

Transparencia, responsabilidad pública y equidad social*



SUSAN ROSE-ACKERMAN

Susan Rose-Ackerman es profesora de derecho y ciencia política en la Universidad de Yale y autora de *La corrupción y los gobiernos: causas consecuencias y reforma*.

El artículo de la experta en transparencia entabla una comparación entre la calidad democrática de Latinoamérica y las economías en transición de Europa Central y del Este, señalando sus semejanzas y subrayando sus diferencias. Asimismo, la experta en transparencia realiza una serie de recomendaciones orientadas a favorecer las relaciones entre Administración y administrados, en términos de responsabilidad de la primera sobre los segundos.

* El presente artículo forma parte del trabajo Reformas y Equidad Social en América Latina y el Caribe, editado por el Banco Interamericano de Desarrollo en el año 2004.

La transparencia en el gobierno se ha convertido en una frase hecha en el ámbito de la lucha contra la corrupción. Sin embargo, la transparencia posee un significado más amplio, que supera la mera limitación de la prevaricación y engloba la creación de un Estado sensible a sus ciudadanos. Ello implica un gobierno que no se limite a presentar de vez en cuando opciones electorales a los votantes, sino que les permita también supervisar y participar en los procesos de gobierno que se desarrollan. Esto puede implicar tanto el acceso de las elites organizadas al proceso de toma de decisiones del poder ejecutivo y a los tribunales, como la creación de un espacio de participación ciudadana.

La «transparencia», entendida como la existencia de una mayor información sobre las actuaciones y los programas públicos, no posee mucho valor por sí sola. Para forzar a los gobiernos a ser más responsables, es preciso combinar esta mayor información con la existencia de foros en los que poder plantear quejas y expresar opiniones y con un seguimiento efectivo. La equidad social no podrá mejorar mucho si sólo se benefician del proceso de apertura pública los grupos ya privilegiados. Por lo tanto, la reforma institucional debe enfrentar el problema de ampliar la esfera de quienes participan en decisiones públicas que les afectan.

No es difícil comprender por qué se produce tanta corrupción en los gobiernos que adolecen de poca transparencia. La corrupción consiste en el abuso de un cargo público en beneficio privado, y puede proliferar si los funcionarios públicos no están sometidos a un control

público. En algunos casos, esto se traduce simplemente en que los funcionarios se apropian de patrimonio público. En lo esencial, este tipo de corrupción sugiere incluso la ausencia de un mínimo de control presupuestario y, de existir una voluntad política al respecto, debería ser bastante fácil de atajar. Por ejemplo, un ex alcalde de México D.F. ha sido acusado de malversación de hasta 50 millones de dólares a través de transferencias de fondos destinados a asesores. Y en Perú, un funcionario del gobierno de transición ha hecho circular recientemente un documento clasificado como «secreto» de la era Fujimori en el que se ordenaba el pago de 15 millones de dólares a un asesor militar con una nota de gastos como única documentación. Cualquier sistema moderno de control financiero hubiera evitado estas dos transferencias de no estar sometidas a una justificación más rigurosa y oficial. Estos casos sugieren que una primera línea de defensa consiste en establecer un sistema transparente que permita un seguimiento de los fondos. Esta solución sencilla debería dar sus frutos, siempre que los más altos cargos del gobierno se comprometan con la integridad fiscal y que los medios de comunicación presionen para obtener información sobre cómo se emplean los fondos públicos. No es necesario implantar complicadas instituciones de base; un control presupuestario ordinario llevado a cabo por una Contraloría o Tribunal de Cuentas independiente debería ser suficiente.

No obstante, mi interés va más allá del simple fraude, y engloba aquellos casos más interesantes y complejos en que

una persona u organización soborna a un funcionario público para obtener un beneficio, o bien recurre a influencias familiares o personales para obtener una ventaja injusta. El poder discrecional de los funcionarios para distribuir los beneficios o costos públicos incentiva la corrupción y las operaciones con información privilegiada. Esos beneficios y costos pueden proporcionar beneficios directos a los hogares o imponerles costos, o bien pueden implicar decisiones de alto nivel sobre la asignación de recursos presupuestarios o sobre la distribución de los beneficios derivados de privatizaciones, concesiones y contratos.

La corrupción generalizada retarda el crecimiento económico y supone un reparto desigual de los beneficios del desarrollo. Cuando los países en que existe corrupción experimentan un crecimiento económico, esto significa que la corrupción aún no ha llegado a socavar los cimientos económicos. El crecimiento genera beneficios para repartir. Los países muy pobres pueden no tener demasiada corrupción por el simple hecho de que no hay nada demasiado valioso que poder comprar. Las cuestiones empíricas relevantes son la incidencia de la corrupción y sus efectos sobre la asignación de recursos económicos y el poder político. Lo más importante no es cuál es la cuantía de los sobornos, sino qué efectos de distorsión tienen sobre la economía. La investigación empírica sugiere la existencia de una relación de signo negativo entre crecimiento y altos niveles de corrupción, toda vez que se tomen en consideración otros factores (véanse las fuentes citadas en Rose–Ackerman

1999:1–4). El contenido de los estudios de casos de todo el mundo indica que los pagos ilegales pueden desincentivar la inversión privada, así como elevar significativamente los costos y reducir la calidad de los proyectos de obras públicas. Por lo tanto, necesitamos entender cómo surgen los incentivos a la corrupción e identificar las políticas que permitan reducir sus costos, en particular para los pobres.

América Latina no constituye un caso especial; los incentivos a la corrupción son aquí similares a los que existen en otros lugares. Aunque los reformadores tienen que adaptarse a la realidad latinoamericana, muchas de las políticas a las que me referiré son semejantes a las que recomendaría en otros contextos.

