia de un sistema de recompensas y méritos acorde con el desempeño honesto y eficiente, han originado una profunda desmotivación y desmoralización entre los funcionarios públicos.

En la esfera pública, la corrupción ha generado una desconfianza generalizada frente a las instituciones estatales. Esta ausencia de credibilidad social es uno de los costos más graves de la corrupción, porque quebranta la relación entre el ciudadano y el Estado, y privatiza la vida pública. El individuo o el grupo social toma en sus manos las funciones delegadas en el poder público en el momento en que desconfía de la imparcialidad de las instituciones estatales. Asimismo, aparecen sectores sociales profundamente cuestionados por su comportamiento en el espacio público, como la clase política, ciertos estamentos militares y policiales, algunos gremios empresariales y medios de comunicación.

Una mirada a todo lo anterior nos indica que resulta urgente restablecer la confianza en las instituciones públicas y privadas, y para ello es necesario recuperar los valores éticos en el sector público y capitalizar los signos ciudadanos de lucha contra la corrupción. Entendida la ética pública como el conjunto de usos y costumbres que practican los ciudadanos en el espacio público y considera que estos usos y costumbres deberían ser gratificantes y no perjudiciales para todos los miembros de la sociedad y destinados a fortalecer y no a debilitar el sistema democrático. Es necesario entonces la construcción de nuevas formas de relación, costumbres y conductas a partir de valores ciudadanos, es decir, de reglas de juego claras aceptadas por todos.

Esta construcción presupone la habilidad de elaborar códigos de ética y de conducta institucionales adecuados, propiciando que cada colectivo formule su propio código, los mismos que deberían tomar en cuenta no sólo el cumplimiento correcto, sino también diligente, de las obligaciones y responsabilidades de quienes ejercen la función pública.

Deben promover la transparencia y difusión de los actos de éstos, previniendo los conflictos de intereses, sancionando el uso indebido de información privilegiada, exigiendo la utilización adecuada de los recursos públicos y estableciendo la obligación de comunicar los actos de corrupción establecidos tanto por la ley como por el propio colectivo.

La construcción de una ética pública involucra a todos los miembros de la sociedad que comparten los espacios privados, como la familia, y en particular ciertos espacios públicos, como la escuela, los medios de comunicación y la función pública

En cada uno de estos escenarios la propuesta pedagógica debe significar el proceso de construcción de una ética que reconfigure nuevas sensibilidades y responsabilidades frente al sentido de lo público y de su gestión. Hay que tener en cuenta que la corrupción generalizada se inserta, de un lado, dentro de un proceso de movilidad social a cualquier costo, sin sanción moral, y de otro, en la complicidad de un importante sector de la clase dirigente del país, en un contexto de impunidad histórica.

A su vez, la fragilidad fiscalizadora de los medios de comunicación con el régimen autocrático de Fujimori, facilitaron y sostuvieron el “montaje” del régimen sostenido en la corrupción y en la fuerza; sin embargo, existen importantes sectores ciudadanos que pueden constituirse en “barricadas morales” a lo largo y ancho del país. Por ello resulta pertinente considerar la aplicación de lo siguiente:

EN LA ESCUELA

Revalorar y dignificar la carrera docente, contemplando niveles de ingresos dignos y facilidades para su superación profesional. Se enfatiza esto bajo el tema de la ética pública, además del contexto de la reforma administrativa, por considerar a la escuela un espacio paradigmático para el ejemplo y guía de la educación en valores.

Incorporar en la estructura curricular vigente, en el Área Personal-Social, un conjunto de competencias y capacidades directamente relacionadas con la probidad y la ética en el respeto y manejo de lo público. De preferencia aplicando el Sistema de Casos, por ser hoy día considerado como el más efectivo para el tratamiento de los temas éticos.

Elaborar de forma compartida (cuerpo docente, administrativo, padres de familia y educandos) códigos de ética y de

conducta escolar, que sean trabajados desde los diversos Proyectos Educativos escolares.

Desarrollar programas que promuevan la formación vivencial cotidiana de probidad e integridad en el manejo de lo público que involucren a la escuela y a la comunidad. Estos programas serán espacios privilegiados para el aprendizaje y ejercicio de los valores ciudadanos.

EN LA EDUCACIÓN SUPERIOR

Introducir cursos de ética profesional, elaborados en base a casos para los alumnos de universidades e instituciones de enseñanza de nivel superior.

EN LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN

Abrir un debate nacional sobre la política del Estado respecto a la regulación de las concesiones y el uso del espacio radio eléctrico.

Desarrollar un plan de comunicaciones de fomento de la ética, la integridad y los valores de la persona.

Precisar los criterios para la distribución transparente de la publicidad estatal.

Considerar mecanismos de vigilancia ciudadana para hacer valer el deber de cooperación de los medios con la formación, cultural y democrática, de la ciudadanía y la contribución que en esta materia debe brindar la publicidad en general.

EN LA FUNCIÓN PÚBLICA

1) Crear y adoptar un Sistema de Integridad Pública que contemple la elaboración de códigos de conducta de los funcionarios y servidores públicos, teniendo en cuenta lo siguiente:

- ◆ Definir en forma colectiva los valores y estándares éticos del sector público.

- ◆ Garantizar que los valores y estándares éticos sean asumidos por los funcionarios y conocidos por los ciudadanos.
 - ◆ Supervisar el cumplimiento de los valores y estándares éticos en el funcionamiento de las organizaciones públicas.
 - ◆ Asegurar que los sistemas de organización vigentes apoyen la integridad ética, transformando las conductas inadecuadas en actos difíciles de cometer y fáciles de detectar.
 - ◆ Determinar qué tipo de sanciones eficaces se dan ante los actos de corrupción detectados y comprobados, y qué servicios competentes de la fiscalización, la investigación y el enjuiciamiento existen para descubrir faltas de integridad y ética.
- 2) Establecer y fortalecer mecanismos que faciliten la vigilancia ciudadana sobre el comportamiento de los funcionarios y servidores públicos, orientado a la creación de una Ley del Servicio Civil o del Empleo Público, en base a:
- ◆ Un sistema de ascensos basado en el rendimiento y la capacidad profesional, con el fin de desarrollar condiciones apropiadas para que el servidor público se profesionalice y trabaje motivado a partir de incentivos adecuados (salarios competitivos, capacitación permanente, etc.).
 - ◆ Un sistema de promoción y recompensas en el sector público. Es necesario para esto organizar un sistema o mecanismo público de reconocimiento y recompensas por las conductas probas.
 - ◆ Un sistema de asesoría y evaluación permanente. Se requiere un sistema de orientación o asesoría permanente al servidor público y un sistema de evaluación permanente de éste, tanto a nivel interno como por parte del ciudadano, que redunde en una sistemática oportunidad de superación dentro de la carrera pública (encuestas de imagen de honestidad en las instituciones públicas, etc.).
 - ◆ Asumir en las entidades del Estado una política de transparencia similar a la que se viene desarrollando en el campo económico y fiscal, un sistema de fiscalización efectiva interna y externa de los funcionarios, restrin-

giendo la discrecionalidad arbitraria de que hacen uso y un sistema de sanciones que modifique las normas actuales de proceso administrativo - disciplinario aplicable a los funcionarios y servidores profesionales y administrativos, así como docentes. A fin de garantizar la justicia administrativa, hacer expeditivos los procedimientos y evitar la prescripción de las faltas.

- ◆ Establecer un conjunto de requisitos mínimos, de público conocimiento, para la designación de cargos de confianza, a fin de garantizar idoneidad en quienes por encargo del Estado tienen la potestad de adoptar las más altas decisiones del desarrollo nacional.

FOMENTAR LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA VIGILANCIA Y CONTROL DE LA GESTIÓN PÚBLICA Y SUS RESULTADOS

El ojo fiscalizador de la ciudadanía permitirá complementar los esfuerzos que desde el Estado se realicen para controlar la corrupción. Sin embargo, resultan necesarias modificaciones al marco constitucional y legal para remover obstáculos al ejercicio del deber ciudadano de detectar, denunciar y fiscalizar la corrupción de la gestión pública.

Ello debe ser complementado con acciones que permitan a la ciudadanía asegurarse que quienes ejerzan cargos públicos sean personas probas y capacitadas para éstos; por lo que es menester igualmente estimar la conveniencia de lo siguiente:

Reforma de la Ley de Participación y Control Ciudadanos para permitir la realización de derechos ciudadanos, en aspectos sustantivos tales como:

- ◆ Mejorar el ejercicio del derecho de revocatoria de autoridades elegidas, mediante la extensión del mismo a los Congresistas de la República y la revisión de los procedimientos para revocar alcaldes y regidores.
- ◆ Reglamentar el derecho de remoción de autoridades designadas para todos los niveles de gobierno (central, regional y local) y organismos estatales.

- ◆ Revisar los requisitos y procedimientos del derecho de demanda de rendición de cuentas, para establecer criterios flexibles que permitan y no impidan el ejercicio de los derechos.
- ◆ Revisar los requisitos para el ejercicio del derecho de iniciativa legislativa y de su aprobación en el Congreso de la República.

Establecer Oficinas Departamentales de Sugerencias y Denuncias Ciudadanas en todas las capitales de departamentos del país mediante un convenio interinstitucional a celebrarse entre el Poder Judicial, Ministerio Público, Superintendencia Nacional de Administración Tributaria, Superintendencia de Banca y Seguros, Unidad de Inteligencia Financiera, Defensoría del Pueblo y la Contraloría General de la República, y normar un procedimiento claro y sencillo que permita la presentación, resolución y seguimiento oportuno de las mismas.

Promover en cada departamento equipos móviles interprovinciales de las Oficinas Departamentales de Sugerencias y Denuncias Ciudadanas, con la finalidad que visiten todas las provincias del mismo y, en contacto directo con la ciudadanía, recoja sus denuncias, para su posterior evaluación y resolución.

Promover Mesas de Concertación Social contra la Corrupción a cargo de las organizaciones de la sociedad civil y las instituciones públicas encargadas de la lucha contra la corrupción, para realizarla de manera coordinada.

Crear Procuradurías Ciudadanas a cargo de organizaciones de la sociedad civil encargadas de promover actividades de lucha contra la corrupción, y promoción de la ética pública en coordinación con las instituciones públicas.

Garantizar el acceso a una información oportuna, clara y transparente para un efectivo ejercicio de la vigilancia y control ciudadano.

Capacitar a los funcionarios y servidores públicos para responder oportunamente a los requerimientos de información de la ciudadanía.

Promover a través de los medios de comunicación el ejercicio de los derechos ciudadanos y la organización contra la corrupción.

Establecer estímulos nacionales orientados a premiar cada año a las instituciones, funcionarios y organizaciones de la sociedad civil o personas individuales más destacados en la lucha contra la corrupción y la promoción de la ética pública.

Promover Convenios de Integridad suscritos por los postores en licitaciones y concursos del Estado promovidos por todas las entidades del Estado y por los gremios empresariales, con el propósito de garantizar la transparencia de dichos procesos.

5. DESAFÍOS DE LA GERENCIA SOCIAL DESDE UNA PERSPECTIVA ANTICORRUPCIÓN Y DE CONTROL CIUDADANO⁵

En 1980, 120 millones de personas (el 41% de la población de América Latina y El Caribe) vivían en situación de pobreza. Hoy, aproximadamente 225 millones de personas son pobres, y cerca de 100 millones son pobres extremos o indigentes, lo que representa el 44% y el 19% de la población, respectivamente. “Hoy se tiene mayores niveles de pobreza y pobreza extrema, tanto urbana como rural que en 1980⁶.” En el caso del Perú la pobreza supera el 50% de la población y más del 20% tiene pobreza extrema o indigencia.

Estos datos sintetizan parte del escenario social regional y nacional. Para revertir esta problemática, se sugieren determinadas recomendaciones bajo el consenso de que la pobreza se reducirá a partir de la efectiva implementación y articulación entre las políticas económicas y sociales. Los principales problemas de la política social en el Perú y a nivel regional son:

- ◆ Un desequilibrio entre la actuación de las políticas sociales y el rol específico que los programas sociales deben cumplir en la dirección de estas políticas.

⁵ Kliksberg (2002).

⁶ CEPAL (2004).

- ◆ Ineficiente focalización territorial de los recursos financieros entre las familias pobres tanto para los recursos sectoriales como para los programas sociales⁷.
- ◆ Insuficientes mecanismos de participación de las comunidades en la toma de decisiones en la gestión pública y sus resultados, y en la vigilancia y control ciudadano de la misma.
- ◆ Superposición y duplicidad de programas y proyectos.
- ◆ Deficiencias en el seguimiento y el monitoreo de los proyectos y los programas.

Un enfoque que se plantea para dar solución a la problemática es el de gerencia social, dado que viene a ser el conjunto de enfoques, estrategias y sistemas de gestión para la mayor efectividad de resultados en la política y los programas sociales, orientada a generar sinergias entre los actores asociados a éstas. Algunas de las dimensiones de la gerencia social son:

- a. El fortalecimiento de los mecanismos de participación ciudadana en la toma de decisiones de la gestión pública y su vigilancia y control. La evidencia empírica muestra la eficacia de la participación en los mejores resultados de los programas y proyectos. Entidades como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo han elaborado documentos maestros sobre *la participación*.
- b. El desarrollo de capacidades a los actores sociales para su mejor desempeño en el contexto de la descentralización.
- c. Una dimensión innovadora en la gerencia social es la referida a la corresponsabilidad entre el gobierno y la sociedad, o entre las ONG y la sociedad, sobre los resultados de los proyectos, programas y las políticas públicas sociales. De un rol pasivo de recibir asistencia se sugiere, bajo esta dimensión, un rol activo del actor en los programas y proyectos.

⁷ No obstante la problemática existen casos exitosos, como los del programa OPORTUNIDADES (México), FOSIS (Chile), entre otros.

- d. El mayor preventivo anticorrupción, según la evidencia, es la red de vigilancia y control ciudadano de la acción del gobierno nacional, gobiernos regionales y gobiernos locales.

Vista la experiencia anticorrupción peruana reciente y los desafíos de las políticas y programas sociales, algunas líneas de reflexión para la acción futura en el Perú y en la región son:

- a. Fortalecimiento de la dimensión comunitaria en la vigilancia y control del desarrollo de los programas sociales en un escenario de descentralización, y vinculados con la dimensión local.
- b. Articulación de los sistemas de seguimiento y monitoreo de los programas sociales desde la base de información comunitaria.
- c. En el caso peruano se observa un alto porcentaje de la corrupción motivada por desconocimiento y desinformación de las autoridades locales, específicamente de los distritos. Los programas sociales que intervengan vinculados a niveles de desconcentración y descentralización, deben contemplar recursos financieros y no financieros que contribuyan a mejorar la capacidad institucional y de gestión de los municipios y de los gobiernos regionales.
- d. La propuesta de los Pactos Éticos de Gobernabilidad Democrática planteados para el nivel nacional, deben ser contemplados para los niveles de gobiernos regionales intermedios, más aún en coyunturas de cambios eleccionarios, como es la coyuntura próxima en el Perú.
- e. El presupuesto participativo es una de las experiencias innovadoras de fortalecimiento de la inclusión en el Perú y en varios países de América Latina. En la mayoría de las experiencias se hace participativa la priorización del gasto de inversión mas no del gasto corriente, donde también se da margen para formas de corrupción. Se estima importante evaluar la pertinencia de hacer participativo el presupuesto de gasto corriente en los gobiernos subnacionales por ejemplo, complementariamente a las ya existentes prácticas en el caso del gasto de inversión.

- f. América Latina en general y el Perú en particular requerirán gestionar nuevos proyectos o programas sociales en el contexto de la cooperación internacional, fundamentalmente por los datos de inequidad y exclusión aún vigentes. Debe configurarse en este sentido una oportunidad de que estas gestiones releven el papel de la variable y los procesos institucionales, así como los mecanismos de fomento de la participación ciudadana en la vigilancia y control social de la gestión pública y sus resultados.

6. APORTES DE LA EXPERIENCIA PERUANA ANTICORRUPCIÓN PARA EL CONTEXTO LATINOAMERICANO

La experiencia latinoamericana enseña que la concertación entre el Estado y la sociedad civil en la lucha contra la corrupción es sustantivamente más eficaz que las iniciativas estatales o particulares por separado.

Es por ello que resulta importante resaltar las sugerencias que los ciudadanos con criterios de responsabilización, transparencia y control social, en el marco de una gerencia social aún incipiente, procuran impulsar para combatir la corrupción en el Perú, que en su tipología es probablemente similar en América Latina y El Caribe, entre ellas: 1) mejorar las leyes anticorrupción y/o el cumplimiento de las leyes existentes; 2) mejorar la situación social, económica y laboral; 3) brindar facilidades para denunciar a los corruptos; 4) fiscalizar con más efectividad; 5) mejorar la educación/enseñanza de valores; 6) sancionar a los corruptos y 7) destituir al personal corrupto.

Como ya se ha citado, las principales instituciones o sectores que deben estar comprendidas en esta alianza político - social serían: 1) el Presidente de la República y el Poder Ejecutivo, 2) el Congreso, 3) los partidos políticos, 4) los gobiernos regionales y locales, 5) los empresarios, 6) las organizaciones de trabajadores, 7) las organizaciones no gubernamentales, 8) las universidades, 9) las iglesias, 10) los colegios profesionales y 11) los medios de comunicación.

Para consagrar esa alianza político - social, es que se propone en este artículo la suscripción de un Pacto Social y Ético de Gobernabilidad Democrático, cuyo esquema inicial se describe a continuación, que a modo de “Compromiso Ético por el Perú”, como los que podrían impulsarse a nivel regional según la realidad política, económica y social de cada país, consolide en el corto, mediano y largo plazo, las políticas de Estado que sean pactadas finalmente como en Perú en el denominado Acuerdo Nacional de hoy y otras que el gobierno que asuma el poder plantee y acuerde consensuadamente como políticas públicas prioritarias para el desarrollo planificado de nuestro país y, en general, de nuestra Región.

PACTO SOCIAL Y ÉTICO DE GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA DEL PERU

Los ciudadanos comprometidos con el presente y futuro del desarrollo político, económico y social del Perú, en base a principios de igualdad, solidaridad y equidad.

Convencidos de que se debe iniciar e impulsar una etapa de reinstauración de la institucionalidad democrática de nuestro país que demanda trascender lo acordado en el Acuerdo Nacional;

En aras del cumplimiento de acciones eficaces de políticas públicas fundamentales para encaminarnos hacia ese desarrollo tan anhelado;

Invitamos al Presidente Constitucional de la República, a los candidatos presidenciales a las elecciones 2006, a los congresistas actuales, a los aspirantes a congresistas, a los presidentes y consejeros de los gobiernos regionales, a los alcaldes y regidores la Municipalidad de Lima Metropolitana, de municipalidades provinciales y distritales, a los presidentes de los poderes públicos, a las autoridades a cargo de los organismos constitucionales autónomos, y a los presidentes y secretarios generales nacionales de los partidos políticos inscritos en el Jurado Nacional de Elecciones, a pronunciarse sobre la propuesta de Pacto para garantizar el éxito del mismo. Asimismo, convoca a los repre-

sentantes de las organizaciones gremiales, sociales, universidades, iglesias y medios de comunicación, a participar en su debate y enriquecimiento.

FORTALECER LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN

1. Proponer la creación de un organismo anticorrupción autónomo, especializado, ágil y de reducidas proporciones, a cargo de un funcionario elegido por dos tercios del Poder Legislativo. Este organismo debe tener autonomía política y administrativa, y sus funciones centrales deben ser:
 - * Formular las políticas anticorrupción y la coordinación general del plan preventivo.
 - * Realizar el seguimiento de las declaraciones juradas de los funcionarios públicos.
 - * Presentar ante el Congreso un informe anual sobre los resultados y las perspectivas de la lucha anticorrupción.
 - * Coordinar con los organismos gubernamentales competentes en la lucha anticorrupción.
 - * Fomentar la vigilancia ciudadana y coordinar con los organismos de la sociedad civil.

En caso de que las autoridades del gobierno juzguen que la conformación de un organismo autónomo especializado no es viable, encargar a la Defensoría del Pueblo el nombramiento de un adjunto especializado en la lucha contra la corrupción, quien asumirá las funciones expuestas anteriormente.

2. Garantizar la independencia y el equilibrio de los poderes del Estado y de los organismos constitucionales autónomos, así como el respeto de la plena autonomía del Poder Judicial y del Ministerio Público, asegurando una justicia para todos, lo que deberá tener como marco estratégico los acuerdos contenidos en el CERIAJUS.
3. Fortalecer el Sistema Nacional de Control a través del nombramiento del Contralor General de la República por mayoría

- calificada del Congreso de la República, para lo cual se requiere de una modificación constitucional; garantizando su autonomía funcional y económica, especialmente para dotarla de los recursos necesarios para su óptimo funcionamiento.
4. Otorgar a la oposición política la potestad de designar la Presidencia de la Comisión de Fiscalización del Congreso de la República, con facultades investigativas en casos que así lo ameriten, lo que implicará una adecuación en el Reglamento del Congreso.
 5. Mantener las actividades de la Procuraduría Ad Hoc Anticorrupción en las investigaciones y los procesos contra la corrupción, que incluya la de los gobiernos en ejercicio, dotándola de adecuada infraestructura y capacidad instalada, lo que deberá ser determinado por la norma legal correspondiente.
 6. Incorporar al sistema jurídico penal nacional los compromisos internacionales asumidos en materia de combate contra la corrupción (Convenciones Internacional e Interamericana), otorgando jerarquía constitucional a los instrumentos internacionales anticorrupción y apoyando los esfuerzos de los Sistemas Multilaterales Internacional e Interamericano en sus mecanismos de seguimiento y monitoreo.
 7. Regir la acción del Estado, en materia de la lucha anticorrupción, sobre la base de la transparencia y el control posterior externo de los actos de la administración, así como de procesos judiciales que aseguren la debida sanción a los responsables y la recuperación de los bienes producto de la corrupción.

GARANTIZAR LA TRANSPARENCIA Y LA RENDICIÓN DE CUENTAS

1. Reforzar los mecanismos de transparencia en la gestión pública, garantizando el acceso a la información del presupuesto y su ejecución en cada dependencia.
2. Difundir los planes de trabajo y las evaluaciones de su cumplimiento sobre la base de estándares de gestión y el logro de resultados.

