



Profundización de la democracia al hacer frente a los déficit democráticos

En otra época había prolongados debates sobre si un país u otro ya estaba «apto para la democracia». Esa posición sólo ha cambiado recientemente, al reconocerse que la pregunta era errónea: un país no tiene que considerarse apto para la democracia sino que más bien tiene que hacerse apto a través de la democracia. Este es un cambio verdaderamente trascendental.

—Amartya Sen¹

En los dos últimos decenios del siglo XX se observó un cambio histórico en la expansión mundial de la democracia. Unos 81 países –29 en el África subsahariana, 23 en Europa, 14 en América Latina, 10 en Asia y 5 en los Estados Árabes– adoptaron medidas con miras a la democratización². A menudo esto significó el derrocamiento de un régimen autoritario de un partido único, la introducción de elecciones multipartidistas o ambas cosas –lo que representa un adelanto de importancia. Pero la reciente experiencia desaparece con la democracia en esos países «y en todo el mundo» demuestra que el proceso de profundización de la democracia y su funcionamiento adecuado para la población recién ha comenzado.

¿Por qué se observa menos optimismo respecto de la democracia hoy en día que en el período eufórico posterior a la guerra fría? Una razón es que muchos países que hicieron suya la democracia han sufrido reveses, mientras que muchos otros han limitado la competencia política y han continuado abusando de los derechos políticos y civiles. En el momento actual menos de 47 de los 81 países se consideran democracias en funcionamiento³. Se observa luego la inquietante difusión de democracias no liberales, como es el caso de Kirguistán o Zimbabwe, donde los gobiernos elegidos actúan en la misma forma que sus predecesores autoritarios, privando a los ciudadanos de sus derechos humanos e ignorando los límites constitucionales del poder⁴. Así pues, ¿por qué llamarlos gobiernos de transición? No parece que se encuentren en esa situación⁵. Desde el año 2000, en América Latina solamente, los presidentes han sido objetos de presiones para dimitir en Argentina (dos veces), el Ecuador, el Perú y Venezuela.

Aún cuando la democracia está más firmemente establecida, la población se muestra decepcionada por los resultados económicos y sociales. Muchos lucharon por la democracia, y la ganaron, con la esperanza de lograr una mayor justicia social, una participación política más amplia y una solución pacífica de los conflictos violentos. Con razón o sin ella, esperaban que la democracia trajera consigo un desarrollo más eficaz.

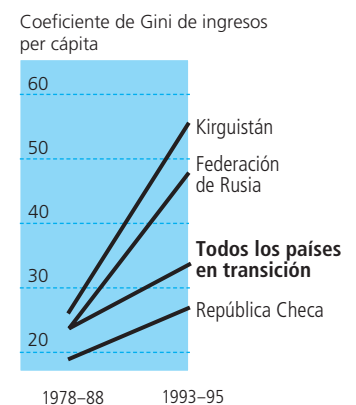
Ahora, 10 o 20 años más tarde, la democracia no ha mejorado la vida de la gente común en demasiados países. En Europa oriental y en la ex Unión Soviética la desigualdad de los ingresos y la pobreza han aumentado en forma pronunciada, a veces a tasas sin precedentes (cuadro 3.1). La pobreza ha continuado aumentando en un África subsahariana más democrática, y muchos regímenes recién democratizados en América Latina no parecen mejor equipados para hacer frente a las altas tasas de pobreza y desigualdad de la región que sus predecesores autoritarios. La inestabilidad política y la violencia también han dañado las transiciones democráticas en Indonesia, Nigeria, la ex Yugoslavia y otros sitios.

Tal vez lo más grave es que la gente de todo el mundo parece haber perdido la confianza en la eficacia de sus gobiernos –y a menudo parece estar perdiendo la confianza en la democracia. Más del 70% de las personas que respondieron a encuestas en América Latina se quejan de un aumento de la pobreza, el crimen, la corrupción y el tráfico de drogas y la adicción a las mismas⁶. Tampoco se limita la reducción de la confianza en los gobiernos y en la política a las nuevas democracias. En la Encuesta del Milenio, Gallup International preguntó a más de 50.000 personas en 60 países: ¿Diría usted que su país está gobernado por la voluntad del pueblo? Menos de la tercera parte dieron una respuesta afirmativa. También preguntó en el estudio: ¿Responde el gobierno a la voluntad de la población? Sólo el 10% contestó afirmativamente⁷.

Para algunas personas esa desilusión significa que la democracia es incompatible con el desarrollo económico y social. La historia y la evidencia, como se reflejan en el capítulo 2, aducen que no es así. Pero la historia también enseña que la

En los dos últimos decenios del siglo XX se observó un cambio histórico en la expansión mundial de la democracia

FIGURA 3.1
La desigualdad empeora en muchos países en transición



Fuente: Milanovic 1998, p. 41.

democracia, en sí misma, no garantiza una mayor justicia social, un crecimiento económico más rápido o una mayor estabilidad social y política. Los vínculos entre la democracia y el desarrollo humano pueden ser fuertes –pero no son automáticos. Y en casi todos los países es necesario

robustecerlos. La mejor manera de lograrlo es fortaleciendo las instituciones democráticas y promoviendo las políticas democráticas, que constituyen el meollo de este capítulo (véase la contribución especial del Presidente del Irán Seyyed Mohammad Khatami).

