

Gobernabilidad Democrática en América Latina: Una Discusión Regional

Comunidad
Auditoria
Inclusión
Medios
Planificación
Cabildos
Gobernabilidad Democrática
Integridad
Colaborar
Comunicación
Descentralización
Efectividad
Eficiencia
Sostenibilidad
Servicios
Implementar
Información
Local
Investigación
Gobierno
Transparencia
Impacto
Democracia

Comunidad
Auditoria
Servicios
Sostenibilidad
Eficiencia
Implementar
Información
Local
Efectividad
Descentralización
Comunicación
Colaborar
Inclusión
Medios
Cabildo
Participación
Diversidad
Políticas
Democracia
Impacto
Rendición
Desarrollo
Instituciones
Socios
Opinión
Facilitar
Comunidades
Medios
Colaborar
Ciudadanía
Responsabilidad
Sociedad Civil

Gobernabilidad Democrática en América Latina: Una Discusión Regional

Editado por: Maria-Teresa Nogales y Susan Zelaya-Fenner

Diseño Portada: Julian Peterson

©2013 Instituto Republicano Internacional

ISBN: 978-0-615-75766-7

Gobernabilidad Democrática en América Latina: Una Discusión Regional



©2013 Instituto Republicano Internacional
1225 Eye St NW • Suite 700 • Washington, DC 20005
www.iri.org

Índice

| | |
|---|-----|
| Prólogo | v |
| Introducción | xi |
| Los réditos políticos de la gobernabilidad democrática <i>Georges A. Fauriol, el Fondo Nacional para la Democracia, Estados Unidos</i> | 1 |
| El deterioro de las instituciones democráticas y las implicaciones para la gobernabilidad democrática <i>Joel D. Hirst, Instituto de George W. Bush, Estados Unidos</i> | 19 |
| Colaboración entre centros de pensamiento y gobiernos en el desarrollo de política públicas <i>Bettina Horst, Libertad y Desarrollo, Chile</i> | 37 |
| La participación como elemento esencial de una sociedad civil activa <i>Pedro Afonso del Pino</i> <i>Centro Internacional de Formación Aristides Calvani, Venezuela</i> | 55 |
| El papel de los medios en mejorar la gobernabilidad democrática <i>Luis H. Nájera, Periodista Independiente, México</i> | 77 |
| Conclusión | 95 |
| El papel del Estado en la institucionalización de la gobernabilidad democrática <i>Daniel W. Fisk, Instituto Republicano Internacional, Estados Unidos</i> | |
| Apendice | 111 |
| Índice de Gobierno Abierto: una herramienta para el fortalecimiento del control y la gobernabilidad democrática territorial <i>Carlos Augusto Mesa Díaz and Juan Pablo Remolina Pulido</i> <i>Procuraduría General de la Nación, Colombia</i> | |
| Biografías de los Autores | 135 |

Prólogo

Durante casi tres décadas, el Instituto Republicano Internacional (IRI) ha trabajado a lo largo de América Latina para profundizar y fortalecer el desarrollo democrático de la región. En los años ochenta el trabajo del IRI se enfocó principalmente en asistir a partidos políticos incipientes, a medida que se consolidaban como organizaciones representativas. Simultáneamente, el IRI aportó su experiencia a las instituciones que comenzaron el arduo trabajo de adoptar nuevos sistemas electorales.

Puesto que las democracias requieren más que elecciones, en América Latina el IRI se ha dedicado a trabajar junto a líderes electos a nivel local, para consolidar la gobernabilidad democrática. Aunque los procesos electorales suceden con regularidad en América Latina, la democracia participativa verdadera no consiste únicamente en convocar elecciones. En algunos países, a pesar de procesos electorales regulares, las instituciones democráticas no desarrollan su verdadero potencial. Estas instituciones siguen mostrando debilidades y se han vuelto cada vez más vulnerables a las presiones de la delincuencia organizada, el narcotráfico, la corrupción y las tendencias no democráticas, entre otras fuerzas.

Para combatir estas presiones, el trabajo del IRI se centra en el fortalecimiento de las instituciones democráticas, procurando asegurar que estas instituciones sean capaces de verdaderamente materializar los beneficios de un sistema político democrático. El éxito en este campo implica trabajar junto a gobernantes electos para asegurar que administren las instituciones del estado a modo de proveer una variedad de servicios y así satisfacer las necesidades de los ciudadanos. Al mismo tiempo, también se trabaja con todos los segmentos de la sociedad para asegurar que los ciudadanos tengan acceso a oportunidades de participación en la formación de su propia democracia y así definir el futuro de su país.

A pesar de los múltiples desafíos contemporáneos y retrocesos ocasionales, la región latinoamericana ofrece interesantes experiencias, perspectivas y buenas prácticas de las cuales otros pueden aprender. Al haber trabajado en la región durante casi 30 años y apoyando la implementación de numerosas innovaciones en el área de la gobernabilidad democrática, el IRI consideró oportuno reunir las voces de socios, académicos, innovadores y líderes prominentes de modo que contribuyan a ideas y perspectivas en la creciente conversación sobre la gobernabilidad democrática. A través de esta publicación, el IRI busca estimular una discusión más amplia sobre la democratización y la gobernabilidad en América Latina para desarrollar ideas que puedan informar el desarrollo de políticas y promover la réplica de mejores prácticas. Es a través del trabajo destacado y llevado a cabo por socios, académicos e innovadores en esta publicación que la gobernabilidad democrática continúa viva y sigue en curso a través de la región.

El IRI define la gobernabilidad democrática como un sistema en el que los ciudadanos participan en los planes de gobierno y en la toma de decisiones, mientras que los funcionarios públicos responden a las necesidades de la ciudadanía con transparencia y eficiencia. Dado que la gobernabilidad requiere la participación y el liderazgo de múltiples actores e instituciones dentro de una sociedad, esta colección de ensayos está estructurada con el objetivo de examinar los roles y responsabilidades de cada uno: el gobierno, la sociedad civil, los

medios de comunicación y los centros de pensamiento. Cada ensayo de este libro procura explicar cómo cada una de estas instituciones puede trabajar independiente y colectivamente para consolidar e institucionalizar aún más la gobernabilidad democrática en la región. Cada autor evalúa la democratización en América Latina desde una perspectiva única, buscando identificar y recomendar iniciativas y alianzas que los gobiernos puedan adoptar en conjunto con otros segmentos de la sociedad para mejorar la gobernabilidad democrática. En esta publicación, se ha puesto especial énfasis en discutir una selección de buenas prácticas que hasta la fecha han sido exitosas en sus esfuerzos por acercar ciudadanos a sus gobiernos, presentando lecciones aplicables para el lector.

Las investigaciones y las recomendaciones que figuran en esta publicación presentan nuevas perspectivas sobre la gobernabilidad democrática para funcionarios electos, funcionarios del gobierno y actores de la sociedad civil que buscan promover el cambio democrático, mejorar la gobernabilidad y comprender los debates clave que influyen en ese proceso. A través de esta publicación, el IRI espera que los lectores adquieran nuevos conocimientos sobre los debates actuales en temas de democratización y gobernabilidad en América Latina. Las experiencias de los diferentes autores muestran que a pesar de enormes desafíos y precarios entornos políticos, hay oportunidades para la reforma, la transformación y el éxito en este campo.

Esta colección comienza con un análisis de Georges Fauriol, Vicepresidente del Fondo Nacional Para la Democracia (National Endowment for Democracy, NED) en el cual el autor deconstruye la gobernabilidad democrática y da una visión general a su estado actual en la región. Fauriol abre su contribución con un examen histórico conciso de las dinámicas que han caracterizado las interacciones entre gobiernos y ciudadanos, comenzando con la adopción de la Carta Magna al inicio del siglo XIII. Luego prosigue con un análisis de las bases fundacionales de la gobernabilidad contemporánea, y concluye señalando los retornos políticos y los beneficios que provee la misma.

Examinando de cerca el estado de la democracia y la gobernabilidad democrática en América Latina, Joel D. Hirst, Director del Grupo Córdoba Internacional y antiguo *Human Freedom Fellow* del Instituto George W. Bush, señala los desafíos que han llevado al declive contemporáneo de las instituciones democráticas en la región. Hirst comienza por resaltar los desafíos que han llevado al declive contemporáneo de las instituciones democráticas en la región. El autor pone de manifiesto los antecedentes históricos que han impedido el avance democrático de muchas naciones latinoamericanas, y también señala algunos de los desafíos más importantes que en la actualidad afectan a la gobernabilidad democrática. Hirst concluye en un tono más positivo, resaltando una serie de iniciativas adoptadas a nivel local y municipal en muchos países de América Latina, las mismas que han venido fortaleciendo el desempeño democrático.

Tras esta vista panorámica de la región y del estado actual de la gobernabilidad democrática en las Américas, la colección continúa con un examen del papel que las instituciones privadas y públicas juegan en la compleja ecuación de la gobernabilidad. Bettina Horst, quien es Socio de la Fundación Atlas para Programas de América Latina y anteriormente subdirectora de *Libertad y Desarrollo* (LyD), comienza esta discusión con una ilustración del importante papel que juegan los centros de pensamiento en el proceso de elaboración de políticas públicas y la capacidad de estas instituciones privadas de tener incidencia positiva en la toma de decisiones a través de sus estudios e investigaciones. Horst hace luego un breve resumen de la historia de los centros de pensamiento en América Latina, con una nota particular sobre la proliferación reciente de los mismos. Horst termina su análisis reflexionando sobre sus múltiples años trabajando con LyD, compartiendo la experiencia de la institución y las muchas maneras en que ha contribuido al proceso de elaboración de políticas públicas en Chile.

Pedro Afonso del Pino, Director de Entrenamiento y Desarrollo en IFEDEC, comienza su análisis explorando variables y rasgos indivisibles de la participación ciudadana significativa. Reflexiona sobre el potencial

que tiene la participación ciudadana de reunir a gobierno y ciudadanos para trabajar colectiva y responsablemente y de esta manera profundizar la democracia. Del Pino termina su análisis examinando algunos ejemplos de actividades participativas del portafolio latinoamericano, resaltando modelos efectivos de participación—aquellos que fueron diseñados para dar a la ciudadanía un espacio en la toma de decisiones— en comparación (y contraste) a los ejercicios participativos superficiales que han llevado a una distorsión de los elementos democráticos de participación en muchos países de la región.

Luis Nájera, periodista independiente de México, explora los papeles y responsabilidades de los medios de comunicación dentro de la ecuación de la gobernabilidad. Comienza su contribución resaltando experiencias en las cuales los medios han sido efectivos en el monitoreo del gobierno a través del periodismo de investigación. Continúa identificando y examinando de cerca muchas de las limitaciones que enfrentan contemporáneamente en América Latina los medios independientes. Asimismo, Nájera describe maneras en las cuales estos desafíos se podrían superar en el futuro. Específicamente, el autor señala algunas de las buenas prácticas que han permitido a los medios participar plenamente en el proceso de gobernabilidad y que han servido para recuperar la confianza ciudadana en el poder así como la importancia de los medios de comunicación.

Culminando con opciones de políticas para los gobiernos que buscan asegurar la longevidad y la institucionalización de la gobernabilidad democrática en su país, el vicepresidente del IRI y anterior Asesor de Seguridad Nacional para América Latina bajo el presidente George W. Bush, Daniel W. Fisk, vincula la necesidad del trabajo en conjunto entre aquellos que gobiernan y quienes son gobernados. Con un enfoque en los papeles y responsabilidades del estado, Fisk explora maneras en que los gobernantes pueden desempeñarse de forma más efectiva y responsable a través de asociaciones con centros de pensamiento, la sociedad civil y los medios de comunicación. Una comunicación efectiva y coherente entre un gobierno y sus ciudadanos que permita aportes continuos de la ciudadanía en los procesos de adopción de políticas y

de gobernabilidad, argumenta el autor, contribuirá a profundizar las culturas democráticas y los retornos positivos para aquellos dispuestos a innovar y adoptar reformas.

La última contribución a esta colección es una exploración en profundidad de un instrumento de monitoreo, el *Índice de Gobierno Abierto*, que fue diseñado e implementado por el gobierno de Colombia. Carlos Mesa, quien actualmente es el Procurador Delegado para Descentralización en Colombia, y Juan Pablo Remolina trazan la estructura de esta buena práctica contemporánea y detallan su aplicación y resultados a lo largo del país. Cuando se ha implementado efectivamente, el uso de esta herramienta logra mejorar la apertura gubernamental y mitiga el riesgo de corrupción. De esta manera se ha beneficiado económicamente el estado, y se ha conseguido un beneficio sistémico aún más afianzado para el sistema democrático en general.

El IRI se complace en haber reunido estas voces en la presente publicación, generosamente financiada por NED, una fundación privada, sin fines de lucro dedicada al crecimiento y fortalecimiento de las instituciones democráticas al rededor del mundo. Nótese que las opiniones aquí expresadas son de los autores individuales, no necesariamente las del IRI o las de cualquier otra persona involucrada en la publicación de esta publicación.

Introducción

El Instituto Republicano Internacional reconoce que la democracia va más allá de las elecciones. Los sistemas democráticos duraderos necesitan además líderes que gobiernen de forma responsable y receptiva, así como una sociedad civil que esté en comunicación permanente con sus jerarcas y funcionarios públicos.

En el área de asistencia a la democracia hemos visto que la capacidad de un país de gobernar—y de hacerlo democráticamente—es el factor clave que determina el éxito o fracaso de esa nación a largo plazo, particularmente si es una democracia nueva. También hemos visto, en estos años, un deseo persistente de los ciudadanos de tener gobernación democrática que resulte en servicios estatales más eficaces.

A lo largo de sus 30 años de actividad, el IRI ha procurado asociarse con políticos con experiencia y con académicos para analizar casos de democratización en países de todo el mundo. El Instituto ha incorporado estas experiencias en programas diseñados para mejorar la eficiencia de las instituciones del estado y las líneas abiertas de comunicación entre el público y su gobierno.

Como parte de los esfuerzos del IRI por mejorar las prácticas de gobernación democrática en América Latina, hemos reunido a políticos electos, a académicos y a funcionarios para que compartan sus experiencias. Es mi deseo que los lectores de este libro se lleven de él una mejor idea de los desafíos que muchos países de América Latina y sus ciudadanos enfrentan en su evolución política hacia una genuina democracia participativa. Asimismo, el libro aspira a aportar una mejor comprensión de los principales componentes de los cambios políticos: la participación ciudadana, el gobierno transparente, un liderazgo político que responda a las necesidades de la población, y medios de comunicación independientes.

Lorne W. Craner
Presidente
Instituto Republicano Internacional

Los Réditos Políticos de la Gobernabilidad Democrática

Georges A. Fauriol

Una característica significativa de la gobernabilidad democrática es la constante y dinámica interacción entre los ciudadanos y el gobierno. Esta relación ha estado en marcha desde los inicios de la civilización mediante la interminable búsqueda de un proceso eficaz y equilibrado para alcanzar la meta de los fundamentos de la gobernabilidad. Este proceso se mantiene muy activo hoy en día: El enfoque de la gobernabilidad moderna se centra en la rendición de cuentas que a su vez demanda un rol más activo del ciudadano. ¿Cómo se desarrolla esto? ¿Por qué algunas experiencias son más exitosas que otras? ¿Al final de cuentas, qué lecciones podemos aprender de estas experiencias?

Podemos retomar la historia con las diferentes interpretaciones de la Carta Magna británica que emerge entre 1215 y 1225.¹ Esta dió lugar a formalizar un discurso político entre la monarquía y sus constituyentes feudales respecto a sus deberes y responsabilidades. En efecto dió lugar a una forma de gobernabilidad elemental pero emergente dentro de una matriz institucional más amplia. Cinco siglos más tarde nació una respuesta americana en un proceso político que enfatizó la idea de la

revolución contra la autoridad estatal—en este caso la independencia de la corona británica. Una aproximación y una variación menos consistente de esta forma de rebelión local apareció unos años más tarde en Hispanoamérica en contra de la Corona española.

De estas experiencias ha resultado una corriente que alimenta una cultura política que hoy en día constituye los fundamentos democráticos de una gobernabilidad moderna que dentro de sus múltiples aspectos tiene: El sustento de la noción de las limitaciones al poder del Estado, la consagración de un gobierno constitucional que incorpora la protección de derechos individuales, la separación o partición de los poderes del estado, y entre otros elementos, distintas formas de estructuras nacionales y sub-nacionales—a veces federalismo—en reconocimiento de la importancia del gobierno local. Para América Latina y el Caribe, las expresiones de gobernabilidad han conducido a variaciones filosóficas, inconsistencias y sí, muchos resultados frustrantes.

¿Qué Tipo de Gobernabilidad?

La amplia matriz institucional, que tan solo fue sugerida en la Carta Magna, ha florecido en los inicios del siglo 21 hacia un discurso resaltando de alguna manera un lenguaje más simple, sin dejar de tener un enfoque significativo—el pueblo versus el gobierno. De hecho, las discontinuidades no son nada nuevo; ya sea hoy en día o en la Gran Bretaña del siglo XXIII, el concepto que maneja el ciudadano de autoridad y gobierno generalmente es que es un ente grande y distante. Un artículo en la sección de enfoque de la revista *El Economista*, “Taming Leviathan” resumió la situación claramente: en casi todos lados hoy en día el Estado es grande, ineficiente y está quebrado.² De una forma sorprendente, el artículo cita a una burócrata China quien sugiere que “...estamos en una transición de un Estado grande a un Estado pequeño, y de una sociedad pequeña a una sociedad grande.” Ella nota que la relación entre el gobierno y la sociedad civil se ha transformado de una dinámica de patrón y sirviente a una relación necesaria de “socios” entre individuos y gobierno. Esta es una observación de mucho significado debido a que surge de una sociedad

autocrática. También resalta los desafíos para aquellos que están en el oficio de promover programas de gobernabilidad.

A menudo, el epitafio “buena” está ligada a la gobernabilidad haciendo referencia clara a una característica cualitativa de lo que se espera—pero que no siempre es proveída por el gobierno. Esto hace referencia a la competencia, efectividad y capacidad de proveer beneficios y servicios a los ciudadanos. En su contexto contemporáneo, la gobernabilidad presume también la existencia de una red de relaciones institucionales que hace posible que los ciudadanos y un gobierno mantengan un dialogo respecto a preferencias específicas, y no solo políticas públicas. Experiencias recientes resaltan la noción que los ciudadanos, motivados por el conocimiento de temas locales y la probabilidad de ser los beneficiarios primordiales, son generalmente aliados eficientes del gobierno; esto explica en parte la observación anterior realizada por la burócrata china y sus nociones de alianzas ciudadanas público-privadas. Pero esto también implica que si la gobernabilidad está primordialmente definida en términos del uso eficiente del capital humano de la ciudadanía conjuntamente al Estado, las características de esa alianza podrían no ser democráticas—aunque los resultados sean buenos. En otras palabras, la buena gobernabilidad no asegura la gobernabilidad democrática, aunque es un componente importante. A la inversa, las realidades de la gobernabilidad democrática pueden traducirse a una variedad de ineficiencias o peor, confundir todo sentido de la buena gobernabilidad.

Experiencias Regionales

La adición del factor democrático no altera fundamentalmente las circunstancias de una buena gobernabilidad, excepto que el ambiente político es, obviamente, democrático. Para América Latina y el Caribe los conceptos cubren las distintas experiencias de la región. La gama abarca desde lo que generalmente está considerado como el ejemplo contemporáneo más exitoso de la gobernabilidad democrática en la región como es el caso de Chile, hasta Haití cuyas experiencias vislumbran las frustraciones de establecer la gobernabilidad y ni que

hablar de gobernabilidad buena y democrática. Está también el ejemplo atípico de Cuba, donde la gobernabilidad es engañosamente democrática y ciertamente no es buena.

A pesar de que la metodología está abierta a algunas preguntas, una aproximación reciente o un índice combinado de gobernabilidad democrática que cubre el periodo de 1992 al 2006, presta un vistazo de la región. Brasil y Chile son los ejemplos más marcados de transiciones democráticas sostenidas. Si Chile de lejos tiene el mejor récord, un segundo grupo incluye a Costa Rica, Uruguay y Panamá a pesar de algunos obstáculos en el transcurso de los procesos de cada uno. Le siguen varios otros países con records significativamente más bajos como son Argentina, República Dominicana y México. Los rezagados incluyen Guatemala, Paraguay, Venezuela, Nicaragua, Bolivia, Honduras y Ecuador. Si segmentamos el mismo periodo de 1992 al 2006, Colombia estaría en un puesto inicialmente bajo pero incrementaría su puntaje comenzando con la presidencia de Álvaro Uribe.³

La experiencia en América Latina apunta al hecho de que la gobernabilidad democrática no asegura resultados cualitativos altos. No obstante, el carácter abierto de una sociedad democrática invita a la ciudadanía a quejarse del gobierno, con el entendimiento de que a los líderes elegidos se los puede sacar con el voto. Los líderes elegidos tienden a ser más atentos a sus actos. La experiencia de la región también llama la atención hacia la difícil interacción entre la gobernabilidad democrática y el desarrollo—económico o político. La sabiduría convencional comienza con las fallas de la gobernabilidad pública como las causas principales que resultan en crisis económicas y políticas—por ejemplo, en Perú la inflación acumulada de 5 años alcanzó asombrosamente a dos millones por ciento durante la primera presidencia de Alan García a principios de la década de los 90, que destruyó el modo de vida de los ciudadanos. Los excesivos hechos corruptos de los gobiernos del Partido Revolucionario Independiente (PRI) en México a finales de la década de los 70 o el Peronismo en Argentina durante aproximadamente el mismo periodo enfatizan

experiencias donde el gobierno al final de cuentas no cumplió. Cabe notar que ninguna de estas experiencias tampoco fueron muy democráticas.

En contraste, la ola democrática que acompañó las reformas del libre mercado en la década de los 90 resultó en una mejora continua de buena gobernabilidad, incluso por lo general más democrática, operando conjuntamente con tendencias hacia el incremento de ingresos y el bienestar social—en otras palabras, el desarrollo. Esto generó un incremento sustancial en las instituciones democráticas que adquirieron la responsabilidad y el rol del proceso de desarrollo, conduciendo a un crecimiento económico. Un indicador significativo fue el realce de la sociedad civil y las demandas por un gobierno más receptivo. Se institucionalizó la democracia multipartidaria en algunos de los países más grandes—Chile, Brasil, México—pero esta no ha respondido tan bien en otros países—Venezuela, Bolivia, Ecuador y Centro América. Por otro lado el entusiasmo de la sociedad civil en sus distintas formas y particularmente al nivel local ha tenido dos repercusiones.

Primero, en los casos donde hubo retrocesos democráticos – Venezuela, Perú, Ecuador, Guatemala—o simplemente una gobernabilidad débil—Bolivia de 1997 al 2006, la sociedad civil permitió que se efectúe un proceso político para evitar los patrones que eran normales en el pasado, que notablemente eran las intervenciones militares. Así mismo, llenó temporalmente espacios donde los instrumentos de la democracia—en particular los partidos políticos—esencialmente fallaron. Todo esto ha estado lejos de la perfección, Venezuela siendo uno de los casos más visibles en este punto. En segundo lugar, lo que tal vez prematuramente fue llamado “Marea Rosada”, encuadrada por los éxitos electorales de gobiernos de centro-izquierda en la última década, en gran parte evitó los excesos del populismo y en casos notables más bien resaltado los fundamentos de la buena y democrática gobernabilidad. Los contrastes han sido vislumbrantes: Chile y Brasil versus Venezuela, Ecuador u Honduras al mando de Manuel Zelaya.

Los Componentes de la Gobernabilidad

¿Qué explica estas diferencias? Primero, existe la diferencia entre el alcance del Estado o la actividad gubernamental, y la fortaleza del poder estatal o su capacidad institucional, que es una distinción resaltada por Francis Fukuyama.⁴ En este contexto uno puede visualizar mucho de la gobernabilidad en América Latina desde mediados del siglo XX como ambiciosamente expansivo en su alcance. Intenta construir un rol para la gobernabilidad pública en todos los recovecos de la vida de una sociedad, asume mandatos amplios, genera capas de control burocrático, invoca una noción de gobernabilidad de arriba hacia abajo en lugar de abajo hacia arriba y es engañosamente homogéneo con su sentido de regulación y control. A menudo desensibiliza el rol del individuo y el rol de las comunidades locales en la gobernabilidad. Peor aún, por lo general, consume el concepto de responsabilidad por parte de las autoridades electas. En la práctica, la fortaleza del Estado de planificar, ejecutar, apoyar y hacer cumplir mandatos es alarmantemente débil.

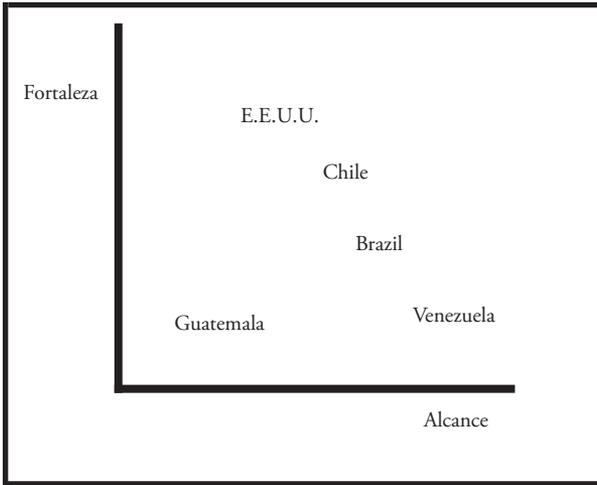
Esto contrasta, por ejemplo, con la cultura política de Estados Unidos que enfatiza el gobierno limitado y el control local. Aunque limitado, el alcance del Estado está acompañado por la fortaleza de la gobernabilidad, una capacidad de hacer cumplir las leyes, y a su vez, la retroalimentación de la ciudadanía y la comunidad. A diferencia de un estado que tiene un alcance amplio de gobernabilidad y poca capacidad o fuerza, en el caso de los Estados Unidos existe una institucionalización de la capacidad de la ciudadanía de “hacer las cosas” en lugar de siempre esperar que el gobierno intervenga.

Otra dimensión más allá del alcance y la fortaleza está relacionada a la efectividad y el éxito de la gobernabilidad.⁵ El éxito llama la atención a los resultados de la gobernabilidad. Su carácter más cualitativo sugiere una relación entre el éxito de la gobernabilidad y su apertura, competitividad, responsabilidad y carácter democrático. Sin embargo, la efectividad y eficiencia de la gobernabilidad es otro tema y analíticamente más subjetiva. Que tan *efectiva* puede ser la

gobernabilidad si en parte está ligada a controles y contrapesos de la democracia y por tanto los resultados pueden ser desiguales. Que tan *eficiente* es este proceso si esta asociado, pero no necesariamente, con la gobernabilidad *democrática*. Esto está implícito en el comentario de la burócrata china anteriormente mencionada. El peligro de la gobernabilidad eficiente sin democracia es que es un atajo a la emergencia de tendencias populistas y autoritarias. Y los primeros en sufrir este proceso están a nivel local—las voces individuales no son escuchadas, los mandatos acordados no se cumplen, se imponen políticas y prioridades económicas contradictorias, los recursos limitados son malgastados y las iniciativas correctivas locales son asfixiadas.

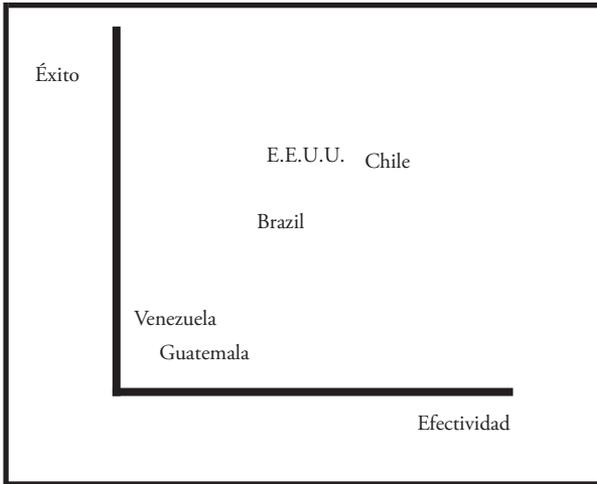
Es útil visualizar la gráfica de Fukuyama que representa los el *alcance-fortaleza* de la gobernabilidad; Estados Unidos tiene un rol (alcance) estatal o del sector público menos expansivo que el de Brasil pero la calidad (fortaleza) de su burocracia o su administración pública se percibe como sustancialmente más alto que el de Brasil. Ambos tienen estructuras federales, incluyendo un Estado fuerte y roles institucionales a nivel de la gobernabilidad local, estos factores hacen que la comparación sea válida. Una comparación algo similar se podría realizar de la gráfica *efectividad-éxito* que se presta del análisis de Mainwaring-Scully. Uno puede argumentar que los Estados Unidos tiene un puntaje alto en cuanto a fortaleza en la escala de Estado, la cual combinada con un alcance limitado ofrece buenas posibilidades de éxito. Por otro lado, la efectividad es una variable menos predecible. Alternativamente, la fortaleza del Estado relativamente débil de Brasil limita su éxito y el alcance más amplio del sector público debilita su efectividad. Se podría repetir el mismo ejercicio con otros ejemplos de América Latina. Las figuras 1 y 2 visualizan las relaciones de los dos casos.

Figura 1: Gráfico Alcance-Fortaleza



Fuente: Fukuyama, Francis, *State-Building: Governance and the World Order in the 21st Century*, (Ithica, New York: Cornell University Press, 2004).

Figura 2: Gráfico Efectividad-Éxito



Fuente: Mainwaring, Scott and Timothy Scully, eds., *Democratic Governance in Latin America*, (Stanford, California: Stanford University Press, 2010).

Un punto que este análisis toca de manera imperfecta es el componente del ciudadano en la gobernabilidad. En el ámbito de la gobernabilidad, la mayoría de la literatura está enmarcada como si esta fuera un derivado del gobierno y menos así relacionado al ciudadano. Pero, en la gobernabilidad democrática el balance de influencia o poder está en los ciudadanos. El gobierno es construido por los representantes y responsables de las necesidades de sus ciudadanos. Esto está representado en la definición operativa de gobernabilidad democrática del Instituto Republicano Internacional (IRI)—un sistema en el cuál los ciudadanos participan con su gobierno en la planificación y la toma de decisiones, mientras que las autoridades responden a las necesidades de la población con eficacia, eficiencia y transparencia. Contrasta el énfasis entre ciudadano y Estado con la siguiente definición de gobernabilidad democrática que se sostiene en el estudio mencionado anteriormente de Mainwaring y Scully: “La gobernabilidad democrática se refiere a la capacidad de gobiernos democráticos de implementar políticas que refuerzan el bienestar de la ciudadanía y sus derechos.”⁶ Lo último tiene credibilidad, pero invierte la relación entre el ciudadano y el gobierno.

Programas de Gobernabilidad

La literatura apunta a un grupo de guías o dimensiones que encuadran la gobernabilidad democrática. Esto generalmente es confirmado en el campo por los practicantes de gobernabilidad. Esta medida inicial incluye el grado al cual la gobernabilidad es democrática, tanto a nivel nacional como, presumiblemente, a nivel local. Tres dimensiones adicionales forman parte de este grupo de guías: estado de derecho, crimen/seguridad, crecimiento económico/empleo. Se podría decir que otras tres medidas también juegan un papel en medir la gobernabilidad democrática: educación, pobreza, corrupción.