3. Asegurar una gestión pública transparente de los órganos recaudadores de ingresos fiscales nacional y municipal (SUNAT y SAT) y de la Superintendencia de Banca y Seguros.
4. Fortalecer los mecanismos de acceso competitivo de los proveedores del Estado, a través de compromisos difundidos de probidad y transparencia entre las entidades y los contratados, que se sustenten en la ética y la competencia leal. Adicionalmente, informar a los gremios empresariales y a los colegios profesionales los resultados de las licitaciones y concursos de compras de bienes y/o servicios efectuados por las entidades públicas.
5. Cautelar la superación de la cultura del secreto en el ámbito público –incluidas las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional– mediante la eficaz aplicación de mecanismos de control periódico coordinados entre CONSUCODE y la Contraloría General de la República.
6. Asegurar el cumplimiento de la obligación de entrega y publicación de las declaraciones juradas de las autoridades y los funcionarios públicos, de conformidad con el Art. 40° de la Constitución, como garantía de control sobre los casos de desequilibrio patrimonial o enriquecimiento ilícito.

PROMOVER LA ÉTICA PÚBLICA

1. Elaborar un código de ética que aliente el cumplimiento diligente de las obligaciones y responsabilidades de quienes ejercen la función pública y sus asesores, previniendo los conflictos de intereses, sancionando el uso de información privilegiada, exigiendo la utilización adecuada de los recursos públicos y estableciendo la obligación de comunicar los casos de corrupción.
2. Alentar el desarrollo de una cultura anticorrupción que –a través de programas de educación escolarizados, no escolarizados y de especialización–, promueva la ética y la probidad públicas.

3. Fomentar una cultura de valores éticos que fortalezca el cumplimiento de las normas, la revalorización de la función pública y la difusión de los valores que sustentan la institucionalidad democrática, a través de los centros educativos y los medios de comunicación públicos y privados. Para este fin, propiciar un acuerdo con estas entidades, en cumplimiento del Art. 14° de la Constitución.

Fomentar la participación ciudadana en la vigilancia y control de la gestión pública y de sus resultados.

1. Reconocer las iniciativas de la sociedad en materia de vigilancia ciudadana sobre la gestión pública, para lograr su efectiva fiscalización por los organismos competentes y el afianzamiento de la ética pública.
2. Promover los espacios de concertación en materia de lucha anticorrupción que los diferentes sectores de la sociedad civil señalen como prioritarios.
3. Establecer mecanismos accesibles y sencillos que posibiliten a los ciudadanos la denuncia ante los organismos competentes, con las garantías del caso, de los actos de corrupción por ellos detectados.
4. Reformular la ley de participación y control ciudadano –Ley 2630– a fin de facilitar el ejercicio de los derechos contemplados en el referido dispositivo.

BIBLIOGRAFÍA

Comisión Económica para América Latina y El Caribe - CEPAL (2000).

Equidad, Desarrollo y Ciudadana, Santiago de Chile.

Comisión Económica para América Latina y El Caribe CEPAL (2004).

Panorama Social de América Latina, Santiago de Chile.

Gray, Cheryl y Kaufmann, Daniel (1998).

“Corrupción y Desarrollo” en *Finanzas y Desarrollo*, Revista del Fondo Monetario Internacional, Washington D.C.

Kaufmann, Daniel, Kraay, Aart y Zoido -Lobaton Pablo (2000).

“La gobernabilidad es fundamental. Del análisis a la acción”, en *Finanzas y Desarrollo*, Revista del Fondo Monetario Internacional, Washington D.C.

Kaufmann, Daniel (1998).

Corrupción y reforma institucional: el poder de la evidencia empírica, Serie de Conferencias Perspectivas.

Kaufmann Daniel y Kraay, Aart (2003).

Gobernabilidad y crecimiento en el largo plazo para Latinoamérica y el Mundo, Documento de trabajo, disponible en: <http://www.worldbank.org/wbi/governance/>.

Klikberg, Bernardo (2002).

Hacia una economía con rostro humano, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.

Molina, Hugo (1992).

Estrategias para detener y prevenir ilícitos, fraudes y corrupción, Buenos Aires.

Moreno, Luis (1995).

“La corrupción es una forma de abuso de poder” en *Revista Latinoamericana de Política Criminal N° 1*, Editores de Puerto, Buenos Aires.

Parker, Norma; Berthin, Gerardo; de Michelle, Roberto y Mizrahi, Yemile (2004).

La Corrupción en América Latina: Estudio analítico basado en una revisión bibliográfica y entrevistas, Americas Accountability Anticorruption Project.

PNUD (2002).

Informe sobre Desarrollo Humano: Profundizar la Democracia en un Mundo Fragmentado, Ediciones Mundi-Prensa, Madrid.

Transparencia Internacional (2005),

Informe Global de la Corrupción 2005 (Global Corruption Report), Reino Unido. <http://www.globalcorruptionreport.org/>

CAPÍTULO 4

TRANSPARENCIA EN EL ÁMBITO LOCAL: ¿CÓMO IMPULSAR MUNICIPIOS MÁS TRANSPARENTES?

MERCEDES DE FREITAS

INTRODUCCIÓN

En el presente trabajo se presentan una serie de metodologías y herramientas desarrolladas en Latinoamérica en los últimos años, con el propósito de crear, promover o fortalecer sistemas transparentes en la gestión pública a nivel municipal, entendidas todas ellas como programas de prevención de corrupción. Antes de tratar esas herramientas de transparencia, se presenta, en dos capítulos, los asuntos relacionados con las causas y los costos de la corrupción, el municipio y la corrupción, la gestión efectiva, la participación y la contraloría social, con el fin de compartir significados sobre los conceptos que estaremos analizando, para evaluar la importancia de invertir esfuerzos y recursos, desde el gobierno local, en la creación de una cultura y un sistema de transparencia.

Este texto, dirigido a los representantes de gobierno, legislativos, organizaciones civiles y comunitarias que hacen vida en los municipios, tiene la pretensión de ofrecer instrumentos y estrategias vivas de combate a la corrupción que permitan impulsar la construcción, o mejoramiento si ya la tienen, de una estrategia integral e interdisciplinaria para combatir la corrupción.

Advertimos que el éxito de un programa anticorrupción debe incluir el cumplimiento de unas condiciones y criterios, incluyendo un programa de reformas institucionales y administrativas que requieren de la voluntad de todos los actores políticos como elemento decisivo. Sin embargo, consideramos que conocer las herramientas prácticas que buscan mejorar los niveles de transparencia existente, es fundamental para el diseño del propio programa de reformas institucionales, dada la relación

dialéctica entre práctica y teoría. Las maneras, o metodologías, enriquecen con brochazos de realidad el contenido y orientación del objetivo, siendo a partir del conocimiento empírico desde donde se pueden construir alternativas viables y exitosas.

1. ENTENDIENDO LA CORRUPCIÓN EN LAS INSTANCIAS DE GOBIERNO

1.1. CONCEPTOS

Existe una variedad de definiciones de corrupción, lo que indica la complejidad de su análisis y las diversas maneras de mirar el problema, pero a la vez ayudan a comprender la dimensión y alcance que tiene en la sociedad contemporánea.

Transparencia Internacional¹ define la corrupción como “el abuso de los recursos públicos para fines privados.” En el sector público la explica como: “Toda acción u omisión de funcionario público en que éste se desvíe de los deberes normales de su cargo con el objeto de obtener gratificaciones de índole privado o políticos, pecuniarios o de status, así como cualquier utilización en beneficio personal o político de información, influencias u oportunidades surgidas en razón de su cargo.

El equipo de expertos encargado del estudio de contrataciones públicas adelantado por TI en el 2004 concluye que: “El fenómeno de la corrupción se configura como tal por acciones de individuos que constituyen desviaciones sustanciales, o violaciones, de un “deber ser” ligado a un proceso o a un cargo, realizadas secretamente, con la finalidad de obtener con ellas algún beneficio personal y extra-posicional, cualquiera que sea su naturaleza” (Transparencia Internacional, 2004).

1.2 CAUSAS DE LA CORRUPCIÓN

Son numerosas las causas que fomentan la corrupción, muchas veces asociadas con conductas individuales o colectivas como por ejemplo, la pérdida o distorsión de los valores éticos; o

¹ www.transparency.org

la ambición insaciable de individuos o grupos a quienes sólo les importa sus propios intereses y no el bien común; o la actitud permisiva por parte de la sociedad civil. Sin embargo, como señala Zuloaga (2003): “En el origen de toda corrupción encontramos necesariamente la discrecionalidad. Abraham Lincoln decía que la democracia era el gobierno de las leyes en contraposición al gobierno de los hombres. Lincoln tenía razón. Un gobierno es más democrático en la medida en que los ciudadanos estén más gobernados por las leyes y menos gobernados por los hombres. El gobierno de los hombres es el gobierno de la discrecionalidad, de las decisiones tomadas por el funcionario”.

Esta es una observación muy significativa y podría explicar en parte por qué existen menos niveles de corrupción en países desarrollados donde el triunfo electoral de uno u otro candidato, “[...] no tiene mucha importancia para el ciudadano común en su vida diaria ya que el elegido tendrá que aplicar el mismo cuerpo de leyes, reglamentos y ordenanzas que aplicaba su predecesor y donde están claramente definidas las atribuciones de los funcionarios” (*Ibídem*)

De acuerdo a lo que hemos podido identificar, hay tres perspectivas o tendencias sobre las causas de la corrupción, en función de lo que se identifique como el factor determinante:

- **Causal sistémica:** esta tendencia coloca el énfasis causal del fenómeno de la corrupción en la debilidad institucional, entendida como el conjunto de normas e instituciones de la sociedad, y a las perversiones: brechas ya sea en marco legal, como en su aplicación y procedimientos.
- **Causal cultural:** esta tendencia le da poca importancia al marco legal y su cumplimiento, además pone el énfasis en las formas aceptadas como normas sociales, que promueven como valor encontrar un atajo para lograr los objetivos, donde prevalece la cultura del “vivo”, del “compadrazgo” o “amiguismo”.
- **Causal moral:** hay personas que insisten en que la corrupción se produce por la falta de valores éticos en la sociedad, o de una sociedad que no basa su vida en principios, estando el egoísmo y el pensamiento individual por encima del colectivo.

Esta tendencia afirma que los ciudadanos necesitan formación ética, en valores.

Klitgaard (1988) propone una formula que expresa los tres principales factores que inciden positiva o negativamente en la corrupción, y su relación con el problema. Para este autor un programa institucional anticorrupción debe reducir los sistemas monopólicos y la discrecionalidad, y aumentar los programas de rendición de cuentas. En resumen lo expresa en la siguiente formula:

$$C \text{ (Corrupción)} = M \text{ (monopolio)} + D \text{ (Discrecionalidad)} \\ - RC \text{ (Rendición de Cuentas)}$$

El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (1990), toma la formula de Klitgaard y propone una ecuación más compleja, agregando dos aspectos adicionales entre las cosas que hay que desarrollar: no sólo es necesaria la rendición de cuentas, hay que adelantar procesos de integridad y de transparencia. La ecuación queda así:

$$\text{Corrupción} = (\text{Monopolio} + \text{Discrecionalidad}) \\ - (\text{Rendición de Cuentas} + \text{Integridad} + \text{Transparencia})$$

Las últimas tendencias entienden que el fenómeno de la corrupción es multifacético y pluricausal. En sociedades con alto grado de corrupción se observa debilidad institucional, control del poder y las decisiones por pequeños grupos de intereses, alta discrecionalidad y muy baja o ninguna transparencia y rendición de cuentas sobre la gestión de lo público. Pero también se observa un alto nivel de permisividad social, que en algunos casos llega a ser promotora de contravalores, así como de comportamientos individuales con bajo respeto hacia “lo que es de todos”, y la búsqueda de provecho personal sobre lo comunitario. Esta complejidad hace que se requiera cambios en normas y prácticas institucionales, pero también educación para los cambios con aprendizaje social colectivo, para fomentar una cultura cívica de respeto a lo público.

CORRUPCIÓN Y DEMOCRACIA

En relación con los antecedentes, se sabe de actos de corrupción y sociedades con alta corrupción desde principios de la historia, sin embargo, hay algunos que relacionan autoritarismos con corrupción y otros democracia con corrupción, pero ¿es la corrupción un problema de los sistemas comunistas o autoritarios?, ¿se debe a la distribución del control de la democracia?, ¿son resquicios de sistemas de fuerza?, ¿son prácticas heredadas de la colonia?, ¿es el libre mercado el mejor control contra la corrupción?

Algunos estudios indican que aunque los sistemas políticos autoritarios se caracterizan por el uso de poder por y para un particular grupo, no es cierto que la democracia acaba con la corrupción fácilmente. Rose-Ackerman (1998), afirma que la democracia y el libre mercado no son invariablemente un antídoto para la corrupción y que el cambio de un gobierno autoritario a uno democrático no necesariamente reduce los pagos ilegales. Un país que se democratiza sin a la vez crear y hacer cumplir leyes que regulen el conflicto de intereses, el enriquecimiento financiero y el soborno, se arriesga a que la búsqueda de beneficios privados socave sus instituciones nuevas y frágiles. Asimismo, un país que busca liberalizar su economía sin una reforma similar del Estado corre el riesgo de presionar severamente a los funcionarios públicos a que se sirvan tajadas de la nueva riqueza privada (*Ibíd.*). Por otro lado, Alatas (1999) afirma que la corrupción “es trans-sistémica; esto es, está presente en todos los sistemas sociales - el feudalismo, el capitalismo, el comunismo y el socialismo”.

TIPOS DE CORRUPCIÓN

Hay varias clasificaciones de la corrupción, y lamentablemente no son excluyentes:

- a. Administrativa: es la relativa a la actuación de los funcionarios públicos en el marco de la realización de sus atribuciones y tareas. Se habla de dos categorías:
 1. Ocurre cuando un funcionario recibe una compensación, favor o regalo cuando se otorgan servicios o contratos “de acuerdo con las reglas”. Un funcionario está recibiendo

ilegalmente un beneficio privado por hacer algo que la ley normalmente requiere de él.

2. Ocurre cuando el funcionario recibe la compensación por transacciones que van “en contra de las reglas” (Moody-Stuart, 1997).

b. Política: por y para acceder o mantenerse en el poder. Este tipo de corrupción ha sido y sigue siendo muy estudiada y hay requerimientos por parte de las Convenciones internacionales por transparentar el financiamiento de la política. Una primera clasificación sería el uso de los fondos y demás recursos públicos no autorizados para:

1. Las campañas electorales por parte de partidos y candidatos;
2. El funcionamiento y promoción de partidos políticos en épocas no electorales,
3. La promoción y propaganda de la gestión de los gobiernos y de los funcionarios públicos.

c. De acuerdo al tamaño:

- ◆ Gran corrupción. La que realizan los políticos importantes entre sí o con grandes capitales. En distintos estudios sobre causas de corrupción, los encuestados destacan en primer lugar las causas internas de la corrupción, pero también que el soborno por empresas extranjeras tenía una incidencia nada desdeñable.
- ◆ Pequeña corrupción: la que se realiza diariamente, como el soborno a un policía de tránsito o el pago para obtener un pasaporte.

INTENTAR O HACER

Las dificultades de la lucha contra la corrupción son muchas y poderosas, pues el fenómeno es protegido por varios sectores involucrados con intereses muy poderosos, de alta magnitud, complejidad y dispuestos a enfrentar los obstáculos. La falta de

costumbre en rendición de cuentas y en los llamados programas de contraloría social, hace que las iniciativas conocidas de buena voluntad sean prácticas que respondan a coyunturas y no a cambios estructurales en el sistema, lo que requiere esfuerzos extraordinarios en todos los sectores, pero sobre todo de voluntad política de los decisores.

Hay que estar concientes que, además de las dificultades de desarrollo de una institucionalidad con fortaleza para hacer cumplir el estado de derecho de pesos y contrapesos en una sociedad compleja, hay poderosos intereses que alimentan la corrupción. Estos intereses son causa y efecto de sistemas institucionales débiles, donde sobrevive la impunidad por su incapacidad para sancionar legal o socialmente, por regulaciones vagas o contradictorias, donde la tendencia es fomentar sistemas organizacionales cerrados que se resisten a dar acceso a la información pública.

Cuando se habla del fracaso de algunos esfuerzos contra la corrupción se debe considerar si fueron iniciativas que contaron con voluntad política dispuesta a asumir los costos del cambio y enfrentar los obstáculos, aportando los recursos necesarios en programas serios, que superen el discurso de campaña electoral y una exigencia coyuntural producto del postrauma de un escándalo de corrupción. Las experiencias fallidas nos muestran debilidades que se deben tener presentes para otros intentos: reducir la injerencia política en programas anticorrupción, subestimar o temer las consecuencias; tener expectativas poco realistas; demasiada dependencia en aplicación de ley, sin considerar las capacidades preventivas; ignorar la eliminación de oportunidades para la corrupción, la simplificación de tramites y permisos, las leyes inadecuadas, realizar estudios de factibilidad y costo de las leyes, normas y programas (De Speville, 2000).

Por otro lado, se encuentran las razones superestructurales, muchas veces subestimadas, como el peso de fracasos pasados, la incapacidad para involucrar a la comunidad, o la insuficiente rendición de cuentas, y otras sobreestimadas como la falta de campañas públicas.

En síntesis, la corrupción es síntoma de problemas económicos, políticos e institucionales fundamentales. Combatir con eficacia la corrupción significa abordar esas causas básicas. Debe prestarse atención prioritaria a la prevención, es decir, a la reforma de las políticas económicas, las instituciones y los incentivos. De otro modo, los esfuerzos por mejorar la aplicación de las leyes contra la corrupción por medio de la policía, las oficinas de inspección u organismos de vigilancia especiales dentro del gobierno no serán provechosos (Banco Mundial, 1997).

SOLUCIONES AL PROBLEMA DE LA CORRUPCIÓN

El análisis anterior predibuja las próximas líneas. El complejo fenómeno con el que nos enfrentamos exige esfuerzos desde los diversos ángulos: por un lado en los sistemas de control y sanción, fortaleciendo la autonomía e independencia de los órganos del Estado, sobre todo del sistema judicial, impulsando la formación y capacitación de estos organismos y realizando medición de resultados objetivos de cada proceso implementado. Pero con igual ímpetu, invertir en programas de prevención que coadyuven con el fortalecimiento y cambio institucional, con programas permanente e independientes de medición y evaluación, sistemas de control ciudadano, y el desarrollo de herramientas de buenas prácticas.

Los intentos normativos para enfrentar estos problemas son dos tipos:

- a. Los que buscan el establecimiento de regulaciones cada vez más detalladas, con la fijación de límites y restricciones específicas para cada tipo de actividad, conducta o situación problemática.
- b. Los que promueven la creación de mecanismos de transparencia que pongan en evidencia la relación dinero/política.

La experiencia comparada demuestra que la imposición de límites y restricciones no evita los movimientos corruptos, sino que -por el contrario- genera incentivos para que los actores involucrados diseñen mecanismos más sofisticados. En varias

áreas del hacer sobre lo público es más importante establecer mecanismos de transparencia sobre los fondos, los procedimientos, las contrataciones, las decisiones en general, que establecer o reforzar restricciones y prohibiciones de difícil control.

Un estudio realizado por el Banco Mundial (1997), basado en encuestas realizadas entre funcionarios públicos y miembros de la sociedad civil en economías emergentes, da una perspectiva útil sobre soluciones a la corrupción, además presenta un listado de recomendaciones de reformas en política económica y reforma institucional.

Entre los cambios de política económica destacan la reducción de las oportunidades de corrupción: reducción de aranceles y otros obstáculos al comercio internacional; tipos de cambio y de interés unificados y determinados por el mercado; eliminación de subvenciones a empresas; reducción al mínimo de la reglamentación, requisitos para licencias y otros obstáculos a la entrada de nuevas empresas e inversionistas; eliminación de monopolios y privatización de bienes del Estado, y aplicación transparente de reglamentaciones de disciplina y control del sector bancario y normas de auditoria y contabilidad.

La reforma de las instituciones públicas incluye la reforma de la administración pública; mejor manejo presupuestario, la gestión financiera y la administración fiscal, y el fortalecimiento de los sistemas legales y judiciales. Estas reformas deben comprender el cambio de estructuras y procedimientos del gobierno, centrando más la atención en la competitividad interna y los incentivos en el sector público, y el fortalecimiento de los sistemas internos de frenos y contrapesos.

En la actualidad existen nuevas oportunidades para adoptar medidas efectivas contra la corrupción gracias a los resultados de estudios en áreas específicas, los cuales permiten tomar decisiones basadas en información objetiva con asesoramiento preciso de expertos. Por ejemplo, se están empezando a conocer las oportunidades de corrupción que ofrecen los distintos métodos de privatización, que el fortalecimiento de las reglamentacio-

nes de disciplina y control del sector bancario debe reflejar la experiencia del país sobre el modo de hacer frente a influencias políticas perniciosas, y cómo las innovaciones específicas en los procedimientos para las adquisiciones y licitaciones pueden reducir las oportunidades de corrupción.

Asimismo, las nuevas tecnologías y el crecimiento en su aplicación, permite desarrollar métodos de recopilación y difusión de información que tengan un efecto más rápido y más directo. La recopilación de datos y la divulgación de las enormes cuentas entre sueldos, premios entre proveedores, costos de servicios y materiales permitirán reformas de la administración en muchas localidades.

La existencia de una prensa libre es fundamental. Tanto la promulgación como el mantenimiento de leyes restrictivas contra la difamación, por ejemplo las llamadas leyes de desacato para dar protección a políticos y funcionarios, deben combatirse para asegurar la libertad de expresión, la crítica e información de los ciudadanos.

Pero no tenemos que esperar a que los grandes poderes públicos tomen la decisión sobre todos estos asuntos a la vez y coordinadamente para que tengan éxito, aunque eso sería lo ideal. Las experiencias exitosas muestran que adelantar alguna de las reformas o programas de transparencia mencionados puede impulsar un movimiento positivo sobre el resto del sistema. Tampoco tenemos que esperar hasta que actúe el poder central, todos los ciudadanos tenemos responsabilidad en el asunto y los municipios una muy grande, por el impacto que tiene su actividad sobre la sociedad.