Lo primero que hay que admitir es que la lucha contra la corrupción es sólo una parte de un problema más amplio de interacción entre la riqueza privada y el poder público. La concentración de la riqueza privada, que influye sobre decisiones políticas tales como las privatizaciones, los contratos y las concesiones, puede no implicar pagos ilegales, pero sí suponer una distorsión de los ideales democráticos. En ciertos países latinoamericanos, los efectos del tráfico de drogas van más allá de los sobornos pagados por los traficantes y plantean el problema general de la influencia de los prósperos negocios ilegales sobre el desarrollo de los negocios privados legales.

Los sobornos de los funcionarios estatales y de los candidatos políticos para la compra de votos constituyen una forma de soborno a la inversa en que los funcionarios pagan para recibir apoyo. El

Todos los países centroeuropeos han experimentado un importante giro hacia la democracia y el mercado, incluida la privatización de buena parte de sus sectores públicos. En América Latina, aunque todos los países disfrutaban desde hace tiempo de un activo sector privado, se ha producido un proceso generalizado de privatización de industrias que antes eran de propiedad estatal, y muchos países se han vuelto más democráticos y han limitado el papel del Estado.

soborno puede consistir desde un pequeño pago realizado por funcionarios de partido para comprar votos individuales hasta la actuación de un alto funcionario (como en el caso de Vladimir Montesinos en Perú, quien grabó en cintas de video los pagos que él mismo hizo a políticos y medios de comunicación).

La mayoría de las democracias latinoamericanas enfrenta una gran disyuntiva entre destapar los delitos pasados y mirar hacia adelante. Los nuevos gobiernos de países como México, Perú y Venezuela se encuentran con la difícil cuestión de cuánto tiempo, energía y dinero dedicar a sacar a la luz y sancionar los comportamientos lesivos del pasado. Aunque deben evitar la impresión de que simplemente pretenden saldar cuentas, tienen que cambiar la cultura de la impunidad, ya sea desde dentro o desde fuera del gobierno. En esta exposición, me interesa mirar hacia adelante, aunque a veces esto sólo puede lograrse procesando a los anteriores malhechores. Es necesario recurrir a juicios y a comisiones de amnistía/verdad, no como una forma de revancha, sino con el fin de comprender los sistemas y mecanismos de corrupción y poder reformarlos. La primera parte de

esta exposición compara la corrupción en las democracias latinoamericanas y la de las economías en transición de la Europa Central y del Este, señalando sus semejanzas y subrayando sus diferencias. El segundo apartado examina una serie de vías para mejorar la transparencia y la responsabilidad. Mi interés se centra en la provisión de información y en la participación pública, en el seguimiento de la contratación, las concesiones y las privatizaciones y en la reforma electoral.

El contexto: la corrupción en América Latina y en Europa del Este //

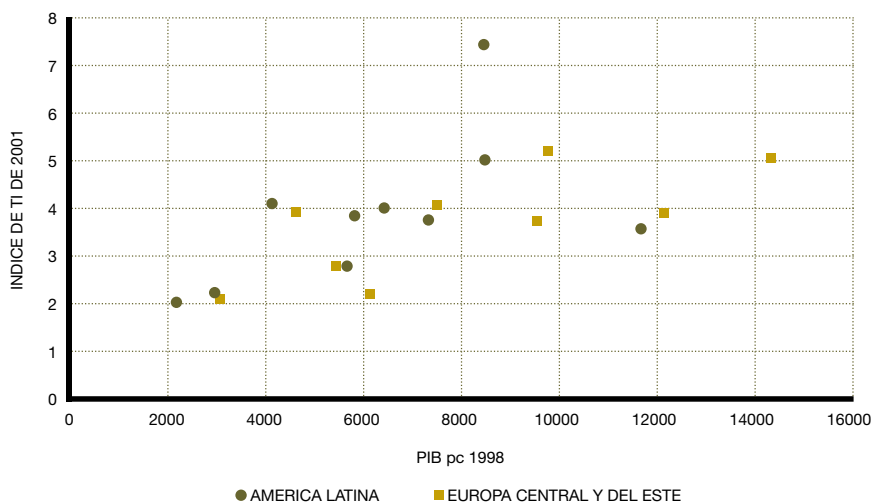
Un modo de comprender la corrupción y la lucha por la transparencia en América Latina consiste en comparar esta región con Europa Central y del Este, otra región que ha experimentado durante el último decenio un rápido cambio democrático y una liberalización del mercado. Los países democráticos de América Latina y de Europa Central guardan grandes semejanzas entre sí. Se trata de países de ingresos medios cuyo nivel relativo de corrupción sugiere la presencia de un grave problema de integridad estatal, si bien no tan grave como para imposibilitar el desarrollo o

convertir sus democracias en una farsa. Todos los países centroeuropeos han experimentado un importante giro hacia la democracia y el mercado, incluida la privatización de buena parte de sus sectores públicos. En América Latina, aunque todos los países disfrutaban desde hace tiempo de un activo sector privado, se ha producido un proceso generalizado de privatización de industrias que antes eran de propiedad estatal, y muchos países se han vuelto más democráticos y han limitado el papel del Estado.