1. Nivel de prácticas democráticas
2. Estado de derecho
3. Crimen/seguridad (de la comunidad y del ciudadano)
4. Crecimiento económico/empleo (desempleo)
5. Educación

6. Pobreza
7. Corrupción

Generalmente estos elementos también se avienen a los estudios de opinión. América Latina es relativamente rica en este tipo de datos, en particular por medio del Latinobarómetro y el Proyecto de Opinión Pública de América Latina (LAPOP) de la Universidad de Vanderbilt. Existen también datos más seleccionados que pueden ser extraídos de los programas de gobernabilidad del IRI. Una virtud de estos programas es que se enfocan principalmente en la gobernabilidad *local*. Está sostenida por información que captura los intereses de la ciudadanía y de la comunidad, así como también comienza a delinear preferencias en relación al rendimiento del gobierno y la rendición de cuentas— en otras palabras, la oferta y la demanda de la gobernabilidad.

La estrategia del IRI en relación a la gobernabilidad democrática tiene dos enfoques; reconociendo la oferta y la demanda en la ecuación de la gobernabilidad y el enfoque en construir la capacidad de ambos para que estos puedan llevar a cabo sus mandatos y sus responsabilidades. El lado de la *demand*a, de los programas, promueve la demanda local de gobernabilidad mientras que el lado de la *oferta* fortalece la capacidad del gobierno local. Los componentes de un programa se definen en gran parte por medio de encuestas de línea de base sobre necesidades y oportunidades. El cómo se abordan los temas se convierte en los cimientos de una interacción creativa entre sociedad civil y las estructuras del gobierno local. Los logros se basan en los resultados positivos de ambos grupos.

En la práctica, ¿cómo se ve esto? La figura 3 (en la página 12) proporciona ejemplos específicos de los programas. Estos destacan: 1) el trabajo en detalle que implica la gobernabilidad local, 2) el nivel de intercambio directo entre los ciudadanos y su gobierno, 3) la magnitud del esfuerzo necesario para lograr resultados, 4) el papel particular que juega la comunicación en todas sus formas en la gobernabilidad moderna, y 5) el impacto cuantificable sobre las comunidades que las iniciativas sostenidas pueden demostrar. En resumen, aquí se encuentran los

réditos políticos de la gobernabilidad democrática local.

- El enfoque más *local* refuerza el ímpetu por *accesibilidad* al gobierno por parte del ciudadano.
- Esto refuerza el ímpetu de una mayor *rendición de cuentas* de aquellos que han sido elegidos por el pueblo.
- Es probable que esto anime a un círculo más amplio de participación ciudadana, en efecto, más *inclusión*.
- Una gobernabilidad más accesible y transparente significa un gobierno que *responde* más, lo que conlleva a un gobierno más *transparente*.

El caso de estudio de Bolivia muestra un aumento de la capacidad de respuesta del gobierno a las prioridades de los ciudadanos. En el caso colombiano, se llama la atención a lograr una mayor transparencia en la manera que el gobierno presta servicios. En el caso de Guatemala se hace énfasis en incrementar la rendición de cuentas por parte del gobierno y en incrementar su accesibilidad. Y en el ejemplo de Yau-tepec, México, la iniciativa sugiere una relación entre la mejora del conocimiento ciudadano sobre las funciones del gobierno y la efectividad de gobierno en cumplir esas funciones.

Los casos de estudio resaltan el papel de la comunicación en todas sus formas, incluyendo los medios de comunicación social. Esto no es del todo nuevo, pero tiene una ventaja especial para destacar, implica el papel de las tecnologías de informática y comunicación (TIC). Las encuestas del IRI sobre las iniciativas de las TIC apuntan a un ambiente con una profunda penetración de estas tecnologías.⁷ El acceso a teléfonos móviles se ha extendido rápidamente. Los ciudadanos tanto de las zonas urbanas como rurales informan que tienen uno o más teléfonos celulares por hogar y la penetración del Internet crece constantemente. De hecho, las encuestas de opinión pública del IRI resaltan un significativo acceso por parte de hogares a los medios de transmisión, televisión y radio por igual, y registra su uso por los ciudadanos para obtener noticias, entretenimiento y otra información. Una conclusión importante es que las TIC tienen un impacto importante y sirven como

Figura 3: Casos de Estudio de Gobernabilidad Local

| | |
|-----------|--|
| Bolivia | En respuesta a una petición ciudadana para atender la degradación ambiental en el valle de los Yungas, el gobierno local de Coroico creó el Comité de Defensa del Medio Ambiente para elaborar estrategias que reduzcan la contaminación y promueven la conservación. Compuesto por funcionarios públicos, líderes cívicos y representantes de organizaciones de la sociedad civil, el comité también trabajó para obtener fondos públicos y privados para obras públicas y proyectos que respondan a las políticas públicas ambientales. Esta iniciativa respondió a los esfuerzos adoptados por las autoridades locales para aumentar la capacidad de respuesta del gobierno a las necesidades y prioridades de los ciudadanos. |
| Colombia | El gobierno municipal de Cartagena trabajó en digitalizar servicios públicos como ser el pago de impuestos y servicios básicos, solicitudes de instalación de teléfono, y temas relacionados al servicio eléctrico, que simplifican los procedimientos para una más rápida y eficiente respuesta a las transacciones y peticiones de los ciudadanos. Estos servicios están albergados dentro del <i>DeUna</i> , una ventanilla única, y también están disponibles a través de la página web de la ciudad. Estos esfuerzos son parte de una estrategia institucional para acercar el gobierno a los ciudadanos al tiempo de garantizar una mayor transparencia en la prestación de servicios. |
| Guatemala | El gobierno municipal de San Cristóbal Totonicapán ha patrocinado un programa semanal de televisión por cable local. Durante el programa el alcalde y los concejales informan sobre el trabajo realizado por su institución y recogen retroalimentación de los ciudadanos sobre los servicios del gobierno o determinados temas de interés local, como ser la seguridad ciudadana. En un esfuerzo por aumentar la capacidad de respuesta y la accesibilidad del gobierno, los programas permiten a los ciudadanos llamar al programa y dirigir preguntas a los funcionarios públicos. Esta iniciativa de medios de comunicación es la primera de este tipo en el municipio y ha sido adoptada por otros gobiernos municipales del país. |
| México | Un capacitador voluntario, un alcalde de California, visitó el municipio de Yauatepec del Estado de Morelos para discutir estrategias de cómo el gobierno y los ciudadanos puedan recuperar espacios públicos. El municipio había perdido una serie de parques públicos y calles, como resultado de la actividad relacionada con las drogas. Después de varias reuniones e inspecciones, el alcalde de Yauatepec decidió introducir una ordenanza que: Define el uso legal de los espacios públicos y sanciona el uso inadecuado de las mismas; establece un reglamento interno que prohíbe que los grafitis estén expuestos por más de 24 horas; alienta actividades comunitarias en los parques públicos, y trabaja para asegurar que la ciudad eficientemente mantenga espacios públicos. |

Fuente: IRI, División de Gobernabilidad, 2011

herramientas para una mejor gobernabilidad. La experiencia parece sugerir que las TIC pueden servir mejor a los ciudadanos al mejorar la capacidad institucional y la eficiencia y al promover en los ciudadanos el dialogo más eficazmente, la toma de decisiones y la comunicación en general. Pero la tecnología sigue siendo una herramienta y no puede sustituir al contenido ni mucho menos a las personas. Hay, por lo tanto, salvedades significativas entre ellas; lo que funciona en un lugar puede no funcionar en otro, el Internet sólo llega hasta cierto punto y la tecnología no reemplaza el trabajo arduo.

Ocho Lecciones

¿Qué lecciones podemos extraer de estos apuntes y en un contexto más amplio de la gobernabilidad democrática en América Latina?⁸ En primer lugar, los estudios de caso del IRI sugieren que el camino hacia la buena gobernabilidad democrática es un camino laborioso. La deducción es que la efectiva gobernabilidad democrática requiere tiempo para madurar. La mezcla desde la década de 1980 de entornos políticos más abiertamente competitivos y distintos niveles de las economías de libre mercado han generado resultados desiguales. Sin embargo, una virtud fundamental es que el carácter más democrático de este entorno, en última instancia, sustenta el progreso. En el pasado la ausencia de mecanismos para la gobernabilidad democrática y para la sociedad civil significaba que no había freno a giros políticos hacia el populismo y el autoritarismo. Aquello ha cambiado y el hecho de que a nivel local esto es particularmente dinámico, le da a la gobernabilidad democrática una base más profunda y orgánica.

Segundo, los instrumentos de una gobernabilidad fuerte y eficaz se sostiene en la institucionalización que ocurre al nivel local. Existe una relación directa entre los logros delineados en la Figura 3 y la probabilidad de que la gobernabilidad a nivel nacional se verá afectada. O para poner el argumento al inverso, las directivas de un gobierno nacional o las iniciativas ampliamente temáticas de la sociedad civil pueden impulsar esfuerzos hacia la gobernabilidad democrática, sin embargo la participación ciudadana local y una gobernabilidad

sostenida, eficaz y democrática permite que el proceso sienta raíces y obtenga fuerza, en entornos donde las instituciones nacionales han sido sesgadas por maquinaciones populistas y anti-democráticas, como es el caso de Venezuela, bajo el mandato de Hugo Chávez, donde el único recurso para la reconstrucción de una sociedad democrática es mediante un proceso de construcción de abajo hacia arriba. Los gobiernos autocráticos tienen miedo de las iniciativas ciudadanas locales así como de los ejemplos de gobernabilidad eficaz que responden a intereses locales no dictaminados por los gobiernos centrales.

En tercer lugar, aunque no es fácil llevar a la práctica programáticamente, el éxito de una comunidad se convierte en un modelo para otra—está en juego un *efecto de demostración*. Esta es una clave para el problema que enfrentan los que fomentan los programas de gobernabilidad donde la replicación a través de docenas o cientos de comunidades no es práctica. Los casos de México y Colombia que se indican en la figura 3 se sostienen en la creación de redes, la comunicación y el monitoreo efectivo del trabajo realizado en una comunidad para que se extienda a las demás. La sociedad civil desempeña un papel clave en este sentido, particularmente en un ambiente donde las tecnologías de comunicación son cada vez más accesibles. En términos más generales, los éxitos nacionales de gobernabilidad democrática pueden crear una imagen positiva para una nación entera. Discutiblemente, esto puede tener un impacto en la región en su conjunto. Aun con todas las imperfecciones de sus respectivas cuentas de gobernabilidad desde la década de los 80, Chile y Brasil, y la más reciente experiencia de Colombia, en general, lleva sobre sus hombros la percepción pública de que Sud América cuenta con una mejor gobernabilidad que muchas otras regiones del mundo.

En cuarto lugar, una inferencia del punto anterior llama la atención al papel específico de las TIC incluidos los medios de comunicación social. Esto desemboca en una creciente expectativa entre los ciudadanos de América Latina y el Caribe para que el gobierno utilice las tecnologías como un medio para mejorar la gobernabilidad. Las TIC son capaces de ofrecer un conjunto de herramientas efectivas para la ejecución de

programas de gobernabilidad, que tal vez se pueden clasificar en cuatro áreas de trabajo: 1) eficiencia institucional, 2) mejor comunicación gubernamental con los ciudadanos, 3) mejor servicio al ciudadano y 4) desarrollo profesional. Esto ofrece estrategias innovadoras para aumentar la eficiencia y eficacia institucional, la rendición de cuentas y la transparencia a tiempo de proporcionar estrategias innovadoras para mejorar las comunicaciones entre el gobierno y los ciudadanos. El hecho de que los regímenes populistas y autoritarios ataquen a los medios de comunicación es un indicador del grado al cual las TIC que operan en un entorno competitivo son una amenaza para estos regímenes. Vienen a la mente Venezuela bajo Hugo Chávez, Argentina bajo los Kirchner, y Ecuador bajo Rafael Correa.

En quinto lugar, mientras que las mejoras en los niveles de participación ciudadana dinamizan la gobernabilidad local y empoderan a los actores de la sociedad civil, no constituyen una sustitución para una función distinta de otros actores clave en una sociedad democrática. El éxito de la gobernabilidad democrática no está solamente sostenido a un calendario electoral, depende también de la capacidad de transformación de los partidos políticos para actuar como intermediarios con los ciudadanos y grupos de interés organizados. La ausencia de un entorno competitivo de partidos políticos socavará la capacidad de la sociedad civil para transformar sus intereses en los instrumentos centrados de acción pública. Un desafío que varios países de América Latina enfrentan—en diferentes contextos, Bolivia, Perú y Venezuela para empezar—es un ambiente político en la cual los partidos son débiles o inestables, a menudo vinculado más a personalidades que a temas. En última instancia, esto con frecuencia se deteriora en un camino que no está caracterizado por la gobernabilidad democrática.

En sexto lugar, la gobernabilidad democrática es un componente crítico para el crecimiento económico y social sostenido, en otras palabras, un desarrollo material medible. El aspecto participativo de la gobernabilidad democrática altera la dinámica de cómo se deciden las prioridades y quién las decide. Esto abre una ventana a través de la cual se propone ideas alternativas que se debaten abiertamente y a las

que posiblemente se les asigna recursos. El proceso también fomenta una distinción clave en el proceso de desarrollo entre gobierno y la iniciativa privada y el sentido de pertenencia. En algunos casos, las alianzas formales pueden derivar en el logro de objetivos comunes más amplios. La experiencia del mundo real nos dice que la interacción entre la gobernabilidad democrática y el desarrollo no es una interacción automática, la gobernabilidad democrática es por naturaleza un proceso un tanto impredecible y su ausencia llama la atención a la idea de que el desarrollo puede ser posible sin la gobernabilidad democrática. La Unión Soviética y su actual subproducto residual, Cuba, demostró que esa noción es equivocada; hoy en día, China es la alternativa más visible, pero es probable que sea un ejemplo engañoso en el largo plazo. Hay un tinte de fervor democrático en el comentario hecho por la burócrata china que se cita en las primeras páginas de este documento y una admisión implícita que los intereses y las opiniones de los ciudadanos son importantes para cumplir los objetivos ambiciosos de crecimiento económico de este país. Pero esa conceptualización limitada del papel del ciudadano en la gobernabilidad sugiere que el modelo actual de desarrollo económico y social de China es probablemente insostenible políticamente.

En séptimo lugar, el contexto de la gobernabilidad democrática en América Latina también genera beneficios de desarrollo complementarios en los procesos de pacificación y en las situaciones de post conflicto. Para empezar, esto produce un contexto estructurado, no violento de diálogo, un respeto por la comunicación y los procedimientos abiertos y fomenta una adherencia más transparente al estado de derecho. Los mismos atributos participativos de la gobernabilidad democrática que generan el desarrollo se convierten en el origen frágil de una columna vertebral que amplía el *espacio* político y económico. La experiencia ha sido desigual, especialmente en Centro América, pero apunta a la importancia de los programas de gobernabilidad local para revitalizar esos espacios. La evolución exitosa de Colombia desde finales de los años 90 resalta este punto, aunque todavía queda mucho por alcanzar.

Por último en octavo lugar, aunque no menos importante, la comunidad

internacional puede desempeñar un papel clave en promover la gobernabilidad democrática, pero solo tendrá éxito si estos esfuerzos se sostienen en líderes e instituciones locales. El carácter democrático de la gobernabilidad está estrechamente ligado a un ambiente definido por activistas, ciudadanos, agentes de la sociedad civil y las estructuras de gobernanza. Después de todo, es su entorno; y la priorización de intereses y el trabajo en consenso que genera implícitamente la gobernabilidad democrática no puede ser conducida desde el exterior.

Bibliografía

¹ Fukuyama, Francis, *The Origins of Political Order: From Prehuman Times to the French Revolution*, (New York, New York: Farrar, Straus and Giroux, 2011).

² “Taming Leviathan,” *The Economist*, 17 March 2011.

³ Mainwaring, Scott and Timothy Scully, eds., *Democratic Governance in Latin America*, (Stanford, California: Stanford University Press, 2010).

⁴ Fukuyama, Francis, *State-Building: Governance and the World Order in the 21st Century*, (Ithica, New York: Cornell University Press, 2004).

⁵ Mainwaring, Scott and Timothy Scully, eds., *Democratic Governance in Latin America*, (Stanford, California: Stanford University Press, 2010).

⁶ Mainwaring, Scott and Timothy Scully, eds., *Democratic Governance in Latin America*, (Stanford, California: Stanford University Press, 2010) p. 13.

⁷ *The Use of Information and Communication Technologies (ICTs) in Democratic Governance Programs in Latin America*, International Republican Institute (2011).

⁸ Ver también literatura extensa con varias opiniones, incluyendo tres recientes estudios comparativos, Mainwaring and Scully (2010), una opinión más crítica de Katherine Isbester (ed.), *The Paradox of Democracy in Latin America* (2010), y por otro lado, Francis Fukuyama (ed.), *Falling Behind* (2008).

El Deterioro de las Instituciones Democráticas y las Implicaciones para la Gobernabilidad Democrática

Joel D. Hirst

Mucho se ha dicho y escrito en años recientes sobre el estado de la democracia en Latinoamérica. Existe cierta exuberancia irracional la cual sugiere un sentimiento de “misión cumplida” y hora de “seguir adelante” para la región. “Recuerden que desde 1930 hasta 1980, el 40 por ciento de todos los cambios en los gobiernos de Latinoamérica fueron a través de golpes de estado,” Arturo Valenzuela, el antiguo Secretario Adjunto del Estado de los Estados Unidos para los Asuntos del Hemisferio Occidental afirma. “Este es el período más largo en la historia de las Américas... de gobernanza constitucional continua. Estamos ahora en una época muy buena.”

Sin embargo, los avances democráticos sostenidos en Latinoamérica durante la última generación permanecen endebles. Como dijo el ex Presidente de Costa Rica, Oscar Arias Sánchez, en su discurso de despedida en el 2010,

“A pesar de los discursos y aplausos, la realidad es que nuestra región ha avanzado poco en las últimas

décadas. En ciertas áreas, ha marchado firmemente hacia atrás. Muchos desean abordar un vagón oxidado al pasado, a las trincheras ideológicas que dividían al mundo durante la Guerra Fría. Latinoamérica corre el riesgo de añadir a su asombrosa colección de generaciones perdidas. Corre el riesgo de perder, otra vez, su oportunidad sobre la tierra. Nos corresponde a nosotros, y a aquellos que vienen después, evitar que esto suceda. Nos corresponde honrar la deuda a la democracia, al desarrollo y a la paz de nuestra gente, una deuda que se venció hace muchos siglos. Honrar la deuda a la democracia significa mucho más que la divulgación de constituciones políticas, la firma de cartas democráticas o la celebración de elecciones periódicas. Significa la edificación de instituciones fidedignas, más allá de las estructuras anémicas que sostienen hoy nuestro aparato de estado. Significa garantizar la supremacía del imperio de la ley, que algunos insisten en evitar.”

Las cuestiones que han llevado al reciente deterioro de las instituciones democráticas en Latinoamérica tienen antecedentes históricos. Estos no solo han dañado la institucionalización sino también han dificultado el avance de gobiernos dinámicos democráticos, profesionales, bien organizados, con capacidad de respuesta, y han socavado el marco legal que facilitaría el crecimiento económico en todos los sectores de la sociedad, para así disminuir la desigualdad económica. Estos hechos surgen en gran parte de las diferentes idiosincrasias en la cultura latinoamericana y la organización administrativa que en algunos casos datan inclusive del período de la colonia. Mucho se puede escribir—como ya se hizo—sobre el tema, pero para el propósito de esta discusión práctica este artículo se enfocará solo en dos desafíos evidentes: La excesiva personalización del liderazgo y la corrupción. Apenas venciendo estos desafíos, se remediaría en parte, algunas de las raíces que causan y fomentan la ingobernabilidad. A tiempo de contribuir en gran medida a preparar los cimientos de una sociedad justa y moderna asentada en un estado de derecho que responde a las necesidades y

demandas de la ciudadanía.

Antes de analizar más a fondo estos dos desafíos, hay una salvedad importante que destacar. La amenaza a las instituciones democráticas en Latinoamérica es a menudo un asunto de práctica y no de diseño. En papel, Latinoamérica mantiene algunas de las constituciones más avanzadas, algunos de los mecanismos más sofisticados para la participación ciudadana, y por lo general un código tributario que permitiría una suficiente generación de recursos por parte de gobiernos locales y nacionales.* Sin embargo, el anti-institucionalismo avanzado por un nuevo caudillismo (tal como se describe más adelante) ha dañado y hecho irrelevante estas estructuras y leyes, dificultando la habilidad de responder a las verdaderas necesidades de los ciudadanos. La demagogia populista de muchos líderes de la región tildan a estas leyes e instituciones como inventos del *oeste* o del *norte*. Lejos de consagrar a un gobierno institucional como una solución a la pobreza y a la injusticia, en demasiados países se describe como una barrera a una justicia social más receptiva. Esto ha dañado el avance de la gobernabilidad democrática en la región.

El desafío de la personalización exagerada del liderazgo ha hecho difícil que las instituciones democráticas se consoliden en Latinoamérica. A través de su historia, Latinoamérica ha sufrido bajo el peso de los caudillos, fuertes caciques quienes gobernaron sus países como feudos. El estado de derecho siempre se definía mediante la palabra de estos hombres fuertes. Se repiten sus nombres a menudo y enérgicamente, y han establecido su lugar como figuras legendarias en los anales de la historia latinoamericana; personas como Juan Vicente Gómez, Anastasio Somoza, Juan Velazco Alvarado, Rafael Leonidas Trujillo, entre otros.

Durante la segunda parte del Siglo XX los gobiernos de éstos países se despojaron rápidamente de sus caudillos y adoptaron una democracia bastante establecida, pero aún delicada. Esta transición a la democracia se

* Una excepción puede ser Venezuela y otros países de la Alianza Bolivariana, que han vuelto a escribir recientemente mucha de su legislación para permitir una toma ideológica del poder de las instituciones.

caracterizó por abusos de poder y las instituciones creadas para proteger las democracias nacientes en la región permanecieron débiles. Muy contentos de continuar consolidando el poder, la riqueza y el prestigio en el ejecutivo, sin una inversión en las instituciones de gobierno, los gobiernos nuevos continuaron cayendo presos a un autoritarismo renovado. En la última década del Siglo XX y la primera década del Siglo XXI, este autoritarismo comenzó a tomar una nueva forma. Los presidentes elegidos—muchas veces buenos presidentes—comenzaron a verse a sí mismos como indispensables. Ellos consolidaron el poder en sus ya fuertes sistemas presidenciales y continuaron la pauta de debilitar los poderes legislativos y judiciales. Esto se hizo a través de la extensión de períodos presidenciales o la modificación de los límites de los períodos y el uso de legislación de emergencia o estado de excepción para consolidar agendas sobre temas prioritarios a nivel nacional. Esto, a la vez, ha obstruido el desarrollo de una clase política más diversa y representativa. Mientras que muchos de éstos han sido líderes excelentes, algunos dirían que la presencia interminable de las mismas personas en la vida política nacional ha debilitado la gobernabilidad democrática.

El autoritarismo anti-institucional se siente más fuertemente en los países que son miembros de la Alianza Bolivariana de las Américas (ALBA)—una alianza política regional apoyada ideológicamente y económicamente por el Presidente Hugo Chávez de Venezuela. Dentro de esta alianza, las constituciones políticas son cambiadas como parte de un paquete que conlleva a debilitar los demás poderes del gobierno y extender los límites de los períodos y la autoridad del ejecutivo. Este proyecto con su capa de legalidad representa un retorno a los días feudales del Siglo pasado. Bajo este modelo, hombres fuertes tales como Hugo Chávez, Daniel Ortega, Evo Morales y Rafael Correa (y desde luego, los hermanos Castro), manejan las instituciones del gobierno y van eliminando la separación de poderes institucionales para así poder presentarse como los nuevos caudillos.

Ellos ejercen control a través de una nueva demagogia radical la cual han apodado poéticamente “democracia participativa.” Esta nueva forma

de “ley de la calle” exige que la gente le entregue al caudillo la idea de derechos civiles inalienables a cambio de la oportunidad de “participar” en amplias áreas definidas por el gobierno—en especial, mediante el voto. El modelo es sustentado por los referéndums y las elecciones casi constantes que proveen la apariencia cuestionable de una legalidad al proyecto autoritario. Para los pobres, quienes presagiaron la llegada de la democracia con la esperanza de que mejoraría su bienestar, este modelo es bienvenido. Los sectores desfavorecidos de la sociedad, quienes han estado decepcionados por la falta de movilidad social ascendente provista por la democracia representativa en Latinoamérica, han sido capaces de participar, si bien es cierto que superficialmente, en su propio gobierno y recibir beneficios económicos de esta nueva “democracia participativa.” El hecho de que ellos tienen que seguir la línea ideológica de sus caudillos es visto, por lo menos al comienzo, como poco precio a pagar. El modelo ha sido ampliamente exitoso, permitiéndole a Chávez extender su influencia política en cinco países, con una población de más de 80 millones de personas y un producto interno bruto de más de \$600 mil millones de dólares americanos.

El segundo desafío, que ha llevado a una crisis institucional en Latinoamérica, es el asunto de la corrupción. De acuerdo con la encuesta del Latinobarómetro de 2010, sólo el 37 por ciento de los encuestados opinaron que ha habido mejoras o avances en la lucha contra la corrupción durante los últimos dos años, y el 11 por ciento de la población afirmó que ellos o miembros de su familia habían participado en un acto de corrupción en los últimos 12 meses. Esta corrupción percibida es culpada por el aumento en el crimen violento, evidenciado por el hecho que el 31 por ciento de encuestados (una mayoría) indicaron que la corrupción policial era la causa de la violencia. Esta corrupción se sustenta en varias razones. Primeramente, existen controles débiles para los actos de corrupción cometidos por ministros del gobierno, y así también, se ha politizado la lucha contra la corrupción. Por ejemplo en el caso de Venezuela, el gobierno usa el lema de lucha contra la corrupción como un mecanismo para la persecución de la oposición política. Segundo, existen un sinnúmero de obstáculos burocráticos para lograr cualquier trámite administrativo.

Destacado por los famosos ejemplos de Hernando De Soto en su libro *The Mystery of Capital*, De Soto da una idea general de los obstáculos burocráticos para efectuar negocios legítimos en el Perú. Por ejemplo, al equipo de De Soto le tomó seis horas al día, durante 289 días para poder registrar su negocio; el costo legal de esto fue \$1,251.00 dólares americanos, una cantidad prohibitiva para el ciudadano de a pié.

En Venezuela, los certificados de nacimiento se vencen cada seis meses y tienen que ser renovados. En Nicaragua, la renovación de la cédula, o la tarjeta de identidad nacional, puede durar hasta tres años y 10 viajes al pueblo donde está registrado. Todos estos obstáculos crean oportunidades para la corrupción mientras que “tramitadores” surgen para ayudar o facilitar con el oficio de procesar documentación, lo cual de otra manera sería gratis.

Probablemente la causa más significativa de la corrupción que ha arrasado con muchas instituciones, es el tráfico de drogas. La producción y el transporte de drogas es sin duda el mayor negocio ilícito en toda Latinoamérica. Venezuela, por ejemplo, se ha vuelto una ruta importante en el tránsito de drogas. De acuerdo con el informe de 2009 de la Oficina de Drogas y Crimen de las Naciones Unidas, Venezuela fue el país fuente del 50 por ciento de las drogas confiscadas en Europa, donde el consumo de drogas se ha duplicado en una década de 63 a 124 toneladas métricas. Venezuela también es el país fuente para la gran mayoría de los vuelos de drogas entre las Américas y África Occidental, en donde el comercio de drogas ha influenciado políticas locales y ha financiado la inestabilidad. En Bolivia, la producción de coca ha alcanzado niveles endémicos bajo el mando del Presidente Evo Morales, máximo dirigente del sindicato de cultivadores de coca. Actualmente hay 50,000 hectáreas de cultivo de hoja de coca en Bolivia, produciendo 113 toneladas métricas de cocaína, que alimenta un incremento acelerado en el consumo de drogas y la violencia en las calles de Brasil.¹ A pesar de verdaderos intentos para poner freno a la producción Perú se ha vuelto, posiblemente, el país productor más grande de cocaína—sobrepasando a Colombia.

Los problemas fundamentales generados por el comercio de drogas se manifiestan en mayor parte en México y Centroamérica. Los gobiernos de Guatemala, Honduras y El Salvador se han visto incapaces de enfrentar adecuadamente la violencia y la corrupción que son producto del tráfico de drogas; donde el dinero de las drogas ha corrompido las campañas políticas, ha comprado decisiones judiciales y se ha introducido en los más altos niveles del gobierno electo y administrativo.

A pesar de esta sombría evaluación, el retorno del autoritarismo a nivel nacional y el cáncer sigiloso de la corrupción—al igual que el aumento correspondiente en la inseguridad y el colapso de la institucionalidad—todo puede ser subsanado con un compromiso de fortalecer el gobierno democrático local. Los verdaderos partidarios en la promoción de la democracia representativa han comprendido durante muchos años que cuanto más cerca esté un gobierno de los ciudadanos que representa, se les exigirá tener más capacidad de respuesta para proveer bienes y servicios a los ciudadanos, e inclusive será más fácil demandar rendición de cuentas, y cuando fuese necesario, demandar un cambio en el liderazgo político. Como famosamente dijo Tip O’Neal, el ex presidente de la Cámara de Representantes de los Estados Unidos, “toda política es local.” Por ende, los gobiernos locales son a menudo un terreno de pruebas para nuevas generaciones de líderes quienes mediante su trabajo, son capaces de instaurar credibilidad y crear una plataforma al demostrar éxito en la gestión pública. Del mismo modo, cuando el ciudadano siente y es testigo de una democracia que está trabajando por su bienestar, logra discernir cada vez más la diferencia entre esta y la pseudo democracia “participativa”—volviéndose más comprometido a lo genuino.

Como hemos visto en los países miembros del ALBA, el buen gobierno es el único mecanismo por el cual se puede desafiar al autoritarismo de los nuevos caudillos, ya que la gente vota por líderes a nivel local que son capaces de reducir la violencia y resolver algunos de los miles de problemas que existen en sus comunidades.

La suma de los votos a favor de gobiernos tecnocráticos fuertes,

eventualmente será capaz de desafiar a los caudillos del ALBA, no sólo en retórica y en debate sino más bien mediante el mérito de su trabajo, demostrado a través de su capacidad de respuesta en la gestión municipal. Este es el caso, por ejemplo, de los líderes de la oposición en las municipalidades venezolanas como Chacao y Baruta de la gran Caracas, al igual que de algunos gobernadores regionales como el del estado de Lara.

Este también es el caso de países no pertenecientes al ALBA como Colombia, Perú y México donde alcaldes de las ciudades capitales se han postulado a puestos de liderazgo a nivel nacional sustentados por plataformas exitosas en gestión pública municipal.

En el transcurso de las últimas décadas, han existido muchas iniciativas locales exitosas que acumuladas, presentan un portafolio diverso de buenas prácticas. Hay iniciativas económicas y actividades efectivas que los gobiernos locales pueden implementar para conllevar al desarrollo de una confianza más estrecha entre instituciones públicas y los ciudadanos, a combatir la corrupción, y a brindar una alternativa al autoritarismo populista. He escogido como ejemplos iniciativas que se enfocan en los resultados obtenidos por el Latinobarómetro en su encuesta del 2010 en relación a las mayores preocupaciones de los ciudadanos: Corrupción, inseguridad y desempleo.