2. MUNICIPIO, PARTICIPACIÓN Y MEDIOS DE CONTRALORÍA

A través de la descentralización fiscal y política, los municipios se han convertido en agentes estratégicos y vitales del desarrollo en América Latina. Sin embargo, los funcionarios municipales, ante la emergencia de la gestión municipal requie-

ren metodologías e incentivos para llevar a cabo sus objetivos como proveedores efectivos, eficientes y honestos de servicios locales. Esta falta de procedimientos, metodologías, herramientas e información tiene un impacto negativo en las administraciones municipales: en los primeros meses o hasta el primer año de servicio estos funcionarios solamente se dedican a adquirir experiencia, con poco tiempo para documentarse. La falta de conocimientos y de incentivos también limita a las municipalidades con orientación hacia las reformas, que simplemente no tienen el apoyo técnico para concebir e implementar reformas.

GOBIERNO ABIERTO Y PARTICIPATIVO

Uno de los grandes retos que tiene actualmente nuestra sociedad consiste en combatir la corrupción que se presenta en los diferentes niveles de las instituciones tanto públicas como privadas. Gobernar sin corrupción en el nivel local, exige instrumentos de información, transparencia y rendición de cuentas, incentivos para fomentar la honestidad y mecanismos de control, así como también prácticas que promuevan la responsabilidad compartida para evitar actos de corrupción.

Los costos económicos, políticos y sociales generados por la corrupción son quizás los principales problemas que enfrentan los gobiernos locales. La credibilidad en los funcionarios públicos y sus administraciones, impulsa a los gobiernos y ciudadanos a utilizar de una manera eficiente los recursos y proveer servicios de calidad, con lo cual se incrementa el desarrollo económico y el bienestar social.

Desde hace más de una década se habla de la participación como factor importante para la gobernabilidad, pero desde hace unos años se le llega a considerar como el elemento “salvador” de las debilidades de la democracia representativa, que hay que pasar a un estado superior la democracia “participativa”, la cual requiere de una “una sociedad civil que esté constituida por actores insertos en el sistema, con capacidad de gestión en distintos planos, con posibilidades de selección de alternativas, toma de decisiones y elementos propositivos” (Pérez, 2000).

Los elementos anteriormente descritos, permiten hacer una conceptualización apegada a la teoría y la práctica política de la participación ciudadana y el poder local, definiendo la participación ciudadana como “el involucramiento e incidencia de la ciudadanía (y la población en general) en los procesos de toma de decisiones, en temas y actividades que se relacionan al desarrollo económico, social y político, así como el involucramiento en la ejecución de dichas decisiones” (*Ibídem*), para promover en conjunto con actores sociales e institucionales, acciones, planificaciones y decisiones hacia el Estado.

Sin duda, la participación en la gestión local es una alternativa creativa frente a las tradicionales formas de implementación de políticas públicas en el mundo contemporáneo y es ya aceptado en el hemisferio que constituye una estrategia fundamental para la superación de la pobreza y la consolidación de la institucionalidad democrática. Pero ¿cómo se expresa en forma efectiva la participación ciudadana para cumplir con tamaña responsabilidad?

LA PARTICIPACIÓN, VARITA MÁGICA PARA LA DEMOCRACIA

Los conceptos de la sociedad civil y capital social están muy de moda. Frecuentemente se escucha que las organizaciones de la sociedad civil son importantes para el desarrollo, y que el capital social es una clave para la democracia y el bienestar económico. En opinión de Bull (2005), es muy difícil sostener estas afirmaciones en general y todo depende de ¿qué tipo de sociedad civil se desarrolla? ¿cuál es su relación con el Estado? ¿qué capacidad de aumentar el capital social tienen los ciudadanos en los diferentes niveles socioeconómicos?

En las últimas dos décadas hemos presenciado el desarrollo a escala mundial de ciertas estrategias orientadas a incorporar a nuevos actores, tanto privados como gubernamentales, en la definición de prioridades y en la provisión de programas y servicios públicos. Pero este proceso no ha sido sencillo, ni tan exitoso como se esperaba. Y es que a las comunidades y los ciudadanos les interesa participar, pero no siempre de la manera en que los agentes de gobierno lo necesitan y lo esperan. Hoy

sabemos que la participación ciudadana como elemento “salvador” de la democracia, tiene unos requerimientos y condiciones que varían de acuerdo al tipo de actividad en la que se involucra. La complejidad de la sociedad contemporánea nos lleva a la especialización de la participación. Vemos que hay organizaciones en el área de salud dedicadas al trabajo en el área del paludismo, o higiene, o mortalidad infantil o VIH/sida, etc. Entre las organizaciones dedicadas a los temas de gobernabilidad o Política, sucede lo mismo. Esa complejidad de la sociedad contemporánea está exigiendo unas condiciones y esfuerzos mayores. Para que la participación ciudadana sea efectiva en el cumplimiento del rol de contrapeso, contralora con independencia para la defensa de intereses públicos colectivos, y no sea un instrumento de los grupos de poder, requiere:

- ◆ Formación y capacidad ciudadana sobre los niveles de gobierno, normativa y políticas públicas, gestión en distintos planos
- ◆ Información suficiente, actual, clara y oportuna
- ◆ Evaluaciones y diagnósticos confiables que permitan evaluar o elaborar propuesta,
- ◆ Recursos: tiempo libre, excedente, espacios físicos, materiales, dinero, apoyo técnico.
- ◆ Organización, capital social, redes, toma de decisiones y elementos propositivos”.

La normativa latinoamericana reciente avanza hacia la definición de medios y espacios de participación, cosa que posiblemente contribuirá a la asunción de la responsabilidad sobre lo público de un número cada vez mayor de ciudadanos y organizaciones.

La Constitución venezolana, por ejemplo, define los medios de participación como aquellos a través de los cuales los ciudadanos podrán, en forma individual o colectiva, manifestar su aprobación, rechazo, observaciones, propuestas, iniciativas, quejas, denuncias y, en general, expresar su voluntad respecto a los asuntos de interés colectivo.

El Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española define manifestar como “declarar, dar a conocer” y también como “descubrir, poner a la vista”, bajo riesgo de pecar de simplistas los medios de participación sirven a los ciudadanos para expresar su opinión respecto a los asuntos que, en libertad, consideren opinables.

MEDIOS DE PARTICIPACIÓN

Sólo a título informativo, y referencial, por ser el contexto normativo en el cual se desarrolla la metodología que señalaremos más adelante, presentamos a continuación los medios de participación definidos en la legislación venezolana².

Cabildos abiertos: Sus decisiones serán válidas con la aprobación de la mayoría de los presentes, siempre y cuando sean sobre asuntos atinentes a su ámbito espacial.

Asambleas ciudadanas: Es un medio de participación de carácter deliberativo, en la que todos los ciudadanos y ciudadanas tienen derecho a participar por sí mismos, y cuyas decisiones serán de carácter vinculante para las autoridades y deben contribuir a fortalecer la gobernabilidad, impulsar la planificación, la descentralización de servicios y recursos, pero nunca podrán contrariar a la legislación y los fines e intereses de la comunidad y del Estado. Estarán referidas a las materias que establece la ley correspondiente y deberá ser convocada de manera expresa, anticipada y pública.

Consultas públicas: Constituyen un deber del Concejo Municipal, que deberá consultar a los ciudadanos y a la sociedad organizada durante el proceso de discusión y aprobación de los proyectos de ordenanzas, con el fin de promover la incorporación de sus propuestas. Esta propuesta se hará a través de diferentes modalidades de participación que garanticen una consulta abierta a los efectos de aprobar su contenido, de acuerdo con lo señalado en el reglamento interior y de debates. El incumplimiento de este requisito será causal de nulidad

2 Ley Orgánica del Poder Público Municipal (LOPPM)

del respectivo instrumento jurídico. Los actos de efectos generales que afecten el desarrollo urbano y la conservación ambiental del municipio o de la parroquia, deberán ser consultados previamente por las autoridades municipales entre las organizaciones vecinales y otras de la sociedad organizada. En caso contrario, estarán viciados de nulidad absoluta.

Iniciativa popular: El Concejo Municipal requerirá, de conformidad con lo que dispongan los reglamentos, la cooperación vecinal para labores de asesoramiento en: 1. Comisiones permanentes del propio Concejo Municipal y 2. Comisiones de vecinos encargadas de vigilar el buen funcionamiento de los servicios públicos y cualesquiera otras de la competencia prestacional del municipio.

Presupuesto participativo: Es el que resulta del proceso mediante el cual los ciudadanos deliberan y deciden en la formulación, ejecución, control y evaluación del presupuesto de inversión anual en el Consejo Local de Planificación Pública.

Control social: Es el mecanismo a través del cual todo ciudadano, individual y colectivamente participa en la vigilancia de planes y proyectos, en la prestación de los servicios públicos municipales, así como en la conducta de los funcionarios públicos, para prevenir, racionalizar y promover correctivos. Llama poderosamente la atención que no sea determinada esa conducta de los funcionarios públicos, sino que se encuentra enunciada de manera genérica, con el peligro que lo puede generar.

Referendos: Consultivo, revocatorio, abrogatorio o aprobatorio, deberán cumplir con los requisitos establecidos en la Constitución Nacional y en la legislación electoral y serán organizados, administrados, dirigidos y vigilados por el Consejo Nacional Electoral (CNE).

Iniciativa legislativa: Podrá ser ejercida por los ciudadanos o ciudadanas en un porcentaje no menor del cero coma uno por ciento (0,1%) de los electores del municipio. Estos proyectos de ordenanzas deberán ser sometidos a la consideración del Concejo Municipal para su admisión o rechazo; previamente

el Concejo Municipal deberá fijar una reunión con los presentadores de la iniciativa legislativa a fin de discutir su contenido. Una vez examinado, el Concejo Municipal deberá pronunciarse sobre su admisión o rechazo dentro de los 30 días siguientes. Admitido el proyecto, el debate del mismo deberá iniciarse en un lapso de 30 días siguientes, si no se inicia el debate en ese lapso el proyecto se someterá a consulta popular de conformidad con lo establecido en la legislación electoral. El Concejo Municipal deberá motivar el rechazo a la iniciativa legislativa cuando sea el caso

Otros medios mencionados por la constitución son: los medios de comunicación alternativos, las instancias de atención ciudadana, la autogestión y la cogestión. Algunos de estos llamados medios de participación ciudadana requieren análisis particular y mayor precisión. Cuando hablamos de necesidad de participación ciudadana para luchar contra la corrupción nos referimos al papel contraparte, contralor social, presentador de propuestas independientes, con interés sobre lo público (*check & balance*). Sin embargo algunos de los medios de participación ciudadana para la contraloría social se han manifestado como un requerimiento desde el sector de gobierno. En Venezuela los alcaldes, gobernadores y el Presidente nombran y acreditan a contralores sociales; por otro lado se hace entrega de fondos públicos a personas y organizaciones para distintas labores, inclusive ejecución de obras, lo que los convierte en funcionarios públicos objetos, por tanto de contraloría social independiente. Hasta el momento se considera que el trabajo voluntario, remunerado o financiado con fondos o recursos públicos por los órganos de gobierno no es contraloría social.

Otro tema pendiente de discusión es la precisión de responsabilidades ante los tenues límites entre actividad de los partidos, las organizaciones ciudadanas y los órganos públicos.

En síntesis, considerando el municipio como unidad primaria de gobierno, se trata entonces de construir un sistema de transparencia en el mundo municipal, para lo cual recomendamos tomar en consideración prioritaria los siguientes elementos:

- ◆ Conocer cómo y dónde se encuentran los riesgos de corrupción en el municipio en cuestión y cuáles son las formas que toma
- ◆ Desarrollar códigos de conducta adecuados a alcaldes, concejales y mandos altos y medios;
- ◆ Presentar declaraciones de bienes e ingresos a los niveles más altos de la administración.
- ◆ Desarrollar procesos transparentes de contratación pública;
- ◆ El acceso del público a las diversas reuniones e información disponible, clara y completa sobre los asuntos del municipio.
- ◆ Procedimientos transparentes para la contratación de personal
- ◆ Eliminar los límites a la participación y dar estímulo a los grupos de la sociedad civil para que participen en el desarrollo de sistemas eficaces y honestos de prestación de servicios.

3. INSTRUMENTOS DE MEDICIONES DE CORRUPCIÓN EN LATINOAMÉRICA

3.1 ¿POR QUÉ MEDIR PARA REDUCIR LA CORRUPCIÓN?

Los programas efectivos de los gobiernos para el combate a la corrupción, ponen énfasis en la identificación y eliminación de prácticas y comportamientos corruptos, impulsan a comprender las fallas de las políticas e instituciones y ayudan a diseñar estrategias para el mejoramiento de la función gubernamental. Además, requieren de disponibilidad de la información pública, liderazgo político y acción colectiva. Aparte, se han revisado diferentes instrumentos empíricos y sus aplicaciones de medición que detectan problemas de corrupción. Por ejemplo, las encuestas y análisis empíricos realizados a los ciudadanos y sus instituciones permiten recabar la información necesaria para comenzar con la priorización de las áreas más afectadas por la corrupción.

Los resultados de una evaluación permiten identificar las zonas, procesos o procedimientos de riesgo de corrupción,

información necesaria para definir un plan de acción para lograr el establecimiento de posiciones de transparencia y propiciar la participación ciudadana, mejorar la confianza, al generar visibilidad en la gestión municipal.

Existen razones de todo tipo para contar con información de estudio y mediciones:

- ◆ Políticas: fomenta la apertura y el buen gobierno (gestión pública que se puede mirar)
- ◆ Económicas: fomenta el uso eficiente de los recursos públicos (destino público a los fondos públicos)
- ◆ Sociales: fomenta la participación ciudadana (gobierno y comunidad unidas en el compromiso social)
- ◆ Éticas: fomenta el rechazo a prácticas corruptas (sociedad en general vigilante y exigente de la gestión pública)

TIPOS DE INSTRUMENTOS DE MEDICIÓN

Existen diferentes tipos de instrumentos para realizar un mapeo estadístico cualitativo y cuantitativo de los síntomas y factores relacionados con la corrupción a través del análisis empírico. Encuestas, metodologías de triangulación de percepciones, auditorías, metodologías muestrales y técnicas de entrevistas, así como el uso y análisis riguroso de la información de diagnósticos empíricos, utilizando nuevas metodologías estadísticas para interpretar correctamente la evidencia empírica y para traducir esta evidencia en una estrategia de información y poder priorizar estrategias anticorrupción, son cada vez más comunes.

A continuación se presentarán algunas herramientas de alcance mundial y otras latinoamericanas que permiten identificar las deficiencias en las políticas de instituciones municipales y estatales, y establecer prioridades para la reforma, instruir al público acerca de los costos de la corrupción, establecer una línea de referencia con la cual pueda medirse el impacto de las decisiones o inacciones públicas, de reformas o programas de

transparencia. En particular veremos el caso del Sistema de Indicadores de Transparencia Municipal desarrollado por Transparencia Venezuela (2004).

MEDICIÓN DE LA TRANSPARENCIA: SU SIGNIFICADO

De acuerdo al diccionario (Pequeño Larousse ilustrado):

Transparencia. Calidad de transparente: la transparencia del vidrio.

Transparentarse. Verse una cosa a través de otra transparente. Ser transparente un cuerpo. Dejarse descubrir una cosa: se transparentaban sus intenciones.

Transparente. Dícese de los cuerpos que se dejan atravesar por la luz y permiten divisar claramente los objetos a través de su espesor: el cristal es transparente. De sentido fácil de descubrir.

Transparencia es ver claramente a través de algo, e implica que algo es de sentido fácil de descubrir, por tanto podría decirse que una gestión es transparente si todo lo que se hace se puede conocer y además, cualquier desviación, queda al descubierto con facilidad. No obstante, para Transparencia Venezuela el concepto de transparencia tiene un significado que va más allá de la visibilidad. A partir de entender que la transparencia es un requisito para reducir los riesgos de corrupción, el concepto se ha tomado como sinónimo de anticorrupción, para lo cual hace falta mucho más que sólo transparencia, pero éste es un factor vital.

Medición de transparencia en el ámbito municipal es el proceso mediante el cual se diseñan los instrumentos, se recogen, procesan y analizan los datos más relevantes de la transparencia en la gestión municipal con el fin de conocer, con un grado mayor de exactitud, su situación para planificar las acciones que apunten a la fijación de nuevas metas, la superación de las fallas y la consolidación de los aciertos

La medición de la transparencia, es un instrumento de prevención de corrupción, que entre otras cosas, busca identificar la forma específica que asumen en cada ente evaluado:

- ◆ La discrecionalidad.
- ◆ Los conflictos de interés de los funcionarios públicos.
- ◆ La brecha entre las exigencias del marco legal y la realidad.

Los requisitos para minimizar los riesgos de corrupción, ha sido identificado como:

- ◆ Lograr la transparencia en las decisiones de políticas, en los procesos de gestión de y sobre lo público.
- ◆ Producción de información accesible, clara y completa sobre la gestión a los ciudadanos.
- ◆ Desarrollar sistemas de contraloría oficial y social fuertes, independientes y autónomos y de este modo minimizar los riesgos de corrupción³.

Con base en esta idea y para los efectos de la medición de la transparencia en los municipios, construimos el siguiente concepto: “Una gestión municipal es transparente cuando los procedimientos, las responsabilidades y las reglas con las que opera son claras, compartidas y cumplidas por sus miembros (mínima discrecionalidad) y cuando, además, se establecen, realizan e informan con la participación y el escrutinio ciudadano. A mayor transparencia mayor visibilidad, y por tanto, menor riesgo de corrupción” (Transparencia Venezuela, 2004).

Pero, ¿cómo se puede medir la transparencia?

De nuevo, acudiendo al diccionario (Pequeño Larousse Ilustrado):

Medición. Acción y efecto de medir.

Medir. Medir una cantidad comparándola con la unidad. Proporcionar y comparar una cosa con otra: medir la fuerza.

La metodología de medición de transparencia municipal busca medir la transparencia de un proceso particular, de la gestión

³ Sistema de indicadores de Transparencia Municipal, informe 2004

de un municipio, o de un grupo de municipios, a través de índices numéricos (índices de transparencia). Estos índices, aparte de establecer un valor de referencia en cuanto al grado de riesgo de corrupción existente, facilitan hacer comparaciones y seguimiento.

¿QUÉ ES Y QUÉ NO ES MEDICIÓN DE LA TRANSPARENCIA?

La medición de la transparencia se aplica a los sistemas y no a las personas. No contempla evaluación del desempeño de los funcionarios, en ese sentido no es estrictamente una medición de la gestión, aunque la información del estudio permite tener reflexiones sobre la calidad de la gestión en función del cumplimiento de los principios y conceptos estudiados. Por ejemplo, los instrumentos de evaluación del Sistema de Indicadores de Transparencia permiten saber qué tan bien cumple el gobierno municipal con la obligación legal de presentar información clara y completa, actualizada trimestralmente, sobre aspectos tales como la ejecución presupuestaria, las inversiones en obras o conocer cuáles municipios cuentan con una Oficina de Atención al Ciudadano que tenga esta información disponible⁴.

Los sistemas de medición proporcionan una gran cantidad de información, entre ellos el Índice de Transparencia Municipal, que presenta el ranking de los municipios evaluados con su respectiva calificación, generalmente sobre la base de 100 puntos. Una baja calificación en este índice de una determinada alcaldía, no significa necesariamente que exista mucha corrupción en ese organismo ya que la medición de la transparencia no es una medición del grado de corrupción. Lo que sí indica es que en esa alcaldía existe un alto *riesgo* de corrupción.

Las metodología de medición se apoya en dos aspectos fundamentales: 1) la existencia de procedimientos y reglas del juego claras, así como el apego al cumplimiento de las leyes; y 2) los sistemas de control y la posibilidad de evaluación de la gestión, en términos de acceso a la información, al control y a la rendición de cuentas y a los mecanismos promovidos desde la alcaldía para facilitar la participación ciudadana.

⁴ Ley contra la corrupción de la República Bolivariana de Venezuela, Art. 9, 10

¿POR QUÉ MEDIR LOS MUNICIPIOS?

El objetivo de los programas de medición es la prevención de la corrupción, proporcionando la información, fijando los parámetros y las prioridades donde fortalecer las capacidades técnicas de los gobiernos locales y de vigilancia, control, monitoreo y seguimiento de la ciudadanía, sobre las actuaciones de los gobiernos municipales. Si bien pueden aplicarse mediciones de la transparencia a cualquier otro ente público, aplicando los mismos principios y haciendo las adaptaciones correspondientes, los municipios constituyen la unidad de gobierno que se encuentra más cerca del ciudadano y por tanto, donde las acciones enmarcadas en los lineamientos estratégicos de Transparencia Venezuela (2004), tienen un impacto mayor.

Algunos estudios de economía y política favorables a la descentralización de programas y servicios públicos, argumentan que ésta es la forma más eficiente de asignación de recursos, por cuanto la oferta de los mismos se hace en concordancia con las necesidades y preferencias de las comunidades locales, y facilita la comunicación de las preferencias de las comunidades hacia sus autoridades. Por ello se espera que la cercanía entre las comunidades y los proveedores de bienes y servicios permita, en gran medida, el monitoreo y control relativo sobre el desempeño de los últimos. La mezcla de preferencias ciudadanas más claras y mayores posibilidades de seguimiento de la actuación de los proveedores de programas y servicios públicos, debería crear los incentivos para una mayor efectividad de su gestión y la motivación para que las organizaciones públicas rindan cuentas claras (Barrios y Gonzáles, 2001). Sin embargo, aprovechar esa “cercanía” y mayor efectividad de gestión no será posible sin conocer las debilidades y fortalezas de esta instancia de gobierno. Se requiere de información empírica para el desarrollo de los propios mecanismos de democracia, pero sobre todo para los procesos de transparencia como base del desarrollo de programas institucionales de anticorrupción. Transparencia Internacional (2002), sostiene que: “Es en realidad en los municipios donde los ciudadanos pueden sentir el impacto devastador de una administración corrupta, y donde las coaliciones de actores involucrados pueden agruparse en torno a metas comunes para

crear condiciones de vida más humanas y sostenibles. Actualmente es muy popular la idea de que una buena administración urbana sólo puede operar eficazmente con mayor transparencia en sus procesos de toma de decisiones, y con una participación más amplia de la sociedad civil” (Transparencia Internacional, 2002).