Las diferencias, no obstante, son llamativas. En ambas regiones, la desigualdad en la distribución de los ingresos ha crecido en muchos países durante el decenio pasado. Pero sus respectivos puntos de partida diferían notablemente, ya que en América Latina se hallaban los países más desiguales del mundo en los años

noventa, y en Europa Central algunos de los más igualitarios. En términos generales, el índice de alfabetismo es mucho mayor en Europa Central que en la mayoría de los países latinoamericanos. Las poblaciones centroeuropeas son bastante homogéneas, siendo la minoría romaní –los gitanos– la única significativamente desfavorecida. En América Latina hay grandes diferencias en el porcentaje que representan las poblaciones indígena y rural, y estos grupos se encuentran en el tramo inferior de la distribución de los ingresos. Aunque la proporción de empresas públicas en el conjunto de la economía ha descendido en los últimos decenios, en algunos países siguen existiendo empresas estatales que generan una parte sustancial del presupuesto público, principalmente a través de la explotación de recursos naturales como el

Gráfico 1. Relación entre la tasa de crecimiento *per cápita* del PIB de 1998 y el grado de transparencia pública

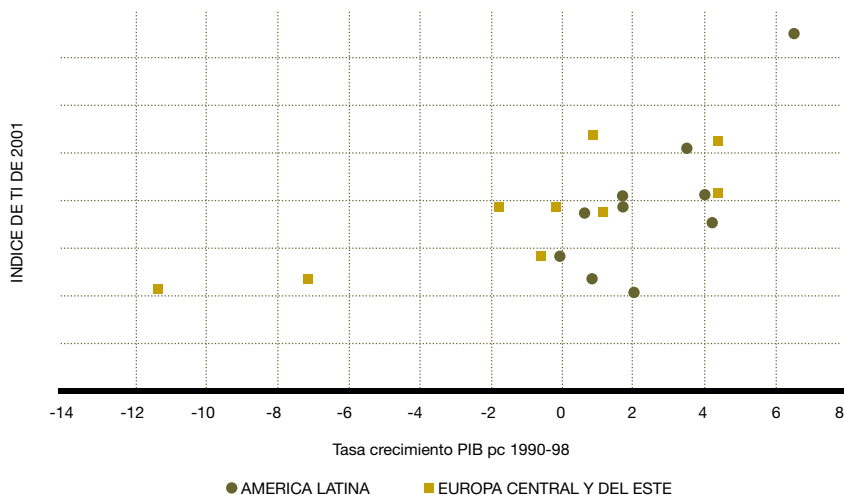


petróleo y minerales duros. En Europa Central siguen existiendo empresas de titularidad pública, pero no suelen reportar ingresos. Por lo general, los gobiernos latinoamericanos son sistemas presidencialistas en los que el jefe del ejecutivo es elegido por separado y goza de amplios poderes. Europa Central ha seguido la pauta de Europa del Este en el establecimiento de sistemas parlamentarios cuyos presidentes poseen escasos poderes independientes.

El gráfico 1 muestra la relación positiva existente en ambas regiones entre niveles altos de integridad y niveles altos de PIB. La integridad se mide por el Índice Internacional de Transparencia, que clasifica a los países en una escala de 0 a 10, siendo este último el grado de menor corrupción. Chile presenta un valor atípico, con un nivel de integridad de 7,5 pero un nivel de ingresos que no se

corresponde. Este país no parece estar beneficiándose tanto como otros de su reputación de nación con un alto grado de integridad, algo que tal vez se deba al hecho de que la mejora del nivel de integridad es reciente. Como podemos observar en el gráfico 2, la situación cambia si tenemos en cuenta las tasas de crecimiento a lo largo del decenio de los noventa. La diferencia entre las dos regiones explica por qué no existe un equivalente latinoamericano de los rigurosos ajustes que se produjeron en Europa Central y del Este (ECE). En términos generales, los altos niveles de corrupción parecen haber tenido una mayor incidencia sobre el crecimiento en ECE que en América Latina, donde su incidencia parece ser escasa. Aquí Chile destaca, con una elevada tasa de crecimiento económica asociada a su bajo nivel de corrupción. Desde luego, la correlación no significa causalidad, pero

Gráfico 2. Relación entre la tasa de crecimiento *per cápita* del PIB de 1990–98 y el grado de transparencia pública



merece la pena señalar esta asociación. En el análisis que sigue, resultará útil recordar que los países latinoamericanos y de ECE ocupan una posición intermedia entre los países del mundo, tanto en términos de corrupción como de resultados económicos. A estos países les queda mucho trabajo por hacer, pero no pertenecen a ese segmento inferior en que la corrupción está extendida hasta tal punto que ni la democracia ni el crecimiento son posibles. En ambas regiones, los reformadores pueden pasar del simple compromiso con la democracia y el mercado al análisis detallado de propuestas para mejorar el funcionamiento de ambas instituciones.

Desde el punto de vista de la equidad social, la principal diferencia interregional radica en la distribución de la renta. El coeficiente de Gini para la muestra de países incluidos en los gráficos 1 y 2 no ofrece prácticamente ninguna superposición entre las regiones. En América Latina oscila entre 42 (Bolivia) y 60 (Brasil), y en Europa Central y del Este, si se excluye Rusia, de 20 (Eslovaquia) a 33 (Polonia). El coeficiente de Gini en Rusia es de 49, por encima de los 24 de 1988. La desigualdad ha aumentado en todos los países de ECE tras la caída de los regímenes socialistas pero, salvo en Rusia, el nivel es bajo según los estándares mundiales. La distribución de los ingresos en América Latina es una de las más desiguales del mundo. De ahí que en esta región no baste con observar la relación macroeconómica existente entre crecimiento económico y bajos niveles de corrupción; si el crecimiento no se acompaña, además, de una mayor igualdad de

ingresos, es probable que persista el descontento entre la población más pobre aun cuando su nivel de bienestar aumente en términos absolutos. Esta hipótesis sugiere que los reformadores latinoamericanos tienen que integrar a los pobres en los procesos de toma de decisiones públicas y que las políticas anticorrupción deberían centrarse en aquellas medidas que reporten beneficios concretos a los pobres tanto en las ciudades como en las zonas rurales. Es verdad que en los países de Europa Central y del Este existen minorías desfavorecidas que sufren las consecuencias de funcionarios sobornables y que poseen escasos recursos para recabar la ayuda estatal. Sin embargo, este problema es más acusado en América Latina, al menos en algunos países. Las estrategias contra la corrupción que aspiran a mejorar la transparencia pública han de tener en cuenta las grandes diferencias que existen en cada país en lo que se refiere al nivel de ingresos, educación y sofisticación política.

