

Las Administraciones Públicas de América Latina frente al desafío de la corrupción

Mesa: Gobierno e Instituciones Políticas en el MERCOSUR

Planteo General del Tema:

Según Mariano Grondona¹, la corrupción es casi imposible de comprobar, pues es este un fenómeno que se caracteriza por lo furtivo. Rara vez se prueba, aunque casi siempre se lo sospecha. Podríamos decir, entonces, basándonos no sólo en encuestas varias sino en los temas que hoy privilegian los medios de comunicación, que en Argentina la gente sospecha un estado de corrupción.

Una situación semejante es propia de países anacrónicos, donde la lealtad a la Nación y la supremacía del Estado no han reducido aún la indisciplina del familismo. ¿Puede, sin embargo, definirse así a la Argentina? Si examinamos nuestro pasado, no encontraremos que el familismo haya sido siempre un rasgo constitutivo del desarrollo de nuestra historia, sino más bien que el actual estado de cosas implica una recaída en una situación de la cual habíamos salido.

Si recordamos los Gobiernos de Bartolomé Mitre, Carlos Pellegrini o Hipólito Yrigoyen, los funcionarios públicos tenían un alto prestigio y un muy buen sueldo. En la década del '30, un Concejal se suicidó porque se supo que había recibido una coima.

Aún en los años sesenta, pese a que ya habían existido casos de corrupción, Argentina era –dentro de la América Latina–, un Estado bastante “honesto”. Entonces, debemos preguntarnos qué fue lo que sucedió para que hoy nos encontremos, en casi todos los Estados de América Latina, un estado de sospecha generalizada. Y la pregunta se vincula con los interrogantes que despierta la situación económica de la región.

Es posible enfrentar estos problemas, no obstante. Y nuestra hipótesis de trabajo se basará en el hecho de que con un firme control ciudadano es posible controlar la corrupción administrativa. Asimismo, ese control ciudadano debe hacerse constar a través de definiciones políticas básicas, clave, de la sociedad, tales como transparentar la selección y elección de los magistrados y funcionarios judiciales, independizándolos totalmente de los poderes políticos, de forma tal que puedan perseguir y condenar a quienes ejecutan episodios de corrupción sin ningún tipo de presión, amenaza o advertencias por parte de quienes gobiernan.

Debemos decir, de todas formas, que ninguna persona o sociedad es esencialmente corrupta, y siempre existe la posibilidad de que el sistema, a través de una reacción, vuelva

¹ Mariano Grondona, “La Corrupción”, Editorial Planeta, Buenos Aires, 1993.

a encauzarse hacia el “bien común”. La corrupción es un dato cultural cambiante que se puede combatir, y eso ya ha sido demostrado por Estados tales como Gran Bretaña o Italia.

Algunos antecedentes regionales

La República del Brasil vivió en carne propia un episodio de corrupción que terminó lesionando gravemente a las instituciones políticas del país durante la Presidencia de Fernando Collor de Mello. El 29 de Diciembre de 1992, Fernando Collor de Mello renunció a la Presidencia de Brasil con el fin de evitar la inhabilitación política de ocho años a la que el Senado –que lo juzgaba por diversos cargos de corrupción- se disponía a condenarlo. Collor de Mello, primer Presidente brasileño electo por el voto popular desde el fin del régimen militar, había construido su prestigio presentándose como un cruzado de la lucha contra la corrupción. Como alcalde de Maceió y Gobernador de Alagoas, se hizo famoso por sus batallas contra los “marajaes”, como se llama a los funcionarios que cobran varios sueldos estatales. Tal era la virtuosa imagen pública que sustentó su triunfo en las elecciones presidenciales de 1989.

Dos años después, el escándalo comenzó a salpicar el entorno del ahora ex Presidente. Su esposa Rosane, presidenta de la Obra Nacional de Caridad y los Ministros de Salud y Defensa, debieron renunciar a sus cargos, acusados de malversar fondos públicos. La bomba final estalló en Mayo de 1992, cuando Pedro Collor, hermano menor del ex Presidente, convocó una conferencia de prensa y denunció la estructura de tráfico de influencias en el Gobierno brasileño, que administraba el empresario Paulo César Farías, ex tesorero de la campaña presidencial.