Por otro lado, el gobierno local, actúa en una dimensión y un ámbito más definido y más controlable para un estudio, no así el gobierno nacional. Pero además, la información que se produce para un municipio puede tener un impacto en las decisiones del gobierno local, con más “facilidad” que mover las estructuras más complejas y pesadas de otros niveles de gobierno.

El municipio, como la unidad política primaria, esta constituido por poderes ejecutivo y legislativo autónomos, y el desarrollo y fortalecimiento de estas unidades del estado impactan significativamente la calidad de vida de la comunidad, y su entorno, con repercusiones e incidencias a otros niveles.

A partir de la evaluación de los municipios se puede desarrollar todo un programa completo de:

- 1. Promoción de la transparencia.** Crear y fortalecer sistemas de control, mecanismos para el acceso a la información y contribuir a la discusión del tema ético y de transparencia en las acciones públicas, en ámbitos municipales, regionales y nacionales.
- 2. Proponer sistemas y mecanismos de control.** Diseñar y promover herramientas para fortalecer los sistemas de control, de medición, de evaluación de proceso y monitoreo y seguimiento de cumplimiento.
- 3. Fortalecimiento de la ciudadanía.** Generando encuentros, seminarios, cursos, foros que de una manera organizada permita a la ciudadanía formarse y estar informada de los mecanismos y herramientas para combatir la corrupción.

BENEFICIOS DE MEDIR LA TRANSPARENCIA EN LOS MUNICIPIOS

El medir la transparencia en los municipios ofrece una herramienta a las alcaldías para que éstas puedan mejorar aquellas áreas de gestión, en las cuales se hayan detectado mayores riesgos de corrupción, y a la sociedad civil, para que pueda ser más exigente en que estos riesgos sean minimizados.

La información que ofrece la medición permite conocer el éxito o fracaso de las políticas públicas implementadas y el grado en que esto ocurre, pero también, por qué ocurre, en qué parte del proceso se encuentran los factores determinantes, cuáles son los componentes a mejorar. Implica además, desarrollar una gestión que desea lograr objetivos, que quiere mejorar y que está dispuesta a recibir la crítica, necesaria para alcanzar estos logros.

Minimizar los riesgos de corrupción significa obviamente, poner a trabajar a las autoridades municipales en la prevención y el control sobre la ejecución que el alcalde desarrolla a través de su cuerpo de directores y funcionarios públicos, con y para la comunidad. Significa trabajar con planificación para el corto, mediano y largo plazo en reducir los niveles de corrupción y en consecuencia reducir sus efectos perniciosos como son:

- ◆ Debilitamiento de las instituciones.
- ◆ Elevación de los costos de las obras y servicios.
- ◆ Ejecución de obras basadas en intereses pecuniarios de los funcionarios y no en las necesidades de la población.
- ◆ Baja calidad de los servicios.
- ◆ Socavación de la credibilidad y la confianza de los ciudadanos en su alcaldía.
- ◆ Incremento de la pobreza y por tanto, de la inestabilidad social.
- ◆ Disminución de la capacidad para financiar servicios sociales para la población más necesitada.

Estas mediciones permiten mejorar la gestión transparente trayendo beneficios políticos directos porque fomenta:

- ◆ La apertura y el buen gobierno: buena imagen institucional.
- ◆ El uso eficiente de los recursos: optimización de la satisfacción de las necesidades de los ciudadanos.
- ◆ La participación ciudadana: gobierno local y comunidades unidos en el compromiso social.
- ◆ El rechazo a prácticas corruptas: una sociedad vigilante y exigente de la gestión pública.

¿CÓMO MEDIR CORRUPCIÓN CON INSTRUMENTOS?

Los distintos instrumentos de medición de la corrupción se basan en una de las siguientes formas:

- a. Medir contra estándares preestablecidos
- b. Análisis de brecha entre marco legal y resultados
- c. Definir indicadores, contruidos por formulas matemáticas con data de fuentes confiables
- d. Comportamiento de cambios y tendencias en el tiempo
- e. Incentivos y riesgos de corrupción
- f. Percepción

Algunos Instrumentos de medición:

- I. Instrumentos de alcance mundial
 - a. Sistema Nacional de Integridad
 - b. Índice de Percepción de Corrupción
 - c. Barómetro de Corrupción
- II. Instrumentos municipales:
 - a. Mapa organizacional

- b. México: Participación ciudadana en la vigilancia de los gobiernos locales
- c. Nicaragua: Transparencia Municipal
- d. Colombia: Índice de Transparencia Municipal
- e. Venezuela: Indicadores de Transparencia municipal

I. – INSTRUMENTOS DE ALCANCE MUNDIAL

A. EL SISTEMA NACIONAL DE INTEGRIDAD (SNI). –

El SNI comprende las instituciones, los sectores o las actividades específicas clave (los ‘pilares’) que contribuyen con la integridad, la transparencia y la rendición de cuenta en una sociedad. Cuando funciona apropiadamente, el SNI combate la corrupción como parte de una lucha mayor contra el abuso de poder, contra los delitos de funcionarios públicos y contra actos de malversación en todas sus formas. El fortalecimiento del SNI consiste en la promoción de una mayor gobernabilidad en todos los aspectos de la sociedad.

El concepto de SNI ha sido desarrollado y promovido por Transparencia Internacional como parte de su enfoque holístico para combatir la corrupción.⁵ Aun cuando no existe una fórmula perfecta para evitar la corrupción, sí se evidencia cada vez más un consenso internacional en cuanto a los aspectos institucionales sobresalientes que funcionan muy bien para evitar la corrupción y promover la integridad. Los estudios por país se basan en una evaluación de la calidad de las instituciones relevantes para el sistema anticorrupción en general. Hablamos de 16 pilares:

- ◆ Poder Ejecutivo.
- ◆ Adquisiciones públicas.
- ◆ Poder Legislativo.

⁵ Se pueden encontrar detalles en El Libro de Consulta de TI de 1997 y de 2000 y en el Manual Anticorrupción de TI, ambos disponibles en www.transparency.org.

- ◆ Ombudsman.
- ◆ Partidos políticos.
- ◆ Agencias de anticorrupción gubernamental
- ◆ Comisión electoral.
- ◆ Medios de comunicación.
- ◆ Auditor General.
- ◆ Sociedad Civil.
- ◆ Poder Judicial.
- ◆ Sector empresarial.
- ◆ Gobierno regional y local
- ◆ Servicio Civil /Agencias del Sector Público
- ◆ Policías y Fiscales.
- ◆ Instituciones Internacionales.

En cada pilar se estudian siete ejes transversales:

- ◆ Papel de la institución
- ◆ Recursos/estructura
- ◆ Rendición de cuentas
- ◆ Mecanismos de integridad
- ◆ Transparencia
- ◆ Mecanismos de quejas/aplicación de la ley
- ◆ Relación con otros pilares del SNI.

El propósito de cada estudio es evaluar el Sistema Nacional de Integridad, en la teoría (el marco legal) y en la práctica (lo que sucede en la realidad). Por medio de estos estudios, TI busca

proporcionar una visión general de los Sistemas Nacionales de Integridad en países de todas las regiones del mundo. Los estudios proporcionan puntos de referencia para medir desarrollos posteriores en estos países, así como una base de comparación entre un grupo de países.

CASO GUATEMALA

El estudio del Sistema Nacional de Integridad, caso Guatemala, lo realizó la asociación Acción Ciudadana en el 2001. Presenta una interesante imagen del estado del sistema de integridad en el país y suficiente información para tomar decisiones contra la corrupción.

*Qué dice el SNI de Guatemala?*⁶

El estudio del SNI sobre el pilar de municipalidades, asegura que en el ámbito municipal se reproducen muchos de los vicios que se observan en otros niveles del Estado. Si bien, en el código municipal se estipula que el alcalde tiene que poner a la disposición de la población los avances en la ejecución del presupuesto edil, en lugares visibles, nadie lo exige. La participación de la sociedad civil en una auditoria social de los negocios municipales se ve impedida, lo que propicia la corrupción. Lo anterior se combina con el autoritarismo y se agrava con la falta de reglamentos y normas para la toma de decisiones, ya que éstas varían según la relación de poder que se establece entre el alcalde, el tesorero, el secretario o la presencia de los síndicos. Incluso existen experiencias en que los presidentes de las juntas pro mejoramiento comunitario, ejercen presión en las decisiones de la alcaldía situándose como un poder paralelo.

Otra de las experiencias es donde el jefe de la oficina de planificación de la alcaldía, junto al alcalde, toman decisiones sin consultar a la corporación municipal. En estos casos se combina el autoritarismo del alcalde con la falta de conocimiento

⁶ SNI caso Guatemala, en www.transparency.org

técnico y educativo en general, por parte de los miembros de la corporación. Tales falencias redundan en la falta de transparencia por parte en las municipalidades, en los procedimientos, en los usos de los ingresos, y en cuanto a compras y contrataciones. La falta de preparación técnica también provoca la malversación como producto de la incapacidad en el manejo de los recursos disponibles.

Por otro lado, la comunicación que se tendría que establecer entre el alcalde, la corporación y los vecinos no se da en la mayoría de los casos. En muy raras ocasiones las municipalidades convocan a la celebración de cabildos, en los cuales los vecinos pueden tener voz y no voto. El código municipal contempla la necesidad de realizar, una convocatoria de este tipo, al menos, una vez al año. Los alcaldes y las corporaciones se atienen a la posibilidad que el código municipal acepta las reuniones a “puerta cerrada”. Asimismo, la participación de la comunidad en proyectos de desarrollo queda limitada a la aceptación de los comités de desarrollo por parte del alcalde, quien por ley tiene la facultad de aprobar, o no, la constitución de comités locales de desarrollo, lo que priva a las comunidades del uso de recursos para mejoras.

Un elemento en la legislación actual que dificulta el escrutinio popular en la gestión edil, es el grado de autonomía con que cuentan las municipalidades. Sólo la Contraloría General de Cuentas de la Nación tiene ingerencia en la revisión de fondos, pero en casos concretos las auditorías tienen lugar en aquellas en que la identificación política del alcalde no coincide con la del Contralor. Al candidato a alcalde no se le exige ser oriundo del lugar ni un plazo mínimo de vecinamiento, por lo que la identificación con el municipio no es, en ocasiones, muy fuerte. Se puede concluir afirmando que a la falta de transparencia en la gestión municipal se suma la falta de mecanismos de controles internos y externos.

Nos encontramos con problemas como la fiscalización de los alcaldes, es imposible implementar un sistema técnico que permita el control total del 10% que se destina a las municipalidades, sino por medio de la participación ciudadana para promover la ren-

dición de cuentas. A los mecanismos de la malversación cuesta darles seguimiento, a veces los alcaldes van presos pero muy pronto salen libres, con los recursos mal habidos.

Sobre el pilar de Sociedad Civil, el informe señala algunos obstáculos para la participación ciudadana en Guatemala:

1. El síndrome de la conspiración:

Dada la desconfianza generalizada hacia “el otro”, toda iniciativa ascendente o descendente en materia de políticas públicas es vista con sospecha, mientras que sus promotores son vistos como partes activas de una conspiración enemiga. En el mejor de los casos, las iniciativas son absorbidas con poca convicción casi como meras relaciones públicas o de imagen.

2. Percepción de los funcionarios públicos del monitoreo ciudadano como una amenaza a su estatus y labores.

La ciudadanía activa es vista por los funcionarios públicos como una amenaza, pues la consideran un obstáculo y vulneración a la discrecionalidad de la que disponen. Y en efecto, en algunos casos, la vigilancia ciudadana degenera en señalamientos infundados que ahondan la brecha y limitan la capacidad de influencia que las organizaciones sociales pueden tener sobre la administración pública.

3. La lucha política entre partidos o tendencias desvía la atención de los problemas concretos.

Cuando los partidos políticos o tendencias involucran sus intereses sectarios pervierten la discusión seria sobre reformas institucionales que deberían darse. De esa cuenta, las distintas iniciativas son juzgadas a partir de su procedencia y no por su pertinencia.

4. La poca permeabilidad de los políticos y funcionarios a los cambios.

Dado que el clientelismo ha prevalecido en el reclutamiento del personal público, éstos no están acostumbrados a escuchar

opiniones diferentes a las de su personal. Por lo demás no hay reforma política exitosa sin una correspondiente reforma administrativa, pero ello requiere disposición al cambio.

5. Los celos institucionales que provocan rivalidades entre instituciones.

Cada institución pública percibe que tiene el monopolio de su campo de acción. Así autonomía es confundida con discrecionalidad y aislacionismo. Cada una ve con recelo la actividad de los otros al punto de no ayudarse en el control de legalidad o en el peor de los casos, entorpecerse adredemente. Hace falta por lo demás precisar las funciones y los límites de cada cual.

6. Falta de visión ética sobre la función pública.

Es decir, prevalece la idea de que los puestos públicos son “oportunidades” para el enriquecimiento rápido y para el abuso del poder.

7. Involucrar el subjetivismo personal por encima de las necesidades institucionales.

Cada personal que llega a dirigir una institución cuenta con su propio plan que no responde a una lógica de proceso de construcción institucional. Esto es, en materia de escogencia de personal, métodos, lineamientos, en suma, el síndrome del capataz en su feudo.

8. El divorcio tradicional entre administración pública y ciudadanía.

Cuando los/las funcionarios ven a la ciudadanía como objetos y no como sujetos, éstos últimos, a su vez, ven a los/las funcionarios con desconfianza y desprecio. De ahí que la administración pública haya estado funcionando en base al secreto y mientras que la ciudadanía lo hace, respecto a aquélla, en base al silencio.

9. Desfase de tiempo político entre las expectativas de la ciudadanía y la lentitud con que los funcionarios operan los cambios.

La demanda social acumulada es mayor, en un país como Guatemala, que el grado de voluntad política, capacidad técnica y recursos disponibles que el liderazgo tiene para impulsar las medidas que satisfagan la demanda; de ahí que la brecha entre gobernantes y gobernados se amplíe por medio de la desconfianza, la frustración y la apatía.

Por último, destaca la falta de acceso a la información, no sólo como una laguna legal sino como una práctica heredada del pasado: según el mandato constitucional únicamente los documentos relacionados con actividades diplomáticas o de seguridad nacional de índole militar están restringidos al común de los ciudadanos. Sin embargo, para el cumplimiento de esta disposición constitucional se vuelve a manifestar ese recelo, miedo o incapacidad de las instancias públicas, de publicitar su gestión. Por ejemplo, en la labor de los juzgados existe la contradicción entre el mandato judicial y el constitucional, ya que el primero restringe el acceso a expedientes no cerrados a las partes involucradas. En otras instituciones la restricción es ilegal. Incluso se dan casos en que las mismas dependencias del Estado ponen obstáculos a instancias que, como la Procuraduría de Derechos Humanos, tienen acceso irrestricto por ley a todo documento de índole oficial.

B. ÍNDICE DE PERCEPCIÓN DE CORRUPCIÓN (IPC)

Elaborado por Transparencia Internacional desde 1995, clasifica los países respecto al grado en que se percibe la corrupción que existe entre los funcionarios públicos y los políticos. Es un índice compuesto, basado en datos relativos a la corrupción en encuestas expertas llevadas a cabo en varias instituciones de amplia reputación. Refleja la opinión de empresarios y analistas de todo el mundo, lo que incluye expertos locales en los países evaluados. El IPC presenta la evaluación de los países sobre una puntuación positiva de 10 puntos al menor grado de percepción de corrupción. Guatemala se incluyó en el Índice desde el 2001 y su evaluación no ha llegado a tres puntos sobre diez.

	2001	2002	2003	2004
Guatemala	2,9	2,5	2,4	2,2

Fuente: Índice de percepción de corrupción

C. EL BARÓMETRO GLOBAL DE LA CORRUPCIÓN –IMPACTO DE LA CORRUPCIÓN–

El Barómetro Global de la Corrupción de TI evalúa el grado del impacto de la corrupción en tres aspectos de la vida en cada país: en la vida personal y familiar, los negocios y la vida política. El informe del 2004 indica, como se ve en la Tabla siguiente, que el impacto de la corrupción en la vida política fue considerado como una preocupación más importante que el impacto de la corrupción en la vida familiar o personal, o bien en los negocios.

En cuanto a la vida política

Los latinoamericanos encuestados mostraron una gran variedad de opiniones, pero en Brasil, Perú y Bolivia presentaban mayor preocupación en este aspecto (casi ocho de diez indicaron que la corrupción tuvo un gran impacto en la vida política), seguidos por los encuestados en Argentina, Costa Rica, Ecuador, México y Uruguay. En Guatemala y Venezuela, sólo tres de diez manifestaron el mismo nivel de preocupación.

En la siguiente tabla se presenta la respuesta de la encuesta a la pregunta de si están de acuerdo con que la corrupción afecta la vida política en gran medida. La tabla agrupa los países de acuerdo al porcentaje de respuestas afirmativas. De acuerdo a este cuadro, en Guatemala entre el 11% y el 30% de los encuestados estuvieron de acuerdo con que la corrupción afecta la vida política en gran medida.

Tabla 1: Dónde la corrupción afecta la vida política en gran medida

Más de 70%	Bolivia, Brasil, Perú
51% - 70%	Argentina, Bosnia y Herzegovina, Bulgaria, Camerún, Costa Rica, Ecuador, Francia, Grecia, Israel, Italia, Corea del Sur, Letonia, Lituania, Nigeria, Filipinas, Polonia, Rumania, Taiwán, Turquía, Ucrania, Uruguay, México
31% - 50%	Albania, Canadá, Croacia, República Checa, Georgia, Alemania, Ghana, India, Indonesia, Irlanda, Kenia, (FYR) Macedonia, México, Moldavia, Pakistán, Portugal, Rusia, Sudáfrica, España, EE.UU.
11% - 30%	Afganistán, Austria, Dinamarca, Estonia, Finlandia, Guatemala, Hong Kong, Japón, Islandia, Kosovo, Luxemburgo, Malasia, Noruega, Singapur, Suiza, Reino Unido, Venezuela
Menos de 10%	Holanda

Fuente: Barómetro Global de la Corrupción de Transparency International 2004

Por otro lado, mirando esta pregunta desde un punto de vista diferente, no todos los países sentían que la influencia de la corrupción en la vida política era peor que el impacto en los negocios. Por ejemplo, basados en las puntuaciones promedio en una escala de 1 (en absoluto) a 4 (en gran medida), los países que identificaron los negocios como la mayor preocupación de los tres aspectos de la vida incluidos fueron Albania, Croacia, Ecuador, Ghana, Guatemala, Kenia, Holanda y Suiza.

Así mismo, en cinco países latinoamericanos (Costa Rica, Ecuador, Guatemala, México y Perú) más de la mitad de los encuestados expresaron pesimismo sobre los niveles futuros de corrupción, creían que la corrupción empeoraría.

EVALUACIÓN DE INSTITUCIONES Y SECTORES

Como se menciona anteriormente, los partidos políticos obtuvieron las peores puntuaciones en general, y se los percibe por el público como las instituciones y sectores más afectados por la corrupción. Sin embargo, en algunos países como Guatemala, otras instituciones fueron consideradas más corruptas. La policía fue considerada notablemente corrupta en Europa central y oriental, y en América Latina.

Tabla 2: ¿Dónde la policía es más corrupta?

POLICÍA , el sector identificado como el más afectado por la corrupción en los siguientes países:
Camerún*, Georgia, Ghana, Guatemala*, Kenia, Malasia, México*, Moldavia*, Nigeria, Pakistán, Filipinas, Rusia, Sudáfrica*, Ucrania*

Fuente: Barómetro Global de la Corrupción de Transparency International 2004

**En estos países, la policía empató con otros sectores en los niveles de corrupción.*

¿QUIÉN PAGA SOBORNOS?

Alrededor de de cada diez personas en todo el mundo admitieron haber pagado un soborno en el curso del último año. Los resultados más significativos de esta pregunta se ven en la Tabla 13 (a continuación).

Tabla 3: Experiencia con sobornos

Pregunta – ¿En los últimos 12 meses, ha pagado Ud. o alguien de su familia alguna forma de soborno? Respuesta – Sí	Más de 50%	Camerún
	41% - 50%	---
	31% - 40%	Kenia, Lituania, Moldavia, Nigeria
	21% - 30%	Albania, Bolivia, Ecuador, Ghana, Filipinas, República Checa Rumania, Rusia, Ucrania
	11% - 20%	Bosnia y Herzegovina, Brasil, Costa Rica, Egipto, Grecia, Guatemala , India, Indonesia, Kosovo, Letonia, México, Pakistán, Perú
	5% - 10%	Argentina, Bulgaria, Corea del Sur, Croacia, Estonia, Georgia, Macedonia (FYR), Polonia, Turquía, Uruguay, Venezuela
	Menos de 5%	Alemania, Austria, Canadá, Dinamarca, EE.UU., España, Finlandia, Francia, Holanda, Hong Kong, Islandia, Irlanda, Israel, Italia, Japón, Luxemburgo, Malasia, Noruega, Portugal, Reino Unido, Singapur, Sudáfrica, Suiza, Taiwán

Fuente: Barómetro Global de la Corrupción de Transparency International 2004

*No hay resultados para esta pregunta en Vietnam y Afganistán.

Tabla 4: Sectores e instituciones nacionales
¿corruptos o transparentes?