La mejora de la transparencia y la responsabilidad pública //

La corrupción de los funcionarios públicos no es una mera cuestión moral que pueda resolverse modificando las actitudes y los valores personales. Desde la perspectiva política, los esfuerzos orientados a modificar las actitudes pueden formar parte de la estrategia, pero no tendrán éxito a menos que también se produzca un cambio en las instituciones y los incentivos. La corrupción aparece cuando los funcionarios públicos y los políticos disfrutan de un poder discrecional para asignar beneficios valiosos o dispensar

del pago de costos. Los individuos y empresas particulares que se benefician del pago de sobornos tienen pocos incentivos para sacar a la luz la transacción corrupta. Los perjudicados por este tipo

de pago público y la interposición de quejas. Estas reformas pueden afectar tanto al nivel inferior de prestación de servicios como a la responsabilidad en la elaboración de políticas de alto nivel. Los me-

En los países que cuentan con una población numerosa, dispersa y de bajos ingresos, es necesario algo más que un sistema que facilite el acceso y el seguimiento por parte de las elites. Los estados deben plantearse políticas que incentiven la actividad organizativa en el ámbito local y que pongan a disposición de la gente información y protección que les permita participar de una forma significativa. En otras palabras, la solución no consiste en que el Estado renuncie a sus responsabilidades, sino, por el contrario, en encontrar el modo de emplear su competencia burocrática y ejecutiva para complementar la capacitación política del pueblo.

de pagos puede que ni siquiera sepan de su existencia o que no actúen por miedo o por falta de medios para expresar sus quejas.

En los párrafos que siguen omitiré muchas reformas estructurales y sectoriales importantes para centrarme en las relacionadas con la transparencia y la responsabilidad pública¹. Estas reformas exigen un cambio sustancial en el funcionamiento del Estado, pero su costo presupuestario es inferior al de otro tipo de reformas. Es posible mejorar la legitimidad democrática y limitar la corrupción incrementando la información que el gobierno proporciona, así como facilitando y haciendo más eficaces la partici-

pios de comunicación pueden contribuir a ello aprovechando la mayor apertura del gobierno para recabar información, así como dando a conocer los esfuerzos públicos por participar en la elaboración de políticas y las quejas por trato injusto. Las decisiones públicas de alto nivel que afectan a contratos, concesiones y privatizaciones requieren un trato particular. Además de controles *ex-ante* del proceso de asignación de estos beneficios, es posible que sea necesario establecer un seguimiento *ex-post* en el que participen los perjudicados por acuerdos fraudulentos o corruptos. El fraude electoral y la corrupción constituyen un factor especialmente importante de debilitamiento de

1. Para una discusión más exhaustiva de las reformas basadas en la reformulación de los programas públicos, véase Rose-Ackerman 1999:39-88.

la democracia y un motivo de preocupación en aquellos países latinoamericanos donde se está implantando una vida política competitiva.

La información sobre las actividades del gobierno //

En muchos países latinoamericanos, el gobierno debería tanto ampliar la información que hace pública como apoyar la aprobación de una Ley de Libertad de Información que permita un mejor acceso de los ciudadanos y de la prensa a los documentos (no sólo en el ámbito federal, sino también en el estatal y el local). Debería establecerse una presunción de publicidad en lugar de una presunción de secreto. En algunos países, como Perú y México, estas reformas podrían adoptar como punto de partida el establecido por las anteriores administraciones al hacer pública la documentación presupuestaria y usar Internet para cierto tipo de compras públicas, pero aún queda mucho por hacer, en particular en el ámbito de la administración pública de los programas de gasto y de la normativa sobre individuos y empresas.

El problema de la responsabilidad por errores pasados, en particular por la violación de derechos humanos, se ha confundido en el debate popular con el de la responsabilidad y la transparencia actuales. Creo que lo mejor es separar ambas cuestiones: sea cual sea la postura de las nuevas administraciones con respecto a los delitos pasados, este asunto no debería interferir con su aproximación hacia una mayor apertura en el momento presente. Ciertamente esto puede resultar «incó-

modo» para las actuales administraciones, pero es exactamente lo que cabe esperar si hay algunos funcionarios corruptos, incompetentes o que no cumplen las normas. Por ejemplo, el editor de un periódico mexicano informó de que se estaban talando árboles en un terreno público. Intentó descubrir en el ámbito local quién tenía derecho a hacerlo y le dijeron que se trataba de información reservada. Su periódico también puso de manifiesto que algunas preguntas sencillas sobre el presupuesto resultaban difíciles de responder, aun cuando el presupuesto estuviera disponible en Internet². Su primer ejemplo es un caso evidente en el que la presunción debería decantarse en favor de la publicidad para permitir tanto la supervisión ciudadana como la de los medios de comunicación. El segundo ejemplo era algo malicioso, pero podría estar poniendo de manifiesto problemas más profundos de transparencia presupuestaria a pesar de las recientes mejoras.