Corrupción/Transparencia

El silencio y el secreto engendran la desconfianza que es el presagio de la condena de la democracia. Una ciudadanía que está informada y bien versada en las actividades de su gobierno municipal tiene la habilidad de discernir si sus autoridades electas están llevando a cabo las tareas designadas a realizar mediante su elección al cargo. A medida que crece su confianza, los ciudadanos jugarán un rol cada vez más activo para defender y proteger lo que ellos han llegado a entender como buen gobierno. En caso de usurpación de poder autoritario de un gobierno central—una comunidad contenta con sus autoridades locales se movilizaran en su defensa. Y en el caso de corrupción y

abuso del poder, los ciudadanos acostumbrados a un gobierno local capaz de responder a sus necesidades, tendrán el poder de cambiar a sus autoridades para retornar a un mejor gobierno.

Existen muchos mecanismos para informar a la ciudadanía sobre el trabajo desempeñado por su gobierno local. En Venezuela, el gobierno municipal de Baruta llevó a cabo asambleas ciudadanas en los barrios para discutir temas de interés con los vecinos. Los funcionarios del gobierno municipal y los directores se reunieron con los representantes de la comunidad para explicar el propósito de determinadas intervenciones. Por ejemplo, respecto a la creación de guarderías para madres solteras trabajadoras, el director de la división de protección al niño, niña, adolescente y de la mujer llevó a cabo asambleas en las áreas aledañas a donde se iba a instaurar una guardería y explicó el papel que debía jugar la comunidad y la contribución que se requería de la comunidad para desarrollar esta iniciativa.

En Guatemala, el IRI trabajó con los gobiernos municipales de San Cristóbal Totonicapán, Cantel, El Palmar y San Cristóbal Acasaguastlán para apoyar la producción de materiales impresos y programas de televisión. Estos productos lograron demostrar a los ciudadanos, de manera sucinta, cuál era el estado de proyectos en curso y qué actividades habían sido concluidas. También se logró divulgar información sobre asuntos importantes para así asegurar que las comunidades estuvieran mejor informadas. En San Cristóbal Totonicapán, la iniciativa incluyó un programa de televisión mediante el cual el alcalde se dirigía a la municipalidad y emitía informes sobre el avance de trabajos para luego contestar llamadas telefónicas provenientes de los ciudadanos quienes participaban con preguntas o comentarios. En Cantel, la iniciativa incluyó el desarrollo de una página web institucional para el gobierno municipal donde se dispone información para los ciudadanos. En Acasaguastlán, el gobierno municipal desarrolló un boletín informativo mensual, ampliamente distribuido, que provee información a los vecinos acerca de las actividades de la alcaldía.

En Nicaragua, la oficina del IRI está apoyando la creación de estaciones

de radio independientes para el uso de comunidades—y las autoridades locales respectivas—para así difundir información y actualizaciones sobre actividades efectuadas en la municipalidad.

Otra excelente manera de compartir información dentro de comunidades son las reuniones regulares mediante las que los ciudadanos pueden conversar en persona con el alcalde y su personal técnico sobre sus inquietudes. El alcalde puede también utilizar nueva tecnología SMS para entregar mensajes cortos y oportunos sobre temas de interés local. Finalmente, las autoridades locales pueden utilizar redes sociales como “Twitter” y “Facebook” para mantenerse en contacto con sus ciudadanos. Estas herramientas de redes sociales se han dispersado rápidamente en toda Latinoamérica cuya población tiene oportunidades para acceder y utilizar estos equipos de comunicación que ya no son prohibitivamente costosos.

Todos estos instrumentos y estrategias favorecen la creación de conexiones más estrechas entre gobernantes y gobernados. El fomentar un sentido de pertenencia entre los ciudadanos y sus líderes locales, las actividades municipales y el desarrollo de su localidad crea un vínculo que puede ser crítico llegado el momento de una represalia autoritaria contra el gobierno local. En Venezuela, el vínculo natural que el alcalde de Baruta, Capriles Radonski, estableció con los habitantes de la municipalidad sirvió para incrementar la presión ejercida por estos sobre el gobierno central de Venezuela para liberar al alcalde después de cuatro meses de detención ilegal. El buen gobierno y una relación inter-personal con la comunidad también ha permitido que el ex alcalde de Chacao forme un movimiento que lo apoye en denunciar al gobierno venezolano ante el Tribunal Inter-Americano de Derechos Humanos después de que lo habían declarado, inconstitucionalmente, inelegible para postularse como candidato en las próximas elecciones.

Participación Ciudadana y Seguridad

La mejor manera de empoderar a los ciudadanos para que participen en la defensa de su democracia y su seguridad es ofreciéndoles oportunidades

para participar de manera real y significativa en actividades que apoyan los esfuerzos del gobierno municipal. Para aquellos partidarios estrictos de la democracia representativa, la idea de la participación ciudadana podría ser algo muy difícil de aceptar. En el sentido más estricto del término, los ciudadanos deben participar por medio del voto, pagando impuestos, sirviendo como miembros de un jurado y cumpliendo las leyes (y a la inversa denunciando a aquellos que no lo hacen). Para muchas personas la idea de la participación ciudadana puede parecer mucho más una tarea tediosa que un privilegio. La idea de llegar a casa después de un largo día de trabajo, sólo para volver a salir y asistir a una reunión o a una sesión de planificación o una sesión para tratar temas presupuestarios o para hacer algún servicio comunitario puede considerarse oneroso.

El primer paso para crear una ciudadanía comprometida es familiarizando a los ciudadanos con las funciones de sus entidades gubernamentales. Es a menudo sorprendente ver que la mayoría de las personas no tiene clara las funciones y las responsabilidades de los varios niveles de gobierno. Esto muchas veces hace que el ciudadano galardone al gobierno central por cualquier pequeño beneficio en sus vidas, a tiempo de culpar al gobierno local por todo lo que está mal. Esto cae directamente dentro de las manos de los populistas y es en gran parte responsable de sustentar a los líderes autoritarios en Latinoamérica. Por esta razón, programas de educación cívica como aquellos llevados a cabo por el Instituto Interamericano para los Derechos Humanos de Costa Rica (entre otros) han tenido la habilidad de cambiar la percepción del ciudadano sobre las funciones del aparato gubernamental y las responsabilidades de los ciudadanos.

Cuando los ciudadanos comprenden claramente el rol del gobierno local, entonces pueden ellos participar con un entendimiento realista acerca de lo que su participación puede lograr. La participación ciudadana es en pocas otras áreas tan importante como en el tema de la seguridad. En México, el IRI trabajó con organizaciones de la sociedad civil y la organización local Movimiento Pro-Vecino (MPV) para desarrollar estrategias que traten el tema de la seguridad ciudadana, invitando la

participación tanto de los ciudadanos como de las autoridades locales en el diseño y la implementación de nuevas iniciativas para atender este desafío. El IRI trabajó conjuntamente con MPV para llevar a cabo seminarios sobre la seguridad ciudadana con el lema “Juntos para Nuestra ComUNIDAD” en los tres distritos de la municipalidad que marcaban los niveles más altos de crimen en San Jacinto Amilpas en el estado de Oaxaca. En el transcurso de tres meses, una acción focalizada con una estrategia de atención de vecindario por vecindario resultó en la adopción del programa con los mismos ciudadanos encabezando la implementación de actividades que incluyeron inscribir a miembros de cada calle en un comité de seguridad vecinal que se enfocaría en la limpieza de calles y el revestimiento de grafitis, y la responsabilidad de mantener el contacto con miembros de la policía. A través de las actividades de la sociedad civil, los ciudadanos gestionaron activamente ante la alcaldía a favor de sus necesidades. Los ciudadanos también asumieron el liderazgo de la implementación de iniciativas dirigidas a la prevención del crimen. Por ejemplo, como parte de la campaña “Más Luz—Menos Crimen,” se animó a los ciudadanos a que instalen luces en la entrada de sus domicilios y que motiven a otros vecinos a hacer lo mismo.

Los resultados de estos programas han sido sobresalientes. Hasta la fecha, cerca de mil vecinos han participado en identificar retos locales y posibles soluciones. Muchos de los vecindarios instalaron luminarias en espacios públicos o reemplazaron las deficientes, y han instalado sistemas de alarmas comunitarias. Algunos a su vez pasaron fines de semana cubriendo grafitis y llevando a cabo charlas sobre el abuso de sustancias controladas con estudiantes, mientras que otros formaron consejos de vigilancia vecinal. El programa aún se está llevando a cabo en estos vecindarios; y los alcaldes están tratando de adaptar este modelo a otras zonas dentro de sus municipalidades.

En Venezuela, se pasó la ley de Consejos Locales de Planificación Pública (CLPP) para otorgarles a los ciudadanos oportunidades para participar. Estos consejos estaban conformados por miembros de la sociedad civil, miembros del concejo municipal, y la oficina del alcalde. Los consejos

se organizaron para apoyar el trabajo del alcalde, ayudando a identificar necesidades, colaborando con el proceso del presupuesto participativo, y llevando a cabo el “control social,” una actividad relacionada con la transparencia financiera y la supervisión por parte de los ciudadanos del trabajo realizado por el gobierno municipal. Simultáneamente a estas iniciativas, el gobierno central dispuso de un fondo llamado el Fondo Inter-Gubernamental para la Descentralización (FIDES) el cual consideraba propuestas desarrolladas por una comunidad, firmadas por los alcaldes. Estas propuestas luego pasaban al gobierno central para su consideración. También se les adjudicó a los CLPP el manejo del 20 por ciento de los fondos no-renovables del presupuesto municipal. Con el apoyo de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), las organizaciones locales participaron en la capacitación de más de 50 CLPP con 3,000 miembros a través de una serie de manuales titulados Visera Participativa. En estos manuales, se explicó la ley CLPP al igual que otros temas relacionados como la participación ciudadana, la resolución de conflictos y metodologías para llevar a cabo evaluaciones de necesidades a tiempo del presupuesto participativo, entre otros.

En la ciudad de Valencia, en el estado de Carabobo, los CLPP tuvieron tanto éxito que la rehabilitación de la infraestructura física de esta ciudad se atribuyó a ellos. El alcalde, una figura de la oposición política, tuvo tanto éxito que su partido resultó elegido al cargo de gobernador del estado. El gobierno central cada vez más autoritario respondió al éxito de los CLPP eliminando al FIDES y sobrepasando la ley CLPP. El gobierno central se dió cuenta (demasiado tarde) que al empoderar a las comunidades, incentivando que trabajen conjuntamente su autoridad local electa para resolver problemas verdaderos, estaban operativizando la democracia local. Estos CLPP fueron reemplazados con las comunas, un comité partidario que responde directamente al Partido Socialista de Venezuela (PSUV), mismo que otorga membresía y beneficios exclusivos para aquellos leales al partido.

Empleo y Desarrollo Económico

Finalmente, uno de los temas recurrentes de mayor importancia identificado por los habitantes de la región, ha sido la falta de empleo y oportunidades económicas. Es especialmente importante tratar este tema dado que es la responsabilidad inherente de un gobierno local y de los gobernantes tomar iniciativa en el desarrollo económico local. Este trabajo, mientras que mejora la calidad de la vida del ciudadano, también permite que las instituciones públicas generen ingresos locales que a tiempo de reforzar las mismas instituciones, promueven el desarrollo de la municipalidad. En muchos casos esto puede ser un gran desafío, ya que mucha de la actividad económica puede depender de las condiciones puestas por el gobierno central.

En la municipalidad de Potosí en Bolivia, el IRI llevó a cabo un diagnóstico municipal que identificó un gran potencial para el turismo en esta ciudad antigua. Potosí es una ciudad de inmensa importancia histórica, no solo para Bolivia sino para toda Latinoamérica. En sus mejores tiempos durante el siglo XVI, Potosí era la ciudad más rica y más grande del hemisferio occidental. Para potenciar a Potosí como un centro importante para el turismo nacional, el IRI trabajó junto el gobierno municipal en el desarrollo del plan “Potosí 365 Días y Noches.” La alcaldía organizó un foro donde participaron las universidades, las cadenas hoteleras y los pequeños artesanos, quienes identificaron que para diversificar la economía local, instalarían una escuela de platería donde los artesanos locales podrían crear artesanías usando plata explotada en las minas de Potosí.

En San Cristóbal Totonicapán, Guatemala, el IRI y el alcalde trabajaron juntos para inaugurar la primera Oficina Municipal de Desarrollo Económico Local (OMDEL) del país en el 2009. Esta oficina fué diseñada para desempeñar varios papeles en relación a la promoción del desarrollo económico a largo plazo y en relación al fortalecimiento de pequeños negocios a través de una variedad de iniciativas. Las responsabilidades de estas oficinas abarcan, entre otros, suministrar información sobre el comercio y las inversiones a los hacendados y los

empresarios locales, realizar un comparado entre la oferta de mano de obra y la demanda productiva, promover la formación de asociaciones públicas-privadas estratégicas y atraer inversión local y externa para desarrollar el potencial no explotado en áreas como el turismo. Se abrieron tres OMDEL más en Guatemala entre 2009 y 2010, en las municipalidades de San Cristóbal Acasaguastlán, Cantel y El Palmar. Vale la pena resaltar que el IRI también trabajó con las alcaldías para crear estrategias para atraer e involucrar al sector privado.

En cada una de las municipalidades en donde trabajó el IRI para desarrollar las OMDEL, las autoridades del gobierno local vieron rápidamente el potencial de estas oficinas y cada uno ha tomado medidas para institucionalizarlas. Las oficinas han presenciado resultados concretos más allá de las expectativas que tenían originalmente los alcaldes. Algunos éxitos incluyen la formación de empleos y fuentes de trabajo, la promoción del turismo, una estimulación al comercio, y una mayor inversión.

Conclusión

Como se puede evidenciar por los ejemplos descritos, hay suficientes experiencias en la región para presentar el argumento de que un gobierno municipal hábil puede vencer los desafíos de la anti-institucionalización. Líderes fuertes e institucionales que están comprometidos a interactuar con sus ciudadanos, al pie de la ley, pueden protegerse efectivamente contra los regímenes autoritarios. Y un compromiso con la transparencia y compromiso de responder a las necesidades de los ciudadanos los ayudará a enviar un mensaje a los narcotraficantes para que encuentren otros lugares en los cuales llevar a cabo sus actividades nefastas. Así como los demócratas y los empresarios muestran su descontento con sus autoridades electas a tiempo de determinar dónde vivir e invertir, así también lo deberán hacer los narcotraficantes y los criminales.

Es cierto que en países sin un compromiso nacional a la democracia institucional y afectados por la entropía institucional, este enfoque puede crear “focos de paraíso.” Pero, si el mundo ha aprendido algo

de los movimientos populares durante los últimos 30 años, es que los ciudadanos no soportarán indefinidamente el autoritarismo y la corrupción, y cuando finalmente se levanten los pueblos, estos van a necesitar líderes verdaderos, con experiencia, quienes mediante su trabajo han demostrado que pueden construir un mundo más justo.

Bibliografía

- ¹ United Nations Office on Drugs and Crime. *2009 World Drug Report*. New York: United Nations, 2009. Print.

Colaboración Entre Centros de Pensamiento y Gobiernos en el Desarrollo de Política Públicas

Bettina Horst

Suficientes ejemplos hay en el mundo de países que han perdido décadas de desarrollo producto del mal diseño e implementación de sus políticas públicas. Ello ha condenado a millones de personas a vivir en condiciones de pobreza. Políticas públicas erradas tienen un altísimo costo para las personas y se requieren muchas veces décadas para poder recuperar el tiempo perdido. Lo que se deje de hacer hoy o bien lo que se haga mal hoy, tendrá efectos hoy y mañana. No da lo mismo lo que un país haga en materia de políticas públicas. Si bien son los gobiernos los principales actores en materia de diseño, implementación y ejecución de políticas públicas, atrás quedaron los tiempos en los cuales la sociedad civil podía sólo encogerse de hombros sin sentirse responsable de ello. Son precisamente los centros de pensamiento los que en parte al menos han ido canalizando el sentido de responsabilidad de la sociedad civil en materia de políticas públicas. En términos generales, los llamados centros de pensamiento son instituciones enfocadas en el estudio y análisis de las políticas públicas, entregando tanto a los responsables de la ejecución e implementación de ellas como también a la sociedad civil, herramientas que les permitan tomar decisiones más

informadas. En muchos casos los centros de pensamiento han sido capaces de romper con el monopolio que tradicionalmente ha tenido el gobierno en materia de diseño y evaluación de las políticas públicas y constituyéndose como una voz independiente en el tema.

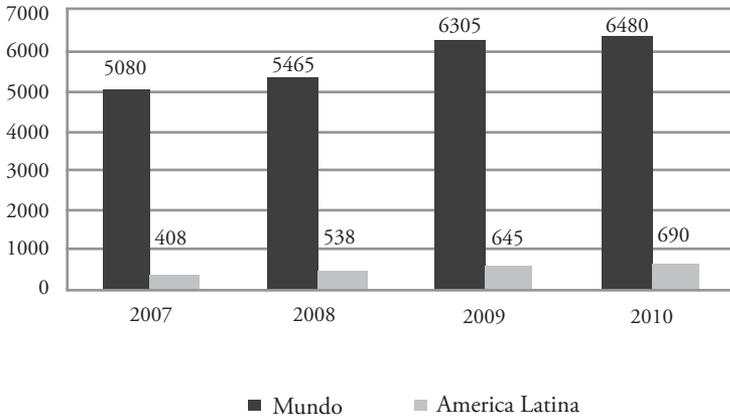
La capacidad de un gobierno de formular e implementar sanas políticas públicas es sin duda un aspecto que afecta la gobernabilidad de un país. Es en esta área donde los centros de pensamiento juegan un papel importante en el fortalecimiento de la gobernabilidad de cada nación. Se debe tener presente que la mera existencia de los centros de pensamiento no es suficiente para fortalecer su gobernabilidad. Ello dependerá del trabajo que desarrollen y hasta qué punto sean capaces de efectivamente influir para que los gobiernos adopten políticas públicas bien diseñadas. Sin duda que el momento político que esté viviendo cada país influye tremendamente en la capacidad de la sociedad civil de aportar al debate y al diseño en materia de políticas públicas. No obstante ello, el trabajo de los centros de pensamiento debe enfocarse también en un trabajo que trascienda más allá de los gobiernos de turno.

Evolución de los Centros de Pensamiento en América Latina

La existencia de los centros de pensamiento no es algo nuevo en el mundo. Durante la segunda mitad del siglo pasado se concentra el boom de la creación de ellos. Al año 2010, se tenía conocimiento de la existencia de 6,480 centros de pensamiento en el mundo, de los cuales al menos la mitad se formaron en la década de los 80 y 90. En el caso de América Latina en los últimos años ha ido aumentando el número de centros de pensamiento más que en el resto del mundo. Así, al año 2010 se habían identificando 690, lo que representa el 11 por ciento del total de centros de pensamiento en el mundo. Al año 2007, sólo el ocho por ciento de los 5,080 centros de pensamiento registrados en el mundo correspondían a países de América Latina (ver figura 1).

Es de esperarse que esta tendencia en América Latina facilite y movilice un rol más activo de la sociedad civil en materia de formulación de

Figura 1: Centros de Pensamiento en el Mundo y América Latina, 2007-2010



Fuente: McGann, James G., Ph.D., The Global “Go-To Think Tanks” 2008, 2009 & 2010 (Philadelphia, PA: University of Pennsylvania, 2008-2011), Think Tanks and Civil Societies Program.

políticas públicas. Pero queda la incógnita si este mayor desarrollo de centros de pensamiento en la región efectivamente se ha traducido en mejores políticas públicas. Sin duda que resulta difícil medir el impacto que los centros de pensamiento han tenido en las políticas públicas que los países han ido adoptando.

Pero no obstante la dificultad de evaluar el impacto que han tenido los centros de pensamiento en la gobernabilidad de un país, se ha tratado de evaluar si la mayor presencia de ellos se da en conjunto con mejores indicadores de gobernabilidad. Para ello se consideró el Índice de Gobernabilidad desarrollado por profesionales del Banco Mundial y el Brookings Institute. Este índice se construye a partir de la definición de gobernabilidad como “Las tradiciones e instituciones por medio de las cuales se ejerce la autoridad.” Este concepto engloba tres grandes áreas: El proceso mediante el cual gobiernos son seleccionados, reemplazados y monitoreados; la capacidad de un gobierno de formular e implementar sanas políticas públicas; y el respeto de los ciudadanos y el Estado por las instituciones que rigen las interacciones económicas

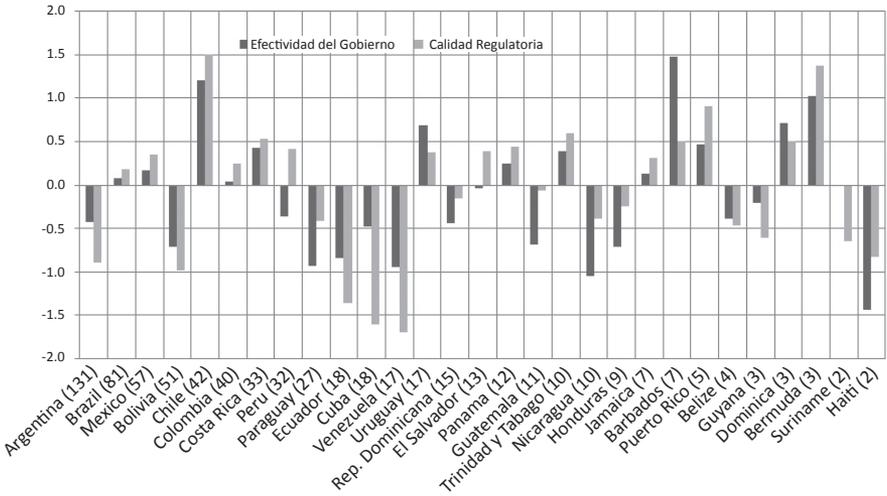
y sociales entre ellos. Si bien los centros de pensamiento se pueden involucrar en todas estas áreas, su rol principal generalmente tiene incidencia en la capacidad de un gobierno de formular e implementar sanas políticas públicas. La información que se obtiene a partir del índice en esta materia se engloba en una medición de la *efectividad del gobierno* y de la *calidad regulatoria*. Como efectividad del gobierno se entiende la percepción que se tiene respecto de la calidad de los servicios públicos, la calidad de los servicios civiles y el grado hasta el cual el gobierno es capaz de formular e implementar políticas públicas en forma independiente de presiones políticas. Asimismo considera la credibilidad que tiene un gobierno relativo al compromiso con tales políticas. Por calidad regulatoria se entiende la habilidad de un gobierno de formular e implementar políticas sanas y regulaciones que permitan y promuevan el desarrollo del sector privado.

En la figura 2 se presenta el índice de efectividad del gobierno y de calidad regulatoria para 29 países de América Latina. Los países fueron ordenados en relación al número de centros de pensamiento con los que cuentan, información que se entrega en el eje horizontal en paréntesis junto al nombre del respectivo país. Los índices de efectividad del gobierno y calidad regulatoria pueden adoptar valores entre -2.5 y 2.5, mientras mayor es el valor del índice mayor gobernabilidad presenta el país.

Argentina es el país latinoamericano con mayor número de centros de pensamiento—131—pero a su vez cuenta con un índice de efectividad del gobierno y calidad regulatoria inferior a otros países que tienen un menor número de centros de pensamiento, como pudiera ser el caso de Brasil. Situación similar también se observa en el caso de Bolivia, país que cuenta con una cantidad superior de centros de pensamientos a la de Chile, pero cuyo índice de capacidad gubernamental de contar con sanas políticas públicas es muy inferior.

Si bien la cantidad de centros de pensamiento de un país está fuertemente condicionada por el tamaño del mismo, un análisis más fino probablemente debiera considerar el número de centros de

Figura 2: Efectividad del Gobierno, Calidad Regulatoria y Centros de Pensamiento en América Latina†



Fuente 1: Kaufmann, Daniel, Aart Kraay and Massimo Mastruzzio, *Worldwide Governance Indicators (WGI) Project*, World Bank.

Fuente 2: McGann, James G., Ph.D., *The Global “Go-To Think Tanks” 2008, 2009 & 2010* (Philadelphia, PA: University of Pennsylvania, 2008-2011), Think Tanks and Civil Societies Program.

pensamiento corregido por tamaño de la economía o cantidad de población, el objetivo de la información que se presenta es dejar de manifiesto que un mayor número de centros de pensamiento en un país no se traduce automáticamente en mejoras en materia de gobernabilidad. La capacidad de aportar de los centros de pensamiento al desarrollo de un país y fortalecer su gobernabilidad, si bien está directamente relacionado con el buen trabajo que se haga por parte de los propios centros de pensamiento, no se puede desconocer que también dependerá de la realidad política por la que atraviesa una nación. No obstante ello, si bien el entorno político pudiera influir en el trabajo e impacto de corto plazo de un centro de pensamiento, en materia de políticas públicas las propuestas a elaborar deben ir más allá de un gobierno de turno.

† En la figura 2 se consideraron solo los países cubiertos por el Índice de Gobernabilidad utilizado y que al menos cuentan con dos centros de pensamiento.

Con todo, pareciera ser que en materia de centros de pensamiento en América Latina se debe ir más allá que sólo pensar en cómo fortalecer la creación de ellos en la región. La pregunta relevante es cómo lograr que su presencia efectivamente se traduzca en un fortalecimiento de la gobernabilidad de los países.

Del Pensamiento a la Acción, Aspectos Relevantes en Materia de Centros de Pensamiento

A partir del concepto de centro de pensamiento se pudiera inferir que el rol central de estas instituciones es el análisis y formulación de políticas públicas. Pero la relevancia de los mismos está dada por su capacidad de influir en los protagonistas del quehacer nacional y local en materia de diseño e implementación de ellas. Un centro de pensamiento que sólo se queda en la etapa de formulación y análisis y no cuenta con la capacidad de influir para que ello realmente se implemente, resulta ser un centro de pensamiento finalmente irrelevante. No obstante ello, se debe tener presente que dependiendo de la misión que cada centro de pensamiento se haya propuesto esta influencia puede estar acotada a determinados grupos, como pudiera ser el influir solo en algunos sectores de la sociedad o en la academia.

Un aspecto importante de tener presente es que los centros de pensamiento no son, ni deben verse como sinónimos, de los tradicionales centros de investigación de las universidades o instituciones académicas. Hoy por hoy no es la excepción observar universidades que han ido formando sus propios centros de pensamiento y a partir de ello concretar una relación mas directa con el acontecer nacional y el trabajo académico que tradicionalmente han venido desarrollando.

Uno de los principales desafíos de los centros de pensamiento es comprender el balance entre la rigurosidad académica que requieren los trabajos hechos por los centros de pensamiento y la oportunidad del tema que se aborda. El trabajo desarrollado se debe comunicar en un lenguaje entendible y accesible a la opinión pública y a los

policymakers, pero siempre siendo riguroso en el estudio y análisis. La seriedad y profundidad del análisis determinará la credibilidad que tenga un centro de pensamiento en sus planteamientos. Pero sin duda que uno de los aspectos más relevantes es ser capaz de aportar a la discusión que se lleva diariamente, entendiendo los tiempos y plazos que ello impone. Entregar tarde una propuesta a una discusión relativa a una política pública, es sinónimo de haberla hecho. El fin último de un centro de pensamiento no es quedarse en el diseño y propuesta de políticas públicas, sino que influir para que ellas sean acogidas. El impacto de cada centro de pensamiento no dependerá del número de libros o documentos publicados. Dependerá de la influencia que ejerzan.

Los centros de pensamiento deben buscar influir en al menos tres ámbitos: gobierno, parlamento y prensa. Gobierno, resulta evidente. Es el actor más relevante al momento de determinar y ejecutar políticas públicas. Parlamento, si bien no siempre todas las políticas públicas son discutidas en el parlamento, una buena parte son implementadas por medio de instrumentos que no requieren de cambios legales, una fracción importante de ellas sí deben ser aprobadas en el parlamento. Sin duda que los cuerpos legales definen el marco general en el cual se deben diseñar e implementar las políticas. La prensa, si bien no define ni implementa políticas públicas, hoy en día no queda duda del rol que desarrolla en cuanto a poder influir en la opinión pública.

Un aspecto relevante en relación con los centros de pensamiento es la capacidad institucional que tienen para mantenerse en el tiempo. La dirección y financiamiento de los centros de pensamiento influirá en el grado de independencia con el cual se abordan los temas y por ende el fin que se persiga al plantear una determinada política pública. El cómo se financien determinará el grado de independencia con el que cuenten respecto de otros grupos. Por ejemplo, en el caso de los centros de pensamiento ligados a partidos políticos, ya sea en su financiamiento y/o en su dirección, incidirá en el grado de independencia con el cual serán capaces de abordar las discusiones o bien si, por ejemplo, se verán afectados por los ciclos políticos. A su vez centros de pensamiento

financiados por grupos económicos específicos pudieran ver mermada su credibilidad al momento de abordar determinados temas. En el caso que un centro de pensamiento específico es concebido como un brazo armado de un grupo de interés, no ayudará a que este sea capaz de aportar a la discusión, pudiendo pasar a ser parte del problema de la mala calidad de las políticas públicas y el debate en torno a ellas.

Lo anterior no debe entenderse como que los centros de pensamiento nunca debieran estar ligados a determinados grupos de la sociedad porque ese mero hecho pudiera desacreditar su trabajo. Por el contrario, pueden cumplir el rol de amortiguadores de posturas ideologizadas y sin mayores fundamentos. Volviendo al ejemplo de centros de pensamiento ligados a partidos políticos, ellos perfectamente pueden constituirse como organizaciones que ayudan a los partidos políticos a hacer mejores propuestas, sobre la base de un análisis serio en la materia y no simplemente sobre la base de consideraciones políticas.

Espacios de Colaboración entre Centros de Pensamiento y Gobierno

Centros de pensamiento que son un referente en materia de políticas públicas, consecuencia de la seriedad del trabajo desarrollado y la influencia que ejercen, pueden encontrar múltiples espacios de colaboración con un gobierno. Ello, incluso independiente de la cercanía o lejanía en el campo de las ideas que tenga con un determinado gobierno.

Los gobiernos necesariamente deben tomar conciencia de los beneficios que les reporta el trabajo de los centros de pensamiento. Si bien en múltiples ocasiones no se tienen puntos de convergencia, cuando los hay les será útil para tender puentes a sectores de la sociedad que no necesariamente cuentan con la organización requerida para trabajar con el gobierno. Resulta ser un error de los gobiernos pensar que los centros de pensamiento son más bien un problema o una piedra en el zapato en el proceso de diseño e implementación de las políticas públicas. El contar con actores de la sociedad civil capaces de sostener diálogos serios e informados en materia de políticas públicas, tiene

el potencial de crear un ambiente más propicio para la adopción de políticas públicas más atingentes a los problemas de un país.