Las investigaciones realizadas por una Comisión Parlamentaria y la Policía Federal resultaron en múltiples documentos con pruebas de que, a través de diversos mecanismos, Farías había derivado unos trescientos cincuenta millones de dólares, producto del tráfico de influencias, al Presidente Collor y su familia. El informe en cuestión proveyó las bases para que pidiera al Congreso el Juicio Político del Primer Mandatario.

Pese a que Brasil era considerado un Estado “poco principista” –se decía que peor aún que Argentina-, fue en Brasil donde cientos de miles de ciudadanos, sacudidos por la indignación moral, invadieron las calles pidiendo el Juicio Político de su Presidente.

Esto nos marca una importante situación, un interesante indicio de que cuando la población, el ciudadano común, decide involucrarse, la corrupción queda arrinconada, cerca-

da, y las propias instituciones deben llevar adelante la investigación, el juicio y la condena.

Ni hablar del caso del ex Presidente Carlos Andrés Pérez de Venezuela, en escándalos que involucraron a su partido y que terminó con él destituido, o el Paraguay de los “Barones” que ligaron el interés de sus empresas privadas al del Estado, involucrándose en negocios reñidos con la ética pública. En este contexto, el Uruguay parece ser una “rara avis”.

Relación Corrupción - Desarrollo

La corrupción no tiene la misma configuración en los países desarrollados que en los subdesarrollados. Por el momento, digamos que los expertos en el tema coinciden en que en los países desarrollados la corrupción es mínima en la Justicia y en los cuadros medios y bajos de la administración pública, pero puede alcanzar un nivel relativamente importante en los altos cargos. En 1992, Japón dio un ejemplo de esto, cuando Shin Kanemaru, líder del partido gobernante Demócrata Liberal, tuvo que renunciar debido a una contribución ilegal de cuatro millones de dólares que había recibido para su campaña. Hay diversas razones que explican este estado de cosas: los altos cuadros son más difíciles de controlar, poseen más recursos e influencias, existen redes de intereses que los involucran. Es importante destacar, sin embargo, que la administración estatal en los países económicamente desarrollados conforma un cuerpo básicamente sano.

En los Estados subdesarrollados, por el contrario, la corrupción es intensa tanto en los estratos altos como en los medios y bajos; está infectado todo el Estado. Comienza con el policía que pide una coima para no multar una infracción en el tránsito y sigue con los funcionarios de la Aduana que cobran para ignorar las leyes impositivas y asciende hasta contaminar las conductas de los altos funcionarios.

Diríamos, entonces, que mientras en los Estados desarrollados hay “actos de corrupción”, en los Estados subdesarrollados existe un “estado de corrupción”, donde los ilícitos suelen ser casi abiertos, casi evidentes, porque no existen expectativas de castigo y más bien se da por sentada la impunidad.

En cambio, quien estuviese dispuesto a cometer un acto de corrupción en un Estado desarrollado sabría que, además del obvio castigo penal, lo espera una sanción social, cuando no familiar.

Lo que antecede nos lleva a otra diferencia interesante entre dos niveles morales. Cuando en un Estado donde no reina el estado de corrupción se investiga a alguien, es para

juzgarlo y, si corresponde, castigarlo. Se trata de acciones localizadas: cuanto menos son los que cometen hechos de corrupción, es más fácil percibirlos. En los Estados donde hay estado de corrupción, en cambio, la investigación en sí misma es entendida como una persecución. Desde el momento en que se da por supuesto que todos son culpables de algo, desde el Primer Mandatario hasta el ciudadano que evade impuestos, cuando se investiga a una persona en particular ésta se pregunta, con alguna razón: ¿por qué a mí? Siente la investigación como una discriminación.

Otra característica de los estados de corrupción es que generalmente se investiga el pasado: el Gobierno que llega indaga al que se fue. Por lo que respecta a Argentina, el antecedente de este hábito puede encontrarse en los Juicios de Residencia, figura del antiguo derecho español. La investigación retroactiva se convirtió en Argentina, así, en consecuencia de la derrota política.

El ejemplo contrario lo podemos encontrar en Estados Unidos, cuando en el “Caso Watergate”, el Presidente Richard Nixon fue investigado durante el ejercicio de su función. En Argentina se investiga al que perdió el poder; en Estados Unidos se investigó al que ejercía el poder. Esa es una diferencia importante entre Revancha y Control.