La nueva administración mexicana ha propuesto una ley de libre acceso cuya aprobación se espera a finales de este año. Parece un avance, pero habrá de acompañarse de una reconsideración del tipo de información que se recaba y de las prácticas de publicación del gobierno. Incluso prescindiendo de un cambio formal de la legislación, los gobiernos pueden organizar sus archivos y poner más información en la red en un esfuerzo por mejorar la transparencia.

2. «In Mexico, Publisher Finds New Players But Old Secrecy», *New York Times*, 11 de junio de 2001.

La participación pública // Más allá de la mera disponibilidad de la información, se plantea el problema de si alguien hará uso de ella. El Estado debería complementar esta provisión de información garantizando la libertad de prensa y facilitando la organización y el financiamiento privado de grupos sin fines de lucro. Algunos grupos de vigilancia, como Transparencia Internacional, están empezando a desempeñar esta función de supervisión en ciertos países latinoamericanos. Estos grupos deberían recibir respaldo, sin que ello signifique socavar su independencia.

Sin embargo, el acceso a la información pública de los grupos organizados y de los medios de comunicación es sólo parte de la solución al problema. En los países que cuentan con una población numerosa, dispersa y de bajos ingresos, es necesario algo más que un sistema que facilite el acceso y el seguimiento por parte de las elites. Los estados deben plantearse políticas que incentiven la actividad organizativa en el ámbito local y que pongan a disposición de la gente información y protección que les permita participar de una forma significativa. En otras palabras, la solución no consiste en que el Estado renuncie a sus responsabilidades, sino, por el contrario, en encontrar el modo de emplear su competencia burocrática y ejecutiva para complementar la capacitación política del pueblo.

En ocasiones, el problema de la participación pública se halla profundamente arraigado, y la eficacia de dicha participación está limitada por el temor a la in-

timidación. Este problema, aunque sea obviamente más difícil de resolver que una política de expedientes públicos más abierta, debe recibir una atención prioritaria. Hace poco, por ejemplo, se planteó en México un caso que afectaba a agricultores de Guerrero, que protestaban por la tala ilegal de árboles tras la que, según ellos, había pactos corruptos entre los jefes políticos locales y el ejército³. El consiguiente conflicto, que condujo a la detención de varios agricultores, desencadenó acusaciones al ejército y los políticos locales de estar actuando al margen de la ley. Desgraciadamente, muchas de esas acusaciones serán difíciles de probar. En el futuro, las operaciones del gobierno deberán organizarse de manera que la participación pública se produzca antes de que se adjudiquen contratos y concesiones, y no después. Sin embargo, para que esta medida sea eficaz, los niveles superiores de gobierno deben impedir que los funcionarios lo cales actúen con impunidad, para que la gente no se sienta intimidada y tenga miedo. Todas las democracias latinoamericanas deben tener la seguridad de que los canales de participación están abiertos a los individuos que pertenecen a las capas inferiores de ingresos y de que el miedo a la intimidación se está combatiendo de una forma abierta y directa. Las tradicionales relaciones de interés entre políticos y elites locales por un lado, y entre políticos y ciudadanos por otro, operan en algunos ámbitos dificultando la participación independiente.

3. «A Farmer Learns About Mexico's Lack of the Rule of Law», *New York Times*, 27 de octubre de 2000.

Algunos ejemplos fuera de la región sugieren cómo deberían diseñarse estas políticas, aunque también ponen de manifiesto las dificultades que enfrentan las reformas que desafían intereses arraigados. En Nepal, un experimento en el ámbito de la prestación local de servicios involucró a la gente de la localidad mediante la difusión de información y una estructura de seguimiento viable. El resultado fue un radical incremento de la eficacia en función de los costos de los programas de ayuda y un notable aumento de la satisfacción de los clientes. Por desgracia, el intento por extender este programa a buena parte del país se frustró como consecuencia de que los beneficiados por el status quo hicieron valer su poder y viciaron las reformas (Meagher, Upadhyaya y Wilkinson, 2000). Otro estudio sobre Indonesia documenta cómo la corrupción y las prácticas deshonestas despilfarran los recursos de los proyectos locales de ayuda, y sugiere distintos mecanismos para implicar a los beneficiarios en el seguimiento de los programas recurriendo a las instituciones locales existentes, como los grupos musulmanes de oración de la localidad (Woodhouse, 2001). En Uganda, buena parte de la ayuda del gobierno central a las escuelas locales fue desviada por funcionarios de nivel medio. La solución consistió en informar a las asociaciones locales de padres y profesores de lo que cabía esperar, de modo que pudieran desempeñar una función de seguimiento (Reinikka y Svensson, 2001). Esto fue posible porque la herencia legada por unos gobiernos ugandeses muy débiles y sobornables había genera-

do un modelo de autoayuda parental al que se pudo recurrir en este contexto.

En América Latina se han llevado a cabo numerosos intentos tanto de involucrar a la población rural en el diseño y seguimiento de programas de desarrollo agrícola como de elevar la participación de los habitantes de las ciudades en la toma de decisiones pública. Los programas de desarrollo rural se diseñaron para mejorar la adecuación de los programas a las necesidades de los agricultores y para incrementar la asunción de responsabilidad por parte de sus beneficiarios (Das Gupta, Grandvoinet, Romani, 2000; Parker, 1995). En los proyectos urbanos, de los que el más famoso es el de Porto Alegre, en Brasil, el objetivo político explícito era incrementar la participación democrática frente a las estructuras clientelares existentes (Abers, 1998; de Sousa Santos, 1998). En uno y otro contexto, los proyectos que tuvieron éxito proporcionaron a los ciudadanos una mejor información acerca de lo que podía esperarse del gobierno y desarrollaron la capacidad de mantener bajo control a los funcionarios públicos. La corrupción y las prácticas deshonestas disminuyeron.