Sin pretender presentar una lista exhaustiva de espacios de colaboración entre centros de pensamiento y gobierno, a continuación se identifican al menos cuatro:

En primer lugar se debe tener presente que los gobiernos muchas veces, al igual que otras organizaciones, cuenta con recursos limitados para el análisis y generación de propuestas en materia de políticas públicas. Los centros de pensamiento representan un actor más en la materia, lo que ayuda a la generación de ideas y a un análisis más profundo. En consecuencia, para los gobiernos los centros de pensamiento debieran representar un aporte en cuanto a la generación de ideas y debate necesario para el desarrollo de las políticas públicas.

En segundo lugar, los centros de pensamiento juegan un importante rol en cuanto a entregar una mirada de más largo plazo que el período de un gobierno a las políticas públicas de un país. La dinámica propia de un gobierno sometido a ciclos políticos marcados por los procesos electorarios sin duda que también afecta y muchas veces se ve reflejada en las políticas públicas que los gobiernos van adoptando. Son los propios ciclos políticos los que eventualmente pudieran influir en los impactos que se buscan a partir de determinadas políticas.

Los centros de pensamiento, en la medida que no sean afectados por estos ciclos electorarios, generalmente tienen un horizonte de evaluación y análisis de las políticas públicas más largo de lo que a veces pueden tener los gobiernos. La agenda política eventualmente pudiera incentivar la implementación de políticas con un importante impacto en el corto plazo, pero que a largo plazo resulten ser perniciosas para el desarrollo del país. Ello hace necesario contar con actores que sean capaces de tener una mirada de mediano y largo plazo en la materia. Sin duda que en la medida que se cuente con centros de pensamientos con capacidad de generar conciencia en la opinión pública respecto de diversas materias, la tentación de proponer políticas públicas de corte

populista por parte de un gobierno será más acotada.

De forma inversa y en tercer lugar, determinadas políticas pudieran tener un importante grado de oposición en determinados sectores organizados de la sociedad civil. Reformas que en el corto plazo puedan implicar que un gobierno deba asumir algunos costos derivados a la oposición por parte de estos grupos organizados pero que en el largo plazo serán provechosos para el país, serán más fáciles de implementar en la medida que un mayor número de voces de la sociedad civil apoyen esas medidas y con ello logren generar conciencia en la opinión pública de la necesidad de esas reformas. Para ejemplificar lo anterior se puede pensar en reformas que modernicen la administración del Estado. Este tipo de reformas en diversas ocasiones no cuentan con un apoyo decidido por parte de los propios funcionarios. Por ello que un gobierno impulse reformas modernizadoras en la materia pudiera implicar la generación de conflictos con sus propios funcionarios. El mismo gobierno verá facilitada su tarea si voces independientes influyen en la opinión pública, creando conciencia de las virtudes que ello implica para la ciudadanía en el largo plazo. De alcanzar ello, los centros de pensamiento serán facilitadores para las reformas que quisiera implementar un gobierno.

Un cuarto aspecto de colaboración de los centros de pensamiento con un gobierno es alcanzar consenso técnico en determinadas materias previo a la discusión política que se sostendrá durante un trámite legislativo. En reiteradas ocasiones los consensos a nivel técnico son más probables que cuando la discusión se traslada a los actores políticos. Participar y ser escuchado por el gobierno en la etapa de diseño de una política pública permite generar mayores consensos a nivel técnico, consensos que no necesariamente se logran construir en la etapa de discusión legislativa sobre la materia. Por ello incorporar a los centros de pensamiento en el proceso de formulación de una política pública por parte del gobierno, permite buscar espacios de concordancia en aspectos técnicos. Ello pudiera destrabar y luego facilitar la aprobación de las reformas por parte de los actores políticos.

La Experiencia de Libertad y Desarrollo

Libertad y Desarrollo (LyD) es un centro de estudios e investigación que promueve los valores y los principios de una sociedad libre. Desde que fue fundada, LyD ha entendido que buscar y promover espacios de colaboración con el gobierno es un aspecto central para desarrollar su labor como centro de pensamiento. Para entender ello, basta con revisar los tres pilares estratégicos sobre la base de los cuales se formó el año 1990. El primero, es defender los principios de una sociedad libre. Ello se traduce en la promoción de la libertad individual, colocando la atención de las políticas públicas en el individuo, abarcando los siguientes cuatro conceptos: Democracia, economía de mercado, estado de derecho y gobierno limitado. El segundo pilar es el desarrollo de un sólido conocimiento técnico capaz de identificar problemas y diseñar políticas públicas que contribuyan al desarrollo del país, en el más amplio sentido de la palabra. Ello implica contar con un grupo de expertos de excelencia capaces de enfrentar esta tarea con la rapidez y rigurosidad requerida en un contexto cambiante en el debate de las políticas públicas. El tercer pilar es el desarrollo de relaciones cercanas con las instituciones involucradas en la formulación de políticas públicas. Este tercer pilar se basa en el reconocimiento que con el fin de poder influir en materia de política pública, es necesario construir relaciones directas con el gobierno, congreso, poder judicial, partidos políticos, medios de comunicación, universidades, y en general con toda institución relevante de la sociedad civil.

Una de las características diferenciadoras de LyD respecto de otros centros de pensamiento en el país y el mundo es el trabajo que se desarrolla en el congreso. Si bien es un centro de pensamiento independiente de todo partido político, mantiene una permanente presencia en las discusiones legislativas, entregando ayuda a todo parlamentario abierto a defender las ideas que resguarda LyD. Ello implica tanto la revisión exhaustiva de los proyectos en trámite legislativo como la redacción de proyectos de ley y de indicaciones que modifican el contenido de proyectos de ley en los aspectos que se consideren necesarios. Junto con ello también se hace un trabajo continuo de apoyo a los parlamentarios que acogen

los planteamientos hechos por LyD, enriqueciendo y fortaleciendo la argumentación de las ideas a defender. Sin duda que no siempre los resultados del trabajo que se desarrolla en el parlamento son exitosos, ya que ello pasa por influir positivamente en los mismos parlamentarios cuyas agendas no necesariamente coinciden con las de LyD.

La permanente presencia de LyD en el congreso ha permitido generar una relación más estrecha con las personas que trabajan en el gobierno. Ello ha generado un continuo intercambio de ideas y posiciones sobre diversas materias, abriendo mayores espacios de diálogo antes y durante el diseño de las políticas públicas.

Otro aspecto relevante de destacar de la labor que ha venido desarrollando LyD es el trabajar en forma coordinada con otros centros de pensamiento—independientes, dependientes de partidos políticos, universidades, etc. Por ejemplo, el año 2008 se formó un consorcio político-técnico pluralista de más de 10 centros de pensamiento que ayudado con financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo formuló una propuesta consensuada en materia de modernización del Estado. Este trabajo permitió generar una propuesta técnicamente consensuada entre varios centros de pensamiento en una materia que trasciende más allá de cualquier gobierno de turno. Este trabajo surgió luego de reconocer que para emprender una reforma de esta naturaleza en Chile era necesaria la colaboración estrecha entre gobierno y centros de pensamiento. Acertadamente, el actual gobierno ha estado revisando el trabajo desarrollado con el propósito de impulsar una reforma modernizadora del Estado.

Durante los primeros 20 años de existencia de LyD, Chile contó con gobiernos de ideas la mayoría de las veces contrarias a las postuladas por LyD. No obstante ello, los espacios de interacción fueron múltiples. Se debe tener presente que no siempre se puede hablar de una relación de colaboración con el gobierno, pero sí de interacción favorable. Ello debido a que las propuestas en materia de políticas públicas no necesariamente eran coincidentes. Pero no obstante ello, LyD fue capaz de construir espacios de discusión privada con personeros de gobierno,

no sólo con sus propios expertos, sino que también con distintos actores relacionados con las materias. Para ello se tuvieron múltiples desayunos y almuerzos con ministros, subsecretarios, etc. Talleres de trabajo y seminarios con los propios expertos del gobierno responsables del diseño en detalle de las políticas públicas. Si bien era evidente que en reiteradas ocasiones no había consenso en las propuestas, la discusión franca y basada en aspectos técnicos de las diversas propuestas permitieron enriquecer el debate.

Pero si bien en debates puntuales no se tenían necesariamente puntos de coincidencia, aquellos cercanos al quehacer de los centros de pensamiento saben que muchas veces pueden pasar décadas hasta que una propuesta realmente se traduzca en realidad. A comienzos de los años 90, Chile contaba en promedio con aranceles a las importaciones de un 15 por ciento. En ese entonces, en un seminario LyD planteó bajar los aranceles primero a un seis por ciento. La idea se difundió y poco a poco fue permeando. Mientras los sucesivos gobiernos postulaban la suscripción de tratados de libre comercio con diversos países, LyD continuamente planteaba que ello no era suficiente y lo que se requería era la rebaja unilateral de aranceles. A la fecha no sólo se han suscrito múltiples tratados de libre comercio bilaterales, sino que también se han ido reduciendo los aranceles de forma unilateral. Hoy por hoy, el arancel promedio de Chile es del orden de 1.2 por ciento.

Una experiencia similar también se tuvo en relación a la construcción de centros carcelarios. La idea de construir cárceles por parte del sector privado en el marco de un modelo de concesiones, fue planteada por LyD en un seminario el año 1991. Diez años después, el gobierno finalmente anunció la construcción de cárceles concesionadas. Al año 2010 en Chile existían seis cárceles concesionadas en funcionamiento.

Situaciones puntuales de colaboración con distintos gobiernos de ideas contrarias a las de LyD también hubieron. Lo anterior se puede ejemplificar a través de la experiencia vivida por LyD en materia de reforma a la educación pública. El año 2008 el gobierno de ese entonces presentó al congreso un proyecto de ley que modificaba

aspectos sustanciales de la educación pública en Chile. El proyecto generó el rechazo por parte de los parlamentarios de la oposición, que presentaron un proyecto alternativo elaborado en gran medida por profesionales de LyD. Este rechazo inicial y la entrega de una propuesta alternativa permitió abrir el diálogo entre técnicos tanto del gobierno como los expertos que habían trabajado en la formulación de la propuesta alternativa. Luego de meses de debate se consensuó un proyecto que tuvo el respaldo suficiente para ser aprobado por el congreso. Ello permitió que el gobierno pudiera sacar adelante durante su administración un emblemático proyecto de reforma a la educación pública, pero modificando aquellos aspectos que generaban rechazo en determinados sectores y, a su vez, incorporando propuestas que venían desde los mismos centros de pensamiento. Situación similar también se dio cuando el gobierno presentó un proyecto de ley que reformó la institucionalidad ambiental en el país.

Pero espacios de colaboración no sólo existen con el gobierno de turno, sino que también con los gobiernos por venir. Durante la última campaña electoral del actual Presidente Sebastián Piñera, LyD tuvo un rol protagónico en la formulación del programa de gobierno. Ello no sólo se tradujo en que 25 expertos de LyD al año 2010 fueron llamados a trabajar al gobierno como ministros, subsecretarios, directora de presupuestos, jefes de gabinete, asesores, entre otros importantes cargos, sino que también en que las propuestas por tanto tiempo trabajadas finalmente iban a tener una buena posibilidad de ser implementadas.

En la actualidad, LyD por primera vez desde su fundación cuenta con un gobierno con principios cercanos a los que defiende. Así y todo no han sido pocas las ocasiones en las cuales la postura de LyD ha sido distinta a la del gobierno. Por ejemplo, durante los primeros meses del recientemente asumido gobierno del Presidente Piñera, LyD se opuso al alza transitoria de impuestos propuesta por el nuevo gobierno.

Se debe tener presente que por razones, o bien consideraciones, políticas es perfectamente plausible que un gobierno tome medidas o haga concesiones a determinados sectores, pero que luego de un análisis

técnico sean rebatidas por LyD. La voz independiente que ha mantenido LyD respecto del actual gobierno no puede ni debe ser visto como algo pernicioso para el gobierno. Más bien debe ser visto como algo que también le es beneficioso, en cuanto a que le ha permitido contar con una voz independiente que en reiteradas ocasiones contrapesa las críticas de la oposición. Asimismo, también ha obligado al gobierno a mantener centrada su posición, cediendo eventualmente menos en las negociaciones con parlamentarios o actores de distintos sectores que en un escenario en el cual no existieran voces disidentes como lo ha sido en algunas ocasiones LyD. La reciente experiencia ha dejado de manifiesto la importancia que tienen los centros de pensamiento en todo momento, independiente de la cercanía o lejanía que se pueda tener con un determinado gobierno en el campo de las ideas.

Comentarios Finales y Desafíos para la Región

La gran mayoría de los países de América Latina cuenta con diversos centros de pensamiento. Lamentablemente resulta difícil conocer el impacto que éstos han tenido en la gobernabilidad de los países. Qué temas y cómo se trabaje finalmente determinará su aporte al desarrollo de la región. Recetas universales en esta materia resultan difíciles de entregar. No obstante ello, uno de los desafíos que los centros de pensamiento de la región sí deben enfrentar es elevar el debate de las políticas públicas mas allá de las diferencias ideológicas de los gobiernos. La historia reciente y pasada de los países de América Latina no es ni será la misma. Pero no obstante ello, el desafío de los centros de pensamiento es ser capaces de elevar el debate de las políticas públicas desde las miradas de corto plazo que los gobiernos de corte populista han ido adoptando a reformas profundas capaces de emprender en algunos casos y a consolidar en otros la ruta al desarrollo de la región.

Un aspecto central para ello es trabajar en la generación de ideas y políticas concretas y consensuadas al menos en lo técnico entre los distintos sectores de la sociedad que sirvan de carta de navegación para un gobierno que efectivamente esté interesado en el desarrollo de políticas públicas serias y sólidas para su país. Sin duda que para

ello el compartir experiencias y trabajar en red con otros centros de pensamiento de la región resulta tremendamente provechoso.

Bibliografía

McGann, James G., Ph.D., *The Global “Go-To Think Tanks” 2008, 2009 & 2010* (Philadelphia, PA: University of Pennsylvania, 2008-2011), Think Tanks and Civil Societies Program. <<http://www.gotothinktank.com/global-%E2%80%9Cgo-to-tanks-leading-public-policy-research-organizations-world/>>.

Kaufmann, Daniel, Aart Kraay and Massimo Mastruzzio, *Worldwide Governance Indicators (WGI) Project*, <<http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.asp>>.

McGann, James G., Ph.D., *The Global “Go-To Think Tanks” 2008, 2009 & 2010* (Philadelphia, PA: University of Pennsylvania, 2008-2011), Think Tanks and Civil Societies Program. <<http://www.gotothinktank.com/global-%E2%80%9Cgo-to-tanks-leading-public-policy-research-organizations-world/>>.

La Participación como Elemento Esencial de una Sociedad Civil Activa

Pedro Afonso del Pino

Jacques Maritain afirmaba que la tragedia de las democracias modernas es que aún no han logrado realizarse.¹ Planteaba un llamado a todos los demócratas para que no olvidemos que el mejor sistema político del mundo es imperfecto pero perfectible. Esa perfectibilidad es posible en la medida que hagamos constantes esfuerzos por repensar la democracia, adaptarla a las nuevas exigencias de nuestras sociedades y mejorarla continuamente, teniendo como base fundamental el respeto a la dignidad de la persona humana y de nuestros pueblos.

En Latinoamérica la democracia se ha venido desarrollando considerablemente en las últimas décadas. Antes la geografía política mostraba la mayoría de nuestros países con sistemas dictatoriales o inmersos en conflictos bélicos con altos costos para el desarrollo. Hoy la mayoría de las naciones latinoamericanas enseñan modelos democráticos en constante mejoramiento. Lamentablemente, la situación no es igual en todos los estados, especialmente en Cuba, Venezuela, Bolivia y Nicaragua, que muestran deficiencias en sus sistemas políticos.

Con este breve trabajo analizaremos la participación como elemento fundamental en la conformación y funcionamiento de una sociedad civil activa y eficaz, que ayude al fortalecimiento y consolidación de los sistemas democráticos latinoamericanos. Estudiaremos las bases elementales de la participación, así como las características de la llamada democracia participativa. Luego revisaremos dos casos de participación ciudadana en el continente, uno en Venezuela y otro en Bolivia. De esta manera pretendemos mostrar ejemplos que se adecúan a un modelo participativo y otros que representan una tergiversación de los principios democráticos.

¿Qué Significa Participar?

Según el *Diccionario Esencial de la Lengua Española* la palabra participar tiene las siguientes acepciones: “1. Dicho de una persona; Tomar parte en algo. 2. Recibir una parte de algo. 3. Compartir, tener las mismas opiniones, ideas, etc., que otra persona. 4. Tener parte en una sociedad o negocio o ser socios de ellos. 5. Dar parte, comunicar.”² De acuerdo con el *Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales*, la participación “es la acción y efecto de participar, de tener una parte en una cosa o tocarle algo en ella.”³

Existe una coincidencia en indicar que participar es ser parte de algo. Ahora queda por definir ese “algo” y de que manera se participa, a través de que procesos, formas y resultados. La participación en el campo político o ciudadano exige un cambio actitudinal en el ciudadano que participa, así como una promoción organizativa social, impulsada por la sociedad y el Estado, para facilitar estos procesos ciudadanos.

Enrique Pérez Olivares, citando a Arístides Calvani, dice que la participación es una situación existencial pero también una disposición existencial de ser, tener y tomar parte de un todo. Es decir, ser, tener y tomar parte de un todo resulta de la conjugación adecuada de actitudes personales y sociales, por una parte de estructuras mentales y subjetivas y, por la otra, de formas de organización, por lo tanto, de estructuras materiales u objetivas.⁴

Estas estructuras subjetivas y objetivas contribuyen a desarrollar la sociedad civil. Entendemos por sociedad civil al conjunto de prácticas sociales—con sus relaciones, procesos, normas, valores, percepciones y actitudes, instituciones, organizaciones, formas y movimientos—no encuadradas como económicas o político estatales.⁵⁵ Es decir, la sociedad civil debe ser independiente de la estructura estatal, entiéndase como órganos del Poder Público, como un ministerio o un componente de la Fuerza Armada Nacional. Independencia no quiere decir que no existan relaciones y diálogo, significa autonomía para desplegar toda su libertad y creatividad en la defensa y realización de los derechos humanos, no como un simple espectador del acontecer político y social, sino como protagonista de sus propios cambios.

Cuando profundizamos en la participación ciudadana o comunitaria encontramos una serie de requisitos indispensables para considerarla auténtica. En consecuencia la participación debe ser activa, consciente, libre, responsable y organizada. Olivares hace la siguiente reflexión en cuanto al carácter activo de la participación:

“La participación debe ser activa. Es decir, supone un esfuerzo, una acción dirigida a insertarse en la tarea común, un salir de sí mismo para entregarse a los demás. Ello comporta partir de la tendencia humana a la generosidad, estimulándola por todos los medios posibles, haciéndola cada vez más consciente. Pero también requiere mecanismos institucionales que asuman el hecho de que los hombres están insertados en múltiples sociedades y que en ellas y a través de ellas debe canalizarse la participación.”⁵⁶

Agrega el mismo autor acerca de la participación consciente y responsable:

“No puede ser pura y superficial agitación. Exige que la población sea suficientemente informada de los elementos involucrados en su participación y esa información

debe ser objetiva, completa y comprensible. Además, la población debe estar en condiciones de evaluar la información que recibe, de ponderarla a la luz de los valores presentes en toda acción humana y de insertar su esfuerzo y su interés personal o de grupo, de manera ordenada, en la tarea común.”⁷

La libertad es fundamental en la participación. Una participación dirigida, tutelada o atada a los intereses de los gobiernos o grupos políticos determinados, deja de ser participación para convertirse en una manifestación partidista orquestada desde las esferas de otros poderes, externos al ciudadano. La libertad creadora permite la autenticidad y éxito de la participación ciudadana, respeta la dignidad de las personas y comunidades, además de promover el desarrollo de los pueblos. Los falsos procesos participativos convierten a los pueblos conscientes en masas estériles de creatividad. Convierten a los ciudadanos en militantes fanatizados de una causa política excluyente.

La participación no es posible sin que la población esté organizada. Sólo así es posible que la pluralidad de personas, la multiplicidad de intereses, la diversidad y especialidad de tareas y actividades puedan concurrir con unidad de sentido a la tarea común, sin desnaturalizar el contenido e intencionalidad profundo del sentir y del querer de la población.

Hay que entender también hasta donde llega la participación ciudadana. Por ejemplo, una comunidad organizada puede ser capaz de gestionar un servicio deportivo, pero no podrá dirigir los procesos de defensa armada del país. En base a la participación ciudadana el Estado no puede excusarse del cumplimiento de determinadas funciones que solo su estructura puede realizar. De igual manera no pueden usarse los procesos participativos con la intención de retrasar u obstaculizar decisiones en el campo público. Ello quiere decir, por una parte, que la participación no es subterfugio para frustrar la toma de decisiones; quiere decir, por otra parte, que los órganos especializados en la gerencia del bien común mantienen toda su autoridad para tomar y ejecutar

las decisiones requeridas por el bien común y, en algunos casos, para actuar bajo su exclusiva responsabilidad, en materias que por estar relacionadas con la seguridad nacional, son de carácter reservado.⁸

Características de la Democracia Participativa

La democracia, en la acepción moderna y generalizada, es el sistema en que el pueblo ostenta la soberanía y en uso de ella elige su forma de gobierno y, consecuentemente, sus gobernantes.⁹ La democracia ha mejorado mucho desde sus primeras formas de manifestación en la antigua Grecia. La conquista de la soberanía popular, la implementación del sufragio universal, la creación y modernización de los partidos políticos, el respeto a las minorías, la proclamación y garantía de los derechos humanos, así como la vigilancia mundial para promover y fortalecer los sistemas democráticos, son algunos de los logros que muestra la lucha de la humanidad. En esta lista falta un elemento clave, que vitaliza y fortalece los procesos democráticos en el mundo: la participación ciudadana.

La participación ciudadana es clave para fortalecer la democracia; activar o reactivar las relaciones entre el Estado y la sociedad civil con el objeto de profundizar la democracia; permite la intervención de los individuos en actividades públicas; permite la garantía y defensa de los intereses colectivos; además de que los ciudadanos formen parte de la toma de decisiones, resolución y votación de los asuntos que le afecten.¹⁰

La participación ciudadana debe ser integral, comprendiendo varias etapas: la preparación y toma de decisiones, la ejecución de políticas públicas y la participación en los beneficios.

En cuanto a la participación en la toma de decisiones se refiere, ésta puede darse en el conjunto general de la población o por un órgano especializado. En el primer caso estamos ante situaciones fundamentales de los asuntos públicos, como la escogencia de los principales funcionarios de gobierno, en donde se consulta a todos

los ciudadanos mediante unas elecciones. El segundo caso es el más complejo e interesante, ya que estamos ante una decisión que debe ser tomada por un órgano especializado, pero es necesario que participe la población.

En este orden de ideas, la participación en la toma de decisiones es un proceso que incluye su preparación, estudio, diagnóstico de los problemas, así como de las posibles soluciones, hasta la toma concreta de la decisión. La diversidad de intereses y de opiniones que existen en una comunidad, los criterios técnicos que deben ser tomados en cuenta y la jerarquía de valores y principios que tengan los ciudadanos, intervienen en el proceso de toma de decisiones.

La participación en la ejecución de las decisiones permite reducir el paternalismo de Estado, generar responsabilidad en los ciudadanos, estimular la creatividad y aumentar la solidaridad. A través de mecanismos de descentralización y desconcentración de determinadas materias, las comunidades pueden asumir tareas concretas de ejecución de programas y políticas públicas, siempre y cuando coloquemos a su disposición los medios económicos y técnicos. La participación en la ejecución también involucra una contraloría social, para evaluar la progresión de la ejecución, así como el funcionamiento de lo realizado. De esta manera se reduce la corrupción administrativa y aumenta la eficiencia de las decisiones públicas. La participación en la ejecución implica que cada organismo de la sociedad civil tiene una especial vocación de aportar en una materia de acuerdo a su especialidad. El rico tejido social de los cuerpos intermedios genera un valor agregado a las sociedades que ayudarían mucho a la resolución de los problemas públicos. Por ejemplo, las instituciones religiosas tienen grandes aportes en materia de educación y salud. Las asociaciones de productores y cámaras de comercio pueden ayudar mucho en políticas públicas para incrementar la producción y los pequeños y medianos empresarios. De igual forma pueden contribuir las universidades, academias, asociaciones civiles, asociaciones de vecinos, sindicatos, medios de comunicación y grupos ecológicos. El aporte depende de la naturaleza y las funciones de cada componente que reúne la sociedad

civil de un país.

La participación en los beneficios implica que las personas, tanto individual como colectivamente, sean beneficiadas por las políticas públicas en donde participaron como protagonistas. Son hacedores y beneficiarios de su creación. Una investigación del Centro Gumilla de Venezuela señala que “uno de los factores más importantes para que se desarrolle el sentido de comunidad tiene que ver con que las personas logren resolver y satisfacer necesidades individuales a partir de mecanismos y procesos que permitan resolver y satisfacer necesidades comunitarias. Dicho de otro modo, esto ocurre cuando los miembros de una comunidad comparten problemas comunes y en la medida que los van resolviendo comunitariamente, cada uno va satisfaciendo su propia necesidad.”¹¹

Participación Ciudadana en el Ámbito Local

El ejercicio exitoso de la sociedad civil en exigir la gobernabilidad democrática es más fácil de lograr en el ámbito local o municipal que en un espacio nacional. La cercanía del poder con la población permite que la ciudadanía ejerza un mejor control social sobre las autoridades e influya en la preparación, ejecución y evaluación de las políticas públicas locales. En este ámbito encontraremos la mayoría de los casos de experiencias participativas. Desde los famosos presupuestos participativos municipales hasta iniciativas de desarrollo económico y empleo local.

Resalta en este ámbito la experiencia de los presupuestos participativos surgidos de la iniciativa de la ciudad de Porto Alegre de Brasil. En 1989 esta ciudad superaba el millón de habitantes y tenía serios problemas sociales. Se estableció un sistema organizacional descentralizado que posibilitó el acceso masivo de sus habitantes a la toma de decisiones presupuestarias a través de su integración a grupos vecinales y niveles posteriores de representación de los mismos.¹² Esta actividad ha permitido a la comunidad expresar su comprensión de los problemas importantes que enfrenta la ciudad; establecer prioridades de los

problemas que merecen inmediata atención; seleccionar las prioridades y generar soluciones prácticas, tener oportunidad de comparar con las soluciones creadas en otras regiones de la ciudad y en otros grupos de temas; decidir, con apoyo de técnicos de la alcaldía, en invertir en los programas menos costosos y más factibles de atender; tomar la decisión definitiva sobre la aprobación de plan de inversiones; y revisar los éxitos y fracasos de programa de inversiones para mejorar sus criterios para el año siguiente.¹³ El éxito de esta experiencia ha permitido su exportación a cientos de ciudades de todo el continente.

El Proyecto de Agua Rural en Paraguay es otra iniciativa que demostró que a nivel local se pueden solucionar grandes problemas sociales. En el presente caso se ayudó a fortalecer una agencia gubernamental que tuvo la misión de promover en cada comunidad la creación de juntas y acordar con ellas contratos para la construcción y mantenimiento de los sistemas de agua. La incorporación de las comunidades permitió que las mismas contribuyeran con el 21 por ciento de los costos totales de construcción (un seis por ciento más que los estimados originales) y el proyecto sirvió a 20,000 personas más que los originalmente estimados. Las juntas comunitarias tuvieron gran motivación, manejaron los sistemas satisfactoriamente y cumplieron con los compromisos financieros.¹⁴

El proyecto Villa El Salvador en Perú representó el esfuerzo participativo de una comunidad pobre para la edificación de una ciudad con todos los servicios básicos. Los terrenos que hoy ocupa esta municipalidad fueron invadidos por 50,000 familias pobres en la década de los setenta. La zona no tenía recursos de ninguna índole y carecía de vías de acceso. Al poco tiempo el espacio fue habitado por 250,000 personas. La participación ciudadana fue la clave para adoptar un diseño urbanístico muy peculiar y altamente descentralizado. El municipio está organizado por manzanas y cada grupo de manzanas tiene su propio parque central y espacios para la deliberación comunitaria, la recreación y la cultura. Se organizaron en base a modelos altamente participativos, con directivos por grupo de manzanas, y más de 1,000 espacios organizativos donde se desarrollan las actividades básicas de la Villa.

En dos décadas, en condiciones socioeconómicas muy difíciles, levantaron con su esfuerzo comunitario gran parte de la infraestructura física. Construyeron 38,000 viviendas, 60 locales comunitarios, 64 centros educativos, 22 bibliotecas populares, 41 núcleos de servicios integrados de salud, educación, y recuperación nutricional, cuatro centros de salud y farmacias. Su esfuerzo comunitario permitió lograr metas sociales de envergadura. El analfabetismo es 3.5 por ciento, muy inferior a la media nacional. Asisten a primaria casi la totalidad de los niños y a secundaria un porcentaje mucho mayor a la media del país. La mortalidad infantil es marcadamente menor a la nacional, y lo mismo sucede con la mortalidad bruta. Hubo concreciones muy significativas en agricultura, y se estableció un parque industrial de microempresas. Se desarrolló una densa vida productiva, social y cultural en medio de condiciones de adversidad económica muy intensas, con resultados muy diferentes a los de otras poblaciones marginales.

La experiencia ha recibido continuos laudos mundiales. La Organización de las Naciones Unidas para la Educación, Ciencia y Cultura (UNESCO) la premió como una de las más desafiantes experiencias de educación popular. La Organización de Naciones Unidas la reconoció como promotora ejemplar de formas de vida comunitaria. España le concedió el Premio Príncipe de Asturias como experiencia modelo de desarrollo social. En el Perú se le otorgó el Premio Nacional de Arquitectura por su diseño urbano. Recientemente, con apoyo de organizaciones de la sociedad civil, se ha transformado en uno de los primeros municipios de la región que ha incorporado la informática al servicio de la democracia. Se han instalado terminales públicos de computación y una red de televisión en circuito cerrado. Los habitantes reciben información sobre los temas a tratar por el Consejo Municipal por estas vías, y le hacen llegar por las mismas continuamente sus puntos de vista.^{15/16}

La Red de Ciudades Como Vamos es una iniciativa que agrupa a los programas Bogotá Cómo Vamos, Cali Cómo Vamos, Cartagena Cómo Vamos, Medellín Cómo Vamos y Barranquilla Cómo Vamos,

los cuales son liderados por el sector social, empresarios, medios de comunicación y la academia para evaluar los cambios de la calidad de vida en dichas ciudades y las contribuciones que en ese sentido hacen las administraciones distritales y municipales. Si bien este es un asunto donde confluyen múltiples actores, incluyendo todos los niveles de gobierno, la empresa privada, las organizaciones sociales, la academia, las organizaciones no gubernamentales y la ciudadanía en general, se hace un especial énfasis en la gestión de los gobiernos locales por ser responsables del diseño y la ejecución de los planes de desarrollo y de los recursos presupuestales.¹⁷ La actividad de contraloría ciudadana evalúa a las ciudades en los siguientes aspectos: Pobreza y equidad, finanzas públicas, educación, salud, servicios públicos, cultura, participación, movilidad vial, espacio público, medio ambiente, descentralización, responsabilidad ciudadana, seguridad ciudadana, gestión pública, desarrollo económico y vivienda. En la actualidad el programa está siendo ejecutado en muchas ciudades colombianas y algunas de Brasil.