Para ir concluyendo con este ítem, podemos decir, además, que en los Estados desarrollados, la corrupción política es casi siempre ocasional: el pecador cae porque, según la frase de James Wilson, es un “hombre ordinario frente a una tentación extraordinaria”. En los Estados subdesarrollados, la corrupción no se vive como una ocasión sino como una vocación: con frecuencia no se ingresa en la política o en la Administración Pública con un deseo de servicio que quizás sea desvirtuado por alguna tentación, sino con la intención deliberada de enriquecerse.

Cuanto más pobre es el Estado, es más probable la corrupción como estado y como vocación, porque no existen otras alternativas para enriquecerse. Según estudiosos del tema, África es el continente más corrupto². Allí la política es casi la única manera de hacer dinero. A medida que se sube en la escala del desarrollo, las oportunidades de hacer dinero al margen de la política se multiplican.

En la Europa escandinava, Suiza y el Reino Unido, hay un índice muy bajo de corrupción³ y, cuando ocurre algún caso, existe un índice muy alto de detección y castigo. En

² Ver informes de Transparencia Internacional.

³ Ver informes de Transparencia Internacional.

Estados Unidos, en cambio, el índice de corrupción sube sustancialmente, pero el índice de detección y castigo sigue siendo alto.

Fortaleza del Estado y su relación con la corrupción

No podemos caer en el error de pensar que un Estado desarrollado tiene un nivel más bajo de corrupción que uno subdesarrollado porque el desarrollo genere, de por sí, una moral pública diferente; podría decirse, más bien, lo contrario: algunos países se han desarrollado porque consiguieron construir una moral pública.

Cuando un Estado se encuentra en estado de corrupción, el Estado deja de ser tal. En lugar de una estructura severa que hace cumplir las leyes, se convierte cada vez más, a medida que se profundiza la impunidad, en una organización semidelictiva. Mientras un Estado cuya ética pública es sólida es un Estado duro, aquel penetrado por la corrupción es un Estado débil o blando.

La Legitimidad de la Administración Pública⁴

La cuestión de la legitimidad es uno de los problemas de investigación clásicos de la Ciencia Política. Afirmar que la estabilidad de los sistemas políticos depende, entre otros factores, de su legitimidad, es una premisa ampliamente aceptada por la comunidad científica. Ahora bien; plantearse la legitimidad de la administración es un problema más delicado.

Cabría preguntarse si la Administración necesita o no legitimarse, o cuál es la relación – si es que existe- entre la legitimidad del sistema político y la de la administración pública. Una vez más, la clásica dicotomía entre política y administración, y las consecuencias que ésta implica, dificulta ofrecer una respuesta sencilla a estas preguntas.

Digamos por comenzar que el concepto de legitimidad ocupa un lugar central en la sociología de la dominación de Weber. Para él, quien ejerce la dominación, siente la necesidad de autojustificarse, de considerar como legítima su situación de dominio o ventaja. Afirma que “la subsistencia de toda dominación...se manifiesta del modo más preciso mediante la autojustificación que apela a principios de legitimidad”⁵.

Luego, establece tres tipos ideales de dominación legítima, exponiendo para cada uno de ellos los “motivos jurídicos”, esto es, los motivos en los que basar la legitimidad. Así, se proporciona una buena argumentación de uno de los planos de análisis para comprender el problema de la legitimidad: los motivos jurídicos de la dominación.

⁴ Seguiremos en este ítem a Rafael Bañón y Ernesto Carrillo, “La Nueva Administración Pública”, Alianza Universidad Textos, Madrid.

⁵ Max Weber, “Economía y Sociedad”, Fondo de Cultura Económica, Méjico, 1979.

En definitiva, la Administración depende del sistema político y basa éste su autoridad en normas racionales estatuidas correctamente en cuanto a su forma; así, la necesidad de legitimidad de la Administración es reducida y dependiente. Más allá de la solidez de Max Weber, su análisis en este punto nos parece insuficiente.

Podemos ir concluyendo respecto de este punto manifestando que la Administración Pública necesita legitimarse, pues cualquier organización necesita justificarse y la Administración no es una excepción. Para ello dispone de dos líneas argumentales: una relativa a su ubicación en el sistema de dominación que le confiere legitimidad de carácter institucional derivada de la legitimidad del sistema político; y otra referida al papel del Estado en la Economía, que le proporciona una legitimidad vinculada a la generación de rendimientos para corregir los fallos del mercado.

De lo que antecede colegimos también que la legitimidad del sistema político depende en parte de la Administración⁶, pues ambas son interdependientes y no podemos quedarnos con el concepto weberiano manifestado “supra”.