Las investigaciones que han analizado los resultados de los programas participativos sugieren que éstos exigen un prolongado compromiso de los gobiernos establecidos, además de ayuda técnica y organizativa. La gente que no está acostumbrada a ostentar poder político necesita tiempo para aprender a ejercerlo de forma responsable. Los estudios sobre la experiencia de Porto Alegre realizados por observadores favorables ponen de manifiesto los altibajos de un programa

que otorgó a las zonas rurales considerables facultades para establecer prioridades de gasto en el marco del conjunto de un presupuesto municipal. El programa es obra del ejecutivo municipal, que todavía debe seguir trabajando con el consejo ciudadano legalmente constituido (*Camera dos Vereadores*) para lograr la aprobación del presupuesto. Así pues, el caso de Porto Alegre plantea complejas cuestiones acerca del papel de los órganos parlamentarios formalmente elegidos frente a las iniciativas democráticas, de naturaleza informal, respaldadas por el poder ejecutivo. La controversia es consustancial a los procesos de participación ciudadana, en especial cuando pasan de la construcción de carreteras y alcantarillas a servicios más intangibles, como la cultura y los proyectos que afectan al conjunto de la ciudad.

No obstante, la rica gama de experiencias de ámbito tanto rural como urbano llama a la vez a la esperanza y a la modestia. Sugiere los factores que hay que tener en cuenta, pero difícilmente puede producir los «planes de actuación» o «mejores prácticas» preferidos por las organizaciones internacionales de crédito. Estos ejemplos sugieren que para que una asociación productiva entre los responsables de una reforma pública y las personas de bajos ingresos tenga éxito deben concurrir ciertos factores. Aunque las experiencias exitosas se han revelado difícilmente trasladables a otros lugares, sí pueden enseñarnos algo sobre cómo facilitar la participación ciudadana. Un estudio de 1998 da cuenta de que más de ochenta ciudades brasileñas han comenzado a adoptar alguna for-

ma de presupuestación participativa (de Sousa Santos, 1998), lo que sugiere que podríamos analizar estos esfuerzos para saber cuáles han funcionado bien y cuáles han fracasado. Tal y como concluyen los estudios de carácter más general sobre devolución, un mayor control local no se traduce necesariamente en un aumento de la transparencia y la responsabilidad (Das Gupta, Grandvoinet y Romani, 2000). En el escenario más pesimista, este tipo de políticas contribuyen únicamente a reforzar el poder de los patronos locales y de los intereses ya consolidados. El interés de los casos que hemos destacado más arriba estriba en que fueron explícitamente diseñados para resolver este problema y que, en ocasiones, han cosechado un éxito considerable.

Contratos, concesiones y privatizaciones

// En los últimos años, han salido a la luz en América Latina ciertos escándalos y prácticas dudosas relacionados con las privatizaciones, la contratación estatal, las concesiones públicas y el reflotamiento de empresas en quiebra, como los bancos. Deberíamos analizar por separado si hubo o no corrupción y si el actual régimen tiene o no la obligación de pagar por los errores cometidos por los gobiernos que le precedieron. Esta última cuestión ocupa en México un lugar central en el debate parlamentario sobre el reflotamiento de los bancos. Aunque simpatizo con la exigencia de que las pérdidas de los bancos no deberían trasladarse a los contribuyentes ordinarios, quiero dejar de lado esta cuestión y centrarme en la de si la sociedad y el Estado pueden aprender de los errores pasados

con vistas a diseñar las privatizaciones y asignar contratos y concesiones.

La ausencia de procesos y criterios de decisión transparentes puede abrir la puerta tanto al favoritismo como a la corrupción abierta y, en ocasiones, a ambos. Algunos de los procesos de privatización pasados llevados a cabo en América Latina recayeron sobre personas y familias bien relacionadas. A veces el gobierno cerraba el acuerdo de un modo que resultaba muy favorable para el inversionista privado y costoso para la sociedad (Manzetti, 1999). Aunque es posible que la peor parte de estos abusos sea materia pasada, la historia reciente sugiere la necesidad de formular políticas estatales claras contra este tipo de acuerdos «privilegiados» y de que los medios de comunicación estén atentos para sacarlos a la luz. También pueden adjudicarse contratos a gran escala a personas influyentes. Por mencionar un solo ejemplo, entre 1987 y 1994 se construyeron en México 43 autopistas privadas y 9 puentes de peaje con un costo de \$12.000 millones. En agosto de 1997, el gobierno concedió fondos de rescate por valor de \$7,500 millones (5 de ellos a bancos mayoritariamente mexicanos y 2,5 al Estado) y renacionalizó 23 autopistas y 2 puentes. Los comentaristas del momento sostuvieron que en algunos casos las crisis financieras se debían a estupidez (las carreteras eran demasiado extensas y los peajes demasiado altos) y en otros a corrupción, o a ambas cosas. Las empresas privadas perdieron \$3.250 millones, pero fueron parcialmente compensadas por

las tasas impuestas para la construcción de las carreteras⁴. La operación de rescate tuvo como desafortunada consecuencia enviar la señal de que el gobierno acudiría en rescate de los perdedores, con independencia de que fueran o no corruptos. En la medida en que los contratistas que pujaron en los acuerdos originales previeron que contarían con dicho apoyo, no sólo no resultaron ser estúpidos, sino listos.