Un Mal Ejemplo de Participación Ciudadana: El Fracaso de los Consejos Comunales Socialistas en Venezuela

Los consejos comunales son estructuras organizativas sociales impulsadas por políticas oficiales en Venezuela desde el año 2006. Se consagraron legalmente ese mismo año a través de la Ley de los Consejos Comunales.¹⁸ Quedaron definidas legalmente de la siguiente manera:

“Los consejos comunales en el marco constitucional de la democracia participativa y protagónica, son instancias de participación, articulación e integración entre las diversas organizaciones comunitarias, grupos sociales y los ciudadanos y ciudadanas, que permiten al pueblo organizado ejercer directamente la gestión de las políticas públicas y proyectos orientados a responder a las necesidades y aspiraciones de las comunidades en la construcción de una sociedad de equidad y justicia social.”¹⁹

Advierte Pedro Dávila Fernández que “los consejos comunales, como nuevos entes de descentralización, surgieron anárquicamente desde inicios del 2006. Se podría decir que por apremio electorero. Nacieron sin una base legal adecuada a la magnitud, importancia y trascendencia que deberán tener. Como hongos experimentales se regaron por toda la geografía nacional. Al principio emergieron con el sigilo de una conspiración. Matizados con el criterio excluyente y sectario que le imprimieron una aproximación partidista, en contravención a los principios constitucionales.”²⁰

Un estudio realizado por la Editorial Legislación Económica destaca lo siguiente:

“Los consejos comunales son, ante todo, asociaciones privadas que agrupan a los miembros de la comunidad. Cuando decimos que son asociaciones privadas, queremos destacar que los consejos comunales no forman parte del Estado, ni son órganos del Estado. Los consejos comunales son asociaciones que crean los ciudadanos para interactuar con el Estado, en ejercicio de su derecho de participación política. Son por ello asociaciones autónomas, que no pueden estar dirigidas ni conducidas por el Estado, sino que por el contrario, deben orientarse por la voluntad independiente de los miembros de la comunidad, expresada a través de la asamblea de ciudadanos.”²¹

La gran dificultad que siempre tuvo el modelo comunal es que siempre estuvo atada a la figura presidencial, haciéndolo depender de la estructura del ejecutivo nacional. Manuel Rachadell denuncia la dependencia de los consejos comunales de la Presidencia de la República y su total desvinculación con los órganos del poder municipal, al que se pretende sustituir, constatando que estamos en presencia de un nuevo centralismo, que se adopta bajo la figura de la desconcentración, porque consiste en otorgar poderes de decisión a órganos que dependen, en última instancia, del cúspide del poder ejecutivo.²²

En este sentido, resaltamos que, a pesar de las dificultades en el inicio de esta organización social, además de los intereses partidistas oficiales en controlar las nuevas estructuras y el exagerado centralismo, se alcanzó una mediana estabilidad que logró impulsar la consciencia organizativa de las comunidades para el desarrollo de los procesos participativos.

Varios estudios legales y sociales demuestran la inconstitucionalidad e inconveniencia de la nueva ley de consejos comunales. La organización no gubernamental Programa Venezolano de Educación—Acción en Derechos Humanos (PROVEA) resaltó en su informe anual octubre 2009 a septiembre 2010, que la nueva legislación establecía una disposición excluyente y discriminatoria que atenta contra la pluralidad, la libertad de organización y de fines que a bien quieran darse las comunidades en su conjunto.²³ No solo se les coloca por encima de cualquier otra forma de organización participativa, sino que además se les otorga la gestión de políticas públicas que pudieran delegar y endilgar a la sociedad obligaciones que son del Estado. La corresponsabilidad no puede ser excusa para la supresión de obligaciones y menos aquellas que tratan derechos fundamentales como los servicios públicos.²⁴

En general, se está uniformando el criterio de que los consejos comunales ya no pertenecen a la sociedad civil, ya que no cuentan con la autonomía requerida.²⁵ Adicionalmente, algunos alertan que ahora estas organizaciones están supeditadas a los comités de defensa integral, bajo el control de la milicia, el nuevo componente de la Fuerza Armada Nacional.²⁶

En definitiva, el ejemplo venezolano muestra como una buena idea de participación ciudadana fue secuestrada por otros intereses y hoy no puede ser considerada como una referencia positiva para la región. En estas organizaciones ya ha desaparecido la participación consciente y libre, debido a que obedecen a la construcción del modelo político socialista, constituyéndose en unidades estatales con carácter partidista. No existe la participación autónoma y eficiente, ya que dependen de la estructura estatal y han sido sobrecargadas de una cantidad de funciones que escapan de su naturaleza, como por ejemplo atribuciones en el

campo de la defensa militar.

Un Buen Ejemplo de Participación Ciudadana: Mesas de Alianza en Bolivia

Las mesas de alianza representan una novedosa metodología de participación ciudadana iniciada por el IRI en Bolivia desde hace más de seis años. De acuerdo con un manual informativo “el objetivo de las mesas de alianza es debatir sobre temas de interés común, lograr que una variedad considerable de actores se reúna en un espacio neutral y trabaje en un proyecto conjunto de manera comprometida. Todo este esfuerzo con un objetivo más amplio: Mejorar la calidad de vida de los habitantes de una ciudad, región o país.”²⁷

Hay que destacar que Bolivia vive un proceso político particular, cargado de una polarización política que ha dividido al país regionalmente y que ha provocado retrocesos en su democracia. Las dificultades para la gobernabilidad democrática han crecido y el escenario de trabajo es cada día más dificultoso para las organizaciones comunitarias y de la sociedad civil.

Al margen de esta complejidad política, sin embargo, esta experiencia boliviana tuvo escenarios nacionales y locales. En los espacios nacionales se logró el diálogo y alianza de mujeres parlamentarias, concejales y líderes de todos los partidos políticos; en otros casos obtuvieron un trabajo conjunto de jóvenes militantes de todas las fuerzas políticas. Resulta interesante la interacción lograda a nivel local, en donde lograron reunir en varios municipios bolivianos a actores tan diversos como: Universidades, empresarios, juntas de vecinos, colegios, asociaciones de profesionales y representantes de gobiernos a nivel local, regional y nacional.

Las mesas de alianza funcionan con un número de participantes que puede oscilar entre ocho y quince personas, siendo doce el número ideal. Se organizan en cuatro sesiones o mesas: La primera, que consiste en identificar y priorizar los problemas de la comunidad; la segunda,

encargada de identificar las causas y efectos de los problemas analizados, así como sus posibles soluciones; la tercera, destinada a realizar un programa de acción concreto para abordar los problemas identificados; y la cuarta, para evaluar los avances y los asuntos pendientes.

Creemos que el modelo participativo de las mesas de alianzas reúne los requisitos de una verdadera participación: Es absolutamente libre y consciente, ya que ninguna institución, ni gubernamental ni privada, controlan el desenvolvimiento de la mesa; es organizada, porque plantea un esquema de reuniones disciplinadas con una metodología de trabajo que desemboca en un adecuado plan de acción; es eficiente, ya que no se convierten en simples puntos de diálogo sin productos concretos, más bien obtienen resultados y beneficios en aras de construir el bien común; y además, aprovecha el potencial que tiene cada uno de los aportantes que se reúnen en las mesas, enlazando y enriqueciendo el capital social que produce la sociedad civil boliviana.

Éxitos del Modelo Boliviano

La experiencia de las mesas de alianza ha logrado incrementar la participación ciudadana nacional, regional y localmente. Pero destacan las experiencias locales, ya que tienen resultados concretos y palpables en el corto plazo. Mencionaremos dos ejemplos ilustrativos de dos municipios: Potosí y Coroico.

La ciudad de Potosí, ubicada a más de 4,000 metros de altura y a las faldas del legendario Cerro Rico, que otrora llenaba de plata a las arcas de la Corona española, es uno de los escenarios donde funciona la novedosa metodología de participación ciudadana. En esta localidad las mesas de alianza lograron reunir a representantes de la alcaldía municipal, la prefectura del departamento, el presidente de las juntas vecinales, el presidente de la asociación de artesanos, el coordinador de la asociación de operadores de turismo y representantes de la Universidad Tomás Frías de Potosí. Por primera vez dialogaban representantes de la alcaldía y la prefectura, que eran de signos políticos adversos, así como era la primera vez que se generaba un encuentro entre los diferentes

representantes del municipio.

El problema identificado fue la falta de ingresos alternativos a la extracción minera. Analizaron una gran oportunidad en el campo turístico y decidieron accionar un plan que les permitió crear lo siguiente:

Plan Potosí Turístico “365 Días y Noches”: La alcaldía y los operadores turísticos iniciaron reuniones para diseñar un plan de mejoramiento de la oferta turística, haciendo énfasis en la fechas de afluencia baja a través de eventos y festivales que incentivarán el turismo en esas fechas. También el plan contemplaba el incentivo de actividades que se realizarán en las noches para que los turistas pernoctaran en Potosí, y en consecuencia, generaran mayores ingresos.

Circuito turístico artesanal: Los artesanos y la universidad generaron un convenio de pasantías: Los estudiantes de turismo realizarían prácticas universitarias en los talleres de los artesanos, conociendo sus productos y toda la explicación de dichos productos (técnica e historia). Éstos alumnos trabajarían al mismo tiempo de guías turísticos en los talleres de los artesanos, que abrirían sus talleres para visitas turísticas. Además, la alcaldía se comprometía a generar y ofrecer el circuito turístico.

Horno de fundición municipal: El municipio construyó un horno de fundición exclusivo para los artesanos con la finalidad de incentivarlos y reducir sus costos de producción.

Alianzas: El objetivo primordial de las mesas se logró a cabalidad ya que se generaron alianzas entre los sectores público, privado y académico.

Coroico es una pequeña población ubicada a poca distancia de La Paz que recibe muchos visitantes turísticos por la belleza de sus paisajes. Este municipio presentaba una situación de inactividad de las organizaciones de la sociedad civil, sumado a un control social absoluto por los sindicatos cocaleros de la región. Se ensayaron las mesas de

alianzas para convocar a miembros de una asociación del mercado municipal, el presidente de la asociación de guías turísticos, profesores de la escuela municipal, la presidenta de la asociación de restaurantes locales y representantes de la alcaldía.

El problema identificado por los actores sociales fue la basura en el municipio, que afectaba la salud pública y el turismo de la ciudad. Mediante la metodología explicada se lograron los siguientes resultados:

Comisión permanente de la basura: Los miembros participantes de la mesa conformaron un comité permanente para tratar la temática de la basura. Este comité se reúne periódicamente para llevar adelante nuevas iniciativas que permitan una política sostenible y coherente en el largo plazo. Como primera iniciativa, este comité logro hacer un convenio con una empresa de gaseosas para que pudiera proveer basureros en toda la ciudad, a cambio de que se le permita colocar su propaganda en los botes de basura. Adicionalmente, la comisión ha trabajado con expertos en la materia de residuos sólidos para crear mecanismos alternativos de aprovechamiento de la basura.

Campañas en los colegios: Se iniciaron las primeras conversaciones para generar campañas de concientización en los colegios de educación sobre el tema de la basura.

Jornadas de planificación turística urbano-rural: Se realizaron encuentros entre las asociaciones de trabajadores urbanos y rurales para llevar adelante un plan turístico coordinado desde la Alcaldía.

Activación de asociaciones de la sociedad civil y líderes locales: Tanto la mesa de alianza como la comisión permanente de la basura fueron incorporando otras asociaciones de la sociedad civil que habían permanecido inactivas durante mucho tiempo, producto del control ejercido por los sindicatos cocaleros. Esta plataforma permitió que uno de los miembros de la mesa se postulara como concejal en las elecciones municipales.

Conclusión

En la participación ciudadana encontramos una clave para el fortalecimiento y consolidación de la democracia en nuestros países de América Latina. La democracia política, limitada al ejercicio del sufragio, requiere de profundos cambios. No son cambios para reducir o eliminar la democracia. No son cambios para disfrazar otras intenciones en nombre de una democracia nueva. Son cambios continuos para mejorar y perfeccionar el mejor sistema de gobierno que ha existido en la humanidad.

Con este noble espíritu y la gigantesca misión que nos encomiendan nuestras sociedades debemos establecer que se entiende por participación. No debemos abusar del término para consagrar demagogias y metas irrealizables. En nombre de la participación el Estado no puede vaciarse de funciones elementales en la prestación de servicios públicos y de defensa nacional. La participación debe ser libre, consciente, responsable, organizada y eficiente.

La participación ciudadana debe estar extendida en diversos campos, tanto territoriales como sectoriales. Es decir, la participación es posible trabajarla a nivel local, regional y nacional; pero también hay que desarrollarla por ámbitos temáticos: trabajo, turismo, producción agropecuaria, comercio, vivienda, salud, educación, mujeres, deportes y ecología, entre otros.

Los actores gubernamentales y de la sociedad política, como los partidos políticos, deben entenderse como promotores y motivadores de la organización social de pueblo, sin intenciones de secuestrarla y colocarle colores políticos. No podemos pretender estatizar ni partidizar todos los espacios de nuestra sociedad, porque lentamente estamos acabando con su innata creatividad y autonomía, necesarias para la construcción de una democracia más amplia e incluyente.

El compromiso de la sociedad civil y el Estado, en la promoción, el fortalecimiento y la consolidación del gobierno del pueblo, por

el pueblo y para el pueblo, como lo expresara Abraham Lincoln en Gettysburg, permitirá que no desaparezca este sistema de gobierno sobre la faz de la tierra.

Bibliografía

¹ Maritain, Jacques, *Cristianismo y Democracia* (Buenos Aires: Editorial La Pléyade, 1971) 31.

² *Real Academia Española: Diccionario Esencial de la Lengua Española* (Madrid: Espasa Calpe, 2006) 1102.

³ Ossorio, Manuel, *Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales*, 36° Edición actualizada, corregida y aumentada por Guillermo Cabanellas de las Cuevas (Buenos Aires: Heliasta, 2008) 690.

⁴ Pérez Olivares, Enrique, *La Democracia Participativa*, (Caracas: Cuadernos IFEDEC N° 2., 1977) 13 - 14.

⁵ Grzybowski, Cándido, *Democracia, sociedad civil y política en América Latina: notas para un debate*, En *La democracia en América Latina: Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. (Buenos Aires: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2004) 53.

⁶ Pérez Olivares, Enrique, *La Democracia Participativa*, Ob. Cit., 14 - 15.

⁷ Ibid., 15.

⁸ Ibid., 16.

⁹ Ossorio, Manuel, *Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales*, Ob. Cit., 287.

¹⁰ Toro, Luz Marina, *Marco Jurídico de la Participación Comunitaria*, Serie Quehacer Comunitario N° 4, (Caracas: Fundación Centro Gumilla, 2006) 13 - 14.

¹¹ Giuliani, Luis Fernando y Alecia Ramírez, *El Contexto Comunitario*,

Serie Quehacer Comunitario N° 1 (Caracas: Fundación Centro Gumilla, 2006) 13.

¹² Kliksberg, Bernardo, *Seis tesis no convencionales sobre participación*, 1999, Buenos Aires Sin Fronteras: Un espacio para el diálogo, 1 Julio 2011 <http://estatico.buenosaires.gov.ar/areas/des_social/documentos/documentos/18.pdf>, 11.

¹³ Ibid.

¹⁴ Ibid., 9.

¹⁵ Ibid., 10.

¹⁶ Para consultar más sobre los logros de esta experiencia sugerimos visitar la página de la Municipalidad de la Villa El Salvador. Disponible en: <<http://www.munives.gob.pe>> (Consulta Julio 2011).

¹⁷ Disponible en: <<http://www.bogotacomovamos.org>> (Consulta Julio 2011).

¹⁸ *Ley de los Consejos Comunales*, Gaceta Oficial N° 5.806, Venezuela, Extraordinario del 06 de abril de 2006.

¹⁹ *Ley de los Consejos Comunales*, Artículo 2, Gaceta Oficial N° 5.806, Venezuela. Extraordinario del 06 de abril de 2006.

²⁰ Dávila Fernández, Pedro, *Consejo Comunales*, 2º Edición (Caracas: Editorial Panapo de Venezuela, 2008) 63.

²¹ Legis, *Guía Práctica de los Consejos Comunales*, Colección guías Prácticas (Caracas: 2008) 15.

²² Rachadell, Manuel, *Socialismo del Siglo XXI, Análisis de la Reforma Constitucional propuesta por el Presidente Chávez en agosto de 2007*, Fundación Estudios de Derecho Administrativo (Caracas: Editorial

Jurídica Venezolana, 2007) 103 y 104.

²³ *Situación de los Derechos Humanos en Venezuela*, Informe Anual Octubre 2009 / Septiembre 2010, Programa Venezolano de Educación-Acción en Derechos Humanos, 373.

²⁴ Ibid.

²⁵ Jácome, Francine, “La sociedad civil en el marco de la Revolución Bolivariana y del Socialismo de siglo XXI (1999-2009)”, *Hugo Chávez; una década en el poder* (Bogotá: Centro de Estudios Políticos e Internacionales de la Universidad del Rosario, Observatorio de Venezuela, 2010) 84.

²⁶ De Lisio, Antonio, “La travesía de la estrategia territorial en los gobiernos de Chávez”, *Hugo Chávez; una década en el poder* (Bogotá: Centro de Estudios Políticos e Internacionales de la Universidad del Rosario, Observatorio de Venezuela, 2010) 98.

²⁷ Instituto Republicano Internacional: *Metodología para las Mesas de Alianza*. La Paz, p. 1.

El Papel de los Medios en Mejorar la Gobernabilidad Democrática *Luis Horacio Nájera Castillo*

“Un gobierno de la gente, sin información para la gente o sin una manera de adquirir información es nada más que un prólogo a una farsa o una tragedia - o quizás ambas.”

James Madison, cuarto presidente de los Estados Unidos de America

En 2001, como parte de sus esfuerzos por transparentar la función pública en México, cumplir con su promesa de campaña de llevar con austeridad el gasto público, y acompañado con un gran despliegue publicitario en medios de comunicación, el primer presidente de oposición en 70 años, Vicente Fox Quezada, puso en operaciones el portal web *CompraNet* para transparentar las adquisiciones oficiales realizadas a nivel federal.

En junio de ese año, el periódico Milenio dio a conocer que en base a la información obtenida de esa página de internet, la oficina de la Presidencia de la República gastó \$440,000 en la remodelación de dos cabañas ubicadas dentro de la residencia oficial de Los Pinos; en el paquete de compras se reportó la compra de toallas en \$400 cada una, y el pago de al menos \$1,500 por un juego de sábanas.¹

El llamado “Toallagate” provocó la renuncia de Carlos Rojas, jefe de compras de la Presidencia y amigo personal de Fox, así como de tres miembros más de su staff y por lo menos la suspensión de otros tres

funcionarios menores relacionados con las compras evidentemente realizadas con sobrepuestos, o infladas.

Este episodio, de acuerdo al columnista Andres Oppenheimer, es apenas una muestra del despilfarro que ocurre en América Latina con los recursos públicos desde el gobierno en turno. Según Oppenheimer, en el 2001 las compras por parte del sector público en América Latina representaba \$250,000 millones al año, sin contar los gastos militares. Continúa diciendo Oppenheimer que los expertos calculan que esta cifra es inflada en un 20 por ciento "...o sea, \$50,000 millones anuales. Eso equivale a 70 veces la ayuda económica anual de Estados Unidos a la región."²

A la par de las cifras, los despilfarros y las corruptelas, el Toallagate es también un ejemplo de la compleja dinámica actual en las relaciones y las responsabilidades de medios de comunicación y gobierno en América Latina. Por un lado, la industria del periodismo se profesionaliza, y usando mejores herramientas como las leyes de acceso a la información, elabora y difunde más y mejores investigaciones que exhiben fallas o reconocen aciertos oficiales. Además, la combinación de redes sociales y tecnología de punta a precios mayormente accesibles detonaron el llamado periodismo ciudadano; un nuevo actor en la relación sociedad y gobierno que opera efectivamente para denunciar represión, fomentar el voto ó exigir rendición de cuentas. Todo con alcance y audiencia mundial.

Del otro lado de la balanza está la rendición de los gobiernos. Mientras que algunos gobiernos al interior de América Latina han sido eficientes, democráticos y transparentes, otros no han rendido a su potencial y han despilfarrado los recursos como ocurrió en México con el ejemplo de las compras de toallas y sábanas. Michael Shifter, presidente de la organización Diálogo Interamericano, lo explicó así:

“Una política más pragmática y centrista se ha afianzado cada vez más [en Latinoamérica]. Sin embargo, en los años 90, después del fin de la Guerra Fría y las transiciones

democráticas en varios países, hubo altas expectativas en cuanto a ir más allá de elecciones y construir instituciones como partidos políticos coherentes y sistemas de justicia eficaces e independientes. En ese aspecto, el progreso ha sido más decepcionante. Más bien parece estancado, inclusive, con algunos retrocesos.”³

Así, América Latina tiene en países como Venezuela, Ecuador, Colombia o México una combinación que ha probado ya ser extremadamente volátil: Una prensa más proactiva, más tecnificada y con alcance mundial, conviviendo con un gobierno si, democráticamente electo, pero con un desempeño habitualmente marcado por la omisión, la negligencia o el abuso en el ejercicio del poder.

En esta dinámica de cohabitación, los medios de comunicación masiva enfrentan represión y censura directa o indirecta tanto de agentes oficiales como de los no oficiales, particularmente del crimen organizado, que en algunas regiones del continente ha llegado incluso a convertirse en un gobierno paralelo o de facto.⁴

Sin embargo, en un ejercicio tradicional del periodismo de ver y describir tantas caras de la verdad como sea posible, es necesario reconocer que los medios en su conjunto tienen ante sí, a la par con sus desafíos, la oportunidad de consolidarse como promotores y auditores de la gobernabilidad democrática en Latinoamérica a través del uso profesional y ético de la libertad de prensa y de expresión.

La gran pregunta es: ¿Cómo lograr esa consolidación sin que la balanza se incline hacia alguno de los dos extremos del poder; sea el mediático o el político?

Una Convivencia Difícil

Para el politólogo Robert Dahl, libertad de expresión* y acceso a

* Dahl explica la libertad de expresión como: “el derecho de los ciudadanos a expresarse, sin peligro a un castigo severo, sobre asuntos políticos, definidos en sentido amplio, incluyendo la crítica de los cargos públicos, el gobierno, el régimen político, el orden socio-económico y la ideología prevaleciente.”

fuentes alternativas de información[†] son dos de los seis componentes básicos para que exista una “democracia poliárquica,” o una democracia representativa moderna con sufragio universal.⁵ Los otros cuatro componentes son: Representantes electos; elecciones libres, equitativas y frecuentes; autonomía alternativa; y ciudadanía inclusiva.

Bajo este modelo, un tercio de las instituciones necesarias para gobernar eficientemente un país están directamente relacionadas con los medios de comunicación, que en un contexto latinoamericano históricamente marcado por la corrupción y los abusos adquiere aún más valor como contrapeso natural a los excesos del poder. Silvio Waisbord, profesor auxiliar del Departamento de Periodismo y Medios de Información Públicos de la Universidad Rutgers, en Nueva Jersey, destaca:

“El valor principal del periodismo de investigación para las democracias latinoamericanas es su contribución a una creciente responsabilidad política. Esto es especialmente importante, ya que se considera que la debilidad de los mecanismos de rendición de cuentas es uno de los problemas más graves que enfrentan las democracias de la región. El letargo, ineficacia e insensibilidad institucional a las necesidades públicas legítimas se citan con frecuencia como una debilidad importante.”⁶

Desafortunadamente, en el espectro latinoamericano esta fórmula de gobernabilidad también se altera con frecuencia, tal y como ha ocurrido en Brasil con las denuncias penales en contra de periodistas acusados de “ofender el honor” e “invasión de la privacidad” a funcionarios y políticos señalados en la prensa local por presuntos actos de corrupción;⁷ en Ecuador y Venezuela los insultos hacia los medios críticos vienen directamente de los jefes de Estado; en Bolivia se promulgó una ley ambigua que favorece la censura⁸ y en Argentina el gobierno mantiene una confrontación directa con los principales periódicos en el país. En Nicaragua, la asignación discrecional de publicidad oficial y la

[†] Se define como: “El derecho ciudadano de solicitar fuentes de información alternativas e independientes de otros ciudadanos, expertos, periódico, revistas, libros, telecomunicaciones y similares.”

inyección de recursos públicos a medios afines al oficialismo es práctica común, al mismo tiempo que se discrimina en la asignación de pautas a las empresas de línea crítica.

En lugares como México y Colombia, la convivencia entre gobierno y medios se rompe con la incapacidad de la autoridad de garantizar las condiciones mínimas de seguridad para que los periodistas realicen su trabajo libremente, además de que la mayoría de los ataques o asesinatos de comunicadores siguen impunes, mientras en zonas con alta concentración de violencia relacionada al narcotráfico, bandas criminales determinan incluso que se publica y que no.⁹

A nivel regional, la censura a los periodistas alcanzó en el 2010 uno de sus puntos más altos en los últimos 30 años, denunció en su reporte anual el Comité de Protección a Periodistas.¹⁰ “La vulneración a los derechos de libre expresión y de prensa no castiga al periodismo, castiga a la sociedad en su conjunto. Sin ese derecho, inherente al ser humano, la democracia es, evidentemente, una ficción”, resumió Alberto Bailey, Presidente del Tribunal Nacional de Ética de Periodismo en Bolivia durante el Foro Hemisférico de Libertad de Expresión efectuado a principios del 2011 en California.¹¹

El Lado Oscuro de la Fuerza

En un continente donde reina la desconfianza, no es de extrañarse que los medios de comunicación estén perdiendo terreno en la credibilidad ante la sociedad—a veces con justa razón—y que esto también abone a la erosión de la gobernabilidad.

En un análisis de los resultados obtenidos entre 1995 y 2010, la organización Latinbarómetro concluyó que en promedio solo dos de cada 10 personas aseguraron que se puede confiar en otras personas.¹² Este nivel de desconfianza, alentado quizá en los últimos años a partir de la crisis general de inseguridad pública, es particularmente evidente en la tendencia de participación electoral desde el 2006, cuando de un 44 por ciento que dijo que no votaría por un partido político se alcanzó

el 54 por ciento en el 2010.¹³

Al desencanto y la poca credibilidad en las instituciones (apenas 45 por ciento a nivel continental dijo confiar en su gobierno, 23 por ciento en los partidos políticos, 32 por ciento en el poder judicial y 34 por ciento en sus diputados) se suma la caída en el uso de los medios de comunicación masiva para informarse de política.¹⁴ La encuesta de Latinbarómetro establece que en el 2010 menos personas usaron la televisión, la radio y los medios impresos para informarse de asuntos políticos,¹⁵ mientras que la familia y los amigos, es decir las personas de más confianza, mantuvieron su tendencia a la alza que inició en el 25 por ciento en 1996 hasta llegar al 44 por ciento cuatro años después.¹⁶

¿Por qué se está alejando la audiencia de los medios de comunicación para saber de la operación local de la democracia, y qué impacto puede tener en la gobernabilidad? La respuesta puede encontrarse también, en la confianza. Desde el 2004, la relatoría para la libertad de expresión de la Organización de Estados Americanos alertó en su informe anual de la incompatibilidad entre las prácticas monopólicas y oligopólicas en la propiedad de los medios de comunicación y el desarrollo de una sociedad democrática y para la libertad de expresión. El reporte concluye:

“Las continuas denuncias recibidas por la Relatoría en relación con prácticas monopólicas y oligopólicas en la propiedad de los medios de comunicación social de la región indican que existe una grave preocupación en distintos sectores de la sociedad civil en relación con el impacto que el fenómeno de la concentración en la propiedad de los medios de comunicación puede representar para garantizar el pluralismo como uno de los elementos esenciales de la libertad de expresión.”¹⁷

Complementando ese informe, la investigadora Giselle A. Deiró analizó el papel cada vez más influyente de los grandes grupos de comunicación en el continente. Explica la Dra. Deiró:

“En un mercado donde los costos de ingreso de nuevos actores son elevados y donde existe una tendencia natural hacia la concentración, se limita el número de emisores, lo que se traduce en menos pluralidad, con lo cual la libertad de expresión y el derecho de información del ciudadano se verán amenazados, ya que al mercado de las ideas concurrirán solo unas pocas voces: Aquellas con capital suficiente para exponer sus ideas y opiniones.”¹⁸

Un ejemplo emblemático de estas prácticas monopólicas en los medios y su operación a favor de los grupos en el poder se registró en México, cuando Emilio “El Tigre” Azcárraga (1930-1997) Presidente del Grupo Televisa, el mayor productor de contenidos para televisión en español en el mundo, se declaró “un soldado del PRI” en franco reconocimiento a su lealtad en favor del entonces gobernante Partido Revolucionario Institucional. Esta subordinación se tradujo en una larga y lucrativa relación de beneficios mutuos para el magnate y el gobierno, y que en muchas ocasiones incluyó la manipulación de los noticieros para influir en la opinión pública en temas de gobernabilidad y democracia.¹⁹

Lamentablemente, este modelo de negocios en el que se mezclan las prácticas monopólicas, la política y los medios de comunicación se ha convertido en una constante a lo largo del continente.

Pero las prácticas monopólicas no solamente se realizan desde la iniciativa privada; en Ecuador, el gobierno cuenta con 19 medios de comunicación entre canales de televisión, radiodifusoras, revistas, tabloides, periódicos y agencias de noticias, reportó en su informe anual la organización Fundamedios.²⁰ En Nicaragua y Venezuela, además de la inyección de recursos oficiales para empresas afines al régimen y la compra de medios, las señales de radio y televisión por cable se suspenden durante las transmisiones presidenciales en cadena nacional. Además, en los 12 años del gobierno de Hugo Chávez se han realizado más de 2,000 cadenas nacionales hasta con ocho horas de duración por enlace, se han creado cinco canales de televisión oficiales y el gobierno controla 243 radios comunitarias y dos periódicos de

circulación nacional, denunció el Presidente del periódico venezolano *Tal Cual*, Teodoro Petkoff.²¹

Evidentemente, si los foros de información, opinión y debate se encuentran bajo control de un grupo o persona con intereses propios y específicos, difícilmente abrirá sus espacios a voces discordantes con esos intereses. Catalina Botero, la Relatora Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, resaltó en un artículo difundido por la Universidad de Harvard:

“El debate público en América Latina a menudo sufre de una falta de participación de los grupos sociales que han sufrido discriminación o marginación. Estos grupos no tienen acceso a los canales institucionales o privados para el ejercicio serio, sólido y coherente de su derecho a expresar públicamente sus ideas y opiniones o para estar informados de las cuestiones que les afectan. La sociedad, a su vez, se ve privada de los conocimientos sobre sus intereses, costumbres, necesidades e ideas.”²²

Desde esta perspectiva, quizá al saberse manipulados por intereses particulares que no necesariamente están ligados a la democracia, además del “boom” de las redes sociales y el llamado “periodismo ciudadano” que eventualmente reduce la influencia mediática en la opinión pública, parece que la sociedad latinoamericana comenzó ya a darle la espalda a los medios de comunicación tradicionales y se traslada al ciberespacio para informarse y participar activamente. Gabriel Reyes, consultor en mercadeo político, mencionó durante un foro sobre marketing realizado en Venezuela: “La gobernabilidad tiene una pata en las redes sociales. Son espacio de debate, no sólo para los partidos, sino para los movimientos y organizaciones, es un vehículo de rendición de cuentas, y garante de nuestra democracia y transparencia.”²³ Como hemos visto, los medios de comunicación, la confianza, la pluralidad y la transparencia son ingredientes de la fórmula que produce el buen gobierno. ¿Pero, como mezclar estos ingredientes?