Todo lo expuesto nos permite arribar a las siguientes conclusiones primarias:

- La Administración para ser legítima necesita de un sistema político legítimo; los sistemas políticos ilegítimos no pueden contar con una Administración legítima;
- No basta con que el sistema político sea legítimo para que su Administración sea legítima; ésta puede experimentar pérdidas de legitimidad que de mantenerse de forma prolongada y acusada pondrían en cuestión la legitimidad del sistema político;

Es que la Gestión Pública es algo más que la mera articulación de respuestas a las necesidades individuales de los ciudadanos; tiene que ver también con la pluralidad, la participación, la rendición de cuentas y el control de riesgos.

La Responsabilización en la Gestión Pública

Podemos decir que son múltiples los desafíos que los países latinoamericanos deberán enfrentar en este Siglo XXI. Crear condiciones macroeconómicas para el crecimiento sustentable, corregir las enormes desigualdades sociales, definir la inserción estratégica en el orden internacional y establecer las disposiciones que propicien la cooperación en el plano regional, son todos problemas de gran envergadura que exigirán aprender de los errores del pasado y abrir las puertas para un futuro mejor. Este conjunto de desafíos se

⁶ M. Holden, “Political Power and the Centrality of Administration”, Annual Meeting de la Asociación Americana de Ciencia Política, 31 de Agosto-3 de Setiembre de 1995, Chicago.

presenta precisamente cuando los Estados nacionales se encuentran sustancialmente debilitados en razón de una serie de transformaciones económicas, sociales y políticas ocurridas en el capitalismo contemporáneo. Por otra parte, la respuesta neoliberal basada en el Estado mínimo, no ha resuelto los principales problemas de acción colectiva de las naciones y comunidades. Es, por lo tanto, necesario constituir un nuevo patrón de gobernabilidad que, en el caso de los Estados latinoamericanos, contemple, al mismo tiempo, los temas de su reconstrucción y de la consolidación de sus Democracias.

Esta nueva gobernabilidad dependerá, en primer lugar, del fortalecimiento de las capacidades institucionales del Estado, actor principal en la organización y coordinación de la acción colectiva⁷.

Para reconstruir la Gestión Pública, el Estado debe redefinir sus funciones y su forma de actuación, además de incrementar la capacidad de gestión estatal mediante la profesionalización de la burocracia estratégica, el fortalecimiento de sus instrumentos gerenciales y el mejoramiento de su desempeño en la elaboración de políticas. Sin embargo, la realización de modificaciones en el aparato administrativo no es suficiente. Es imprescindible la recuperación de las bases de legitimidad y de la eficacia social de la acción gubernamental, es decir, de la gobernabilidad de los Estados.

La gobernabilidad es, por lo tanto, más que la simple reinención del Gobierno; es también la reinención del comportamiento del Estado con la sociedad y del propio papel de ésta⁸. No se trata, sin embargo, de cualquier gobernabilidad; lo que se busca es una gobernabilidad democrática, orientada por la tarea de consolidar la democracia en América Latina.

En ese sentido, el desafío de la gobernabilidad democrática en América Latina es hacer la gestión pública más efectiva en términos de los resultados de las políticas y más responsable en relación con los ciudadanos.

El valor y los mecanismos de la responsabilización serán fundamentales para la construcción de una nueva gobernabilidad democrática en América Latina. La responsabili-

⁷ La definición del concepto de capacidades institucionales del Estado se encuentra en el informe del Banco Mundial, 1997.

⁸ Según Prats i Catalá (“Servicio Civil y Gobernabilidad Democrática”, Instituto Internacional de Gobernabilidad, Madrid, 1998), “la gobernabilidad se refiere a la capacidad de una determinada sociedad para enfrentar positivamente los desafíos y oportunidades que se plantean en determinado momento. Gobernabilidad no es, entonces, estabilidad política, sino creación de condiciones para reconocer y enfrentar colectivamente los desafíos y las oportunidades de cada época”.

zación es aquí entendida como un valor que debe guiar a los Gobiernos democráticos: la rendición de cuentas a la sociedad.