La utilización del Estado como garante de acuerdos corruptos o desacertados deja sin fundamento los argumentos que defienden la prioridad de intervención del sector privado. Una alternativa es que los estados faculten a las personas o grupos que resulten perjudicados por operaciones con información privilegiada no transparentes para que puedan tratar de obtener una compensación, como ocurrió, por ejemplo, en el caso de una mina, fundición y refinería de cobre en el norte de México. En 1974, el gobierno expropió la tierra de un ejido para un proyecto coparticipado por los sectores público y privado. El proyecto fracasó en el decenio de los ochenta y se privatizó en 1988 en favor del inversionista privado, quien adquirió también en 1990 otra mina de propiedad pública. En una iniciativa poco frecuente, el ejido emprendió en 1991, guiado por un hacendado, una batalla legal por daños y perjuicios. La ley exige, al parecer, el pago de unos cánones a los afectados por una expropiación, y la Corte Suprema, representada por un tribunal de Sonora, anuló el decreto de expropiación. El gobierno ex-

4. «Mexico's Privately Run Highways Prove a Costly Failure», *New York Times*, 23 de agosto de 1997.

propió el terreno por segunda vez, acción que fue de nuevo anulada por la Corte, que ordenó que se devolviera el terreno que había dejado de pertenecer al gobierno. Sobre la base de esta decisión, el ejido negoció los daños⁵. Me gustaría saber cuál fue el resultado final. Por lo visto, la explotación cuprífera sigue funcionando, ya que así consta en posteriores artículos aparecidos en revistas de la industria minera⁶. Pero, ¿recibieron realmente alguna compensación los propietarios originales? ¿Abrió este caso una tendencia entre los colectivos afectados por apropiaciones ilegales para lograr una compensación o se trata de un caso excepcional, liderado por un individuo particularmente batallador? ¿Significa este caso que los tribunales mexicanos se están haciendo más independientes del resto del gobierno y de los poderosos intereses privados, o es simplemente una anomalía? En los países donde el poder judicial es independiente, honesto y competente, este tipo de juicios puede constituir una vía para hacer que los gobiernos asuman su responsabilidad, y los reformadores podrían plantearse este tipo de objetivos. Pero en América Latina este objetivo resulta menos plausible, porque los tribunales no constituyen un contrapeso respetable para el resto del gobierno. La reforma del poder judicial debería ser prioritaria en muchos países, pero si las actuales circunstancias políticas no permiten llevarla a cabo, deberían buscarse conductos alternativos para canalizar las quejas públicas.

El objetivo no consiste sólo en otorgar poderes a los pobres y los desfavorecidos. En ocasiones, la gente común puede soportar costos evidentes, como en el mencionado ejemplo del ejido. Sin embargo, en muchos otros casos, aunque una parte desproporcionada de los costos recaiga sobre los ciudadanos, es posible que éstos no tengan ni siquiera conocimiento del problema, y mucho menos que dispongan de los recursos y las capacidades necesarios para oponer estas actuaciones. En estos casos es especialmente importante la labor de los organismos de control de elite, como Transparencia Internacional y otros grupos semejantes; sin embargo, sólo podrán llevarla a cabo si tienen un acceso regular a la información y si existe un foro para plantear las quejas y lograr que se tramiten.

La reforma electoral // Parece que la integridad de los procesos electorales está mejorando en muchos países latinoamericanos. En algunos de ellos existen comisiones electorales con una sólida reputación de integridad en la supervisión de la celebración de elecciones tanto en el ámbito estatal como en el federal. Éste es el caso de países como México, Perú y Costa Rica. Este éxito es esperanzador y puede servir de modelo para otro tipo de reformas reguladoras que tratan de establecer organismos independientes. Si un organismo independiente tiene éxito, es posible que otro dedicado a velar por la responsabilidad y la integridad públicas también lo tenga. En países con escasa tradición de órganos reguladores inde-

5. «Dispossessed Farmers Take Shine off Mexican Copper Recovery», *Financial Times*, 23 de abril de 1998.

6. Véase, por ejemplo, «A Revolution in Copper Recovery», *Mining Magazine*, mayo de 2000.

pendientes y apolíticos, la experiencia de las comisiones electorales puede servir de modelo.

Evitar el fraude el día de las elecciones es sólo parte de la tarea de las comisiones electorales que, además de supervisar la celebración de las elecciones, juegan también un papel decisivo para garantizar la integridad del sistema de financiamiento de la campaña y controlar los conflictos de intereses. La búsqueda legítima de fondos y votos puede traspasar fácilmente la línea y devenir corrupta si proliferan acuerdos de contrapartida. Por lo tanto, las comisiones electorales nacionales deben tener como mínimo capacidad para recabar información sobre las fuentes de financiamiento de los candidatos. No obstante, en ausencia de normas claras para resolver los conflictos de intereses, los políticos pueden repartir los beneficios de las leyes que ellos mismos aprueban sin ni siquiera violar las normas. De ahí que no baste con la mera creación de una comisión. Muchos países latinoamericanos tienen que reconsiderar las débiles restricciones a los conflictos de intereses que se aplican a políticos y altos cargos. Además, estos países deberían revisar sus sistemas de financiamiento de las campañas, incluida la normativa sobre revelación de las fuentes de financiamiento. Tanto los titulares de los gobiernos como sus opositores políticos tienen que estar dispuestos a cooperar en las tareas de recopilación de información vinculadas a conflictos de intereses y al financiamiento de las campañas. Como en el caso de la proposición de leyes de libertad de información, gobiernos y legisladores pueden mostrar su buena fe

revelando esta información de forma voluntaria.