Una Apuesta por Recuperar la Confianza

En una región con amplios desafíos para la gobernabilidad y los medios de comunicación como lo es América Latina, el IRI ha desarrollado una estrategia de fortalecimiento de la democracia a través de programas de radio orientados a impactar positivamente en audiencias regionales, buscando así fomentar la vinculación y participación comunitaria en el ejercicio responsable y transparente de la autoridad. A la par con esta estrategia, periodistas locales fortalecen sus habilidades profesionales con un énfasis en la ética y la investigación, a fin de complementar el modelo de gobernabilidad basado en la eficiencia tanto en el servicio público como en los medios de comunicación.

En Bolivia, donde el IRI trabaja desde el año 2004 en la “promoción de mejores relaciones entre gobernantes y ciudadanos,”²⁴ y tras fortalecer a las autoridades locales con capacitaciones sobre mejores prácticas de gobierno, en el 2008 se pusieron en marcha los programas de radio *Sábados Vecinales* en el municipio de Sucre, y *Transparencia* en el municipio de Potosí, en horarios identificados como alta audiencia en las zonas de cobertura de las estaciones transmisoras.

Las emisiones surgieron como resultado del fortalecimiento institucional a los gobiernos locales y para completar el proceso de enlace con la comunidad, que además incluyó la creación de unidades locales de transparencia y páginas web oficiales con servicios en línea para los ciudadanos. Los programas de radio se han continuado durante las siguientes administraciones. Proyectos similares se han desarrollado en México, Colombia y Guatemala.

Para el intelectual mexicano y primer consejero presidente del Instituto Federal Electoral, Jose Woldemberg, en las democracias modernas es simplemente imposible operar un sistema de gobierno sin acompañarlo de una plataforma mediática:

“En realidad, se puede afirmar que no hay política de masas (es decir, política moderna) sin medios de comunicación,

pero también es posible afirmar en sentido opuesto que no hay comunicación de masas que no tenga que ver de alguna manera con la política. Es esa situación la que obliga a buscar nuevas articulaciones entre lo que sería, por llamarlo de alguna manera, el poder deseable de los medios y las instituciones de la democracia.”²⁵

En Colombia, esta plataforma mediática se utiliza para fomentar una competencia por mejorar las condiciones de vida en los 1,102 municipios del país. Desde el 2006, la organización civil Colombia Líder evalúa y premia las actividades de los gobiernos locales, particularmente aquellas relacionadas con el combate a la pobreza y la gestión territorial; además de coordinar que se cumplan los objetivos de las metas del milenio. Todo es acompañado de una estrategia permanente de difusión en dos de los medios de comunicación más importantes del país: RCN Radio y Televisión y la revista Semana.

Para Karem Labrador, coordinadora de Colombia Líder, la participación activa de los medios de comunicación es vital en el proceso de mejorar las condiciones de gobernabilidad municipal porque alienta mejores prácticas y permite a la comunidad enterarse de las cosas buenas que están pasando en su comunidad. “En Colombia Líder estamos convencidos que los buenos gobernantes locales hacen brillar al país,” dijo Labrador durante su participación en la Cumbre Regional de Gobernabilidad Democrática y Buenas Prácticas realizada en Bogotá, en Agosto del 2011.

Otra destacada unión entre medios, sociedad civil y gobierno que incluso se ha multiplicado a nivel hemisférico es el proyecto Como Vamos, fundado en 1998 en la capital colombiana. Orientado a la rendición de cuentas, la evaluación de resultados de los gobiernos locales y la promoción de la participación ciudadana a través de más información sobre las actividades de gobierno y la retroalimentación mediante sondeos de opinión, el programa Como Vamos cuenta como socio a la Casa Editorial El Tiempo para la difusión de las actividades tanto de gobierno como de las encuestas que se aplican para “bajar”

la información a la sociedad y así generar comunicación y después confianza en las instituciones locales.

El impacto de este programa ha sido tal que el modelo actualmente se aplica en 50 ciudades de 10 países de América Latina organizados en la Red de Ciudades Como Vamos.

Uniando el Rompecabezas

Daniela Arbex es una de las periodistas de investigación más importantes de Brasil. Entre las cosas que la hacen única es que su trabajo, que el año pasado la llevó a recibir el Premio Internacional de Periodismo Knight, lo realiza desde un periódico de circulación local, Tribuna de Minas, que a diario imprime 15 mil ejemplares que se distribuyen en una ciudad de 600 mil habitantes.

A pesar de que se encuentra lejos de las grandes metrópolis cariocas como Sao Paulo, Rio de Janeiro o Brasilia, y de que no cuenta con el respaldo de los periódicos de circulación nacional más importantes en su país, Arbex ha logrado con sus investigaciones mucho más que solamente denunciar irregularidades o exponer abusos del poder. Desde su modesta tribuna pública, esta reportera, la sociedad y las autoridades se unieron para actuar en lo que se puede considerar como un modelo exitoso de buen gobierno en América Latina y del que bien vale la pena aprender.

El primer componente es el periodista y una empresa profesionalmente capacitados, con sentido de servicio y motivados por buscar el bien común y la justicia social a través de un producto noticioso ético, responsable y de calidad en el que su función como medio de comunicación y no como juez está claramente definida y así lo mantienen en el proceso.

Daniela Arbex documentó y Tribuna de Minas expuso en diferentes momentos la falta de políticas públicas y el abandono oficial en que se encontraban las víctimas de violación que buscaban apoyo preventivo

para casos de VIH/SIDA; también el maltrato y falta de atención que sufrieron decenas de enfermos mentales internados en el hospital administrado por el gobierno, la venta impune de droga a estudiantes de una escuela local, o la red de corrupción e impunidad en la asignación de contratos de construcción con la que operaba uno de los políticos más influyentes en la ciudad.

Tras las denuncias públicas del medio de comunicación, al proceso de gobernabilidad se le incorporó el segundo componente: Funcionarios públicos eficientes y profesionales en la actividad pública, capacitados en los usos de sus atribuciones, honestos y transparentes en el ejercicio del poder, los cuales reconocen el valor del periodismo ético aceptando sus deficiencias en el servicio y buscando soluciones reales a problemas reales.

En respuesta a las investigaciones periodísticas, las autoridades reconocieron las fallas y modificaron las leyes para atención de víctimas de abuso sexual, cambiaron el sistema de atención para enfermos mentales privilegiando el trato digno y sancionando los maltratos, crearon programas escolares para prevenir las adicciones en las escuelas, y el principal implicado en la red de corrupción dentro del gobierno municipal fue detenido. Hoy este se encuentra en la cárcel y otros 17 empleados de la ciudad involucrados en los malos manejos fueron despedidos.

El tercer componente de esta fórmula exitosa de buen gobierno es la sociedad civil, que durante los procesos de las denuncias públicas y las reacciones de la autoridad manifestó y mantuvo su apoyo al medio de comunicación y confió en la autoridad al reconocer los resultados que se fueron entregando como respuesta a las investigaciones.

En una especie de efecto dominó a los reportajes de Arbex, en la ciudad brasileña de Januária, en el estado de Minas Gerais, los periodistas Amanda Rossi, Fabio Oliva y Jamila Venturini desarrollan un proyecto de educación a los ciudadanos para acceder y compartir información sobre fondos públicos como una manera de acabar con la corrupción

en el gobierno local que desde 2004 ha tenido siete alcaldes debido a constantes acusaciones de malos manejos de los fondos públicos.²⁶

Periodistas capaces y capacitados, funcionarios transparentes, entrenados y con voluntad de servicio, así como ciudadanos proactivos que participan desde las formas más simples como encender la televisión para conocer las noticias hasta las más comprometidas como ser el rostro y la voz de la tragedia, la injusticia o del abuso, son los tres componentes indispensables para la construcción de mejores sistemas de gobierno.

Conclusión

La gobernabilidad en América Latina tiene que ser entendida como un viaje, no como un destino. En el trayecto, los medios de comunicación y las autoridades deben actuar como si fuesen los dos remos de un barco que navega sobre las aguas de la democracia, que no siempre son fáciles de transitar. Para seguir avanzando deben de moverse juntos pero independientes; cada quien hace su trabajo de la mejor manera posible en el sitio que le corresponde, guiados solamente por la sociedad.

Bibliografía

- ¹ “Las costosas toallas de Fox,” *BBC Mundo*, 20 Junio 2001, <http://news.bbc.co.uk/hispanish/latin_america/newsid_1398000/1398106.stm>.
- ² Oppenheimer, Andrés “El toallagate como modelo de lucha anticorrupción,” *El Nuevo Herald*, 15 Junio 2001, <http://www.aprodeh.org.pe/ridhualc/actulatin/al_20.htm>.
- ³ Shifter, Michael “Una region sin rugir de sables,” *Portafolio.co*, 4 April 2011, <<http://www.thedialogue.org/page.cfm?pageID=32&pubID=2634&cs>>.
- ⁴ Schultze-Kraft, Markus “Narcotráfico en América Latina: un nuevo consenso internacional,” *Política Exterior* n° 126, Noviembre / Diciembre 2008, <<http://www.scribd.com/doc/13074621/Narcotrafico-en-America-Latina-Un-Nuevo-Consenso-Internacional>>.
- ⁵ Dahl A, Robert, *La democracia, una guía para los ciudadanos*, (Madrid, Spain: Taurus, 1999) 105 - 107.
- ⁶ Waisbord, Silvio, “Porque la democracia necesita el periodismo de investigación”, <[sdp-waisbord.pdf](#)> .
- ⁷ Lauría, Carlos “In Latin America, A Return of Censorship, *Attacks on the Press in 2010: A Worldwide Survey by the Committee to Protect Journalists*, <<http://www.cpj.org/2011/02/attacks-on-the-press-2010.php> 71>.
- ⁸ “Proyecto de Ley Contra el Racismo y Toda Forma de Discriminación, Exposición de Motivos,” *Los Tiempos*, 11 Septiembre 2010 <www.lostiempos.com/media_pdf/2010/09/11/171215_pdf.pdf>.

⁹ “Silencio o muerte en la prensa de México: Reporte Especial”, *Comité de Protección a Periodistas*, 8 Septiembre 2010, <<http://www.cpj.org/es/2010/09/silencio-o-muerte-en-la-prensa-mexicana.php>>. 71.

¹⁰ “Ataques a la Prensa en 2010: Análisis de Américas,” *Comité de Protección a Periodistas*, 15 Febrero 2011, <<http://www.cpj.org/es/2011/02/ataques-a-la-prensa-en-2010-analisis-de-americas.php>>.

¹¹ Bailey, Alberto, Participación en el Foro Hemisférico de la Libertad de Expresión, organizado por el Instituto de las Américas, Abril 4, 2011.

¹² Lagos, Marta, “Latinobarómetro 1996-2010. Quince años de monitoreo 18 países de América Latina,” 16 Diciembre 2010, <http://www.fusades.org/?art=2053&lang=es&title=Latinobar%F3metro%20y%20Fusades%20presentan%20analizan%20resultados%20coyunturales%20de%20Am%E9rica%20Latina> 28.

¹³ Latinobarómetro, *Op Cit* 25.

¹⁴ Latinobarómetro, *Op Cit* 29.

¹⁵ Latinobarómetro, *Op Cit* 23.

¹⁶ Latinobarómetro, *Op Cit* 24.

¹⁷ “Informe Anual de la Relatoría para la Libertad de Expresión,” *Organización de Estados Americanos*, 2004. <<http://www.scribd.com/doc/43797161/oea-2004>>.

¹⁸ Deiro, Giselle, A “Concentración de Medios de Comunicación. Un análisis desde la legislación Paraguaya” *Guanes, Heiseck & Piera GHP Abogados Newsletter 7 Year 2*, 2009, <<http://www.ghp.com.py/boletin/pdf/CONCENTRACION%20DE%20LOS%20MEDIOS%20DE%20COMUNICACION%20UN%20ANALISIS%20DESDE%20LA%20LEGISLACION%20PARAGUAYA.pdf>>.

¹⁹ Preston, Julia, “Emilio Azcarraga Milmo, Billionaire Who Ruled Mexican Broadcasting, Is Dead at 66”, *New York Times*. 18 April 1998 <<http://www.nytimes.com/1997/04/18/business/emilio-azcarraga-milmo-billionaire-who-ruled-mexican-broadcasting-is-dead-at-66.html?src=pm>>.

²⁰ Fundación Andina para la Observación y Estudio de Medios, “Informe de Libertad de Prensa Ecuador 2010” <<http://www.fundamedios.org/home/contenidos.php?id=215&identificaArticulo=996>>.

²¹ Petkoff, Teodoro, *Represión política y libertad de Expresión*, Participación en el Foro Hemisférico de la Libertad de Expresión, organizado por el Instituto de las Américas, Abril 5, 2011.

²² Botero, Catalina y Camilleri, Michael J. “Libertad de Expresión en América Latina: El Sistema Interamericano de Derechos Humanos” *ReVista: Harvard Review of Latin America*, Spring/Summer 2011 <<http://www.drclas.harvard.edu/publications/revistaonline/spring-summer-2011/freedom-expression-latin-america>>.

²³ “Gabriel Reyes: ‘Redes sociales son una pata de la gobernabilidad,’” *El Mundo Venezuela* 25 May 2011 <<http://www.elmundo.com.ve/Noticias/Economia/Empresas/Gabriel-Reyes---Redes-sociales-son-una-pata-de-la-.aspx>>.

²⁴ Instituto Republicano Internacional, Sumario de programas en Bolivia. <<http://iri.org/countries-and-programs/latin-america-and-caribbean/bolivia>>.

²⁵ Woldenberg, Jose “De la unanimidad a un auténtico archipiélago de puntos de vista” <<http://www.monografias.com/trabajos16/consolidacion-democratica/consolidacion-democratica.shtml>>.

²⁶ Mazotte, Natalia, “Proyecto de periodismo ciudadano busca involucrar a vecinos de municipio brasileño en el combata a la corrupción”,

Blog Periodismo en las Americas, Knight Center for Journalism in the Americas, The University of Texas at Austin, 8 Jan. 2011, <<http://knightcenter.utexas.edu/es/blog/proyecto-de-periodismo-ciudadano-busca-involucrar-vecinos-de-municipio-brasileño-en-el-combate->>.

Conclusión:
El Papel del Estado en la Institucionalización
de la Gobernabilidad Democrática
Daniel W. Fisk

Durante los últimos 30 años, América Latina ha presenciado a grandes rasgos la aceptación de las elecciones como un ejercicio regular para elegir líderes y legitimar la autoridad gubernamental. Aunque varios países en América Latina siguen todavía definiendo sus respectivos modelos democráticos, hay una apreciación creciente (y un valor reconocido) hacia las instituciones democráticas y la participación amplia de la ciudadanía.

A esto se agrega una demanda paulatina por la gobernabilidad democrática y la administración eficiente del estado. Los ciudadanos a lo largo del hemisferio han mostrado su voluntad de participar en el desarrollo de sus países, así como de organizarse en torno a asuntos de interés común. En otras palabras, están interesados en saber lo que sus gobiernos están haciendo y hoy más que nunca, los ciudadanos del hemisferio están participando en los procesos de toma de decisiones políticas y económicas en sus respectivos países.

En respuesta a esta nueva cultura de participación ciudadana y en

reconocimiento a la máxima de que “la verdadera prueba del buen gobierno es su aptitud y tendencia a producir una buena administración,” muchos gobiernos han adoptado medidas concretas para profundizar la cultura democrática de su país. Asimismo, han trabajado para institucionalizar buenas prácticas en gobernabilidad democrática con un enfoque en mejorar la capacidad de respuesta a demandas.¹

El gobierno de Brasil, por ejemplo, adoptó *Bolsa Familia*, un programa de transferencias condicionales de dinero diseñado para reducir la pobreza y responder a las necesidades de los ciudadanos más pobres. En Colombia, el Procurador General Nacional ha diseñado herramientas de desempeño que miden la eficiencia de los gobiernos locales y aumentan la transparencia institucional, con el objetivo de luchar contra la corrupción.² En Perú se ha destacado el trabajo de varios alcaldes de Lima que con consciencia cívica han confrontado algunos de los problemas más urgentes de la ciudad.

Estos son solo algunos ejemplos de la cambiante relación estado-ciudadano de hoy. Se trata de una relación que a grandes rasgos no existía antes de la ola de democratización que barrió la región en los años ochenta y en los noventa.

Aunque la tendencia general fue y sigue siendo positiva, persisten algunos retos muy notorios a la democracia y las instituciones democráticas a lo largo de la región, tal como argumenta Joel Hirst en su capítulo “El estado de deterioro de las instituciones democráticas y las implicaciones para la gobernabilidad democrática.” En la actualidad, el crimen organizado y la violencia que lo acompaña, la aceptación persistente de culturas de corrupción y los retazos del populismo autoritario constituyen amenazas al progreso democrático de la región, especialmente en países donde las instituciones son débiles y los ciudadanos no confían en las autoridades.

Estos desafíos al crecimiento general y positivo de los procesos democráticos en la región son muy reales. Sin embargo, los procesos democráticos están en la base de las expectativas de los ciudadanos,

independientemente de si los líderes a título individual apoyan genuinamente, o implementan plenamente, esas prácticas. El espíritu de la participación democrática ciudadana llegó a un pico con la Carta Democrática Interamericana, que además lo encarna en su texto y que fue aprobada de forma unánime por los 34 estados miembro de la Organización de los Estados Americanos (OEA) el 11 de septiembre de 2001. Aunque la adhesión a la Carta sigue siendo despareja, los principios del “derecho a la democracia” de los ciudadanos y de la “obligación de promoverla y defenderla” de los gobiernos de la región son estándares normativos para el hemisferio.

Como ha observado cada autor contribuyente de esta colección, la gobernabilidad democrática conlleva una interacción eficiente y significativa entre el estado, los ciudadanos, los centros de pensamiento, la sociedad civil y los medios de comunicación. También requiere la adopción de principios democráticos básicos, incluyendo la rendición de cuentas, la inclusión, la accesibilidad, la eficiencia, la capacidad de respuesta al ciudadano y la transparencia.

Otros contribuyentes a esta colección han explorado las responsabilidades del lado de la “demanda” de la gobernabilidad: las expectativas de los ciudadanos, los centros de pensamiento, la sociedad civil y los medios de comunicaciones respecto al desempeño del estado. “Las instituciones de un gobierno democrático deben trabajar sobre las demandas que el público efectúa.”³ Sin embargo, para comprender mejor el estado actual de la gobernabilidad democrática en América Latina, es necesario explorar cómo las instituciones del estado pueden conectarse con los múltiples actores del lado de la “demanda”. Por lo tanto, ¿Hasta qué grado puede cumplirse con éxito la labor del lado de la “oferta” de la gobernabilidad?

Procesos colaborativos de elaboración de políticas

Las instituciones del estado tienen, en su esencia misma, la tarea fundamental de diseñar e implementar políticas que aseguren el bienestar de la ciudadanía. Según el concepto de la relación entre el

estado y el ciudadano basada en la oferta y la demanda, esbozado por el Dr. Georges Fauriol en “Los Réditos Políticos de la Gobernabilidad Democrática,” se puede entender al estado como un aparato que ofrece o provee servicios y hace valer el peso de la ley, mientras que los ciudadanos y las organizaciones son aquellos con el derecho y el permiso para exigir servicios específicos, o cierto nivel de calidad en esos servicios. Aunque cada uno de estos actores debería intentar ejercer su papel y las responsabilidades respectivas, hay áreas en las cuales juntos, a pesar de sus disparidades, pueden impulsar procesos y lograr resultados. Estos procesos colaborativos pueden ser especialmente significativos y conducir a mayores réditos en la elaboración de políticas públicas que si se hicieran aislados unos de otros.

Durante el ejercicio de sus actividades diarias, es común que los dirigentes de un gobierno tengan poco tiempo para diseñar políticas. Esta realidad hace que sea vitalmente importante que el estado permita el flujo de información de ciudadanos interesados, y que asegure la presencia de mecanismos adecuados que facilitan la colaboración con fuentes externas de experiencia. Además de mantener políticas sintonizadas con las necesidades y demandas de los ciudadanos, la colaboración público-privada puede incrementar la transparencia a tiempo de servir como instrumento para construir un consenso para nuevas iniciativas entre los interesados. Las perspectivas externas pueden jugar un papel fundamental en la innovación.

Tal como ha observado Bettina Horst en su capítulo, “Colaboración Entre Centros de Pensamiento y Gobierno en el Desarrollo de Política Públicas,” los centros de pensamiento pueden desempeñar un papel muy importante en el campo de la innovación de políticas. Los centros de pensamiento, que se dedican al estudio y al análisis de una variedad de temas, tienen la capacidad de reunir información y desarrollar políticas alternativas, que luego pueden ofrecer como recomendaciones, a la ciudadanía en general y a las instituciones gubernamentales. Los integrantes del gobierno pueden luego utilizar esta información para tomar decisiones informadas y puntuales. Sin embargo, es importante notar, como lo hace Horst, que “aunque los centros de pensamiento

pueden ser útiles en la construcción y el fortalecimiento de la gobernabilidad, su existencia por sí sola no es suficiente para lograrlo.”

Las organizaciones de la sociedad civil (OSC) han surgido a lo largo de la región en la última década. Estas entidades ejercitan un papel fundamental en el proceso de desarrollo de políticas, así como en áreas de implementación de las mismas. Asimismo, las OSCs pueden potencialmente cumplir una función importante como contralores. A través de sus demandas públicas o mediante la difusión de las mismas, las OSCs pueden operar como un mecanismo que agilice e incremente la articulación de las necesidades y las prioridades de la ciudadanía, independientemente del aislamiento geográfico que pueda tener una comunidad. Esfuerzos como esos pueden asegurar que el estado esté al tanto de las demandas y expectativas de los ciudadanos, y por ende puede servir para orientar mejor los procesos de toma de decisiones oficiales.

Aunque los centros de pensamiento y las OSC pueden jugar un papel importante y vital al informar e influenciar el desarrollo de las políticas públicas, no se debería olvidar que es la responsabilidad de un gobierno democrático adoptar e implementar políticas que apunten al bienestar general de toda la ciudadanía. Como lo ha notado un grupo de analistas en el caso del gobierno de Estados Unidos, “... si las instituciones gubernamentales no quieren perder la confianza de un público frustrado con su desempeño, deben no sólo reflejar las presiones especializadas y cada cambio en la opinión pública, sin importar qué tan cortoplacistas e inconsistentes sean. Deben gobernar en nombre del bien común.”⁴ El estado debería entonces asegurarse de contar con múltiples fuentes de información durante el proceso de investigación y desarrollo de políticas públicas. El estado puede valerse del conocimiento tanto del servicio civil como de los múltiples puntos de ingreso disponibles para las contribuciones ciudadanas a lo largo de la estructura estatal, a modo de reunir y analizar información y luego aplicarla al desarrollo de políticas que reflejen las necesidades de la nación y la beneficien en su totalidad.

Participación colaborativa en la implementación de políticas

Las investigaciones sobre la opinión pública que ha realizado el IRI a lo largo de América Latina destacan que, en general, los ciudadanos están interesados en tener oportunidades para interactuar con sus representantes electos y sus instituciones gubernamentales. Estas encuestas también revelan que los ciudadanos están interesados en tener un papel más activo en los procesos de toma de decisiones en todos los niveles del estado. Aunque los ciudadanos comprensiblemente quieren sentir que tienen un papel que jugar en el mejoramiento de sus comunidades, su participación también puede aprovecharse para conocer perspectivas lúcidas e innovadoras sobre distintos asuntos, especialmente aquellos que conciernen a sus comunidades.

En efecto, el estado está invitado a interactuar con los ciudadanos a modo de conocer las perspectivas locales sobre distintos temas y, de esa manera, fomentar más eficientemente el compromiso local con las nuevas políticas. El estado también puede usar estas oportunidades para identificar las mejores maneras de interactuar con los interesados locales en la implementación de las políticas. Fomentar alianzas locales puede además generar compromisos respecto a acciones y decisiones públicas, así como aumentar el impacto que una política pueda tener y las probabilidades de que ésta tenga éxito.

Es posible encontrar algunos ejemplos interesantes de buenas prácticas en participación ciudadana y colaboración público-privada en el campo de la seguridad ciudadana. Tal como lo demuestran las estadísticas de la región, la seguridad ciudadana es una preocupación creciente entre los ciudadanos, más que cualquier otro tema. Por esta razón, es provechoso discutir más ampliamente el tema.

Utilizando los datos de las encuestas del IRI como referencia, países como Honduras, Venezuela, Guatemala y los estados de México seleccionados para el estudio revelan que más del 50 por ciento de los ciudadanos caracterizan sus entornos como inseguros o muy inseguros. En Caracas la información es todavía más preocupante, ya que más

de nueve de cada diez encuestados describe su ciudad como peligrosa. Curiosa aunque quizá no sorpresivamente, encuesta tras encuesta realizada en estos países demuestra que el 75 por ciento de las víctimas del crimen no reportan estos hechos a las autoridades. Entre quienes sí denuncian los crímenes, menos del 25 por ciento ha logrado que las autoridades relevantes trataran o resolvieran sus casos.

Cuando se consulta a los ciudadanos sobre qué les gustaría ver en concreto para que se reduzca el crimen y aumente la seguridad, la respuesta común y predecible es aumentar las fuerzas policiales. Sin embargo, otras respuestas comunes son más empleos y mayores oportunidades para la juventud. Estas respuestas son notorias debido a la percepción popular de que el público automáticamente favorece políticas de mano dura y operaciones intensas de la policía. De hecho, lo que señalan los datos es que los ciudadanos también están pidiendo respuestas sociales a los problemas de crimen e inseguridad en sus comunidades.

La experiencia del IRI ha sido que estos datos constituyen generalmente una novedad para los integrantes electos y designados de gobierno. Una y otra vez ocurre que mientras un alcalde o miembro de un consejo municipal comprende el problema de las pandillas juveniles en su municipio, esos mismos líderes pueden no comprender que hay otras cuestiones que contribuyen a la inseguridad ciudadana. Entre estos factores contribuyentes a la inseguridad se encuentran la falta de iluminación de vías públicas o la ausencia de grupos comunitarios de vigilancia anti-crimen. Esta brecha en la comunicación y comprensión del problema es lo que el IRI busca solucionar en sus programas. Ya sea a nivel local o nacional, el Instituto expone a integrantes de gobiernos a la opinión pública y proporciona información sobre las expectativas de los ciudadanos, y posteriormente, ayuda a crear mecanismos institucionales que puedan acercar el estado a sus ciudadanos. A través de estas interacciones directas, el gobierno logra trabajar conjuntamente los ciudadanos, los centros de pensamiento, las organizaciones de la sociedad civil y los medios de comunicación local para resolver desafíos y temas prioritarios.

Por ejemplo, en el campo de la seguridad ciudadana el IRI ha asistido a gobiernos municipales en la conducción de asambleas públicas y la conformación de grupos de trabajo público-privados. En estas instancias, los actores locales trabajan conjuntamente con funcionarios de gobierno para analizar las vulnerabilidades que facilitan el crimen, así como otras manifestaciones de inseguridad. Las reuniones a menudo comienzan con la elaboración de un diagnóstico por parte de los participantes sobre el tema tratado, para luego pasar a identificar iniciativas que puedan contener la inseguridad. Los resultados de estas interacciones han incluido el despliegue de sistemas de alarmas comunales, como son la creación de grupos de vigilancia vecinales con silbatos, así como la implementación de campañas anti-grafti. Otro resultado consistente ha sido la mejora en las relaciones entre los funcionarios de gobierno, las autoridades policiales locales y los residentes. El resultado más significativo sin embargo ha sido el esfuerzo y la colaboración que se dio entre los participantes para reducir el crimen y aumentar la seguridad ciudadana.

A modo de ejemplo, en la ciudad de Cúcuta, Colombia, las encuestas demostraron que la falta de confianza entre los ciudadanos hacia la policía era profunda. Consecuentemente, IRI trabajó con el gobierno local, con una unidad de policía comunitaria, con la Universidad de Rosario, con la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito y con Corpovisionarios, una OSC local, para diseñar una campaña de consciencia pública y una serie de talleres educativos enfocados en desincentivar la posesión de armas ilegales entre niños en edad escolar. Además de haber implementado la campaña, la colaboración sirvió como una base para una comunicación más sustancial y relaciones de trabajo de mayor calidad entre las instituciones públicas, los ciudadanos y los grupos cívicos. Actualmente, estos actores continúan colaborando activamente en esfuerzos para prevenir el crimen.

En México, el IRI trabaja con Movimiento Pro-Vecino, una organización no gubernamental (ONG) con un portafolio de programas a nivel nacional que se enfoca en la seguridad ciudadana, para crear e implementar un programa llamado “Juntos por Nuestra

ComUNIDAD.” Esta iniciativa actualmente abarca tres estados y 15 colonias. El programa reúne a residentes locales y organizaciones de la sociedad civil con la oficina del alcalde y miembros de la policía para analizar y desarrollar soluciones en el ámbito de la seguridad local. Hasta la fecha, los gobiernos participantes y los actores locales han comenzado a mejorar su ciudad, por ejemplo reemplazando postes de alumbrado público y formando comités vecinales que participan como vigilantes barriales. Todas estas iniciativas han contribuido a la disuasión de la actividad criminal.

En cuanto a la manera en que la participación ciudadana se puede usar como un mecanismo efectivo para fomentar la colaboración entre el estado, los ciudadanos y otros actores locales, es importante considerar una observación realizada por Pedro Afonso del Pino sobre la “participación auténtica” en su artículo “La Participación Como Elemento Esencial de una Sociedad Civil Activa.” Del Pino señala la distinción entre la “participación auténtica,” que se usa como un modo de influenciar los procesos de elaboración de políticas, y otras actividades participativas que se utilizan para crear una apariencia “democrática” cuando en realidad el resultado ha sido predeterminado por un gobierno. Del Pino afirma que en esos casos “la participación que es administrada, guiada o atada a los intereses del gobierno o cualquier grupo político determinado ya no es participación, sino una manifestación particular que no pertenece a la ciudadanía.” Este juego puede ser dañino para la confianza de los ciudadanos en los procesos y las instituciones gubernamentales.

Cuando se mira hacia América Latina en búsqueda de modelos participativos, especialmente de buenas prácticas que puedan ser replicadas, es cada vez más importante tomar en cuenta la observación de Del Pino. A medida que actores locales e internacionales trabajan para profundizar la cultura democrática de las Américas a través de una mayor colaboración entre gobiernos y ciudadanos, es en definitiva la distinción entre la participación significativa y aquellos ejercicios participativos artificiales la que puede jugar un papel fundamental en el éxito de esos esfuerzos.

La relación entre el gobierno y los medios de comunicación

Los medios de comunicación desempeñan un papel muy importante en cualquier sociedad, sirviendo a menudo como el principal vehículo de intercambio de información, a tiempo de operar como un fiscalizador de las acciones de un sinnúmero de actores en una comunidad dada. Haciendo uso de las diversas plataformas que existen hoy en día para el intercambio de información, los medios juegan de jugar un papel fundamental en la promoción y la demanda de una mejor gobernabilidad democrática, tal como lo notó Luis Nájera en su capítulo “El papel de los medios en mejorar la gobernabilidad democrática.”