La responsabilización forma parte de un sistema más amplio, el régimen democrático, cuyo objetivo supremo es el de garantizar la soberanía popular (el poder emanado del Pueblo), y que se estructura, básicamente, a través de las elecciones, el control vertical de la población sobre los gobernantes, que ocurre de tiempo en tiempo. Por su parte, en los últimos siglos se fueron creando instrumentos para controlar y fiscalizar a los Gobiernos en el intervalo entre las elecciones, que permiten aplicarles sanciones cuando incumplen las leyes, incurren en actos de corrupción e, incluso, en el caso en que se desentienden de las promesas emitidas en la circunstancia electoral. Estos mecanismos constituyen las formas de garantizar la responsabilización ininterrumpida de los Gobiernos.

En un primer momento histórico, se utilizaron controles parlamentarios y procedimentales como forma de evitar la tiranía y la corrupción de los gobernantes. Más recientemente, con la crisis del Estado y la necesidad de mejorar su desempeño, se crearon también mecanismos para fiscalizar la elaboración y los resultados de las políticas públicas, mediante instrumentos provenientes de la nueva gerencia pública. Y, finalmente, ha aumentado el número de formas de participación social en términos de control y de cogestión de los servicios públicos.

Todos estos mecanismos de responsabilización son fundamentales para que la gerencia pública latinoamericana cumpla con el desafío de mejorar su desempeño, y al mismo tiempo, de relegitimar la acción gubernamental frente a la sociedad. Esto debido a que, en lo esencial, el valor de la responsabilización tiene por objeto republicanizar el sistema político, actuando contra los antiguos patrones clientelistas y patrimonialistas que han marcado la historia política de la región, los cuales constituyen obstáculos tanto para el incremento de la eficiencia estatal como para la democratización de las relaciones entre el Estado y la sociedad. Las reformas orientadas para la responsabilización evitan, igualmente, la adopción de la visión tecnocrática que predominó en la primera ronda de reformas en América Latina, cuyos resultados condujeron más a reforzar una burocracia auto-referenciada que a republicanizar la esfera pública.

La responsabilización, además, utiliza sus instrumentos para controlar el poder de los gobernantes y limitarlos a partir de la lógica de los “checks and balances”. En el caso de los presidencialismos latinoamericanos, el Poder ejecutivo ha obtenido una gran auto-

nomía con relación a los otros poderes, aumentando su poder de gobernar por decreto y reforzando así las características de delegación del sistema⁹. El remedio para esto se encuentra, en gran medida, en los mecanismos de responsabilización horizontal, tales como el control parlamentario, las auditorías financieras externas y la acción de los promotores públicos y del Poder Judicial. Es importante enfatizar que tales mecanismos se encuentran en la actualidad poco desarrollados en la mayoría de los Estados de la región.

Redefinición de Responsabilización en la Administración Pública Latinoamericana

El concepto de responsabilización se origina en los Estados anglosajones, tornándose central en la historia política de los Estados Unidos. Significa, precisamente, que el Gobierno tiene la obligación de rendir cuentas a la sociedad. La realización de este valor político depende de dos factores: primero, de la capacidad de los ciudadanos para actuar en la definición de las metas colectivas de su sociedad, ya que una fuerte apatía de la población respecto de la política hace inviable el proceso de responsabilización; en segundo lugar, es necesario construir mecanismos institucionales que garanticen el control público de las acciones de los gobernantes, no sólo mediante las elecciones, sino también a lo largo del mandato de los representantes. En este sentido, haremos énfasis en el aspecto institucional y en sus efectos sobre la participación de los ciudadanos en la esfera pública¹⁰.

Como quedó dicho, la responsabilización se inserta en un sistema más amplio, el régimen democrático moderno, cuyos principios centrales son la soberanía popular (el poder emana del Pueblo), y el control de los gobernantes por los gobernados. Es para responder a estos dos principios que, en el curso de los dos últimos siglos, las elecciones – control vertical de los Gobiernos- se convirtieron en el aspecto central de la democracia, en el principal instrumento de responsabilización de los gobernantes frente a sus ciudadanos. Sin embargo, el buen desempeño democrático no se asegura sólo por la mera realización del proceso electoral. En primer lugar, porque los resultados de la competencia política están fuertemente influenciados por la elección de las instituciones políti-

⁹ Una buena caracterización del ejecutivismo presente en los presidencialismos latinoamericanos se encuentra en la obra de G. Soares, “programas de Estabilizaçã e presidencialismo imperial: Argentina, Brasil e Peru”, Revista de Estudios Históricos, 10,20. Fundação Getulio Vargas, Río de Janeiro.