¿En qué medida considera que los siguientes sectores se ven afectados por la corrupción en su país? (1=no corruptos, 5=muy corruptos)	partidos políticos	Parlamento/ Legislatura	Sistema legal/ Judicial	Policía	Nepocismo/ Sector privado	Impuestos	Aduanas	Medios	Servicios de salud	Sistema educativo	Servicio de registro y censos	Servicios públicos	Ejército	ONGs	Entidades religiosas
Argentina	4,6	4,6	4,3	4,4	3,7	3,6	4,2	3,5	3,3	3,1	3,8	3,7	3,4	2,9	3,0
Bolivia	4,5	4,3	4,0	4,2	3,2	3,6	4,2	2,8	3,0	3,0	3,0	3,0	3,6	2,7	2,2
Brasil	4,5	4,3	4,2	4,4	3,8	4,2	3,9	3,6	3,9	3,9	3,6	3,8	3,4	3,0	3,0
Canadá	3,8	3,5	3,2	2,8	3,0	3,1	2,6	3,2	2,7	2,6	2,5	3,0	2,6	2,6	2,6
Costa Rica	4,5	4,3	4,0	4,2	3,8	4,3	4,1	3,6	4,4	3,8	3,5	4,1	0,0	3,6	4,2
Ecuador	4,9	4,8	4,5	4,3	3,2	3,5	4,4	3,0	3,3	3,5	4,3	3,7	3,6	3,1	2,8
Finlandia	3,0	2,6	2,0	1,7	2,7	2,0	1,6	2,9	1,9	1,6	1,6	2,0	1,6	2,0	2,3
Guatemala	4,2	4,1	4,1	4,2	3,9	4,1	4,1	3,7	3,8	3,8	3,7	3,9	3,8	3,6	3,2
México	4,5	1,2	4,3	4,5	3,7	4,0	4,0	3,6	3,5	3,4	3,8	3,7	3,2	3,3	3,1
Perú	4,6	4,5	4,5	4,5	3,9	4,1	3,8	4,2	3,9	4,0	4,2	3,9	4,2	3,0	2,8
Uruguay	4,3	4,1	3,9	4,2	3,6	3,3	4,2	2,6	3,3	3,1	3,0	3,1	3,5	2,6	3,1
EE.UU.	3,6	3,3	3,3	2,9	3,0	3,2	2,6	3,5	3,0	2,8	2,2	2,9	2,5	2,6	2,5
Venezuela	4,1	4,2	4,3	4,2	3,8	3,9	3,9	4,0	4,0	3,9	3,8	3,6	3,6	3,5	3,3
Muestra Total	4,0	3,7	3,6	3,6	3,4	3,4	3,3	3,3	3,3	3,1	3,0	3,0	2,9	2,8	2,7

Fuente: Barómetro Global de la Corrupción de Transparency International 2004.

Tabla 5: Temas sociales nacionales
¿qué causa los mayores problemas?

¿Cómo describiría los siguientes problemas en su país/territorio? (1=no afecta en absoluto... 4=problema grave)	Inseguridad/ delito/ violencia/ terrorismo	Desempleo	Corrupción política	Altos precios/ inflación	Pobreza	Problemas ambientales	Actos de corrupción menor	Violación a los Derechos Humanos
Guatemala	3,6	3,6	3,5	3,6	3,5	3,3	3,4	3,4
Perú	3,7	3,8	3,7	3,3	3,7	3,2	3,5	3,4
Uruguay	3,4	3,8	3,6	3,5	3,8	3,0	3,2	3,2
Venezuela	3,7	3,6	3,6	3,5	3,6	3,1	3,4	3,4
Total	3,5	3,5	3,4	3,4	3,4	3,3	3,2	3,1

Tabla 6: Expectativas: los niveles de corrupción
¿aumentarán o disminuirán en los próximos tres años?

Espera ver modificaciones en los niveles de corrupción en los próximos tres años...	Aumentará mucho (%)	Aumentará poco (%)	Permanecerá igual (%)	Disminuirá un poco (%)	Disminuirá mucho (%)	No sabe/ no contesta (%)
Guatemala	41	24	21	7	3	3
Venezuela	33	11	16	16	10	14
Total	21	24	32	14	3	6

II. – INSTRUMENTOS MUNICIPALES

A. CASO COLOMBIA: ÍNDICE DE TRANSPARENCIA MUNICIPAL (TRANSPARENCIA POR COLOMBIA, 2004)

El Índice es una herramienta que mide la visibilidad de la gestión municipal, el cumplimiento de normas asociadas a temas de planeación y ejecución, la rendición de cuentas a la ciudadanía y la promoción de la participación ciudadana desde la administración municipal. Estos factores se observan en las áreas de planeación del desarrollo municipal, presupuesto y banco de proyectos, administración del recurso humano, procesos de contratación y servicios a los ciudadanos.

Los factores y variables de medición que contiene son:

Visibilidad de la gestión, a través de la publicidad del:

- ◆ Plan de desarrollo
- ◆ Presupuesto
- ◆ Banco de proyectos
- ◆ Administración del recurso humano
- ◆ Procesos de contratación
- ◆ Programas de asistencia social del municipio
- ◆ Página Web

Cumplimiento de normas:

- ◆ Aprobación del Plan de Desarrollo Municipal
- ◆ Evaluación del cumplimiento del Plan de Desarrollo Municipal
- ◆ Administración del Recurso Humano
- ◆ Capacitación y evaluación de desempeño del recurso humano
- ◆ Contratación Pública
- ◆ Leyes de gasto territorial
- ◆ Avances en el Sistema de Control Interno

Rendición de cuentas, sobre el plan de desarrollo:

- ◆ Al Concejo Municipal
- ◆ Al Consejo Territorial de Planeación

Sobre la ejecución de los programas de asistencia social:

- ◆ A organismos de control y entidades gubernamentales
- ◆ Promoción de la participación ciudadana:
- ◆ En la aprobación del Plan de Desarrollo Municipal
- ◆ En la priorización de recursos del presupuesto
- ◆ En la gestión y fiscalización de la prestación de servicios públicos
- ◆ Funcionamiento de instancias de participación en el municipio
- ◆ Existencia y ejecución de recursos en el área participación ciudadana

¿Cómo se beneficia el municipio colombiano con los resultados del Índice de Transparencia Municipal? Los resultados permitirán a los alcaldes que se vinculen al ejercicio, disponer de una herramienta informativa que ofrece una visión sistemática y en conjunto de su municipio para avanzar en su gestión municipal en aspectos como:

- ◆ Ganar mayor confianza de la ciudadanía de sus municipios, al comprometerse con este ejercicio y permitir ser observados por organizaciones de la sociedad civil.
- ◆ Fortalecer áreas estratégicas de su gestión mediante la identificación de aspectos en los que el municipio registre un desempeño deficiente en relación con los temas de transparencia contemplados en el Índice.
- ◆ Ganar credibilidad frente a las agencias de cooperación técnica y financiadoras del desarrollo local, nacionales e internacionales, públicas y privadas.

- ◆ Identificar factores de riesgo de corrupción y avanzar en su prevención.
- ◆ Identificar los municipios con mejores resultados en cada uno de los temas de transparencia con el propósito de impulsar procesos de aprendizaje y transferencia de conocimiento mutuos.
- ◆ Ser pioneros en un ejercicio de medición de la transparencia municipal en el que mediante una sana competencia, los municipios podrán compararse entre sí y aspirar a ser parte de los municipios con más altos niveles de transparencia en el país.

Está claramente establecido cómo pueden participar los municipios:

- ◆ La convocatoria está abierta a 1094 municipios del país.
- ◆ La participación es voluntaria.
- ◆ Cada municipio recibirá en formato digital e impreso un formulario de 34 preguntas muy sencillas de responder.
- ◆ El formulario fue diseñado en una hoja de cálculo de manera que la información que se responda en la versión digital pueda alimentar directamente la base de datos de procesamiento del Índice.
- ◆ El formulario debe ser devuelto a Transparencia por Colombia vía correo electrónico o correo físico antes del 30 de octubre de 2005. Los costos de reenvío de la información a Bogotá serán asumidos por el proyecto.
- ◆ Los resultados serán entregados a cada municipio y a la opinión pública nacional en el mes de Diciembre.

B. CASO NICARAGUA: TRANSPARENCIA MUNICIPAL (FUNDACIÓN ÉTICA Y TRANSPARENCIA, 2002– 2004)

Ética y Transparencia inició este programa en el 2002, siendo uno de los pioneros en el mundo en la medición de transparencia en los municipios. El instrumento de Nicaragua

articula el trabajo de técnicos y gobiernos locales, con un sistema de 80 indicadores para medir la eficiencia: rendición de cuentas, participación y probidad de los Gobiernos Locales.

Desde el 2002 participan en el proyecto las 17 alcaldías de las cabeceras departamentales y regionales del país y desde el 2003 se incorporaron 10 alcaldías de población más numerosa. Sus característica son:

- ◆ Evaluación in situ, otorga premios a las alcaldías de mejor desempeño y, fortalece la estructura de incentivos
- ◆ Se trata de que la cooperación utilice esta clasificación a la hora de asignar recursos.
- ◆ Se miden avances individuales, lo que estimula a los gobiernos que no muestran logros al inicio.

C. CASO VENEZUELA: SISTEMA DE INDICADORES DE TRANSPARENCIA MUNICIPAL

Este es un programa de medición, pero también de educación de funcionarios públicos y de ciudadanos. La metodología fue diseñada por un equipo de especialistas en diseño e implantación de estrategias organizacionales, seleccionado y coordinado por Transparencia Venezuela. Cada año el proyecto requiere un lapso de ocho meses para su ejecución y se desarrolló en cinco fases.

Fase I. Selección de procesos a evaluar

Como primer paso para el diseño del sistema, el equipo del proyecto realizó una exhaustiva revisión documental nacional e internacional (ver bibliografía consultada) que incluyó bibliografía y metodologías de indicadores, sistemas de medición, sistemas de evaluación, temas generales y particulares sobre corrupción, experiencias de otros países, y actividades realizadas por centros de investigación y otras instituciones, en materia de medición de transparencia. De igual forma, se revisaron metodologías de diagnóstico organizacional y de auditorías de procesos,

y se identificaron las diferentes leyes y reglamentos vinculados con el tema de la transparencia municipal.

Adicionalmente al trabajo de revisión bibliográfica, el equipo realizó visitas a un grupo de alcaldías en las que llevó a cabo entrevistas con alcaldes y funcionarios municipales, realizó el levantamiento de algunos procesos a objeto de recabar datos empíricos, que, junto con las exigencias del marco legal venezolano vigente, ayudó a ir definiendo el alcance y ámbito de estudio, basados en niveles de importancia, peso en la gestión y factibilidad de fuentes para medición.

Una vez hecho esto, se realizaron reuniones conjuntas con personas vinculadas al tema municipal, alcaldes y funcionarios municipales, así como consultores y facilitadores externos que realizan proyectos para la organización, con el fin de ir validando con este grupo de consulta, las propuestas de diseño.

Con el apoyo del grupo de consulta, se escogieron tres procesos a los cuales aplicar el sistema de medición de la transparencia, basados en la utilización de criterios orientados a la selección de actividades que, por su importancia en materias de corte presupuestario y financiero, son vitales para la gestión local y, por la percepción que de éstas tiene la ciudadanía al considerarlas propensas a estar en las denominadas zonas de riesgo. Los procesos seleccionados fueron los siguientes:

1. Proceso de formulación y ejecución de presupuesto
2. Proceso de adquisición de bienes y contratación de obras y servicios
3. Proceso de otorgamiento de licencia de industria y comercio

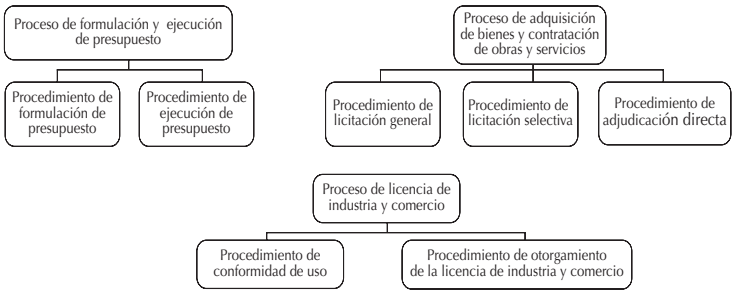
La formulación y ejecución del presupuesto es la expresión de cómo y en qué se invierten los fondos públicos. Por su parte, el proceso de adquisición de bienes y contrataciones de obras y servicios, es la actividad calificada por los estudios nacionales e internacionales de mayor riesgo y más alta percepción de corrupción, además por los altos montos que se manejan. Este proceso requiere una vigilancia profunda por parte de la comunidad del cumplimiento estricto de las exigencias de ley, para tener la

seguridad que desean de la calidad adecuada y al precio más conveniente y que además, el proceso se ajuste a las leyes con el fin de garantizar la equidad en la selección de los oferentes.

Finalmente, el proceso de otorgamiento de patente de industria y comercio, es uno de los procesos más importantes en términos de recaudación de impuestos municipales. En algunos municipios urbanos la recaudación de estos impuestos supera por mucho el monto asignado por el situado constitucional.

Para cada proceso se identificaron procedimientos asociados que se incluyeron en el diseño, los cuales se muestran en la figura 1.

Figura 1. Mapa de Procesos y procedimientos



Fase II. Vinculación con el marco legal

Una vez identificados los procesos y procedimientos asociados, se determinó el marco legal vinculado a cada uno de los procesos seleccionados.

Fase III. Selección de componentes y contenido

Basándose en la definición de transparencia municipal, indicada en el capítulo uno, se identificaron los componentes operacionales sobre los cuales se basa el sistema de medición. Estos son:

1. Apego a los procedimientos y normas: Es el necesario equilibrio entre la autonomía que debe tener un funcionario público

para desplegar su creatividad, eficiencia y eficacia en el cargo con la necesaria reglamentación que asegura la transparencia en su actuar. Esto implica la claridad y delimitación institucional en las competencias, procedimientos, normas y criterios en la toma de decisiones y en el desempeño de la función.

2. Acceso a la información de carácter público: Es la generación, sistematización y divulgación de la información como una condición imprescindible para ejercer un buen gobierno, con transparencia y abierto a la participación de la comunidad. A mayor información, mayor interés y confianza de la comunidad hacia el manejo de los asuntos públicos.
3. Sistemas de control y de rendición de cuentas: Es la obligación que tiene el funcionario público de sujetarse a los mecanismos de control legal y de rendir cuenta ante la ciudadanía por una responsabilidad asumida. Debe formar parte de la práctica habitual de la administración pública en busca de interesar, educar, y ganar la confianza de los ciudadanos sobre el manejo de los asuntos públicos.
4. Participación y escrutinio ciudadano: Es el conjunto de iniciativas e instrumentos (promovidos por los municipios y desarrollados por la ciudadanía), destinados a contribuir al desarrollo de las organizaciones de la sociedad civil y de su incidencia en el área del gobierno local.

Cada uno de estos componentes está respaldado por una o más leyes y reglamentos. Por ejemplo, el componente dos, acceso a la información de carácter público, toma en cuenta básicamente a la Ley Orgánica del Régimen Municipal, vigente para el 2004 cuando se diseñó la metodología, (ahora Ley Orgánica del Poder Público Municipal) en particular el Art. 168 que establece la obligación de los municipios de suministrar la más amplia información sobre sus actividades. Por su parte, el Art. 169, estipulaba el derecho de los ciudadanos de poder tener acceso a los archivos y registros del municipio de acuerdo al procedimiento establecido para esto, así como obtener copias y certificaciones, salvo en aquellos casos en los que la ley califique estos documentos como reservados.

La Ley Orgánica de la Administración Pública amplía los principios constitucionales relativos al acceso a la información por la ciudadanía, al incluir las nuevas tecnologías como medios obligatorios de comunicación de los entes públicos.

Asimismo, la Ley Contra la Corrupción en los Artículos 9 y 10, establece la necesidad de la creación de una oficina de atención ciudadana, donde se encuentre disponible la información relacionada con la administración y custodia del patrimonio público de los municipios, salvo las excepciones que por razones de seguridad y defensa pública de la nación expresamente establezca la ley.

Fase IV. Desarrollo de atributos y elementos

Con toda la información recabada se identificaron, para cada uno de los componentes antes descritos, y en cada uno de los procesos seleccionados, un conjunto de atributos, y, para cada atributo, un conjunto de elementos, dependiendo de cada proceso en particular, todo lo cual constituye el “deber ser” o modelo referencial, de lo que tiene que caracterizar a cada proceso seleccionado.

Todos los componentes y atributos están presentes en los procesos seleccionados. Sin embargo, dependiendo de las características de cada proceso, hay elementos que son comunes y elementos que son específicos.

Fase V. Elaboración de instrumentos

Finalmente, la fase V comprendió:

- a. La elaboración de los instrumentos de recolección de información.
- b. La ponderación (peso relativo) de los procesos, componentes, atributos, elementos e indicadores dependiendo de su importancia en la gestión de transparencia en los municipios; esto con el fin de cuantificar y establecer comparaciones.

- c. La construcción del sistema de procesamiento de la data.
- d. La elaboración del manual de aplicación del sistema de medición.
- e. La elaboración del manual de calificación del sistema.

INSTRUMENTOS PARA LA APLICACIÓN DEL SISTEMA DE MEDICIÓN DE LA TRANSPARENCIA VENEZUELA

La medición de la transparencia se lleva a cabo mediante la aplicación de tres instrumentos para cada uno de los tres procesos:

Auditoria: Es una actividad de evaluación independiente y objetiva, realizada por un individuo debidamente calificado. Cuenta para ello con un conjunto de cuestionarios que contienen las preguntas que permiten evaluar la información relacionada con los elementos identificados en el modelo de transparencia. Está respaldado con un instructivo que contiene los pasos y procedimientos a auditar, de manera que permita constatar que la información recopilada sea veraz, entendible y oportuna. La auditoria se hace en la(s) sede(s) de la(s) alcaldía(s).

Encuestas de percepción: Conjunto de preguntas que se le formulan a muestras de la sociedad civil (ciudadanos, asociaciones organizadas y empresarios), relacionadas con la percepción que ésta tiene hacia los procesos seleccionados, desde la perspectiva de los elementos identificados en el modelo de transparencia, respaldado con un instructivo para su uso.

Indicadores: Consiste en la recolección de datos fuente, registros numéricos (data dura) que a través de la aplicación y el cálculo de fórmulas arrojan resultados indicativos para cada uno de los procesos seleccionados, en función de los componentes de transparencia.

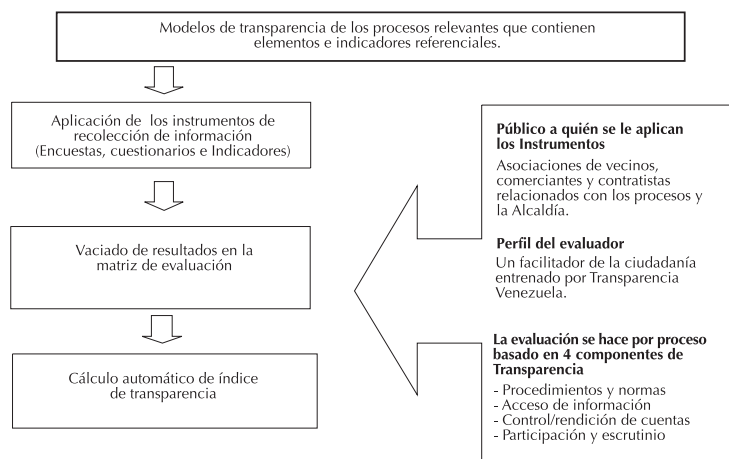
Todos estos instrumentos deben ser aplicados por un profesional debidamente entrenado por Transparencia Venezuela, a quien se le denomina auditor. Una vez aplicados los instrumentos de recolección de información, se vacía la data en una matriz de evaluación (auditoria, encuestas de percepción e

indicadores). Los datos recabados en la evaluación de la gestión municipal transparente, se expresan en una puntuación. A través del procesamiento de esos datos se obtiene un puntaje para cada instrumento aplicado: auditoría, percepción e indicadores, y los valores numéricos de los índices de transparencia.

Frecuencia

Puede aplicarse tantas veces como lo defina el evaluador, pero es recomendable anualmente. La metodología plantea el registro de los resultados de las evaluaciones como datos históricos para realizar el seguimiento y observar en el tiempo el comportamiento de la transparencia, así como intercambiar las mejores prácticas y contar con la información necesaria para incluir los datos duros. La figura 2 muestra un esquema que sintetiza la aplicación del sistema de medición.

Figura 2



Productos

Estos resultados permiten identificar la brecha que existe entre la situación actual de los municipios y el modelo referencial establecido, que posteriormente dará paso a la definición de

estrategias para disminuir la brecha y acercarse cada vez más a un estatus ideal de la gestión municipal transparente. De la misma manera, permiten obtener resultados particulares y ejecutar comparaciones globales por municipios y parciales por componentes operacionales y por procesos estudiados.

El Sistema de Indicadores de Transparencia Municipal aplicado a los municipios seleccionados puede producir diversos tipos de resultados que hablan de su versatilidad y de su capacidad de medir la realidad. En este sentido se pueden obtener los siguientes productos:

Resultados de auditorias de transparencia: Permiten conseguir información sobre las prácticas transparentes en cada uno de los procesos relevantes en las alcaldías, mediante la aplicación de un instrumento para la auditoria. Arrojan información detallada en cuanto a puntuación obtenida y porcentajes de cobertura del modelo ideal y que puede ser constatada para cada uno de sus atributos o aspectos singulares. Mediante la aplicación de una guía de constatación, el evaluador y el evaluado pueden saber con certeza los puntos débiles y fuertes en su gestión transparente. La información obtenida se consolida en una matriz.

Resultados de percepción de la ciudadanía: Permite obtener la opinión que tiene la ciudadanía para cada uno de los procesos evaluados, mediante la aplicación de un instrumento que mide la percepción. Arroja una información “blanda” que le permite al evaluador y al evaluado saber cómo es vista desde afuera la gestión transparente de la alcaldía. Establece un esquema de puntos (en base 100) que indican el grado de avance de cada componente, atributo o elemento.

Resultados de indicadores⁷: Permitirán obtener información provenientes de “datos duros” y consolidados por las alcaldías. Mediante la aplicación de fórmulas convencionales para la obtención de indicadores, se puede conocer de manera

⁷ En la prueba piloto realizada no se aplicaron los indicadores por la falta de información y de registros sistemáticos por parte de la mayoría de las alcaldías.

rápida y precisa la situación de transparencia del evaluado. Ayuda a la generación de una cultura de la información y de los registros por parte de las alcaldías. La información que se obtendría se consolidaría en una matriz que a su vez clasifica los resultados en cuanto a puntuación alcanzada en referencia a un valor “típico del indicador”

Cuadro consolidado de información: Resume la mayor cantidad de información sobre los resultados que arroja el Sistema de Indicadores de Transparencia Municipal. En éste se presentan los datos consolidados de la evaluación de todas las alcaldías consideradas en la prueba piloto. Se detallan cada uno de los procesos y los resultados de la aplicación de cada uno de los instrumentos utilizados. Se consolidan los índices de cada proceso por alcaldía; y, el Índice General de los procesos en toda la muestra evaluada. Consolida los índices municipales y muestra también el Índice General de Transparencia de la prueba aplicada. Todo esto permite tener una apreciación rápida y confiable de la situación de transparencia en los municipios evaluados.