Mientras que cualquier actor de una sociedad puede potencialmente usar los medios para generar un mayor interés público en temas y comunicarse de forma más efectiva, un gobierno puede en particular usar los medios para generar una mayor transparencia institucional. Los medios pueden tener un papel instrumental en la transmisión de información actualizada y frecuente sobre el trabajo que realiza un gobierno para sus ciudadanos. Esto puede lograrse de muchas formas y puede servir muchos propósitos. Por ejemplo, un gobierno puede invitar a los medios a eventos y actividades para dar cobertura a estos, puede organizar conferencias de prensa frecuentes, o puede realizar programas mediáticos recurrentes en los cuales funcionarios de gobierno proveen información sobre el trabajo que realiza su institución. Transmisiones de este tipo aseguran que los ciudadanos estén bien informados acerca del trabajo del estado, lo cual es un aspecto importante de la democracia. A su vez, permiten que los ciudadanos cuenten con suficiente información para luego responsabilizar a los funcionarios de gobierno por sus acciones oficiales.

En la experiencia del IRI este tipo de iniciativas generan una retroalimentación positiva con la comunidad, a la vez que fomentan una mayor identificación de los ciudadanos con las políticas y acciones públicas. Por ejemplo, en Guatemala el IRI trabajó con el gobierno municipal de San Cristóbal Totonicapán para crear un programa de televisión semanal en el cual el alcalde y los miembros del consejo

municipal informan a los ciudadanos acerca del trabajo que su gobierno local está realizando. Durante el transcurso de una hora, los miembros del gobierno discuten temas que comprende desde gastos presupuestarios hasta medidas de seguridad ciudadana y refacciones de infraestructura en escuelas públicas. Es importante resaltar que el programa tiene un segmento de tiempo reservado para que los ciudadanos llamen al programa en vivo y puedan comentar sobre lo que se está informando o hacer preguntas. Esta medida asegura que el gobierno tenga que responder por sus acciones ante la ciudadanía, dado que los funcionarios a menudo tienen que responder a preguntas difíciles sobre temas acuciantes para la comunidad.

El programa semanal de televisión ha sido emitido en San Cristóbal Totonicapán desde 2009 y actualmente está financiado completamente por la alcaldía misma. Dado el impacto constructivo que ha tenido en su comunidad y la respuesta positiva que ha generado entre los ciudadanos, IRI replicó esta iniciativa en otros municipios de Guatemala, así como en varias ciudades de Honduras. El IRI también ha modificado el formato de estos programas para adaptarlo a países en los cuales las transmisiones de radio tienen una mayor audiencia. Por lo tanto, en países como Ecuador y Bolivia, el IRI ha colaborado con gobiernos municipales para lanzar e institucionalizar programas de radio semanales como *Sábados Vecinales*, el cual mencionó Nájera en un capítulo anterior.

En su función de fiscalizadores de las acciones de actores locales, incluido el estado, los medios impresos y de difusión pueden apuntar a que su trabajo periodístico requiera que un gobierno tenga la obligación de responder por las acciones, decisiones y programas implementados en una comunidad o nación. A través del trabajo cotidiano los periodistas pueden generar atención y aplicar presión constructiva sobre los integrantes del gobierno y los representantes electos para que sean fieles a sus promesas de campaña, o a otros compromisos asumidos frente al público. Más aún, los medios pueden funcionar y a menudo funcionan como un vehículo fundamental a través del cual los ciudadanos pueden hacer conocer más efectivamente sus preocupaciones o prioridades,

independientemente de qué tan urgente o apremiante sea el tema.

Como parte de un esfuerzo para reforzar la capacidad de los medios de funcionar como monitores, el IRI ha desarrollado programas en la región dedicados a proveer a periodistas mayor información y comprensión acerca del trabajo de un gobierno, cómo también a capacitarlos acerca de cómo realizar un monitoreo social efectivo a través del periodismo. Por ejemplo, en Colombia y Bolivia el IRI ha realizado varios talleres diseñados para aumentar la capacidad de los periodistas locales de desempeñar un papel adecuado en la demanda social por una mejor gobernabilidad democrática. En la ciudad de Valledupar, Colombia, el IRI trabajó con una ONG local y una estación de radio para crear un programa de difusión semanal conocido como *Voces de la Transparencia*. Debido a que el programa, de una hora de duración, se encontraba en sus primeros días de transmisión, se contrató a un periodista local ya conocido para que fuera su anfitrión y consiguiera una audiencia. El periodista y la ONG colaboraron para convocar a los oficiales y funcionarios de la gobernación y de la alcaldía para que participaran del programa.

Puesto que este programa de radio en particular estaba dedicado específicamente al tema de la transparencia, el diálogo y el debate que siguieron a lo largo de cada transmisión estuvieron dedicados a proveer a los funcionarios un espacio en el cual explicar su trabajo, a tiempo de ofrecerles a los ciudadanos oportunidades para solicitar una rendición de cuentas sobre resultados y recursos públicos invertidos. Esta iniciativa le facilitó al ciudadano una herramienta a través de la cual fiscalizar a su gobierno, a tiempo de proveerle una oportunidad para obtener una mayor comprensión sobre aquello comprendido dentro de la implementación de una política pública. El programa generó gran interés y mayores demandas por la transparencia gubernamental, e hizo a los ciudadanos más conscientes de la necesidad de comprender el papel y las responsabilidades de las instituciones públicas.

Conclusión

La cooperación, ya sea iniciada por los gobiernos o por la sociedad civil, es esencial para integrar exitosamente los mecanismos de gobernabilidad democrática en el terreno político. Al salvar la brecha entre el gobierno y aquellos a quienes gobierna se logra un ciclo virtuoso de confianza, elaboración de políticas y toma de decisiones. Por un lado, los ciudadanos tienen que tomar la decisión de involucrarse y ser una fuerza por el cambio dentro de sus propias sociedades. Por el otro, los gobiernos deben lanzar iniciativas para crear un entorno que facilite los verdaderos procesos democráticos en los cuales los ciudadanos están reconocidos y valorados como constituyentes, no como sujetos.

Los gobiernos interesados en implementar métodos auténticos de participación deberían buscar la opinión de sus ciudadanos de forma temprana y frecuente. Los métodos unidireccionales, tales como las encuestas y estudios de opinión pública, así como iniciativas de envío de sugerencias, pueden ser maneras eficientes de enterarse de las preocupaciones y de priorizar temas. Sin embargo, un impacto positivo y a largo plazo surge realmente cuando la conversación es bidireccional. Mecanismos como las mesas redondas, las sesiones abiertas de preguntas y respuestas, o los programas de radio con segmentos de llamadas en vivo permiten a los miembros de un gobierno conversar directamente con sus ciudadanos. A través de estos mecanismos los gobernantes pueden informar a los ciudadanos acerca de las iniciativas y políticas que llevan a cabo, describiendo las oportunidades y las limitaciones internas que existen, a modo de establecer expectativas realísticas, una comprensión más completa de las implicancias de ellas, y finalmente tener la oportunidad de recibir opiniones al respecto.

La participación de los ciudadanos puede extenderse más allá de la identificación y discusión de temas. A medida que se implementan los proyectos, los gobiernos pueden utilizar mecanismos de supervisión ciudadana, tanto formales como informales, para asegurarse de una ejecución adecuada. Los mecanismos pueden ser simples y de bajo costo, como las líneas telefónicas especiales y anónimas a través de

las cuales los ciudadanos pueden informar de acciones inadecuadas o el mal uso de recursos públicos. Los ciudadanos también pueden monitorear e informar acerca de temas como pueden ser la cartelería municipal rota, daños en vías públicas o aceras, o la aparición de grafitis, enviando imágenes por SMS o email y así permitiendo a los gobiernos permanecer informados y priorizar sus respuestas.

Al final de los ciclos de los proyectos o de los años fiscales, debe incluirse a los ciudadanos en el proceso de evaluación a través de la rendición de cuentas y de auditorías de obras públicas. Ambas son iniciativas que permiten a los ciudadanos comprender dónde y cómo se están gastando los recursos públicos. Al aumentar el conocimiento ciudadano de las funciones del estado, incluirlos en la discusión sobre el futuro de los municipios y proveer mecanismos para que expresen sus puntos de vista, los gobiernos pueden aumentar la confianza ciudadana en la capacidad de respuesta del gobierno.

El desarrollo de asociaciones y relaciones con organizaciones externas, particularmente medios de comunicación y centros de pensamiento, puede ser una manera efectiva para que los gobiernos comprendan mejor las prioridades de los ciudadanos, tomen mejores decisiones al elaborar políticas, y publiciten sus esfuerzos por satisfacer las necesidades ciudadanas. Los centros de pensamiento pueden funcionar como una herramienta de investigación independiente, ya que fomentan la consideración de puntos de vista variados cuando se está elaborando la legislación o cuando se están tomando decisiones sobre políticas a adoptar. Adicionalmente, los centros de pensamiento permiten tener tanto una retrospectiva a largo plazo y una perspectiva a futuro sobre los impactos de acciones gubernamentales, independientemente de los ciclos políticos. Al tener voces independientes, los centros de pensamiento pueden dar proyección a iniciativas poco populares pero importantes y además poner un freno a los argumentos populistas que emanan desde dentro y fuera de un gobierno. Esto en definitiva beneficia tanto a los ciudadanos como al estado. Las asociaciones con los medios y los centros de pensamiento pueden asumir muchas formas: sesiones abiertas de preguntas y respuestas, programas de radio o televisión

y columnas de opinión son todas maneras en las que los gobiernos pueden interactuar con estos actores a través de métodos transparentes que despierten en los ciudadanos confianza en su gobierno. Los medios pueden desempeñar un papel de monitoreo, al asegurarse de que se lleven a cabo rendiciones de cuenta de miembros del gobierno y de proyectos financiados con recursos públicos. También pueden resaltar los logros del gobierno y fomentar la participación ciudadana en las iniciativas gubernamentales. Los gobiernos que buscan informar e involucrar a los ciudadanos deberían ver a las personalidades y difusoras mediáticas como facilitadores. Al crear estos tipos de asociaciones, los gobiernos que quieren que los centros de pensamiento y los medios de comunicación sigan siendo instituciones independientes deberían mantener relaciones cercanas con ambas. El objetivo es volverlos socios en el proceso de elaboración de políticas, pero no usar influencia indebida, del tipo financiero o de cualquier otro, para comprometer su imparcialidad.

En conclusión, la gobernabilidad democrática auténtica requiere que los gobiernos reduzcan la brecha entre sí mismos y aquellos a quienes gobiernan. Muchas de las medidas descritas aquí resultarán en un escrutinio mayor, y permitirán a los ciudadanos ver el funcionamiento interno de su gobierno. Implementando iniciativas como estas de forma adecuada, los gobiernos pueden crear una ciudadanía informada—un electorado que valora la información, la recibe y la utiliza para mejorar sus condiciones locales. Los gobiernos abiertamente responsables y transparentes se beneficiarán de esto, tanto al ser reelectos por sus ciudadanos como al mejorar sustancialmente las ciudades y los pueblos en que también habitan.

Bibliografía

¹ Hamilton, Alexander, “The Mode of Electing the President,” *The Federalist Papers*: No. 68, (14 de marzo de 1788).

² Ver Apendice I, Índice de Gobierno Abierto.

³ Chubb, John E. y Paul E. Peterson, *Can the Government Govern?*, The Brookings Institution, (Washington DC, 1989), p. 2.

⁴ Chubb, John E. y Paul E. Peterson, *Can the Government Govern?*, The Brookings Institution, (Washington DC, 1989), p. 2 -3.

Apendice

Índice de Gobierno Abierto: Una Herramienta para el Fortalecimiento del Control y la Gobernabilidad Democrática Territorial

*Carlos Augusto Mesa Diaz y
Juan Pablo Remolina Pulido*

“La gerencia pública basada en la colaboración es un concepto que describe el proceso de facilitar y operar en arreglos multi-organizacionales con el fin de resolver problemas que no pueden ser resueltos o fácilmente resueltos por una sola organización.”

-Agranoff and McGuire ¹

América Latina evidencia en los últimos catorce años (de 1996 al 2009) una disminución en términos generales en relación a otras regiones del mundo en las dimensiones base de la gobernabilidad según el Banco Mundial. Entre las dimensiones con mayor decrecimiento se encuentran la calidad regulatoria (-27 por ciento) y el estado de derecho (-20 por ciento), es decir, la capacidad del gobierno de formular e implementar políticas y normas que permitan la promoción del desarrollo del sector privado y la calidad del cumplimiento de las normas por los diferentes actores sociales, respectivamente. Ante estos resultados y teniendo en cuenta que América Latina sigue sin superar en promedio cuatro sobre 10 puntos en el Índice de Percepción de la Corrupción se demuestra que la región padece de un comportamiento generalizado tendiendo al incumplimiento de las normas. Ante esta situación, se deduce falencias en el control en las instituciones públicas.

No obstante, toda organización es eficiente y eficaz en la medida en que cumpla de manera óptima las cuatro funciones básicas de la administración: planear, organizar, dirigir y controlar.² Si falla una

de estas funciones habrá una incorrecta utilización de los recursos disponibles y una pobre prestación de bienes y servicios. Esta premisa aplica con mayor razón para la gran organización denominada Estado quien tiene a su cargo mediante su estructura la inmensa responsabilidad de garantizar y proteger los derechos de la población. De lo contrario el nivel de gobernabilidad se deteriora y se pone en riesgo la estabilidad democrática de los Estados.

Cuando el Estado colombiano decidió a través de la Constitución de 1991 optar por una organización política en forma de República unitaria descentralizada con autonomía de sus entidades territoriales (Art. 1), el ejercicio de la función de control a la gestión territorial no fue del todo concebida e implementada. Si bien la Constitución dispuso la creación del control interno y externo, las entidades a cargo de estas responsabilidades no contaron con la capacidad técnica y financiera necesaria. De esta forma, los recursos a cargo de las entidades territoriales aumentaron significativamente (de 32 por ciento a 46.5 por ciento de los ingresos corrientes de la nación entre 1992 y 2001)³ al igual que las competencias (educación, salud, saneamiento básico y agua potable) pero la falta de capacidad, regulación y control condujo a la denominada crisis fiscal territorial entre 1994 y 1998.⁴ Así, los gastos dirigidos especialmente a funcionamiento (plantas de personal sobredimensionadas) desbordaron los ingresos (déficit fiscal de -0.2 por ciento a -0.6 por ciento del PIB entre 1990 y 1999) lo que generó un espiral hacia el sobreendeudamiento (de 1.1 por ciento a 3.5 por ciento del PIB entre 1990 y 1999)⁵ y una pobre provisión de bienes y servicios públicos.

Mientras la situación en las entidades territoriales se deterioraba cada vez más, los órganos de control entre 1995 y 2000 evidenciaban bajos niveles de sanciones fiscales y disciplinarias y la regulación existente mostraba profundos vacíos en materia de transparencia y disciplina en el manejo de los recursos públicos. En consecuencia, estos espacios fueron aprovechados por mafias y actores inescrupulosos lo que se ha manifestado en grandes escándalos de corrupción en Colombia. Con el fin de contrarrestar esta problemática, el gobierno nacional adoptó

una batería de leyes especialmente enfocadas al saneamiento de las finanzas públicas.⁶ En términos generales estas leyes se han aplicado con rigurosidad proporcionando una estabilidad fiscal estructural en las entidades territoriales aunque todavía persisten grandes debilidades institucionales en materia de transparencia y eficacia en la inversión del gasto.

Sin embargo, en los últimos años el gobierno nacional ha ido más allá del fortalecimiento de la regulación y seguimiento a la gestión pública y ha incorporado dentro de sus funciones la imposición de sanciones administrativas cuando se presentan irregularidades en la utilización de recursos de regalías (Decreto 416 de 2007) y del Sistema General de Participaciones (Decreto 028 de 2008).⁷ Así, el gobierno nacional no solo realiza auditorías e interventorías y establece planes de desempeño sino también impone sanciones que van desde la suspensión de los giros hasta la asunción de competencias municipales por parte de los departamentos o la nación. De esta forma, a los órganos de control existentes (Fiscalía General de la Nación, Contraloría General de la República, Procuraduría General de la Nación, Contralorías Territoriales y Personerías) se suman el Ministerio de Hacienda (Dirección de Apoyo Fiscal) y el DNP (Dirección de Regalías).

Bajo esta óptica, se pueden identificar dos tipos de sanciones. Por un lado, se encuentran las sanciones *intuitu personae* en materia disciplinaria, fiscal y penal por parte del Ministerio Público, Contraloría y Fiscalía, respectivamente. Estas sanciones individuales corresponden a un modelo de control centrado en la conducta del servidor público. Por otro lado, existen sanciones de intervención administrativa y financiera impuestas por el gobierno nacional las cuales se pueden percibir como un castigo a la comunidad con la suspensión de la inversión ante su incapacidad de ejercer el voto de censura contra mandatarios corruptos e ineficientes. Estas sanciones administrativas se centran en la protección de los recursos públicos buscando evitar que sean gastados incorrectamente.

Ante los diferentes modelos y sanciones de control y de acuerdo a la

organización del Estado colombiano establecida por la Constitución Política de 1991, vale la pena evaluar el panorama en su integridad con el propósito de reflexionar sobre cuál es el modelo de control más apropiado. Así, poder establecer una política de control pertinente que permita el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática, es decir, el afianzamiento de capacidades de la sociedad para construir de manera participativa y legítimamente su propio desarrollo y bienestar.⁸ En este sentido, surgen los siguientes interrogantes: ¿Cuánto se gasta el Estado colombiano en la función de control y cuáles son sus formas más efectivas?, ¿Qué tipo de interrelación debe haber entre los diferentes entes de control y cuáles deben ser sus capacidades y formas de gestión?, ¿Se debe seguir fortaleciendo los controles desde el gobierno nacional en detrimento o paralelamente a los órganos de control externos?, ¿A qué órganos les corresponde la capacitación y asistencia técnica a las entidades territoriales y en qué medida?

Con base en los anteriores cuestionamientos y con el ánimo de contribuir a apalancar y potencializar las funciones de los diversos entes de control, la Procuraduría General de la Nación (PGN), ha buscado adoptar herramientas modernas que le permitan optimizar sus funciones. De esta manera, la PGN pretende suplir una debilidad histórica en materia gerencial en el ejercicio del control al implementar un sistema de monitoreo preventivo de la gestión territorial desde su ventaja competitiva: la vigilancia y promoción del cumplimiento normativo.⁹ Este sistema materializado en el Índice de Gobierno Abierto (IGA) busca realizar un monitoreo sistemático al cumplimiento de normas estratégicas de lucha contra la corrupción en la gestión pública territorial y alcanzar un triple objetivo: generar alertas tempranas; promover la legalidad y buenas prácticas; y particularmente prevenir actos irregulares y sanciones disciplinarias.

Así, en la primera parte del presente documento se expone la metodología teórica y operativa del IGA. En la segunda parte, se muestran los resultados obtenidos de la aplicación de una prueba piloto del IGA. En la tercera y última parte se abordan las principales conclusiones incluyendo los desafíos de este ejercicio. Cada uno de estos puntos

tratados brevemente en este paper se pueden conocer en detalle en la publicación “Índice de Gobierno Abierto 2009-2010. Prueba piloto de medición de normas anti-corrupción en los municipios del Departamento de Santander.”¹⁰

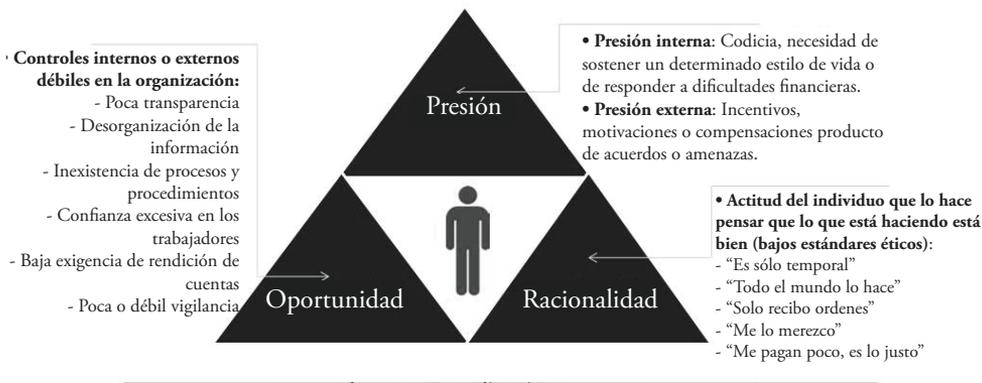
El Marco Teórico del IGA: El Triangulo de la Corrupción

La PGN es el máximo órgano de control de la conducta estatal en Colombia y le corresponde “vigilar el cumplimiento de la Constitución, las leyes, las decisiones judiciales y los actos administrativos” (Art. 277 de la Constitución). Con el fin de hacer efectiva esta vigilancia, la PGN cuenta particularmente con la función disciplinaria (sanción) y preventiva (advertencia). ¿Pero cuáles normas vigilar? Teniendo en cuenta que el Procurador General de la Nación, Alejandro Ordoñez Maldonado, estableció dentro del Plan Estratégico de la PGN como principal línea de acción la lucha contra la corrupción,¹¹ se tomó como referente de análisis esta problemática.

En este sentido y bajo el modelo del Triángulo de la Corrupción (Gráfico 1) se identificaron tres vértices o determinantes de la ocurrencia de un acto de corrupción. El vértice de la *presión* consiste en aquellos incentivos que influyen en el funcionario para que cometan actos de corrupción, por ejemplo los sobornos provenientes del sector privado o las deudas o compromisos financieros que el funcionario público debe asumir. El vértice de la *racionalidad* son los estándares éticos del funcionario o la existencia o no de aquel instante de reflexión que le permite rechazar cualquier actividad inapropiada (ej: recibir un soborno). El vértice de la *oportunidad* hace referencia a la posibilidad de cometer actos de corrupción ante la falta de transparencia y controles.

Al analizar la realidad colombiana bajo el Triángulo de la Corrupción, se evidenció que el Estado colombiano ha adoptado diferentes instrumentos internacionales de lucha contra la corrupción¹² que a su vez se traducen en múltiples normas en el ordenamiento jurídico colombiano. No obstante, el cumplimiento de estas normas por parte de las entidades territoriales muestra niveles críticos.¹³ Ante

Gráfico 1: Triángulo de la Corrupción

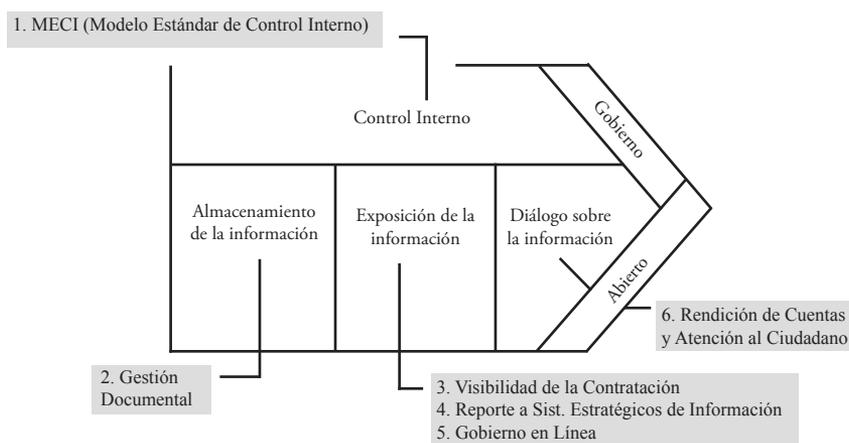


Fuente: Modelo basado en el Triángulo del Fraude desarrollado por el criminólogo estadounidense Donald R. Cressey

estas falencias, se abren las condiciones propicias en el vértice de la oportunidad para que los servidores públicos incurran en conductas irregulares. Por esta razón la PGN decidió diseñar e implementar un sistema de monitoreo del cumplimiento de normas estratégicas de lucha contra la corrupción a través de un indicador sintético que facilitara su función de vigilancia y control.

La aplicación del modelo del triángulo de la corrupción en Colombia permitió identificar dificultades en el vértice de la oportunidad ante la existencia de una situación crítica en el cumplimiento de normas anticorrupción. Sin embargo, para abordar esta problemática y dada la multiplicidad de normas en la materia era necesario adoptar un esquema de análisis que permitiera comprender y aglutinar su espíritu y objetivos. Así, con base en los instrumentos internacionales de lucha contra la corrupción adoptados por el Estado (particularmente en lo concerniente a medidas preventivas en el sector público) y metodologías gerenciales de evaluación surge la cadena de valor de la gestión de la información (CVGI).

Gráfico 2: Cadena de Valor de la Gestión de la Información



Fuente: La Cadena de Valor de Michael Porter y la metodología de evaluación Public Service Value de la firma consultora Accenture.

La CVGI le apunta a la construcción de un Gobierno Abierto, es decir, un gobierno transparente, accesible y receptivo de acuerdo a la definición establecida por la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico).¹⁴ Según la CVGI, para alcanzar un gobierno abierto es necesario llevar a cabo cuatro procesos básicos incluyendo uno transversal: control interno, almacenamiento de la información, exposición de la información y diálogo sobre la información. El desarrollo de estos procesos permitirá una óptima gestión de la información en el marco de los principios constitucionales de la función administrativa,¹⁵ es decir, un manejo de la información que genere un alto grado de fluidez de la información dentro de la organización y entre las partes interesadas (directivos, empleados y ciudadanía, entre otros),¹⁶ sin perjuicio de las reservas establecidas por la ley. Con base en la CVGI entonces surge el Índice de Gobierno Abierto (IGA).

Metodología Operativa del IGA: Indicadores de Cumplimiento de Normas Estratégicas de Lucha Contra la Corrupción

El IGA mide el cumplimiento de normas concretas en cada uno de los componentes de la CVGI a través de fuentes secundarias provenientes de las entidades del Estado rectoras de cada temática. El primer componente, control interno, se mide a través del indicador de implementación del Modelo Estándar de Control Interno (MECI)¹⁷ el cual es suministrado por el Departamento Administrativo de Función Pública. El segundo componente, almacenamiento de la información, se mide a través del cumplimiento de la Ley de Archivos según la información suministrada por el Archivo General de la Nación.

El tercer componente, exposición de la información, incorpora tres subcomponentes: El primer subcomponente, visibilidad de la contratación,¹⁹ se mide a través de cruces de información provenientes del Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (Min. TIC) mediante el Portal Único de Contratación (PUC) y de las contralorías territoriales. El segundo subcomponente, reporte a sistemas estratégicos de información,²⁰ se mide a través del nivel de reporte a los siguientes cuatro sistemas de información: Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales (SISBEN) manejado por la Dirección de Desarrollo Social del DNP, Sistema Único de Información (SUI) de la Superintendencia de Servicios Públicos, Formulario Único Territorial (FUT) a cargo de la Dirección Nacional de Regalías del DNP y de la Dirección de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda, entre otras entidades y Sistema de Información para la Captura de la Ejecución Presupuestal (SICEP) administrado por la Dirección de Desarrollo Territorial del DNP. El tercer subcomponente mide la implementación de la estrategia gobierno en línea²¹ (fase de información) según la información suministrada por el Programa Gobierno en Línea del Min. TIC.

Por último, el cuarto componente, diálogo sobre la información, mide dos subcomponentes. El primer subcomponente, rendición de cuentas, mide aspectos clave de la realización de audiencias públicas a

través de las respuestas suministradas por cada entidad territorial en el SICEP. El segundo subcomponente, atención al ciudadano, mide la implementación de la estrategia gobierno en línea (fase de interacción) a cargo del Programa Gobierno en Línea del Min. TIC.

Cada uno de estos componentes tiene un peso relativo (Grafico 3) dentro del IGA según su nivel de importancia a partir de un análisis multicriterio. El componente control interno representa el 20 por ciento, el componente almacenamiento de la información el 20 por ciento, el componente exposición de la información el 40 por ciento y el componente diálogo sobre la información el 20 por ciento.

Gráfico 3: Indicadores del Índice Gobierno Abierto

| Componente | % | Indicador | % | Fuente |
|-------------------------------------|-----|--|-----|--|
| 1. Control Interno | 20% | 1.1. Nivel de implementación del Modelo Estándar de Control Interno (MECI) : Puntaje de implementación del MECI | 20% | Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP) |
| 2. Almacenamiento de la Información | 20% | 2.1. Nivel de cumplimiento de la Ley de Archivos : Número de variables cumplidas/ Número total de variables | 20% | Archivo General de la Nación (AGN) |
| 3. Exposición de la Información | 40% | 3.1. Nivel de Visibilidad de la Contratación : Número de contratos publicados en el PUC/ Número de contratos suscritos y susceptibles de publicación en el PUC reportados a la Contraloría territorial respectiva | 20% | Ministerio de Tecnologías de la información y las Comunicaciones (TIC) Contraloría General de Santander Contraloría Municipal de Bucaramanga Contraloría Municipal de Floridablanca |
| | | 3.2. Índice de cumplimiento de la Estrategia Gobierno en Línea (Fase Información) | 10% | Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC) - Programa Gobierno en Línea |
| | | 3.3. Nivel de reporte a Sistemas Estratégicos de Información | 10% | DNP, Min Hacienda y SuperServicios |
| | | 3.3.1. Nivel de reporte al SISBEN | 2% | DNP (Dirección de Desarrollo Social) |
| | | 3.3.2. Nivel de reporte al FUT | 2% | Ministerio de Hacienda (Dirección de Apoyo Fiscal - DAF) y DNP (Dirección Nacional de Regalías) |
| | | 3.3.3. Nivel de reporte al SUI | 4% | Superintendencia de Servicios Públicos (Delegada para Acueducto, Alcantarillado y Aseo) |
| | | 3.3.4. Nivel de reporte al SICEP | 2% | DNP (Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible) |
| | | 4. Diálogo sobre la Información | 20% | 4.1. Nivel de calidad del proceso de Rendición de Cuentas y de Atención al Ciudadano |
| | | 4.1.1. Nivel de calidad del proceso de Rendición de Cuentas | 10% | DNP (Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible) |
| | | 4.1.2. Atención al Ciudadano a través de las TIC - Índice de Gobierno en Línea (Fase Interacción) | 10% | Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC) - Programa Gobierno en Línea |

Fuente: *Índice de Gobierno Abierto 2009 - 2010*, prueba piloto.

Mecanismos de Socialización de los Resultados del IGA

Una vez es calculado el IGA para cada una de las entidades territoriales, los resultados se visualizan a través una metodología inspirada en el modelo británico de control administrativo. Este modelo de control se caracteriza por la introducción de técnicas de la administración privada en la administración pública²² y fue implementado en los años setentas bajo el mandato de los primeros ministros, Margaret Thatcher y John Major, pioneros en el uso de indicadores de rendimiento como instrumentos de medición comparativa en la gestión pública.