¹⁰ Robert Dahl (“Dilemmas of pluralist democracy – autonomy versus control”, Yale University Press, New Haven, 1989) demuestra que el éxito de la responsabilización sólo puede ser medido si las formas de control son intencionales, vale decir, si fuesen institucionalizadas. Es por eso que optaremos por privilegiar el estudio institucional de la responsabilización.

cas, entre las cuales se destacan los sistemas electoral y partidista, el financiamiento y el control judicial de la honradez de las campañas, y la distribución de poder entre el ejecutivo y el Legislativo.

En segundo lugar, cabe poner de relieve que incluso siendo el punto principal y de partida del sistema de responsabilización, el proceso electoral en sí mismo no ofrece instrumentos que obliguen a los políticos a cumplir las promesas realizadas en la campaña. De este modo, los ciudadanos solamente podrán evaluar el desempeño de sus representantes en las elecciones siguientes, realizando un cálculo retrospectivo. Si la idea de la responsabilización se refiere a la rendición de cuentas continua de los gobernantes, entonces es necesario que existan formas de fiscalizarlos en el transcurso de sus mandatos mediante la aplicación de sanciones antes de la próxima contienda.

Los mecanismos de responsabilización deben evitar la confirmación de la célebre frase de Rousseau: “el Pueblo es soberano en el momento de la votación y deja de serlo al día siguiente”. La fiscalización de los Gobiernos debe ser ininterrumpida, con controles burocráticos, políticos, sociales y, más recientemente, mediante la transparencia y la evaluación de los resultados de las políticas gubernamentales.

La responsabilización actúa también –y esencialmente-, para impedir el abuso de poder e incluso la corrupción, y en este sentido, incorpora elementos liberales y republicanos al sistema democrático en el que se encuentra inserta¹¹. En términos liberales, el postulado de la limitación del poder se concreta por medio de los “checks and balances”, como fueron imaginados por Madison, puesto que establecen un control recíproco entre los poderes, llevándolos a tener que justificar constantemente ante la sociedad la legitimidad de sus acciones. El punto de vista republicano parte del supuesto de que el respeto a la ley y a la cosa pública por parte de los gobernantes es primordial para el buen funcionamiento del sistema político. Los instrumentos republicanos por excelencia son los Tribunales o las Auditorías independientes de cuentas, los que obligan a los Gobiernos a rendir cuentas regularmente y ante una instancia pública –en algunos países, con participación de miembros de asociaciones de la sociedad civil-, y los controles judiciales, fundamentales en el combate contra las prácticas ilícitas de políticos o burócratas.

Entre los controles procedimentales clásicos, se destacan la actuación del Poder Judicial para garantizar los derechos de los ciudadanos frente a los gobernantes, la fiscalización

¹¹ Guillermo O’Donnell, “Accountability horizontal e novas poliarquías”, Revista Lua Nova, 44 Cedec, São Paulo, 1998.

del manejo de los recursos públicos y, cada vez más, la acción de promotores públicos en el control de los políticos. En el segundo tipo de responsabilización, el Poder Legislativo realiza los “checks and balances” del Poder Ejecutivo, supervisándolo en lo que se refiere no sólo a la legalidad de los actos sino también en lo que respecta a las promesas de la campaña, incluyendo también nuevas demandas surgidas en la sociedad en el período post-electoral. En un primer momento histórico, se utilizaron en menor escala los canales de participación social –en lo que se destaca la experiencia de la política local norteamericana- y los instrumentos para acrecentar la transparencia gubernamental como el Defensor del Pueblo, originado en el Ombudsman de los países nórdicos.

Estos tres mecanismos de responsabilización, en grados diferentes, tuvieron un marcado desarrollo en las democracias posteriores a la Segunda Guerra Mundial y, sumados a la inclusión de instrumentos relativos al mérito en la burocracia, fueron fundamentales para disminuir la corrupción, aumentar la fiscalización sobre los gobernantes y fortalecer el régimen democrático. A pesar de este éxito, esos mecanismos de responsabilización se consolidaron institucionalmente, en la mayoría de los casos, en un momento de expansión del aparato estatal y, en este contexto, no pudieron evitar que determinados espacios de acción gubernamental escapasen al control de la sociedad y de sus instituciones representativas. La exacerbación del corporativismo, el incremento de la lógica de búsqueda de beneficios particulares entre los políticos y los funcionarios públicos, además del aislamiento burocrático causado por la concepción tecnocrática de buena parte de la alta burocracia pública, fueron fenómenos que se incrementaron hacia finales de la década de los sesenta y comienzos de la década de los setenta, poniendo en riesgo el principio de responsabilización de los gobernantes frente a la sociedad.