Ranking de los municipios: Presentación gráfica de la posición alcanzada por las alcaldías con respecto a los índices obtenidos. Permite establecer comparaciones entre las alcaldías y visualizar los retos de mejora para cada una de ellas.

Índice general por procesos: Presentación gráfica de los índices alcanzados por cada uno de los procesos en la prueba piloto realizada. Permite establecer comparaciones entre los procesos estudiados y definir las estrategias de superación o consolidación de los mismos de acuerdo con las posiciones obtenidas.

Índice municipal por proceso: Presentación gráfica de los índices alcanzados por cada alcaldía evaluada en la prueba piloto. Al igual que el ranking de los municipios permite observar las distintas posiciones obtenidas por las alcaldías y permite, además, establecer comparaciones en relación con los procesos.

Índice de transparencia de todos los procesos: Presentación gráfica y consolidada de los índices alcanzados por las alcaldías en todos los procesos. Es una información muy útil que

permite observar de manera integral todos los datos relevantes de la evaluación efectuada.

Cuadrante de transparencia: Permite ubicar las posiciones de las distintas alcaldías en un eje de transparencia / opacidad, de acuerdo con la integración de los resultados de los índices alcanzados en la auditoría y en las encuestas de percepción.

CONCLUSIONES

Todas estas herramientas de medición resultan instrumentos útiles para los actores que estén dispuestos a apostar por el futuro. La pueden utilizar directamente las alcaldías para tener un conocimiento rápido del funcionamiento general de las mismas y detectar áreas de mejora y así, brindar una mejor atención a los ciudadanos. También los ciudadanos organizados pueden solicitar información sobre el mapa organizacional de su respectiva alcaldía (en caso de que esté elaborado) y exigir la incorporación de mejoras. Pero requieren tomar la decisión de cambiar el rumbo, comenzar hacer las cosas “de otra manera”, estar dispuestos a aprender y a equivocarse. Grandes retos para acabar con un problema que tanto impacta la vida de nuestra región.

Si existe esta voluntad de acción política responsable, los instrumentos de evaluación se convierten en elementos indispensables para la toma de decisiones de políticas públicas, de selección y diseño de objetivos estratégicos, de acciones y programas, de inversión de recursos, asignación de responsabilidades, medios, instrumentos y sistemas de evaluación, es decir un plan municipal para el desarrollo o fortalecimiento del sistema de transparencia municipal.

Todos los instrumentos y herramientas mencionadas en este documento son perceptibles y se pueden mejorar con el tiempo, pero la salud de las democracias latinoamericanas requieren con urgencia contar con instituciones confiables en el uso de los recursos que son de la sociedad, para que lo público sea de todos.

BIBLIOGRAFÍA

Alatas, Syed (1990).

Corruption: Its Nature, Causes and Functions, Aldershot, Surrey.

Banco Mundial (1997).

Red sobre Reducción de la Pobreza y Gestión Económica, "Helping Countries Combat Corruption: The Role of the World Bank" Washington D.C, publicado en www.wb.org

Barrios, Armando y Gonzáles, Rosa (2001).

En busca de un mejor gobierno, Ediciones IESA, Caracas.

Bull, Benedicte, (2005) .

"El papel de la sociedad civil en el desarrollo económico y democrático en Noruega: *¿Experiencias relevantes para América Latina?*" publicado en Boletín del programa Ética y desarrollo del BID, julio.

Fundación Ética y Transparencia (2002-2204).

Transparencia Municipal, Managua.www.eyt.org.ni..

Kaufmann, Daniel (1997).

"Corruption: The Facts" in *Foreign Policy*, No.107. US.

Kaufmann, Daniel y Wei, ShanJin (1998).

Does Crease Money Speed Up The Wheels of Commerce?, Documento presentado en la reunión anual de la Asociación & Económica de Estados Unidos, Chicago.

Klitgaard, Robert (1988).

Controlling Corruption, Berkeley, University of California Press. US.

De Speville, Bertrand (2000).

Why do anti-corruption agencies fail, Documento presentado al grupo de trabajo experto del UNCICP, Viena.

Moody-Stuart, George (1997).

Grand Corruption in Third World Development, World View Publishing, Oxford.

Rodríguez-Arana, Jaime (2005).

Reforma Administrativa y Nuevas Políticas Públicas, Editorial Sherwood, Caracas.

Rose-Ackerman, Susan (1998).

"Lessons from Italy for Latin America" in *Journal of Public and International Affairs*.

Pérez, Antonio (2002).

Manual de capacitación de la ley de CDUR, Universidad Rafael Landívar, ciudad de Guatemala.

Transparencia Internacional (2004).

Sistema de monitoreo de la contratación pública, Informe final. www.transparency.org.

Transparencia Internacional (2002).

Sistema Nacional de Integridad, estudio de caso Guatemala. www.transparency.org.

Transparencia Internacional (2001).

Source book. www.transparency.org.

Transparencia por Colombia (2004).

Índice de Transparencia Municipal, Colombia. www.transparenciaporcolombia.org.

Transparencia Venezuela (2004).

Sistema de evaluación de la transparencia en la gestión municipal en Venezuela. Metodología del sistema de evaluación de la transparencia en la gestión municipal.

PNUD (2003).

Informe sobre Desarrollo Humano, Los Objetivos de Desarrollo del milenio. Ediciones Mundi-Prensa. <http://www.undp.org/hdr2003/espanol/pdf>.

Zuloaga, Nicomedes (2003).

10 Autores y 7 propuestas para rehacer a Venezuela, Editorial Panapo, Caracas.

CAPÍTULO 5

ÉTICA DEL SERVIDOR PÚBLICO: DESAFÍO PARA LA GERENCIA SOCIAL

CLAUDIO APONTE

INTRODUCCION

La ética en el servicio público es tema que en la actualidad adquiere capital importancia al señalarse gobierno - administración pública como medios tangibles para concretar bienestar social dando satisfacción a necesidades de la sociedad. El tema de la ética pública y la administración pública se encuentran en un momento de redefinición estructural, combinando así la impetuosa necesidad de revalorar el espacio de lo público y lo privado así como lo social. En este ensayo, se observan como la ética pública presenta dilemas para su puesta en marcha y definición de conflictos en la sociedad, originando problemas de corrupción, siendo no sólo un fenómeno aplicable a la administración pública, sino también a la sociedad en su conjunto. Se proponen tres enfoques para dar tratamiento y entender los problemas de la corrupción, con la pretensión de comprender la mayoría de causas, hechos y factores relacionados con esta práctica política y civil. Por último, se revisan brevemente experiencias y casos que proporcionan un panorama de cómo el tema de la ética en el servicio público se está redefiniendo tanto en contextos nacionales como internacionales.

1. ¿QUÉ SIGNIFICA LA ÉTICA EN EL SERVICIO PÚBLICO?

El gobierno y la administración pública tienen un referente público, el fin social que surge de su constitución normativa, conjunto abstracto de instituciones que conforman a los Estados. Las acciones, así como políticas de la administración pública de un gobierno tienen efectos con amplia cobertura sobre todos los individuos y organizaciones que componen a la sociedad y el

Estado; esas decisiones trascienden tiempo y espacio dependiendo de su repercusión en las estructuras política, económica y social.

En las democracias contemporáneas el gobierno ejerce diversas acciones y funciones a través de la delegación soberana, representativa de la sociedad en sus organizaciones e instituciones; por esto el principal objetivo de la administración pública contemporánea es materializar la voluntad general, alcanzando bienestar social.

El servicio público comprende todo el cuerpo de individuos que componen la burocracia en la administración pública en sus diferentes tipos de organización (centralizada, descentralizada, departamental, municipal, etc.), que realiza las funciones de planear, organizar, ejecutar, evaluar procesos y procedimientos para resolver demandas generales o particulares de su principal beneficiario, la sociedad, al proveer bienes y servicios que satisfacen necesidades reales y expresas por medio de trabajo físico e intelectual de quienes componen el servicio público, los cuales, sin lugar a dudas, como en cualquier organización, representan el factor más importante, piedra angular del desempeño y resultados de una administración.

Lo público proviene de los recursos materiales y financieros que los servidores utilizan para procesar las demandas ciudadanas, producto de contribución colectiva de la sociedad para asegurar su satisfacción; incluyendo recursos que se fiscalizan a través de un sistema de recaudación tributaria que otorga seguridad nacional, seguridad pública y seguridad social a quienes componen la sociedad.

Administrar lo público es administrar aquello que pertenece y conviene a la sociedad; lo público es aquella gran plaza donde convergen, en su carácter privado, todos y cada uno de los individuos que conforman a la misma. Lo anterior dimensiona y ofrece perspectivas sobre lo que es Estado y democracia, en la resolución de los conflictos sociales, revaluando el papel del gobierno. La administración pública y la sociedad civil a través de la gestión de políticas, programas y presupuestos públicos son

fundamento para construir una verdadera acción social que sustente la participación ciudadana en la gestión pública, aportando racionalidad y recursos para resolver problemas y tratar asuntos públicos.

La prevalencia y vigencia de una ética en el servicio público tiene como marco fundamental lo anteriormente descrito sobre el valor e importancia de la administración pública como medio para concretar y satisfacer demandas sociales. Sin embargo, definir el contenido de la ética es un asunto por demás complejo y extenso, dada la propia naturaleza del enfoque mismo, más aún con características específicas, de la gestión pública en la construcción de espacios públicos así como el papel de los ciudadanos.

El campo de la gestión pública o de las políticas públicas son espacios medibles y cuantificables partiendo de resultados, programas y acciones de gobierno, es posible conocer el tamaño real de sus productos referidos como una acción social que tiene relevancia para todos los ciudadanos; no obstante, éste no es el caso con la ética en el servicio público. Conocemos y hablamos de ética cuando observamos el comportamiento de una persona y lo juzgamos a la luz de un patrón de referencia que nos parece como lo correcto o aquello que está bien “hecho”; es decir, valoramos una acción individual o colectiva cuando la comparamos con “lo que se debe hacer”, y por lo tanto nos remite a la elaboración de juicios de valor para determinar qué es ético y qué no lo es.

La ética es una rama de la filosofía que estudia los valores que guían la conducta humana; en el servicio público la ética responde al análisis de los valores que deben guiar la conducta de los servidores públicos en las dos dimensiones siguientes: 1) en lo individual, y 2) en las instituciones que integran la administración. La ética en el servicio público puede ser entendida como una ética aplicada a un objeto específico: la gestión y administración de lo público. Buscamos en lo ético un modelo que nos permita comparar una acción o conducta con un patrón ideal de lo que “debería ser”; muchas veces nos equivocamos al no establecer categorías de análisis para cada una de las formas de comportamiento.

Si decimos que lo ético es algo ideal, no quiere decir que no tiene relación con lo que en verdad ocurre, puesto que estaríamos hablando de la supuesta dicotomía entre ética y política, la cual por inobjetables razones, de la misma naturaleza y fin del gobierno y administración pública en la sociedad, no es válida, no tiene vigencia en sociedades que presuman ser verdaderamente democráticas y representativas.

Por tanto lo ético es algo que representa un conjunto de abstracciones sobre reglas y pautas de aquello que pretende el mejoramiento o perfeccionamiento de algo, en este caso concretamente el servicio público, y de él, el resultado final de la administración pública. Debido a lo anterior resulta necesario aclarar que no existe una sola ética, sino que existen varias, de acuerdo con el contexto, la circunstancia o ámbito en que se situa lo que queremos hacer ético. No solamente es propio hablar de un relativismo ético: “todo es relativo dependiendo de con qué se compare”, sino que nos referimos a la relación que existe, primeramente, a partir del devenir histórico de las sociedades, los Estados y las ideas; es decir, no es la misma ética ciudadana la de la *civitas* romana a la de la *assamblée generale* de la Francia posrevolucionaria. La ética no se mantiene estática puesto que transita y se transforma a través del tiempo.

Ahora bien, Zweig (1935) en su celebre biografía del jefe de la policía francesa decimonónico, Joseph Fouché, critica la ética de un hombre que ha traicionado a tantos que se traiciona a sí mismo para nunca estar en las filas de quien pierde o es derrotado en la política y retórica de la Francia liberal e ilustrada. Para Zweig, Fouché es un hombre sin ética, sin principios, puesto que lo juzga con los ojos de ética del *citoyen*, de aquel hombre que ahora cree en la libertad, la igualdad y más aún en la fraternidad. Sin embargo, aquel hombre sin ética puede ser también juzgado por la ética de lo que debe ser un buen político, de lo que puede comprender el buen uso de la política para siempre mantenerse y ganar los espacios de poder, de la negociación, del control y jerarquía; a estos ojos Joseph Fouché podría parecer como un hombre ético.

De tal forma este ejemplo nos puede servir para aclarar el panorama de que existen varias éticas. La ética como tal no es

una, exclusiva e indivisible, la ética del servidor público es aquella que no puede compararse con la ética familiar, la ética católica o cristiana (o cualquier ética religiosa que quiera nombrarse), o la ética ciudadana; la ética en el servicio público es una de tantas, y comprende consideraciones que se refieren al sentido público de la administración y el gobierno como propiedad, asunto de todos quienes componen una sociedad.

2. ÉTICA Y TRANSPARENCIA EN LA GESTIÓN PÚBLICA

El principio de apego a la legalidad y normatividad de la administración pública está vigente, y cada día avanza desarrollándose más como condición fundamental para la vida democrática y social de los Estados contemporáneos. Es sabido que la administración pública y gobierno únicamente pueden obrar en el sentido señalado por leyes y ordenamientos jurídicos que le atañen; sin embargo, el fenómeno de la corrupción implica un quebranto abrupto de ese principio. Podemos señalar concretamente cinco elementos que componen básicamente a la ética pública: cumplir la ley; servir el interés público; analizar las consecuencias; asumir la responsabilidad,¹ y actuar con sentido y conciencia social.

Cumplir con la ley exige que los servidores públicos obren de acuerdo a lo señalado como las reglas del juego burocrático preservando el valor de la legalidad, que es incuestionable para la construcción de un verdadero Estado de Derecho. El imperio de la ley es la resultante histórica de las revoluciones sociales de los siglos XVIII, XIX y XX, en las que la principal consigna fue detener y acotar el poder del “príncipe”, reconociendo a los individuos como sujetos de derechos intrínsecos a su condición humana y civil. Sin el respeto a la ley y la operación dentro de la normatividad, el gobierno y la administración pública se convierten en enemigos de la sociedad por el uso desmedido del

¹ Los primeros cuatro principios han sido tomados de Lewis (1990), citado en Cohen; Eimicke y Pérez (2002).

poder. La ética pública deriva en servicios que presta la burocracia a la sociedad para alcanzar sus objetivos y satisfacer demandas que están instituidas en el Estado. Los servidores públicos utilizan medios e instrumentos que pertenecen a la colectividad, que deben ser manejados para satisfacerla, por lo que su ética debe servir al interés público.

Mencionamos que el servidor público debe estar consciente que los efectos de la acción de la administración pública repercuten con gran extensión en la sociedad, conociendo las consecuencias de sus acciones, y el impacto que las políticas y programas tendrán en el bienestar social, incluyendo además una visión prospectiva. El ejercicio de funciones públicas de la administración así como de sus bienes, impone obligaciones, derechos y también responsabilidades que el servidor público debe reconocer aceptándolos, ya sea desde una responsabilidad moral con el interés público y el bienestar, hasta una responsabilidad administrativa o penal, de acuerdo con lo que establezcan las leyes.

Por último, en esta parte, concluimos acerca de los principios de la ética pública, que no estarían completos si no adherimos la necesidad de que el servidor público actúe con sentido y consciencia social por el bienestar de la sociedad; ya que él es parte del proceso de formación y creación de políticas y programas que únicamente tienen un fin social; desarrollar capacidades que faculten a los individuos para tener un mejor nivel de vida. La consciencia social es motor para que los individuos conozcan su historia, sus raíces, diversidad y pluralidad de la sociedad en que se encuentren, saber de carencias, desigualdades e injusticias; este es el principio que se integra dentro de la ética pública puesto que sin él ninguno de los otros tiene sentido en la administración pública, da sustento a los valores y orienta sus acciones hacia dar cada vez un mejor servicio a la sociedad.

Por otra parte debemos considerar que la ética del servicio público en la actualidad se está redefiniendo a partir del impulso que desde la segunda mitad del siglo XX, concretamente la década de 1960, ha representado la participación cada vez más constante y nutrida de la ciudadanía en los asuntos públicos y

de gobierno. Este movimiento ha llevado a que los Estados que se consideraban plenas democracias hace más de un siglo, se den cuenta que el camino por su consolidación como verdaderas democracias aún es muy lejano. Latinoamérica es un buen ejemplo de esto, a pesar de no ser una región homogénea como parece, diversas características políticas, económicas y sociales han sido comunes a todas las naciones que la integran durante el pasado siglo. Han sido años de dictaduras y gobiernos militares, autoritarios, poco transparentes, donde la apertura a la participación política no siempre fue muy clara, los asuntos públicos eran asuntos de gobierno, y por tanto el único con el conocimiento acerca de ellos era el propio aparato gubernamental sin la participación y consenso de los ciudadanos. Latinoamérica llega al siglo XXI dándose cuenta de que sus repúblicas se decían ser democráticas pero que en la realidad no lo eran, la sociedad no definía la dirección del Estado, sino oligarquías y élites, ya sea militares o civiles, que detentaban el poder y construían las políticas desde una visión completamente unilateral y cerrada.

Esto quiere decir, en el sentido meramente eastoniano (Easton, 1969), que el sistema político era una verdadera “caja negra” donde pocos sabían cómo se daba solución al conflicto y se dirimían intereses, cómo se asignaban y funcionaban las relaciones de poder y los intercambios económico-políticos. La ética pública ahora trata de apropiarse de nuevos valores que señalen nuevas instituciones, valores que hagan verdaderamente realidad la transparencia y el acceso a la información pública, lo que permita “[...] minimizar el abuso del poder por parte de aquellos que lo deben ejercer de forma delegada, sin embargo lo ejercen en beneficio propio” (Villoria, 2003). En este mismo sentido, O’Donell (1989) señala como fue que los gobiernos autoritarios implantaron una forma de sistema político que estuvo compuesto de tres subsistemas que aseguraron mecanismos eficientes para la distribución discrecional del poder y los recursos en la sociedad a partir de una ética pública distinta a la que actualmente se desarrolla. Se señalan relaciones corporativas entre estamentos y grupos de la sociedad que se adjudicaban derechos especiales a cambio de favores o apoyos políticos,

algunas de ellas entre el partido dominante y agrupaciones gremiales. Este intercambio de favores y derechos asignaba valores de clientes a los grupos que demandaban algún servicio o favorecer alguna política o programa, a cambio de su voto o apoyo político y/o económico. Aún más, se señala como la mayor fuente de corrupción el ejercicio patrimonial de la administración pública, donde la provisión de recursos y servicios públicos se hace con la consigna de que los actores políticos y los servidores públicos son “dueños” de los mismos de acuerdo a su discrecionalidad.

Lo anterior constituye parte de un mosaico de instituciones políticas autoritarias que favorecen la construcción de presidencialismos fuertes y asfixiantes para la vida política de los Estados nacionales, presente aún hoy en muchos países latinoamericanos.

Por otra parte, volviendo a lo que la nueva ética pública debe contener, el impulso de la creciente participación ciudadana en los asuntos de gobierno empuja a que cada día el servicio público vaya orientándose hacia el seguimiento de tres principios en la vida pública: responsabilidad de los funcionarios, profesionalización del personal y remuneración adecuada. En las democracias latinoamericanas que se distinguen por sus avances democráticos, han ido de la mano el subdesarrollo y el escaso crecimiento económico, lo que genera “incentivos” para el surgimiento de brotes de corrupción en las organizaciones públicas-gubernamentales (Transparencia Internacional, 2001).

Dar a los servidores públicos una remuneración adecuada permite eliminar la predisposición personal a reproducir conductas inadecuadas que transgreden la legalidad y el compromiso ético público. No obstante, el tema de la adecuada remuneración también gira sobre la misma línea de la profesionalización. El tema del servicio civil de carrera como instrumento por el cual la administración pública busca hacer más eficiente, transparente y profesional al servicio público, es materia que tiene contenido meramente ético. Integra una gran cantidad de valoraciones morales que buscan definir un perfil comprometido, responsable y consciente de los servidores públicos. Sin embargo, la imple-

mentación de ésta y muchas otras características de la nueva gerencia pública en la administración pública encuentran grandes derroteros en las inercias y enfermedades que aquejan a las burocracias.

La serie de recetas y medidas impuestas por organismos internacionales a muchos de los países de Latinoamérica sobre “reinención de gobierno” o “gerencialismo” no necesariamente son adecuadas, la metodología de la realidad se ubica rápidamente en los contextos nacionales del país de que se trate, de tal suerte que los actores políticos, la composición geográfica, étnica, como en el caso de Guatemala, Bolivia, Perú y México, le dan sin lugar a dudas connotaciones distintas más allá de las recetas. Por ello, es importante reconocer las características básicas y comunes a nivel regional y nacional para diseñar estrategias de combate a la corrupción que no estén cimentadas en modelos acartonados o rígidos que no se adaptan a las condiciones verdaderas de las diversas administraciones y gobiernos.

Muchas veces se piensa que un gobierno más pequeño, que se limite a su sólo papel de regulador, será más eficiente (Crozier, 1989); que los esquemas más flexibles, abiertos de control, son mejor herramienta para que la orientación de las organizaciones públicas-gubernamentales se dirijan hacia la satisfacción de los usuarios; sin embargo, en contextos donde la corrupción tiene un arraigo cultural no es fácil encontrar una solución a través de estos esquemas simplistas.

3. DILEMAS DE LA ÉTICA EN EL SERVICIO PÚBLICO: EL FENÓMENO DE LA CORRUPCIÓN

Hemos llegado hasta aquí estableciendo que existen diversas formas de entender lo que es ético, aclarando que existen varios tipos de éticas en función de modelos, conductas y contextos con los que se compare o juzgue una forma de comportamiento individual o colectivo. Más aún, existe la condición de que el servicio público está inserto en un contexto que lo obliga a tener en cuenta objetivos y metas que van más allá de la simple y limitada vista del servidor público, que están en referencia con

finés e instituciones que trascienden espacio y tiempo de las sociedades, los gobiernos y más aún los Estados; terminando por diseñar entonces un extenso campo para desarrollar lo que debe ser el contenido de la ética pública.