En este sentido, los resultados se ubican de mayor a menor en una gráfica de barras y se calcula el promedio así como la desviación estándar del grupo de entidades objeto de análisis. La desviación estándar permite establecer patrones de rendimiento relativo y por lo tanto identificar aquellas entidades territoriales que obtuvieron una mejor o menor puntuación según sus condiciones (ej: localización, capacidad institucional y financiera, etc.). Así, el promedio sumado a una desviación estándar {promedio (μ) + 1 sigma (σ)} determina el techo alto, y el promedio menos una desviación estándar determina el techo bajo. Por consiguiente, las entidades situadas por encima del techo alto (rango atípico superior) muestran un desempeño relativamente alto, mientras que aquellas situadas por debajo del techo bajo (rango atípico inferior) presentan un desempeño relativamente bajo. Los municipios que se encuentran entre el techo alto y bajo, evidencian un comportamiento típico o medio. Bajo estos criterios, a cada rango (superior, medio e inferior) le corresponde un color (verde, amarillo y rojo) en la gráfica de barras, las cuales se acompañan de mapas con el fin de identificar geográficamente zonas con desempeño relativamente alto, bajo y medio (ej: Gráficos 4).

Este modelo de control presenta varias ventajas. Primero, es una herramienta sencilla que abarca todas las entidades objeto de la medición. De esta forma, la PGN podrá vigilar la totalidad de las administraciones locales permitiéndole tener un panorama amplio sobre la situación de los aspectos incorporados en el IGA. Segundo, el modelo permite la

comparación entre las entidades objeto de vigilancia. De este modo, la PGN podrá conocer qué entidad lo está haciendo mejor que otra y en qué medida, lo que promueve una competencia sana entre las entidades por obtener mejores resultados. Tercero, el hecho que las entidades objeto de control puedan identificar entre sus pares quienes lo hacen mejor que otras les dará la oportunidad de conocer y replicar buenas prácticas. Cuarto, la PGN así como los diversos órganos de seguimiento y control podrán focalizar sus acciones de intervención, capacitación, auditoría o sanción según corresponda.

Posterior a la publicación de los resultados, estos son socializados con las entidades evaluadas junto con las entidades que suministraron información siguiendo una metodología particular. Así, la PGN organiza eventos presenciales en los departamentos, denominados Mesas de Cumplimiento de Normas Anticorrupción, en los que se invitan a todos los alcaldes de los municipios evaluados, los órganos de control y seguimiento local y nacional que participan en el IGA y al gobernador como máxima autoridad del departamento. En el evento, la PGN expone los resultados del IGA. Luego, los representantes del gobierno nacional presentan el método de medición del indicador correspondiente y la oferta institucional de acompañamiento a las entidades territoriales. Por último, los alcaldes exponen las razones que les permitieron obtener un alto o bajo nivel de cumplimiento normativo. Así sucesivamente por cada uno de los componentes.

Resultados del IGA: Prueba Piloto en el Departamento de Santander

El IGA se aplicó en el 2010 como prueba piloto en los 87 municipios de Santander dado que este departamento registró el mayor número de sanciones disciplinarias durante la vigencia 2009. Los resultados consolidados evidencian que todos los municipios presentan deficiencias en el cumplimiento de estas normas ya que se ubican por debajo de los 100 puntos. El promedio es de 53 puntos sobre 100, y la brecha entre municipios es significativa (de 58 puntos entre la mayor y la menor puntuación) la cual no se debe necesariamente por la falta de recursos financieros. Pues entidades de categorías de primera y sexta se sitúan

tanto en el rango superior como en el rango inferior.

Los resultados del componente Control Interno, muestran que el promedio en la implementación del MECI es de 67 puntos y varios municipios se encuentran en estado de incumplimiento es decir por debajo de los 90 puntos según los parámetros establecidos por la entidad rectora en la materia, el Departamento Administrativo de la Función Pública. Los resultados del componente Almacenamiento de la Información evidencian que es el segundo aspecto más crítico con un promedio de 37 puntos. A pesar que la Ley de Archivos está vigente desde el año 2000, más del 95 por ciento de los municipios no cuentan con aprobación y aplicación de Tablas de Valoración Documental, ni con la aplicación de Tablas de Retención Documental y con Archivo General.

En lo referente al componente exposición de la información, el subcomponente visibilidad de la contratación muestra que es el aspecto más crítico. El promedio es de tan solo 26 puntos. El 51 por ciento (44) de los municipios obtuvieron menos de 20 puntos y 33 por ciento (29) no registra ningún contrato publicado en el PUC durante la vigencia 2009. Los resultados del subcomponente reporte a sistemas estratégicos de información evidencia los mejores resultados. El promedio es alto con 87 puntos, no obstante, se presentan dificultades en la calidad de la información particularmente en lo concerniente al reporte a los formatos de Regalías del FUT. Respecto al subcomponente de implementación de la estrategia gobierno en línea (fase de información) se evidencian los segundos mejores resultados. El promedio es de 71 puntos, sin embargo esta calificación se ubica en el rango medio de cumplimiento (< 80 puntos) según los parámetros del Programa Gobierno en Línea a pesar que la fecha límite de cumplimiento de esta Fase fue en noviembre de 2008.

Sobre el componente diálogo de la información, en cuanto al subcomponente rendición de cuentas, el promedio fue de 54 puntos y sobresale que si bien el 96 por ciento de los municipios encuestados manifestaron que realizaron una o dos rendiciones de cuentas en el año,

tan solo 17 por ciento de los municipios llevaron a cabo audiencias públicas. Estos datos sugieren que es pertinente revisar la metodología que los municipios están implementado para llevar a cabo el proceso de rendición de cuentas. Respecto al subcomponente atención al ciudadano, 87 por ciento de los municipios evaluados muestra un cumplimiento bajo en la implementación de la estrategia gobierno en línea (fase interacción) a pesar que la fecha límite de cumplimiento venció en diciembre de 2009.

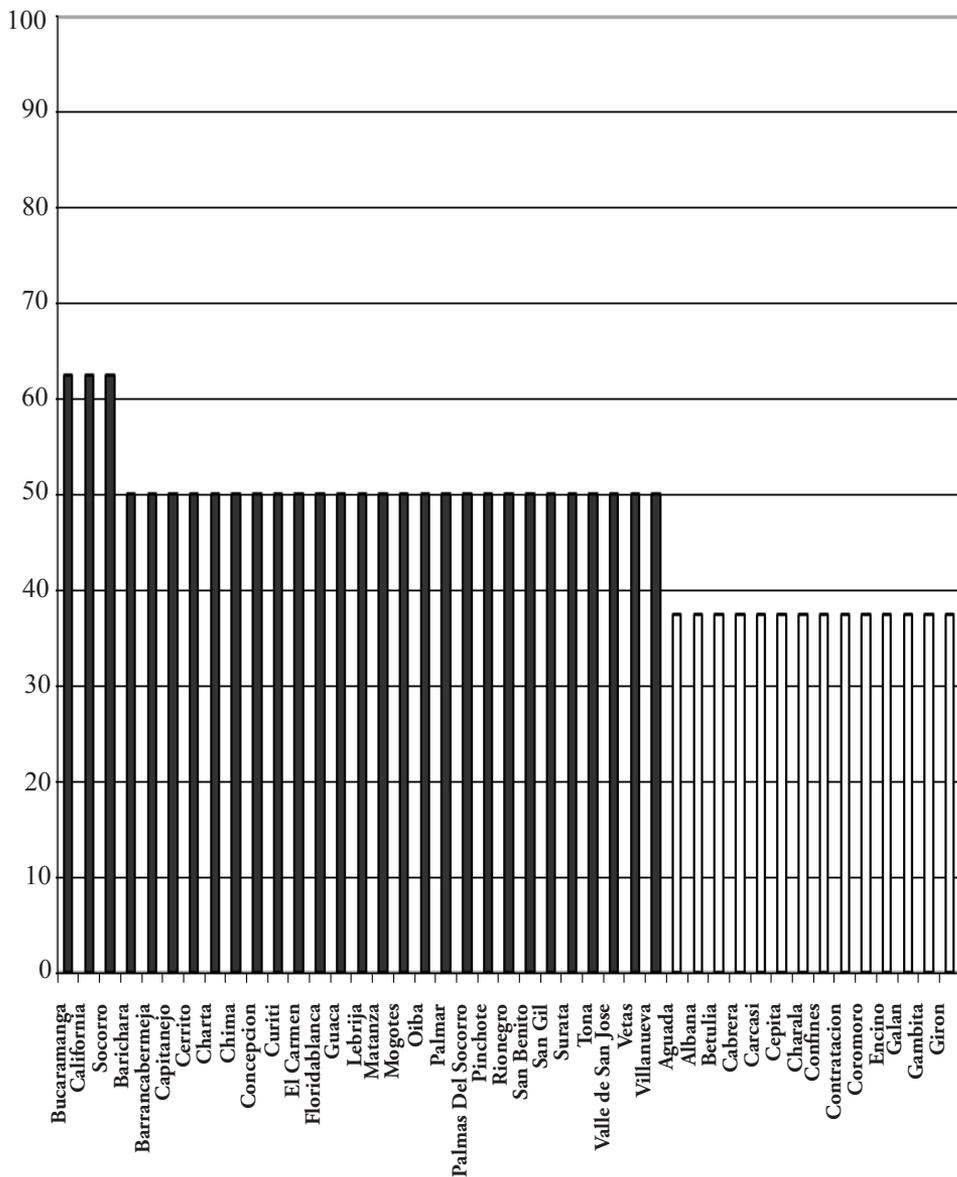
Resultados de la Primera Mesa de Cumplimiento de Normas Anticorrupción

Para la PGN, lo más importante no son los resultados *en sí* sino su socialización, pedagogía y acciones posteriores que se tomen con base en los mismos. De esta manera, el 15 de Febrero de 2011 en la ciudad de Bucaramanga se realizó la primera mesa de cumplimiento de normas anticorrupción. En este evento participaron 82 de los 87 alcaldes evaluados (95 por ciento), el gobernador del departamento, las cinco procuradurías territoriales, tres contralorías territoriales y nueve entidades del gobierno nacional.

A pesar de la sensibilidad del tema, los alcaldes mostraron una muy buena receptividad del evento. El 78 por ciento consideró el evento como excelente y 28 por ciento como bueno. El 89 por ciento consideró que el IGA refleja un panorama real de los aspectos evaluados (Gráfico 5). El 96 por ciento consideró que el IGA le permitirá corregir a los alcaldes las debilidades en el cumplimiento de normas anticorrupción. Y el 100 por ciento consideró que este ejercicio debía replicarse en todo el país.

Pero la PGN no solo interviene hasta la socialización de los resultados sino también acompaña acciones posteriores. En este sentido, la PGN a través de la Procuraduría Provincial de Vélez junto con el Archivo General de la Nación, la Gobernación de Santander y la Contraloría General de Santander acompañó activamente la realización de una capacitación en gestión documental. Esta capacitación se llevó a cabo

Gráfico 4: Índice Gobierno Abierto 2009-2010, Almacenamiento de la Información



Fuente: *Índice de Gobierno Abierto 2009 - 2010* prueba piloto.

Gráfico 4: seguido

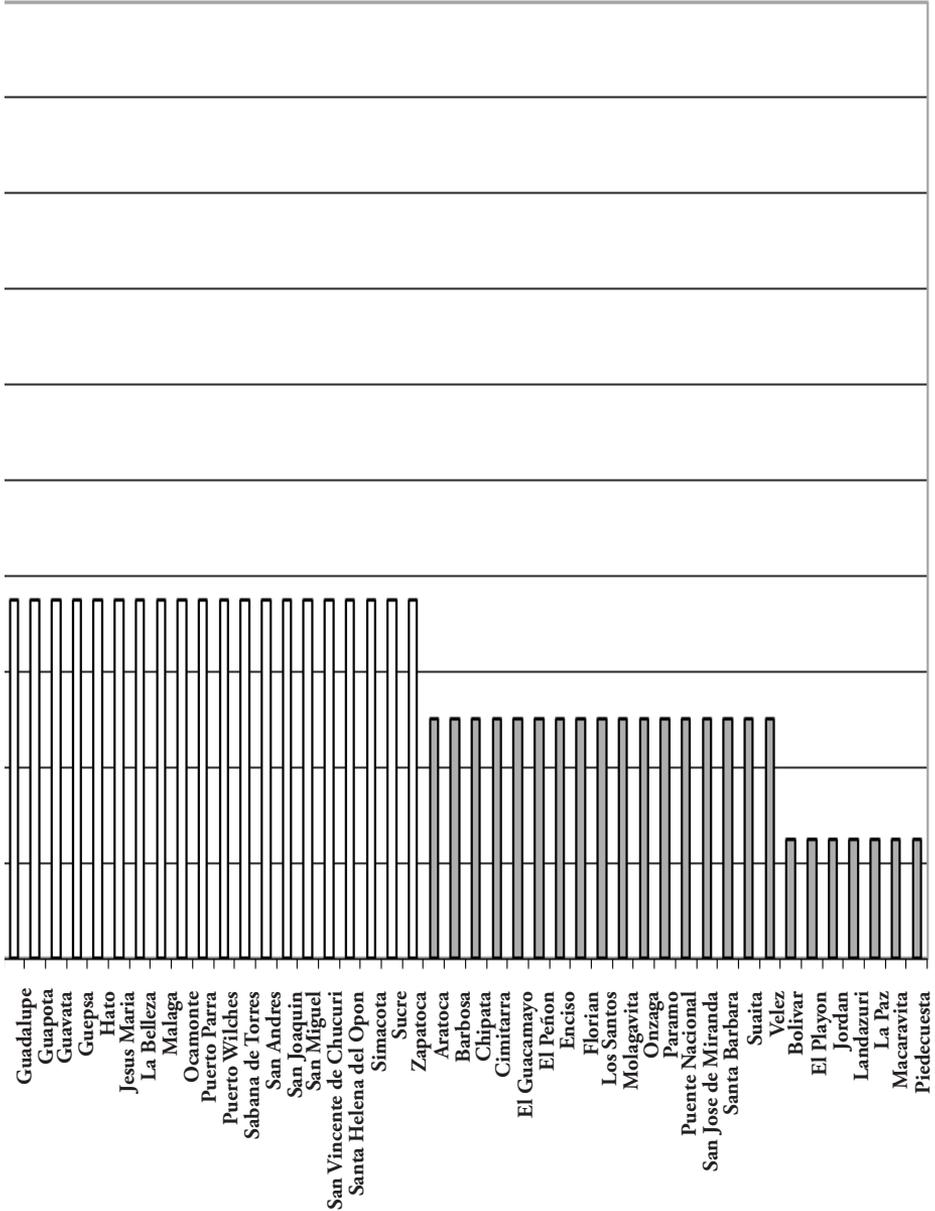
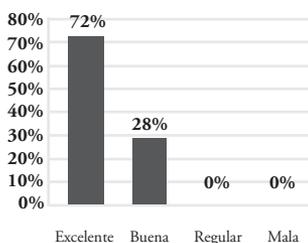
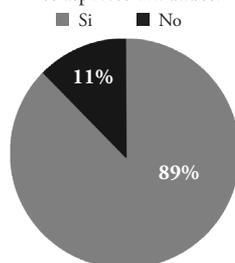


Gráfico 5: Resultados de Encuesta sobre el IGA

¿Cuál es su percepción de la primera mesa de cumplimiento de normas anticorrupción?



¿Cree usted que el IGA refleja un panorama real de la gestión pública en los aspectos evaluados?



Fuente: Encuesta realizada por el IRI, Número de encuestados: 53 (47 Alcaldes y 9 otros) de 92 encuestas distribuidas; Momento de la encuesta: 15 de febrero de 2011 al finalizar el evento 1ª Mesa de Cumplimiento de Normas Anticorrupción.

el 27 de mayo de 2011 en el municipio de Vélez dado en la provincia de Vélez en Santander se concentra el 50 por ciento de los municipios con mayores dificultades de acuerdo a los resultados del IGA. El evento contó con la participación de 152 funcionarios de 20 municipios.

Conclusiones

El IGA es una herramienta preventiva e innovadora que busca contribuir a ejercer un mejor control de la gestión pública local a través de un monitoreo sistemático del cumplimiento de normas estratégicas de lucha contra la corrupción. Dada la diversidad de controles en Colombia, el IGA permite apalancar cada uno de ellos con el fin de garantizar un solo objetivo: una óptima gestión de la información en las entidades territoriales. Por esta razón, el IGA se basa en fuentes secundarias y por lo tanto requiere de una estrecha colaboración y entendimiento entre las diferentes entidades de seguimiento y control que participan con el suministro de información. Así, se podrá hacer un control exhaustivo de la gestión pública local que su vez se vería reflejado en una mejor provisión de bienes y servicios públicos y por lo tanto de mayor confianza institucional.

El IGA parte del supuesto que en la medida en que haya un mayor grado de fluidez de la información disponible a las partes interesadas (ciudadanía, funcionarios públicos, órganos de control, etc.) habrá un mejor desempeño de la entidad y gobernabilidad democrática. Por consiguiente, es necesario hacer seguimiento de la evolución del IGA a la par con indicadores de impacto como el Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), de Índice de Calidad de Vida (ICV) o indicadores de percepción sobre la confianza en las instituciones. Con el fin de medir el impacto en este último se utilizarán encuestas realizadas por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) a funcionarios y ciudadanos.²³ Así, comprobar no solo que la comunidad tenga una mayor participación en la toma de decisiones sino también que haya una mejor respuesta a sus demandas por parte del Estado.

Gracias al aporte de expertos nacionales e internacionales, la PGN ha podido validar la importancia de este ejercicio. De acuerdo con Daniel Kaufmann, experto mundial en gobernabilidad y lucha contra la corrupción, el

“IGA es una iniciativa muy buena e interesante, pues muestra un enfoque sistémico que tiene como primer objetivo mitigar los riesgos de corrupción. Además, mejorar el gobierno abierto y el control de la corrupción es de gran importancia. Pues, existe un dividendo de desarrollo del 300 por ciento como promedio mundial, es decir, si hay un mejoramiento en cuanto a gobierno participativo, abierto y control de la corrupción de forma realista, en el largo plazo el ingreso per cápita del país se incrementa tres veces. Paralelamente, se reduce la mortalidad infantil, se incrementa el alfabetismo y también aumenta enormemente la competitividad.”²⁴

Uno de los grandes desafíos del IGA es lograr aportar al empoderamiento de la ciudadanía con información pública oportuna, completa y accesible.

De esta forma, hacer que tanto el ciudadano como el funcionario público cuenten con la misma información. Pues si bien la información puede estar disponible, si la ciudadanía no tiene la capacidad suficiente para pedir cuentas o ser crítica sobre la gestión pública, el cometido se está alcanzando a medias. Esto implica diseñar e implementar estrategias direccionadas particularmente a grupos de ciudadanos implicados activamente en los asuntos públicos locales y así dar a conocer los diferentes canales y tipos de información a los que tienen acceso.

No hay que perder de vista la integralidad de los tres factores o vértices de influyen en la comisión de un actor de corrupción de acuerdo al Triángulo de la Corrupción (oportunidad, presión y racionalidad). El IGA si bien ataca el vértice de la oportunidad es necesario reforzar estrategias que busquen cerrar los dos vértices restantes. Actualmente la PGN trabaja en estos puntos.

El IGA es una herramienta que contribuye a medir el cumplimiento de normas anticorrupción en Colombia y de esta forma implementar y monitorear con mayor precisión las Convenciones Interamericana y de Naciones Unidas de Lucha Contra la Corrupción al igual que el Plan Andino de Lucha Contra la Corrupción. La República de Colombia, al igual que los demás estados, como parte de estos instrumentos internacionales deben sistemáticamente realizar reportes sobre las acciones realizadas para combatir la corrupción. Así, el IGA pretende no solo facilitar el reporte a los diferentes organismos multilaterales sobre los avances en la materia sino sobretodo conocer de manera amplia la situación de elementos clave en cada una de las entidades del Estado.

Bibliografía

¹ Agranoff, Michael and Michael McGuire, Collaborative Public Management: New Strategies for Local Governments (Washington, D.C.: Georgetown University Press, 2003).

² Fayol, Henri, Administration industrielle et generale, 1916.

³ Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Dirección de Apoyo Fiscal. 10 años de transformación fiscal territorial en Colombia 1998-2008. Bogotá: Ministerio, 2009. P. 11.

⁴ Ibid. P. 7

⁵ Ibid. P. 16

⁶ Por ejemplo: Ley 358 de 1.997 sobre controles al endeudamiento, Ley 549 de 1.999 sobre administración del pasivo pensional, Ley 550 de 1.999 sobre reestructuración de pasivos, ley 617 de 2.000 sobre la racionalización del gasto público y la ley 819 de 2.003 sobre responsabilidad fiscal.

⁷ Los recursos provenientes del Sistema General de Participaciones y de regalías representan el 63 por ciento de los ingresos departamentales y el 53 por ciento de los ingresos municipales. Ver. DNP. Desempeño Fiscal de los departamentos y municipios 2009. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia. P. 26

⁸ DNP. Laboratorio de desarrollo institucional y gobernabilidad pública territorial. Metodología para medir el estado de la gobernabilidad en los municipios del laboratorio de paz II. Bogotá, Noviembre de 2009.

⁹ De acuerdo al artículo 277 de la Constitución Política de Colombia, el “Procurador General de la Nación, por sí o por medio de sus delegados

y agentes, tendrá las siguientes funciones: 1. Vigilar el cumplimiento de la Constitución, las leyes, las decisiones judiciales y los actos administrativos”.

¹⁰ Descargar publicación en: <http://www.procuraduria.gov.co/html/territoriales.htm>

¹¹ De acuerdo al índice de gobernabilidad del Banco Mundial, el índice de competitividad del Foro Económico Mundial y del Índice de Percepción de Transparencia Internacional, la corrupción se ha consolidado en los últimos 5 años como el problema más relevante

¹² Ej. Convención de Naciones Unidas de Lucha contra la Corrupción, la Convención Interamericana de Lucha Contra la Corrupción y el Plan Andino de Lucha Contra la Corrupción.

¹³ Algunos ejemplos: Según una encuesta realizada en el 2010 por la PGN, 91 por ciento de 225 entidades territoriales evaluadas incumplen la Ley de Archivos. De acuerdo con el Índice Municipal de Transparencia 2008-2009 de la Corporación Transparencia por Colombia, más del 70 por ciento de las licitaciones no se publicó en el Portal Único de Contratación (PUC). Según el DNP, en el 2009 el 44 por ciento (2008: 71 por ciento) de los municipios reportó información incompleta e inconsistente sobre el manejo del Sistema General de Participaciones (c. COP 20 billones). La Contaduría General de la Nación manifestó que con corte a 2009 el 62 por ciento de las 750 entidades que reciben regalías no reportaron a través del Formulario Único Territorial (FUT) las inversiones financiadas con estos recurso (c. COP 6 billones). Con base en una encuesta realizada en el 2009 y 2010 por la PGN, el 75 por ciento de 1141 entidades evaluadas evidencia implementación parcial del Modelo Estándar de Control Interno. Según el Min. TIC, a 31 de diciembre de 2010 el 93 por ciento de las entidades territoriales se encuentra en nivel bajo o medio en la implementación de la fase de información de la Estrategia Gobierno en Línea (límite: 2008).

¹⁴ OCDE. Public Sector Modernisation: Open Government. 2005.P.2.

¹⁵ “La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones” (Art. 209 de la Constitución Política de Colombia).

¹⁶ Definición de transparencia según James O’Toole y Warren Bennis. Ver: What’s Needed Next: A Culture of Candor. Harvard Business Review. 2009.

¹⁷ Art. 209 y 269 de la Constitución, Ley 87 de 1993, Decretos 1826 de 1994, 2145 de 1999, 1537 de 2001, 1599 de 2005, 2913 de 2007, 4445 de 2008 y 3181 de 2009

¹⁸ Ley 594 de 2000 y Decreto 4124 de 2000.

¹⁹ Art. 209 de la Constitución y Ley 80 de 1993.

²⁰ Leyes 715 de 2001, 962 de 2005, 1176 de 2007 y Decretos 159 de 2002, 72 de 2005, 3402 de 2007, 416 de 2007 y 3402 de 2007 y 1192 de 2010.

²¹ Leyes 962 de 2005 y 489 de 1998 y Decreto 1151 de 2008.

²² Ver: Peter M. Jackson. (1995). Reflections on performance measurements in public service organizations. En: Public finance foundation readers. Measures for success in the public sector. Cipfa. Para mayor detalle ver: Mario Algarra, (2005). No más corrupción. Estrategia preventiva para combatirla. Ediciones jurídicas Gustavo Ibañez

²³ Encuesta “Ambiente y Desempeño Institucional” (Nacional – Departamental) y Encuesta “Cultura Política”.

²⁴ Video-conferencia realizada el 9 de diciembre de 2010, día

mundial anticorrupción, en las instalaciones de la PGN. http://www.procuraduria.gov.co/portal/Descentralizacion_y_Entidades_Territoriales.page

Biografías de los Autores

Georges A. Fauriol

Georges A. Fauriol se unió al Fondo Nacional para la Democracia (National Endowment for Democracy) en febrero del 2010 como el Vicepresidente Para Programas de Planificación, Gestión de Proyectos, Cumplimiento y Evaluación. Anteriormente trabajó por el Instituto Republicano Internacional como el Vicepresidente para la Planificación Estratégica, así como Presidente en Funciones en el verano del 2004. Antes de trabajar con el IRI, Fauriol fue un asociado y Director del Programa de las Américas del Centro para los Estudios Estratégicos e Internacionales (Center for Strategic and International Studies), donde fungió como erudito especializando en asuntos del hemisferio occidental—el Caribe, México, Centro y Sudamérica, y Canada. Anteriormente, Fauriol trabajó en el Instituto de Política Extranjera (Foreign Policy Research Institute), la Agencia de Información Estadounidense (U.S. Information Agency), y el Banco Interamericano de Desarrollo (Inter-American Development Bank). Fauriol es el autor o coautor de varios libros y más de 50 publicaciones, y ha declarado ante varias Comisiones del Congreso Estadounidense. Recibió su maestría y doctorado de la Universidad de Pennsylvania y su licenciatura de la Universidad de Ohio.

Joel D. Hirst

Es un principal con el Grupo Cordoba Internacional. Fue recipiente de la prestigiosa beca de Asuntos Internacionales en residencia del Consejo de Relaciones Exteriores (CFR por sus consignas en Ingles) en Washington, DC. Con el CFR realizo una investigación sobre la Alianza Bolivariana para las Américas (ALBA), un mecanismo de integración de América Latina patrocinada por Venezuela y su impacto en la política de EE.UU. hacia la región.

Hirst ha trabajado para la Agencia de EE.UU. para el Desarrollo

Internacional en la Oficina de Iniciativas de Transición (USAID / OTI), como representante del país en Uganda desde 2008 a 2010 donde recibió el premio de mejor equipo, y del 2004 a 2008 como el representante de país en Venezuela donde recibió un premio de honor superior. Antes de servir con USAID, trabajó en la ayuda humanitaria durante seis años con World Vision y Food for the Hungry en la República Democrática del Congo, Pakistán, Venezuela, Chad, Honduras, Nicaragua, Kosovo y Costa Rica. Hirst tiene una maestría en desarrollo internacional sostenible de la Universidad de Brandeis.

Bettina Horst

Bettina es Senior Fellow en Altas Economic Research Foundation en Washington, DC. Fue Subdirectora de Libertad y Desarrollo en Chile, un centro de estudios que promueve los valores y principios de una sociedad libre. Fue miembro del Consejo Regional de la Región Metropolitana de Santiago, Chile. Asimismo también fue Jefa del Área Monetaria del Departamento de Estudios del Banco Central en Chile. Bettina tiene su maestría en Economía/Política Pública de la Universidad Católica de Chile.

Pedro Afonso del Pino

Es abogado egresado de la Universidad Central de Venezuela. Profesor por concurso de oposición de la Cátedra de Derecho Constitucional en la Universidad Central de Venezuela. Profesor de Derecho Constitucional en la Universidad José María Vargas. Profesor de Teoría Política y Constitucional en la Universidad Monteávila. Investigador miembro del Instituto de Derecho Público de la Universidad Central de Venezuela. Miembro de la Asociación Venezolana de Derecho Constitucional. Director del Consejo Nacional de Laicos de Venezuela. Miembro del Consejo Directivo y Director de Formación del Centro de Políticas Públicas IFEDEC desde el año 2007. Especialista en Derecho Constitucional en la Universidad de Salamanca (España).

Luis H. Nájera Castillo

Luis Horacio Nájera Castillo, Mexicano, Licenciado en Ciencias de la Comunicación con especialidad en Periodismo por la Universidad Autónoma de Nuevo León, con 22 años de experiencia en prensa escrita, radio y TV como reportero y editor en medios del norte del país, así como funcionario de gobierno en el Estado de Chihuahua y la Cámara de Diputados en el Distrito Federal. Por cuatro años fue corresponsal en Ciudad Juárez del influyente Grupo Reforma, en donde se especializó en la cobertura de temas relacionados con la frontera México-Estados Unidos y crimen organizado. A causa de su trabajo de investigación recibió amenazas que lo llevaron a exiliarse en Canada, donde reside con su familia desde 2008. En 2010 recibió de la organización Canadian Journalists for Free Expression el Premio Internacional de Libertad de Prensa, y en 2011 se convirtió en el primer mexicano en ser becado y admitido por el Massey College de la Universidad de Toronto en su reconocido programa para periodistas veteranos. Ha sido citado como experto en crimen organizado y libertad de expresión en programas de radio y televisión de Estados Unidos, Europa y Canada. Es administrador del proyecto “Periodista no te Calles” en Facebook, que busca promover la autodenuncia de ataques a medios y periodistas en México.

Daniel W. Fisk

Es el Vicepresidente para la Planificación Política y Estratégica en el Instituto Republicano Internacional. Antes de unirse al IRI en 2009, Fisk trabajó en varias posiciones en el gobierno de los Estados Unidos, incluyendo como Asistente Especial al Presidente y Director Principal para Asuntos del Hemisferio Occidental del Consejo de Seguridad Nacional (NSC) desde octubre 2005 hasta enero 2009. Se unió al NSC del Departamento del Estado, donde trabajó como Subsecretario Adjunto de Estado en la Oficina de Asuntos del Hemisferio Occidental. En estas posiciones, Fisk supervisó el desarrollo y la implementación de políticas para expandir las iniciativas hacia Latinoamérica en las áreas de buena gobernabilidad, desarrollo económico y comercio,

salud, educación y vivienda. Fisk tiene su Doctorado en Derecho y su maestría en gobernabilidad de Georgetown University y su Licenciatura en educación de la Universidad de Tulsa. Es miembro del Colegio de Abogados del estado de Maryland, así como el Consejo de Relaciones Extranjeras.

Carlos Augusto Mesa Diaz

El Procurador Delegado Carlos Augusto Mesa es abogado de la Universidad Santo Tomás, seccional Bucaramanga en Colombia. Ha ocupado cargos como funcionario de la Secretaría de Gobierno del departamento de Santander; director de calidad y director técnico del Ministerio de la Protección Social, asesor del congreso y docente universitario.

Juan Pablo Remolina Pulido

Asesor del Procurador Delegado para la Descentralización y las Entidades Territoriales, magíster en Asuntos Públicos del Instituto de Estudios Políticos de Paris (Sciences Po) y profesional en Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad Externado de Colombia. Tiene especialidad en gerencia pública y desarrollo territorial. Fue Director ejecutivo y co-fundador del Observatorio de Políticas Públicas de Bucaramanga (DEMÓQUIRA), columnista y analista del periódico Vanguardia Liberal y docente universitario.



Instituto Republicano Internacional
1225 Eye Street, NW, Suite 700
Washington, DC 20005

(202) 408-9450 *teléfono*
(202) 408-9462 *fax*

www.iri.org • @IRIglobal