Además de tener en cuenta tales fenómenos, la lógica del funcionamiento de la responsabilización debe ser discutida actualmente a partir de tres grandes cambios iniciados entre finales de la década de los setenta y principios de la de los ochenta. El primero se refiere a la crisis del modelo de Estado instaurado en la post-guerra; el segundo, a las fallas del modelo burocrático clásico; y el tercero, al aumento de los instrumentos de participación social en la administración pública.

Responsabilización mediante el Control Parlamentario

La responsabilización mediante el control parlamentario tiene como “controladores” a los políticos. Esta es una vía clásica de responsabilización y reconoce como premisa, tal como se dijo, no sólo la separación de los poderes sino precisamente la realización de

los “checks and balances”, es decir, el control mutuo entre el Ejecutivo y el Legislativo. Se constituye así en un mecanismo horizontal de responsabilización, teniendo como una de sus características principales el concepto liberal de limitación del poder.

Entre los principales mecanismos de control parlamentario se destacan:

- a- La evaluación de las nominaciones realizadas por el Ejecutivo para importantes cargos públicos. El Congreso norteamericano, por ejemplo, realiza primero una evaluación del currículum del nominado, analizando su probidad y después el Senado lo discute concienzudamente. En los Estados Unidos hay un número enorme de designaciones que pasan por este proceso, incluyendo los Secretarios de Estado, cargos equivalentes a los Ministros de los presidencialismos latinoamericanos;
- b- El control de la elaboración y gestión presupuestaria y de la rendición de cuentas del Ejecutivo. Utilizando nuevamente el ejemplo norteamericano, ya que nuestro presidencialismo lo tiene como fuente de inspiración, su Congreso tiene órganos de asesoría especializada para el análisis y el control del gasto presupuestario, como el General Accounting Office, facilitando así la responsabilización del Ejecutivo;
- c- La existencia y el funcionamiento pleno de comisiones parlamentarias destinadas a evaluar las políticas públicas y a investigar la transparencia de los actos gubernamentales. En el caso de las políticas públicas, el avance en los Estados de nuestra región va a depender, por un lado, de que los parlamentarios orienten sus carreras hacia la comprensión y la actuación en áreas específicas de políticas y, por otro, del fortalecimiento y profesionalización del cuerpo burocrático especializado del Legislativo, de modo que pueda haber un diálogo sobre los programas gubernamentales en un mayor pie de igualdad entre los poderes;
- d- Otro instrumento relevante de control son las audiencias públicas para evaluar leyes en discusión en el legislativo, proyectos del ejecutivo o programas gubernamentales en marcha. Este instrumento es utilizado bastante por las democracias consolidadas y también va creciendo en importancia en algunos Estados latinoamericanos.

El primer desafío del control parlamentario es precisamente la implementación de un sistema de Gobierno que equilibre los poderes. En el caso de que exista un exagerado

predominio del Ejecutivo, la realización de este tipo de responsabilización se torna difícil.

El problema es que en muchos Estados los políticos eligen tener un sistema en el que el Ejecutivo es el principal polo de poder y orientador de la carrera de la clase política. Esta es, con seguridad, la situación de la mayoría de los Estados de América Latina. La razón principal de esta situación se encuentra en el poder excesivo de los Ejecutivos. Primero, porque el personalismo típico de nuestros sistemas políticos refuerza el carácter imperial del presidencialismo; segundo, en virtud del gran poder legislativo que tiene la mayoría de los Presidentes de América Latina; y finalmente, porque hay un gran número de puestos administrativos de libre nombramiento por el Ejecutivo, al contrario de lo que ocurre en los Estados europeos desarrollados¹².

Por otra parte, los Legislativos latinoamericanos, por lo general, exhiben un bajo grado de institucionalización. Inclusive, en los pocos Estados latinoamericanos en que existen parlamentos verdaderamente institucionalizados, los Presidentes han logrado en ocasiones mayores prerrogativas para la designación de los ocupantes de los puestos públicos, incluyendo los de los Tribunales Supremos, y más aún, han conseguido controlar firmemente la agenda de las políticas en lo que se refiere a su elaboración e implementación.