Un problema fundamental del discurso sobre la ética pública en la época contemporánea es el fenómeno de la corrupción en las organizaciones gubernamentales; sin que esto signifique que el problema sea de reciente origen o que sólo puede ser explicado partiendo de contextos y circunstancias de mediano o corto plazo. Como ha sido descrito, las relaciones clientelares, el ejercicio patrimonialista de la administración pública, así como prácticas del corporativismo son subsistemas políticos que marcan la pauta para el origen de ciclos de corrupción que pueden abarcar sectores extensos de la sociedad, incluyendo no sólo a quienes forman parte del servicio público. El comportamiento y conductas de la acción individual y colectiva está constreñido por instituciones que establecen lineamientos y reglas a impulsos egoístas y maximizadores de los individuos (North, 1999), estableciendo así pautas de conducta formales e informales que pueden también formar parte de lo que es ético tanto en la sociedad civil como en el servicio público.

La corrupción es un fenómeno que aparece siempre que un individuo antepone el interés personal a los intereses colectivos; este fenómeno se caracteriza por sacrificar recursos e insumos de la colectividad en beneficio de uno solo, fuera de reglas o convenios preestablecidos. En el servicio público son conductas que contravienen las disposiciones legales y son sancionadas por la ley.

Las demandas de la sociedad, de bienes y servicios públicos que ofrece la administración pública, son elementos de entrada para la maquinaria técnica operativa de las organizaciones público-administrativas. Estas demandas tienen costos administrativos de operación que se generan por la cantidad de insumos necesarios para ser procesadas; sin embargo, cuando el tratamiento de estas demandas implica ineficiencias y fallas en los flujos procedimentales, se generan costos que se suman al de la demanda por sí misma, dando por resultado altos costos de

transacción. Lo anterior es también una restricción institucional que determina la demanda y la oferta por los servicios públicos, y la mayoría de las veces devienen en creación de sistemas y prácticas alternativas para la disminución de éstos, es decir corrupción.

De acuerdo con Bobbio (1986), un problema fundamental de las democracias representativas es el relativo a la relación que guardan los intereses de los representantes y sus representados; este autor observa que el extenso tamaño de las sociedades contemporáneas conlleva a que la relación representantes/representados sea cada vez más indiferente e indirecta, originando que el mandato soberano de la voluntad general se diluya ante la imposición de intereses particulares en el ejercicio de funciones por parte de los representantes.

Un dilema para los funcionarios públicos es determinar la orientación de las políticas y la conformación de una agenda de gobierno para atender problemas con mayor prioridad que otros; no solamente hasta ahí, sino que también cabe tomar en cuenta la relación de poder que un cargo público conlleva, ya que puede ser causa de nepotismos e incluso ejercicios dictatoriales; por tanto, “las instituciones públicas tienen que responder a la sociedad y prestar atención a las demandas y necesidades de la población, facilitar su acceso a los servicios y propiciar un ambiente de aliento al desarrollo humano sostenible [...] la respuesta pública no debe quedar restringida a las fuerzas del mercado sino a las preocupaciones básicas del ciudadano y a su participación en todos los niveles de la acción gubernamental” (Pichardo, 2004).

Ahora bien, la administración pública está compuesta, en parte, por un gran número de funcionarios públicos que ocupan un cargo tras haber sido electos por el voto de los ciudadanos a través de sufragar democráticamente. Estos funcionarios tienen una dependencia directa con el interés de aquellos grupos en la sociedad que forman parte de la mayoría vencedora en aquella elección; gobernar y administrar para todos es imposible puesto que no todos los individuos y grupos en la sociedad quieren las mismas cosas, pero si es más factible gobernar para las mayorías. No obstante, persiste

un dilema más para la ética del servidor público: la existencia en la administración pública de un amplio cuerpo de individuos que no han sido designados a través de comicios electorales, sino que son designados por interés particular de aquellos que fueron electos democráticamente; es decir, por ejemplo, en el caso de los Estados Unidos el presidente de la república es elegido por el voto popular pero no así sus secretarios de estado, quienes son designados unilateralmente por el mismo.

Los cuerpos de servidores públicos que componen la administración pública contemporánea, o burocracia, tienen su principal punto de partida teórico-conceptual, es decir, el bastión de las ideas y aportaciones que dan origen a ella, en palabras del sociólogo alemán Max Weber, quien a pesar de soportar tantos embates académicos en la actualidad, aún mantiene una casi total vigencia en la explicación del comportamiento y características éticas del servicio público. Para el citado autor, el ideal burocrático surge como respuesta a los abusos del clientelismo y corrupción, configurando al servicio público como una organización de individuos altruistas, calificados y motivados, que tiene como principio la aplicación de reglas explícitas estrictamente racionales, que prevén todas o al menos la mayoría de las posibles contingencias, no sólo limitando las posibilidades de abuso y discrecionalidades, sino también asegurando la eficiencia de la organización como un todo en la ejecución de las directrices impartidas por el sistema político (Cohen; Eimicke y Pérez, 2002).

Más aun, antes de Weber podemos encontrar en Hegel (1985) aportaciones sobre lo que pretende y debe ser la ética pública. Para este autor, el Estado es la perfección de una idea moral, la realización máxima del individuo porque en él encuentra satisfacción a sus necesidades, seguridad a su propiedad, reconociendo su libertad con base en el derecho. La ética en el servicio público para este autor se expresa así: "El servicio público requiere el sacrificio de la satisfacción egoísta y caprichosa (discrecional), de los fines subjetivos; justamente por ello la satisfacción se encuentra en el cumplimiento del deber, pero sólo en él. En este aspecto se descubre el vínculo del interés

general y del particular, que constituyen el concepto y la estabilidad interna del Estado" (*Ibídem*).

El pensamiento hegeliano es fundamental para comprender el idealismo alemán, del que es parte Weber, y en esta corriente de pensamiento, el concepto, no sólo del servicio público, sino de la misma administración pública y el gobierno está fundado sobre principios rígidos de control y eficiencia administrativa como sostén de ese ideal de Estado, en el que todas las contradicciones se resuelven y el pensamiento se vuelve consciente de si en la resolución de las autoconciencias (Hegel, 1966).

En resumen, la racionalidad weberiana es un punto fundamental para retomar el tema de la ética pública hoy en día, puesto que todas las burocracias occidentales están formadas de acuerdo a sus principios, y sus aportes conceptuales aún mantienen vigencia en las instituciones formales e informales que moldean a los gobiernos y su administración pública. Sin embargo, es esta racionalidad burocrática la que ha llevado a crear también aparatos administrativos ineficientes, extensos y con una gran resistencia al cambio y la flexibilidad.

4. TRES ENFOQUES PARA OBSERVAR A LA CORRUPCIÓN Y LA ÉTICA DEL SERVICIO PÚBLICO

La interacción dinámica en que se reproducen instituciones y acciones colectivas e individuales, como las antes mencionadas (corporativismo, patrimonialismo y clientelismo) nos permiten distinguir tres tipos de enfoques a partir de los cuales se explica el fenómeno de la corrupción.

El primero es el enfoque funcionalista, que explica el fenómeno de la corrupción a partir de identificar fallas en los procesos administrativos que dan pie a la aparición de prácticas de corrupción. Sin lugar a dudas éstas prácticas facilitan y agilizan el proceso de cumplir y dar trato a las demandas de bienes y servicios, pero conllevan generación de costos externos a los intercambios dados en la provisión de estos servicios; es decir, por cada individuo que opta por pagar un tipo de prebenda a un

funcionario para agilizar un trámite, no sólo representa un costo extra para el individuo, sino que también se adiciona al costo social, que refleja el costo que paga cada individuo por el trámite, más el costo por tener que esperar aún más tiempo por aquel que saltó la fila de espera en un principio.

Un ejemplo del enfoque funcional se puede encontrar en el caso del estado de Colima, México, donde la expedición de licencias para conducir sufría demasiadas informalidades y altos costos de transacción para los individuos que querían llevar a cabo el trámite. Muchos eran los casos que reportaban pruebas de corrupción de funcionarios que aceptaban pagos por dejar que algunos individuos pasaran de esperar en largas filas para acceder rápidamente a realizar su trámite; esto generaba descontento y molestia entre los individuos que deseaban mantener el orden y esperar en fila, a quienes, sin duda, les representaba un costo por tener que esperar aún más tiempo del que habrían de esperar los individuos que ya se encontraban antes que ellos en la fila. El costo que tenía que pagar el individuo que optaba por esta prebenda no reflejaba el costo colectivo que su acción representaba para aquellos que esperaban en la fila.

El *enfoque funcionalista* sostiene que no solamente la facilidad por acceder a este tipo de prácticas para agilizar o hacer más eficiente la demanda de un servicio público es la única causa de corrupción, sino que también la excesiva regulación y tramitología impulsa a los individuos a optar por este tipo de soluciones; es decir, es menos costoso para el individuo pagar una cantidad tal a un funcionario que esperar determinado tiempo en una fila o seguir un número excesivo de pasos y trámites que le son requeridos.

Es segundo es el *enfoque institucionalista*, que reconoce la capacidad de las instituciones como pautas y reglas de comportamiento y limitación de las conductas; se sustenta en ejecución y vigencia del conjunto de ordenamientos normativos que componen a un Estado de Derecho como son desde una constitución, leyes, reglamentos y códigos promulgados por una autoridad política competente. La vigencia y validez que tengan estos ordenamientos no es el único elemento que contempla el enfo-

que institucionalista, de hecho se da por establecido el que si una ley existe, es porque se encuentra en plena vigencia. Éste también centra su atención hacia la descripción de cómo intervienen otras relaciones institucionales como el control interno y externo, los sistemas de información, métodos de supervisión y detección, y sanciones en el producto final de las interrelaciones entre la sociedad civil y organizaciones públicas-administrativas, así como también en el interior de estas últimas.

Combatir el problema de la corrupción y la ética desde el enfoque institucionalista se complementa con el tercer y último enfoque que es el *enfoque culturalista*. Este enfoque propone que las causas de la aparición y mantenimiento de esas formas de corrupción radican en los valores culturales de una sociedad, los cuales en gran medida tienen una relación directa con el diseño y contenido de lo que resulta ético.

Los tres enfoques, institucionalista, funcionalista y cultural, no son exclusivos ni rivales, cada uno ofrece un método explicativo para discutir las condiciones éticas de una sociedad y del servicio público. En la región, cada uno de estos enfoques tiene amplia validez para conocer la realidad del contexto latinoamericano.

Ya hablamos que la ética pública es una de tantos tipos de ética que podemos distinguir en la acción social, pero el enfoque culturalista comprende no sólo a la primera sino también a todas las demás; es decir, se asume que de la cultura de una sociedad emanan los preceptos para construir las distintas éticas sociales. La cultura genera y comprende actitudes y valores de los individuos para apreciar aquello que observan en la realidad y como reaccionar ante ello. Formula opinión y respuesta hacia problemas de la vida pública, de gobierno, económicos, políticos y sociales; concretamente en relación con la corrupción, la cultura es la base para entender cuál es la apreciación de una sociedad hacia la legalidad y la autoridad. Podemos recordar que comúnmente se dice que no sólo es corrupto quien acepta una prebenda sino también quien la ofrece. El enfoque culturalista, como es obvio, se basa en elementos como la experiencia histórica, las costumbres y prácticas de la sociedad, la percepción sobre

equidad de oportunidades, y la confianza, entre otros para encontrar las causas explicativas de la corrupción.

Por supuesto que este enfoque tiene una pretensión extensa y compleja para analizar al fenómeno de la corrupción dado que se ubica en el vasto campo de lo cultural; sin embargo, dijimos que el enfoque institucionalista se complementa con éste, dado que reformas a nivel institucional mejoran la calidad de las interacciones individuales y colectivas aunado a una revitalización de la cultura cívico - social dando pie a una estrategia para abatir los índices de corrupción.

Por otra parte, si tomamos en consideración la lista de conductas reprobables y delitos en el servicio público, publicada por la OCDE (2000) con base en el contenido de los códigos de ética de 25 de sus 28 estados miembros, podemos observar como tanto el enfoque cultural, como el institucionalista y el funcionalista pueden servir de gran manera para explicar el comportamiento y dinámicas de la corrupción.

Delitos de servidores públicos incluidos en la legislación de países de la OCDE (OCDE, 2000)

- ◆ Divulgación de informaciones confidenciales; uso no autorizado de la información oficial confidencial.
- ◆ Mala administración; uso abusivo de las instalaciones públicas; uso abusivo de los recursos y fondos públicos.
- ◆ Tráfico de influencias.
- ◆ Declaraciones falsas para inducir a error; falsificación de documentos públicos.
- ◆ Restricciones al desempeño de otros cargos remunerados, públicos o privados.
- ◆ Prohibición de aceptar regalos y prebendas.
- ◆ Fraude electoral.

- ◆ Intervención en los concursos o subastas públicas para influir sobre ellas indebidamente.
- ◆ Prohibición de participar en actividades políticas.
- ◆ Discriminación.
- ◆ Participación en huelgas.
- ◆ Rehúsar cumplir con sus obligaciones jurídicas; abandono del cargo.
- ◆ Nepotismo.
- ◆ Negligencia grave reiterada.
- ◆ Represalias contra las personas que hicieron denuncias sobre corrupción.
- ◆ Enriquecimiento ilegítimo.

5. ÉTICA PÚBLICA Y GERENCIA SOCIAL: EL COMBATE A LA POBREZA Y EL DESARROLLO SOCIAL

La revaloración de la ética pública, el rescate de su contenido en la actualidad, da respuesta a los problemas de ineficiencia, al ejercicio discrecional del poder y de recursos públicos, y el arraigo de prácticas y costumbres negativas para el bienestar común de la sociedad, entre otros componentes característicos del sistema y régimen político. Esta revalorización de la nueva ética pública que exige gobiernos y burocracias transparentes que rindan cuentas del ejercicio, ha trascendido a las naciones para situarse también como un tema prioritario de los foros internacionales. Asumimos que el costo de aceptar incondicionalmente lo que organismos y foros internacionales recetan a los países es muy alto si se piensa que las realidades de pobreza e inequidad son homogéneas y uniformes. No obstante, resulta importante discutir cuáles son los elementos de estas discusiones, que sin lugar a dudas representan insumos de cambio en los diversos países.

Con la resolución “Administración Pública y Desarrollo” de 1996, las Naciones Unidas establecieron el precedente que da origen al Programa de Naciones Unidas en Administración Pública y Finanzas, el cual es fuente de todos los programas y acciones de este importante organismo internacional para colaborar y contribuir al desarrollo de las naciones a partir del mejoramiento de sus administraciones públicas. En este documento la Asamblea General reconoce la importancia de la administración pública en la concreción del bienestar social, la resolución de las grandes desigualdades sociales, la satisfacción de las necesidades de la sociedad y aún más importante, del desarrollo humano.

Los esfuerzos de las Naciones Unidas se han dirigido a brindar asistencia y asesoría desde el nivel local (departamental, municipal, etc.) hasta nivel nacional a países que han identificado necesidades sentidas en sus administraciones públicas y sociedades. El contenido de esta asistencia no se limita al ámbito de lo técnico operativo o las burocracias, sino a implementar programas y acciones que permitan desarrollar conceptos institucionales que orienten y sirvan de fomento a las prácticas de buen gobierno.

Hablar del buen gobierno implica referencia obligada a lo que antes hemos establecido sobre la objetividad de los juicios éticos y de valor. El buen gobierno implica conceptos y propuestas que han sido discutidas y aceptadas con grandes consensos como medios indispensables para alcanzar el desarrollo y mitigar la pobreza. Obsérvese en la siguiente tabla las recomendaciones realizadas por la División de Administración Pública y Desarrollo al Comité Económico y Social de la Asamblea General de las Naciones Unidas en 2004 acerca del papel que tiene la administración pública y el servicio público en el logro del desarrollo y bienestar social.

Proposiciones de la División de Administración Pública y Desarrollo al Comité Económico y Social de la Asamblea General de las Naciones Unidas 2004.

1. La administración pública debe estar basada en funcionarios públicos profesionales, reclutados y promovidos en base al mérito, y preparados de acuerdo con la ética del interés público.
2. Los funcionarios públicos estarán comprometidos con la eficacia de la organización del Estado y el gobierno de la ley mientras se encuentren dentro de la administración pública; también con la eficiencia o la reducción de los costos y el aumento de la calidad en la gestión de los servicios públicos.
3. En un mundo donde los cambios tecnológicos y sociales se dan con una velocidad en aumento, los funcionarios públicos deben ser más autónomos en la toma de decisiones, y rendir cuentas a sus organizaciones y a la sociedad.
4. El aumento en la autonomía será alcanzado a través de la descentralización de los servicios públicos a agencias autónomas y organizaciones de la sociedad civil.
5. El aumento en la rendición de cuentas será logrado a través de la combinación de los mecanismos clásicos de supervisión y auditoría a los resultados con base a la gestión y escrutinio público.
6. El aumento en la eficacia será obtenido en la medida en que las instituciones legales sean adaptadas a los valores sociales y costumbres, y en la misma forma en que los funcionarios públicos estén comprometidos con la ética del servicio público.
7. El aumento en la eficiencia será asegurado en la medida en que funcionarios públicos más autónomos puedan elegir los medios para alcanzar los objetivos establecidos, y sientan orgullo de los resultados obtenidos.
8. En la gestión de los servicios públicos, la adopción de la tecnología de información es esencial para la eficiencia de la administración pública.

9. La comunicación con el público a través del Internet y otros medios es un requisito para alcanzar la transparencia y una condición para la rendición de cuentas.
10. En sociedad pobres y duales, particularmente las africanas, es necesario contribuir con ayuda extranjera junto con un sentido de pertenencia en las políticas y prácticas administrativas.

Con lo anterior, el papel de las Naciones Unidas en el combate a las inequidades sociales y económicas se fortalece, dado que se atacan las deficiencias que el aparato público pueda tener brindando más y mejores servicios públicos. Estos principios han sido establecidos como compromisos entre las naciones en la Declaración del Milenio que comprende ocho metas a ser cumplidas para el año 2015 en materia de desarrollo, combate a la pobreza, salud, educación, y desarrollo sustentable. La importancia de una renovación ética del servicio público en relación con las Metas del Milenio, es la perspectiva que genera que la administración pública sea agente fundamental en la acción social y los espacios públicos, la gobernabilidad y el desarrollo democrático.

La corrupción, tanto en el servicio público como de forma generalizada en la cultura y sociedad, es un factor que actúa en detrimento de las políticas sociales para combatir y mitigar la pobreza, no obstante los esfuerzos y propuestas que se enuncien para resolver estos conflictos.

Para los gobiernos, administración pública y sociedad en Latinoamérica, son diversas las complejidades sociales, que la mayoría de los casos se cimentan en la amplia pluralidad y diversidad étnica y social de cada una de las naciones que componen esta región. Para la región, desigualdad es una palabra que caracteriza predominantemente a sus sociedades, la cual se expresa en las esferas política, social y económica, por consiguiente el gran reto de replantear los contenidos éticos del servicio público en el siglo XXI es reconocer estas desigualdades como una variable constante en una sociedad.

La propuesta de Naciones Unidas en torno a la Declaración del Milenio y sus Metas, observa y reconoce a estas desigualdades como objeto del trabajo multidisciplinario; enlazando no sólo a la administración pública y gobierno como responsables de dar solución a ellas, sino también a la sociedad, a sus organizaciones como partícipes del desarrollo social. Dado que la pobreza no es un fenómeno que pueda ser explicado unilateralmente desde un enfoque meramente económico o monetario, porque abarca también lo cultural, social, político, educativo, de salud, y empleo; por tanto es necesario conjuntar el trabajo y enfoques de diversas disciplinas para elaborar propuestas con factibilidad técnica y política hacia la disminución de sus efectos. Las Metas del Milenio son las siguientes:

Las Metas de Desarrollo del Milenio

- Meta 1. Erradicar la extrema pobreza y el hambre.
- Meta 2. Asegurar de manera universal la educación primaria.
- Meta 3. Promover la igualdad de género y fortalecer el papel de la mujer.
- Meta 4. Reducir la mortalidad infantil.
- Meta 5. Mejorar la salud materna.
- Meta 6. Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades.
- Meta 7. Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente.
- Meta 8. Fomentar una asociación mundial para el desarrollo.

El enfoque de la gerencia social para combatir y mitigar los efectos de la condición de pobreza está expresado fielmente en estos grandes objetivos que el concierto de las naciones se ha comprometido a llevar a cabo para extender una más eficiente red de seguridad social al interior de sus Estados. No obstante, estas ocho metas estan directamente relacionadas con la mejora

e innovación de los *medios administrativos públicos para llevar a cabo su completa realización*. El redimensionamiento y revaloración del contenido de la ética pública es un requisito prioritario para construir modernas administraciones públicas y gobiernos orientados hacia las necesidades y demandas reales de la sociedad, con capacidades de respuesta y acción en tiempo, forma y trato al ciudadano.

El fortalecimiento del andamiaje institucional en los países latinoamericanos es una asignatura pendiente. Así, la eficiencia en la gestión gubernamental y pública radica en corregir la visión de decisiones y acciones de la gerencia social, las cuales solían considerarse menores, operativas, auxiliares predeterminadas por los “grandes gabinetes.” La progresiva pluralidad, diferenciación, autonomía y, en muchos otros rubros, autosuficiencia de los individuos y grupos en la sociedad, ha desmantelado la visión colectivista de masas de la política, concretamente en relación con el corporativismo, el paternalismo y las relaciones clientelares. La sociedad ha dejado de ser, desde hace varias décadas, un bloque inerte, carente de respuesta a la acción estatal y a los problemas y asuntos públicos, para convertirse en el principal sujeto activo de las políticas públicas.