En Estados Unidos, los candidatos deben enfrentar en cada proceso electoral la compleja normativa del país, y la legislación de los Estados Unidos no es un modelo recomendable ni en lo que se refiere a la supervisión electoral ni en lo que respecta a la restricción del papel del dinero en la política. Ciertamente, tanto en los Estados Unidos como, probablemente, en buena parte de América Latina, es necesario clarificar las normas tanto para hacer posible la obtención legal de fondos como para evitar que los políticos sean demasiado dependientes de partidarios adinerados. Una normativa demasiado restrictiva no hará sino fomentar las donaciones ilícitas por parte de los financiadores. Una solución es aumentar el financiamiento público y limitar a la vez las contribuciones privadas. En los Estados Unidos, el financiamiento público es muy escaso, y en los países latinoamericanos, que poseen una menor capacidad fiscal, no es fácil incrementar el actual nivel de ayudas. En América Latina, sin embargo, el número cada vez mayor de campañas electorales que entran en la era moderna de los medios electrónicos y una elevada participación forzarán a los gobiernos a enfrentar directamente este problema. Será necesario considerar la aprobación de normas más rigurosas sobre los conflictos de intereses y el financiamiento público de las campañas electorales.

Conclusiones // La corrupción nunca podrá erradicarse totalmente. En condiciones realistas, reducir la corrupción

a cero resulta sencillamente demasiado caro. Es más, una estrategia encaminada únicamente a prevenir la corrupción puede afectar negativamente a las libertades individuales y los derechos humanos. Este tipo de estrategia puede dar lugar a un gobierno rígido y poco sensible. De ahí que el objetivo no sea tanto lograr una rectitud total como mejorar sustancialmente la honestidad y, por lo tanto, la eficiencia, justicia y legitimidad política de los gobiernos.

Por lo general, la corrupción está asociada a funcionarios públicos indignos de confianza y deshonestos. Su causa subyacente es la búsqueda por ambas partes de la transacción de un beneficio económico privado. Supone traicionar la confianza pública. La corrupción puede controlarse reduciendo los beneficios y elevando los costos de transacciones corruptas concretas. También puede controlarse indirectamente imponiendo límites al poder político y modificando las actitudes públicas respecto al ejercicio de ese poder. Estas notas se han centrado en estas estrategias, que implican dar a las personas y los grupos una vía para canalizar sus quejas sobre la mala prestación de servicios públicos y ser compensados por la misma. Y lo que es más importante, persiguen involucrar directamente a los ciudadanos en la toma de decisiones sobre qué debería hacer el gobierno. Para cooperar con dichas actuaciones, el gobierno suministra información y ayuda técnica, los medios de comunicación y el público expresan las quejas, y las organizaciones privadas y los individuos presionan en favor de la responsabilidad pública.

El objetivo es aumentar la apertura del gobierno, haciendo que éste sea más vulnerable al descontento popular. Por esta razón, muchos regímenes, incluso aquellos nominalmente democráticos, pueden contemplar con recelo estas políticas. Éstas son, sin embargo, un freno crucial para la corrupción y para otras formas de prácticas deshonestas que pueden surgir cuando los funcionarios están al margen de la supervisión popular. Una vía para lograr un Estado más fiable consiste en crear instituciones cuyos funcionarios puedan ser objeto de investigaciones criminales por prevaricación. Las exigencias organizadas de responsabilidad por parte de ciudadanos escépticos a la vez que bien informados alentarán la fiabilidad de dicho Estado. Con independencia de que se apliquen otras políticas, sostengo que las democracias latinoamericanas pueden avanzar en su lucha contra la corrupción y las prácticas deshonestas concentrando sus esfuerzos en el desarrollo de vías mejores y más efectivas de participación y responsabilidad públicas. Esto no sólo significa un mejor acceso para las elites, sino más concretamente, medidas más eficaces para que todos los ciudadanos tengan voz y para controlar el comportamiento de los funcionarios públicos sin miedo a las represalias. El objetivo no es sólo lograr un gobierno más honesto, sino además un gobierno cuyas políticas sean más sensibles a las demandas públicas. //

Referencias

- ABERS, Rebecca, "From Clientelism to Cooperation: Local Government, Participatory Policy, and Civic Organizing in Porto Alegre, Brazil", *Politics and Society* 26, pág. 511-537 (1998).
- DAS GUPTA, Monica, Helene Grandvoinet y Mattia Romani, «State-Community Synergies in Development: Laying the Basis for Collective Action», Borrador del Banco Mundial, Washington D.C., 2000.
- DE SOUSA SANTOS, Boaventura, «Participatory Budgeting in Porto Alegre: Toward a Re Distributive Democracy», *Politics and Society* 26, pág. 461-510 (1998)
- MANZETTI, Luigi, *Privatization South American Style*, Oxford: Oxford University Press, 1999.
- MEAGHER, Patrick, Kumar Upadhyaya y Betty Wilkinson, «Combating Rural Public Works Corruption: Food-for-Work Programs in Nepal», Documento de trabajo N° 239 del IRIS Center, Universidad de Maryland, College Park MD, febrero de 2000. Disponible en <http://www.iris.umd.edu/publications.asp>.
- PARKER, Andrew N., «Decentralization: The Way Forward for Rural Development?», Trabajo de Investigación de Políticas N° 1475, Banco Mundial, Departamento de Agricultura y Recursos Naturales, Washington D.C., junio de 1995.
- REINIKKA, Ritva y Jakob Svensson, «Explaining Leakage of Public Funds», documento presentado en el taller de trabajo sobre «Corrupt Exchanges: Empirical Themes in the Politics and Political Economy of Corruption», Zentrum fuer interdisziplinäre Forschung, Universidad de Bielefeld, 18-19 de mayo de 2001.
- ROSE-ACKERMAN, Susan, *Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform*, Cambridge UK: Cambridge University Press, 1999.
- WOODHOUSE, Andrea, *Fighting Corruption in Community Development: Indonesia's Kecamatan Development Program*, documento elaborado para el Banco Mundial, Washington D.C., julio de 2001.