De todo lo que antecede se observa que las reformas de los Legislativos es parte de un proceso de mayor amplitud, que involucra diversas cuestiones. Forma parte de un proceso de modificación del presidencialismo, tornándolo más cercano al modelo de “checks and balances”. De un proceso de transformación de las relaciones entre el Estado y la sociedad, en el sentido de democratizarlas. Y hasta de un proceso de transformación de las relaciones entre la Administración Pública y el mercado, que hace que las decisiones no queden limitadas sólo al ámbito cerrado de los Ministerios, sino que se tomen cada vez más en la arena parlamentaria, más propicia a la publicización de las grandes decisiones económicas.

La responsabilización por medio de los controles procedimentales clásicos

La responsabilización por medio de los controles procedimentales clásicos es fundamental en la fiscalización republicana de los Gobiernos. Ella se realiza a través de mecanismos internos a la Administración, tales como las comisiones administrativas de

¹² B. R. Schneider, “The career connection: a comparative analysis of bureaucratic preferences and insulation”, *Comparative Politics*, 25,3 – 1993.

fiscalización del comportamiento financiero y jurídico de los funcionarios, así como a través de mecanismos externos, como los Tribunales de cuentas, las Auditorías independientes y el Poder Judicial.

Los principales objetivos de esta forma de responsabilización consisten en hacer que la burocracia administre de acuerdo con las disposiciones legales existentes, de modo que se mantenga la obediencia a los principios de probidad y de universalidad de los actos gubernamentales; igualmente, consiste en controlar las acciones de los gobernantes para que respeten los derechos de los ciudadanos y no cometan actos de corrupción. Los “controladores” en este caso, son habitualmente burócratas. Pero esta calificación merece dos salvedades: en primer lugar, que los “controladores” del Poder Judicial y del Tribunal de Cuentas tienen un status diferenciado y superior con relación al resto de la burocracia, y en segundo lugar, en algunos Estados las Auditorías financieras independientes también incluyen a representantes de la sociedad.

Responsabilización a través del Control Social

La responsabilización a través del control social hace de los ciudadanos “controladores” de los gobernantes, no sólo en las elecciones, sino también a lo largo del mandato de sus representantes. De este modo, la responsabilización en el transcurso del período de Gobierno no queda restringida a los controles horizontales clásicos (parlamentarios y de procedimientos), y adopta otras formas verticales de fiscalización.

En realidad, la participación ciudadana puede también tener lugar en todos los demás tipos de responsabilización, a través de la actuación en el Consejo de las Auditorías externas independientes, en las audiencias públicas en el Parlamento, en la definición de los criterios que deben guiar el control de los resultados de las políticas y en la fiscalización de la competencia administrada realizada en los organismos públicos no estatales. Ello no obstante, existen espacios específicamente vinculados con la responsabilización por el control social, tales como, por ejemplo, la participación en la definición de las principales directrices y asignación de gastos de los presupuestos públicos; en la gestión directa de servicios públicos o en la participación en consejos que administren determinados equipamientos sociales; la utilización de los mecanismos de democracia semi-directa (plebiscito, referéndum, etc.); la actuación en canales públicos para que los ciudadanos evalúen y discutan la orientación de las políticas públicas; la participación de integrantes de la comunidad en órganos de fiscalización gubernamentales, etc.

Las principales cualidades del control social para la realización del valor de la responsabilidad son cuatro:

- La posibilidad de ampliación del espacio público, punto fundamental para que los gobernantes sean más controlados y respondan más a las aspiraciones de los ciudadanos en los intervalos entre elecciones;
- Una segunda cualidad es que ellos pueden fortalecer la conciencia republicana, aspecto fundamental para las sociedades latinoamericanas, históricamente marcadas por comportamientos oligárquicos e, inclusive, con un alto grado de corrupción;
- Puede, además, evitar que las reformas en pro de la nueva Gestión pública se limiten sólo a un mejoramiento del aspecto gerencial de las políticas;
- Por último, la democratización de las relaciones entre el Estado y la sociedad puede servir para el fortalecimiento de las políticas gerenciales de modernización del sector público.

De esta manera, sostenemos que el involucramiento de la sociedad civil, el ciudadano común, en el aspecto de controlar al Gobierno, es el resorte fundamental que cambiará no sólo las prioridades políticas sino también limitará sensiblemente la corrupción, pasando del “estado de corrupción”, a “actos de corrupción”.

Pablo Marcelo Wehbe