6. CONTEXTO DE LA ÉTICA PÚBLICA EN AMÉRICA LATINA

¿Cuál es la verdadera y fundamental importancia de revalorar el contenido de la ética pública en la actualidad? ¿Cuál es el contexto en el que lo anterior surge como un tema prioritario de las agendas tanto nacionales como internacionales? En Latinoamérica el debate actual se encuentra cubierto por la adaptación y puesta en marcha de nuevos paradigmas en el gobierno y la administración pública. Los contextos sociales y los estados han evolucionado, sin embargo, los avances democráticos no son homogéneos ni uniformes como pudieran parecer. Si bien las democracias latinoamericanas han tenido grandes avances en materia electoral, aún falta gran parte del camino para llegar a democracias plenas, participativas y directas. Sin embargo, el

contexto latinoamericano también está ampliamente definido por las inequidades y grandes desigualdades en el plano de lo económico, acentuándose en las últimas décadas, talvez por la poca eficiencia que ha significado durante los últimos años los comportamientos de gobiernos divididos y que enfrentan por primera vez la pluralidad y necesidad de llevar a cabo negociación para arribar a consensos, y a los grandes acuerdos que se pueden traducir en operatividad y eficiencia, ya sea económica o política.

El informe sobre la democracia en América Latina que elaboró el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en 2004, arroja una descripción de un panorama político-económico distinto al esperado tras casi dos décadas de luchas sociales y reivindicaciones políticas de la participación ciudadana en los asuntos públicos y de gobierno. Con las diversas encuestas y resultados del informe, se vislumbra una Latinoamérica desilusionada por el escaso crecimiento económico e inestabilidad financiera, obligándola a repensar los triunfos democráticos alcanzados. Esto, sin duda, forma también parte del contenido ético de las sociedades latinoamericanas, así como también de la ética del servicio público, dado que el combate contra la corrupción surge como alternativa de solución inmediata a los problemas. Un ejemplo de esto es la vasta proliferación de artículos “piratas” y de una creciente economía informal en muchos de los países latinoamericanos. No sólo la producción, distribución y comercialización de estos productos representa un salvoconducto para quienes se dedican a ella, puesto que representa bajos costos y grandes utilidades, sino también para quienes los consumen, ya que el precio señalado a estos es tan bajo en comparación a su original que resulta sumamente atractivo para quien no tiene un ingreso que le permita acceder al producto original. Tal vez esto tenga una explicación cultural, ya que en muchas sociedades donde el comercio de estos productos es excesivo, comienza por ser visto como una conducta socialmente aceptada y hasta reconocida, en detrimento de quien prefiere comprar lo original; no obstante, es también funcional ya que explica la función de la “piratería” como medio de distribución de bienes o productos sustitutos a un más bajo precio.

Por el momento, los criterios y paradigmas empleados resultan obsoletos al confrontar principios éticos y económicos opuestos. La globalización de la cultura occidental ha ido olvidando convicciones éticas en aras del brutal consumismo. Los organismos económicos internacionales emiten calificaciones y descalificaciones a los países latinoamericanos que obviamente hacen surgir un reclamo ético, ya que no hay congruencia entre su política asistencial y los grandes sacrificios exigidos, como el recorte presupuestal, y en consecuencia, la reducción de las políticas sociales (Kliksberg, 2002). Para Stiglitz (2004) “[...] hay una enorme discrecionalidad en definir lo que es político y lo que es económico. Y el Fondo Monetario Internacional ha impulsado la noción de que existe un ‘paquete’ de políticas que es el mejor para todos. De ser así, todos podríamos aplicarlo, y la política sería muy aburrida, porque habría poco o nada que decidir. Estaría todo en manos de los tecnócratas [...] éstas y otras cuestiones merecen un debate nacional informado y no la simple imposición de un solo punto de vista, por importante e informado que éste sea.”

La política es el campo para la discusión y el debate, analizar propuestas y arribar a consensos, los cuales siempre deben estar en función de los contextos y circunstancia en específico. Democracia, economía y ética no tienen una relación directa entre ellas, pero si existe interacción entre cada una, lo que concierne a una le es propio a la otra; por lo menos ese ha sido el panorama hasta ahora en los países de América Latina.

Para el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo “la persistencia y la extensión de la corrupción en el ejercicio de la función pública encuentran un terreno fértil cuando los ciudadanos se resignan a ella o contribuyen a practicarla” (PNUD, 2004); no obstante la apertura y participación democrática de sólo algunos de ellos. De acuerdo con su informe publicado en 2004 “en los dieciocho países latinoamericanos, el 41.9 por ciento de los consultados está de acuerdo con pagar el precio de cierto grado de corrupción con tal de que ‘las cosas funcionen’” (*Ibídem*). Este informe realiza un estudio de la percepción de los latinoamericanos hacia sus democracias en relación a lo econó-

mico y social, en cuanto a nivel de ingreso, educativo, empleo, etc. En cierta medida nos ofrece también un punto para el análisis de las percepciones éticas de la cultura en América Latina.

Si consideramos que son estas calificaciones de organismos internacionales, las que en la actualidad dictan el contenido y pauta de las agendas internacionales, la ética pública y la corrupción resultan un tema neurálgico en el combate a la pobreza y el desarrollo social. De acuerdo con los avances y esfuerzos de las Naciones Unidas, a partir de la Declaración del Milenio y las Metas del Milenio, se prevé un marco mundial de acción a través de programas y conferencias que buscan debatir posibles propuestas para dar un mejor cauce y orientación a las políticas públicas y al desempeño de la administración pública. En 2003 tuvo lugar la primera Convención de Naciones Unidas en contra de la Corrupción (*UN Convention against Corruption*), a la que asistieron 120 estados miembros, los cuales se comprometieron a encauzar sus acciones y recursos públicos para diseñar mejores y mayormente eficientes procesos administrativos que ofrezcan certeza y transparencia a sus ciudadanos, de acuerdo con la resolución adoptada por la Asamblea General, "Acción en contra de la Corrupción" que incluye un "Código Internacional de Conducta para los Oficiales Públicos".

No obstante, emprender acciones para combatir la corrupción y poner en marcha nuevas propuestas para mejorar y revitalizar a las administraciones públicas es un esfuerzo costoso; el cual muchas de las veces es altamente difícil de absorber por los gobiernos, tanto nacionales como locales. Las grandes necesidades por estrechar esfuerzos conjuntos en el orden internacional necesitan del respaldo de organizaciones internacionales. La Asamblea General de las Naciones Unidas, a través de sus organismos y divisiones especializadas, se ha avocado a dar asistencia a los Estados miembros y promover foros de discusión con expertos sobre experiencias nacionales y locales en reforma, modernización y revitalización de la ética pública; a la vez que coparticipa con otras instituciones en el patrocinio económico de programas y acciones de mejora de la administración pública.

Por otra parte, no podemos dejar de hablar de corrupción y ética en el servicio público sin tomar en consideración el trabajo que realizan las organizaciones no gubernamentales, o asociaciones civiles², en la vigilancia y observancia del quehacer público para asegurar la transparencia y legalidad de los gobiernos. Dado que el mismo avance democratizador de las sociedades latinoamericanas promueve las acciones de contraloría por parte de la ciudadanía sobre la acción pública, en la mayoría de los países de la región, se ha avanzado grandemente en el diseño de nuevos esquemas de participación social en la evaluación del desempeño de los programas sociales, focalizados al combate a la pobreza. Sin embargo, en el ámbito de la evaluación y control de las políticas gubernamentales, aún no existen mecanismos e instituciones que aseguren fehacientemente la participación social. Los acercamientos en este rubro se han originado con base en la promoción y promulgación de leyes y ordenamientos normativos que dan certeza jurídica a la transparencia y la rendición de cuentas, al consagrarlas como derechos políticos de los ciudadanos.

De acuerdo con Transparencia Internacional (2001), el trabajo durante nueve años de su capítulo en la región latinoamericana, ha sido fructífero en áreas claves como en el desarrollo de un sistema de monitoreo regional para valorar y comparar los riesgos de corrupción en la procuración de lo público, promover métodos innovadores para la producción de indicadores relevantes para el cambio en las políticas, y llevar a cabo compromisos con el sector privado para facilitar la creación de acuerdos regionales en el combate a la corrupción en las industrias y sectores productivos.

El trabajo de Transparencia Internacional (*Ibídem*) se focaliza en los intercambios políticos y económicos entre el sector público y el privado. Su labor más común en la mayoría de sus

² Queremos aclarar que el término “organización no gubernamental” tiene un origen meramente anglosajón que está fundado en la naturaleza de las instituciones jurídicas del *common law* inglés de los países sajones; mientras que “asociación civil” es una institución propia del derecho canónico romano de los países latinos.

capítulos nacionales ha sido intervenir como observador y vigilante en los procesos de licitación que son las áreas donde el sector público y privado se reúnen para hacer negocios. Transparencia Internacional en la región centroamericana ha tenido en los últimos años grandes avances al formular grandes acuerdos gobierno - empresas - ONG, para hacer más transparente estos procesos de licitación y compra de insumos por parte de los gobiernos centrales, vigilando que las afectaciones presupuestales estén siempre bajo la normatividad.

Según el informe publicado por Transparencia Internacional (2004), la percepción de los ciudadanos en Latinoamérica sobre la corrupción es muy heterogénea de un país a otro. De acuerdo con el Índice de Percepción de la Corrupción publicado en este informe, los países que muestran una menor percepción sobre la corrupción son Chile y Uruguay, ubicándose entre los primeros treinta países de un listado de 146; en Centroamérica, Costa Rica ocupa el lugar 41 y El Salvador el 52, mientras que Guatemala se ubica en el 123 y México el 65; siendo pertinente mencionar que aquellos ubicados en las mejores posiciones son los países nórdicos y gran parte de Europa central. La metodología utilizada por Transparencia Internacional en la construcción de éste y otros índices³ se basa en el levantamiento de encuestas a una muestra aleatoria de la población de cada país para conocer su opinión sobre la transparencia, legalidad, rendición de cuentas y prácticas de corrupción entre las relaciones del sector público y privado.

En el Índice sobre Pagos de Prebendas (*Bribe Payers Index*) se percibe la opinión de expertos en comercio y negocios a cerca de su percepción de rasgos y prácticas de corrupción en dife-

³ El informe de Transparencia Internacional (2004) contiene tres índices: 1) Índice de Percepción de Corrupción (*Corruption Perceptions Index*), el cual refleja las percepciones sobre la corrupción de hombres de negocios y analistas, tanto residentes como no residentes; 2) Índice sobre Pagos de Prebendas (*Bribe Payers Index*), que refleja la propensión de compañías y empresas de las industrias más exportadoras de productos para pagar coimas en los mercados de exportación; y 3) Barómetro Global de Corrupción (*Global Corruption Barometer*), el cual refleja las percepciones de una muestra de la población a cerca de la corrupción en distintos sectores de la producción de toda la economía.

rentes áreas o sectores productivos. En la gran mayoría de los países, las actividades propias de obras y construcción pública son las que más se perciben como tendientes a la corrupción, seguidas por las relacionados con armamento y defensa, petróleo y gas, bienes raíces y propiedades, y finalmente, las telecomunicaciones. También se analizan cuáles son los países en donde más prebendas son aceptadas para mantener la presencia de inversionistas e industrias en sus países.

Cada una de las actividades que realizan las organizaciones no gubernamentales para conciliar los intereses colectivos de la sociedad y los intereses del gobierno, y más aún los de aquellos que componen a la administración pública, acercan cada vez más los puentes para construir instituciones políticas fuertes y confiables que aseguren el correcto ejercicio del servicio público; él cual puede no sólo ser monitoreado con base en el cumplimiento y observancia de la ley, sino también a partir de la evaluación de los costos y beneficios para la concreción del bienestar social.

CONCLUSIONES

El desafío para la gerencia social en Latinoamérica lo constituye sin lugar a dudas, la relación entre ética del servidor público y sus administraciones. La identidad de un pueblo se constituye a la sombra de un Estado y no solamente de una lengua o en torno a un héroe fundador o de un mito, ni siquiera es el resultado de un territorio dilatado y demarcado por entidades.

Max Weber escribió que el Estado es producto de un monopolio de relación de fuerza sobre un espacio territorial, dándole gran importancia al territorio y a su localización; inclusive llegó a decir que Estados marítimos de larga extensión costera serían favorecidos por la democracia, en cuanto a que otros de largas planicies como Rusia o los Estados Unidos serían destinados a regímenes burocráticos centralizados.

En el contexto de esa fascinante idea, sus representantes, a imagen del “habitat” en el que viven, lo constituyen las admi-

nistraciones públicas; con la visión de sus clases dirigentes que se alimentan desde los distintos territorios, sus ocupaciones, sus límites, que van transformando el sabor de la historia, cristalizando valores e ideologías que arrastran masas, pero que de todas formas constituyen una identidad nacional o un perfil de ciudadanos singulares, los latinoamericanos.

Nos negamos a caer en un determinismo histórico, donde el latinoamericano, en ese cosmos que configura su búsqueda hacia su identidad, sea un corrupto, un simulador o un cínico, tampoco aceptamos que no obstante los reportes de organismos internacionales, las “recomendaciones” de éstos, o las “sugerencias” del Banco Mundial, Banco Interamericano, entre otras, se constituyan en valladares que limitan la configuración de Estados modernos. Se supeditan éstos, en el mejor de los casos, a aceptar inexorablemente los mandatos de la nueva dictadura del mundo, la dictadura del conocimiento.

Los países latinoamericanos tenemos como desafíos y paradigmas, que sacudir esos lastres brutales que inciden en nuestras prácticas comunes: corrupción, abuso, desencanto de sus “democracias” y lo que es más, no debemos ni podemos aceptar, que el más grande reto de la ética pública, la ética política y la ética económica, en suma la ética social, sean rehenes de la desigualdad lacerante que lastima no solamente las conciencias, sino los gobiernos y nuestras sociedades. La interrogante surge entonces aquí. ¿Hasta donde llegaremos en las próximas décadas?

BIBLIOGRAFÍA

Ayala, José (1999).

Instituciones y economía: una introducción al neoinstitucionalismo económico, FCE, México D.F.

Bobbio, Norberto (1986).

El futuro de la democracia, Fondo de Cultura Económico, México D.F.

Cohen, Steven; Eimicke, William y Pérez Mauricio (2002).

Ética y descentralización de la administración estatal en Ospina, Sonia y Penfold, Michael (2002). Gerenciando las relaciones intergubernamentales. Experiencias en América Latina. NASPAA, Nueva Sociedad, Caracas.

Crozier, Michel (1989).

Estado modesto, estado moderno: estrategia para el cambio, Fondo de Cultura Económico, México D.F.

Easton, David (1969).

Esquema para el análisis político, Amorrortu, Buenos Aires.

Hegel, Federico (1985).

Filosofía del derecho, UNAM, México D.F.

Hegel, Federico (1966).

La fenomenología del espíritu, FCE, México D.F.

Kliksberg, Bernardo (2002).

Ética y economía. La relación marginada. en Cayapa Revista Venezolana de Economía Social, Año 2, No. 3, junio 2002. Universidad de los Andes, Mérida.

Lewis, Carol (1990).

The ethics challenge in public service, Jossey-Bass, Sn. Francisco.

North, Douglas (1993).

Instituciones, economía y cambio institucional, FCE, México D.F.

OCDE (2000).

Renforcer l'éthique dans le service publique. Les mesures des pays de l'OCDE, París.

O'Donnel, Guillermo; Schmitter, Philippe y Whitehead, Laurence (1989).

Transiciones desde un gobierno autoritario, Paidós, México D.F.

Pichardo, Ignacio (2004).

Modernización administrativa, UNAM y El Colegio Mexiquense, México D.F.

PNUD (2004).

La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos, Aguilar/Altea/Taurus/Alfaguara, Buenos Aires.

Stephan, Zweig (1935).

Fouché. El genio tenebroso, Editorial Porrúa, México D.F.

Stiglitz, Joseph (2004).

"Globalización, organismos financieros internacionales y las economías latinoamericanas" en PNUD (2004). *La democracia en América Latina. Contribuciones para el debate*, Aguilar/Altea/Taurus/Alfaguara, Buenos Aires..

Transparencia Internacional (2001).

América Latina y Caribe, La hora de la transparencia en América Latina, www.transparency.org

Transparencia Internacional (2004).

TI Annual Report 2004. www.transparency.org

UNDESA (2004).

Final report 3rd. Session of Experts 2004. New York.

Villoria, Manuel (2003).

"La transparencia como rasgo democrático" en *Revista de Administración Pública*, Vol. 38, No. 1, ene-abr. México.

ACERCA DE LOS AUTORES

FRANCISCO MEZONES

Venezolano. Master en Administración, Instituto de Estudios Superiores de Administración (IESA) y Magíster en Ciencia Política, Universidad Simón Bolívar, Venezuela. Asesor y consultor gerencial en temas de gerencia pública e instrumentos y herramientas de gerencia social. Ha desempeñado cargos de alto nivel gerencial en el área de control público: Contralor del Fondo de Inversiones de Venezuela (FIV) en el lapso 1996-2001, y Contralor General del Estado Bolívar en el período 1987-1994. Ha sido asesor de Gobernaciones de Estado y Alcaldías en el diseño e implementación de sistemas de fortalecimiento gerencial. Actualmente es Coordinador Residente del Programa Nacional del Instituto Interamericano para el Desarrollo Social en Guatemala.

NURIA CUNILL GRAU

Chilena. Doctora en Ciencias Sociales y Licenciada en Ciencias Políticas y Administrativas. Ha trabajado los últimos veinte años en el ámbito internacional habiendo desarrollado una experticia en la gestión de las relaciones Estado-sociedad, así como en la concepción y dirección de sistemas de información y publicaciones científicas y en el desarrollo de redes académicas y comunidades de prácticas, en temas de administración pública. En el primer campo ha contribuido a desarrollar una nueva línea de pensamiento que ha divulgado en una extensa obra escrita y en múltiples conferencias y cursos de postgrado dictados en distintos países. Los sistemas de información que ha creado han servido de modelo para su réplica en diversos lugares, incluso en el ámbito extra regional. También ha reunido experiencias en coordinación de investigaciones y cursos de avanzada, así como en la animación de redes. Actualmente se desempeña como Experto Internacional en el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD).

RENZO LAUTARO ROSAL

Guatemalteco. Licenciado en Ciencias Políticas con especialización en Sociología Política, por la Universidad Rafael Landívar (URL) de Guatemala. Maestría en Relaciones Internacionales por la URL y FLACSO -Guatemala-. Docente en varias unidades académicas de la URL, de la cual fue además Secretario Académico y Decano de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. Desempeñó el cargo de Secretario General de la Universidad. Consultor de la Comisión de Reforma Electoral (CRE), instancia creada por los Acuerdos de Paz y de varios organismos internacionales (AID, Unión Europea, PNUD, AECI). Responsable del componente de Diálogo Político en el Proyecto Nexus Municipal (DAI/AID). Autor de los libros “Introducción a la Ciencia Política” (1995) y “Desarrollo de la Municipalidad en Guatemala” (2000). Miembro del Foro Guatemala y del Grupo Barómetro. Asesor del PNUD Guatemala en el Programa de Formación de Ciudadanía (PRODDAL). Actualmente Subsecretario Ejecutivo para la Descentralización, en la Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia de la República.

JOSÉ ENRIQUE DE LA CRUZ ARTETA

Peruano. Abogado de profesión, realizó estudios universitarios de Derecho y Ciencia Política en la Facultad de Derecho de la Universidad San Martín de Porras. Su experiencia profesional comenzó en julio de 1973, resaltando su labor en la Contraloría General de la República, en la que tuvo entre otros cargos, Asesor del Contralor General, Asesor del Área de Control Presupuestal, Director Ejecutivo de la Dirección Técnica de Asuntos Jurídicos y de la Oficina Ejecutiva de Investigaciones Especiales; Comisionado Especial ante el Congreso de la República y el Ministerio de Relaciones Exteriores. Asimismo, docente de la Escuela Nacional de Control. Ha efectuado cursos de post grado en Evaluación y Control de Proyectos de Inversión (ONU) y en Planificación y Control Presupuestario (Fundación DSE). Miembro de la Secretaría Técnica del Grupo Iniciativa Nacional Anticorrupción (INA). Siguió una pasantía invitado por el Gobierno de los Estados

Unidos de América en diferentes organismos gubernamentales vinculados a asuntos anticorrupción, de control de drogas y lavado de activos. Es Experto PNUD en gobernabilidad democrática, anticorrupción y auditoría para América Latina y El Caribe. La organización del Reino Unido, *International Compliance Association*, lo ha incorporado como Miembro del Consejo Consultivo para América Latina y El Caribe.

MERCEDES DE FREITAS

Venezolana. Ha cursado estudios de Historia y participado en programas de aprendizaje Organizacional y de Gerentes en Desarrollo. Como analista de temas municipales, electorales, de transparencia y democráticos ha sido co-redactora del Informe de Evaluación de Cumplimiento de la Convención Interamericana contra la Corrupción y de la Guía Práctica de Diseño y Ejecución del Proceso de Presupuesto Participativo en el municipio en Venezuela. Ha sido consultora en el área electoral para organizaciones como el Programa de Naciones Unidas para Desarrollo (PNUD) y la Organización de Estados Americanos (OEA). Fundadora, Directora Ejecutiva y miembro del Consejo Directivo de Transparencia Venezuela.

CLAUDIO APONTE ROJAS

Mexicano. Licenciado en Contaduría Pública del Instituto Tecnológico Autónomo de México, completó sus estudios de Doctorado en Administración Pública en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM); también realizó el Diplomado de Alta Dirección de Empresas Públicas del Instituto Nacional de Administración Pública (México) y fue becario representativo de México y maestro invitado en el Instituto de Desarrollo de la Universidad de Sussex, Inglaterra. Profesor de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM desde hace 25 años. Ha sido director general de personal en distintas Secretarías de Estado en México, subdirector general del Instituto del Seguro Social para los Servidores y Trabajadores del Estado, así como

secretario general y rector de la Universidad Autónoma del Estado de Morelos. Entre sus actividades como consultor internacional ha sido designado consultor de las Naciones Unidas para Latinoamérica del Departamento de Asuntos Sociales y Económicos. Es también invitado como experto internacional a la Reunión Anual del Grupo de Expertos en Administración Pública y Finanzas organizado por las Naciones Unidas en la ciudad de Nueva York.

La presente publicación se terminó de imprimir en los
talleres de MAGNA TERRA EDITORES
5ta. avenida 4-75, zona 2
en enero de 2006. El tiro sobre bond 80 gramos
es de 1000 ejemplares.