Los vínculos entre la democracia y el desarrollo humano pueden ser fuertes –pero no son automáticos

CONTRIBUCION ESPECIAL

El futuro del mundo está en la democracia

رئیس جمهوری اسلامی ایران

En el nombre de Dios

La humanidad, angustiada en su viaje por el siglo XX, desfigurada por derramamientos de sangre, calamidades y discriminaciones, aguarda con impaciencia un futuro mejor en el nuevo siglo; un futuro construido en torno a la dignidad y a los derechos del ser humano, con una justicia que ilumine el sombrío panorama de su vida pasada y presente.

Mucho se ha dicho acerca del dolor y los sufrimientos de la humanidad. Con demasiada frecuencia esta entrañable víctima de todas las edades ha pagado el precio del poder, la riqueza y las mentiras de unos pocos que, en nuestra era presente, han perjudicado a toda la humanidad bajo el disfraz de su propia defensa. En un rincón del mundo, los seres humanos pueden haber conseguido condiciones de vida aceptables. Sin embargo, la ruptura entre forma y contenido, y la angustia espiritual consiguiente, han atormentado sus vidas. En otro rincón, muchísimo más poblado, los seres humanos han luchado contra una multitud de aflicciones que van de la pobreza, la ignorancia y la exclusión a tener que soportar a dirigentes no democráticos, que a menudo se muestran serviles frente a las principales Potencias.

Durante el último siglo, la democracia ha evolucionado y se ha erigido en un valor que ha inspirado nuevas modalidades de gobierno. En la era del despertar de los pueblos y las naciones, se espera que los poderes se adapten a este valor, y permitan a los seres humanos realizar su impulso hacia la libertad, la espiritualidad y la dignidad.

El derecho del ser humano a determinar su destino, el principio de que la autoridad, especialmente la autoridad política, emana de la libre voluntad y elección del pueblo, así como su sumisión al escrutinio continuo del pueblo y la institucionalización de dicha responsabilidad, constituyen las principales características de la democracia, que necesita distinguirse claramente de sus distintas manifestaciones. No cabe dictaminar que una forma particular de democracia es la versión única y definitiva. Por consiguiente, los actuales intentos de formular una democracia en el contexto de la espiritualidad y la moralidad pueden anunciar la introducción de otro modelo de vida democrática.

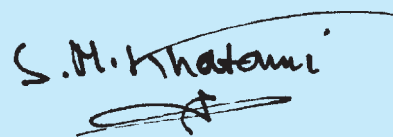
Los principios democráticos se han convertido gradualmente en el criterio de una buena gobernabilidad

en el plano interno. Merecen convertirse en la nueva norma que rijan las interacciones mundiales. Por consiguiente, las exigencias de unas pocas personas que ostentan el poder no puede sustituir al interés de la humanidad mediante el uso de prácticas familiares de respaldo a gobiernos no democráticos, que no responden a la voluntad ni a las necesidades de su pueblo, y la aplicación de raseros dobles y múltiples para responder a los incidentes que se producen en todo el mundo.

La estructura de poder en el mundo contemporáneo debe reformarse. En una sociedad mundial, cuyos elementos constitutivos son, a semejanza de individuos iguales en una nación, Estados con igualdad de derechos y dignidad, las diversas culturas y civilizaciones pueden y deben trabajar colectivamente para establecer un mundo moral y humano, con libertad y progreso para todos.

En última instancia, la comunidad mundial requiere el establecimiento de una sociedad que responda a criterios morales, que impidan el recurso a la fuerza y a la coacción, tanto en las controversias nacionales como en las internacionales. Los valores y las normas, que no se codifiquen en forma de ley, así como las leyes que carezcan de mecanismos de aplicación, no podrán surtir un efecto tangible. El proceso de mundialización está así entrelazado con la articulación de un nuevo conjunto de derechos y ética colectivos, y del consiguiente impacto en las normas e instituciones nacionales e internacionales.

El futuro del mundo está en la democracia en todos los niveles de gobernabilidad, fomento de valores éticos, jurídicos y políticos sobre la base del diálogo, el libre intercambio de ideas y una libre competencia intercultural. Llevemos las Naciones Unidas a una era de participación equitativa de todas las naciones y civilizaciones en la gestión futura de los asuntos mundiales.



Seyyed Mohammad Khatami
Presidente de la República Islámica del Irán

RESPONSABILIDAD PÚBLICA DE LAS INSTITUCIONES DEMOCRÁTICAS

Si las democracias no siempre responden a las necesidades e inquietudes de la gente común, ¿qué puede hacerse para que funcionen mejor? La respuesta se basa en que la gente pueda ir más allá de expresar simplemente sus opiniones y preferencias para fiscalizar el poder de los gobernantes e influir en sus decisiones.

La responsabilidad se refiere al poder: la gente no sólo interviene en las decisiones oficiales sino también tiene el derecho de exigir responsabilidades a sus gobernantes. Puede exigir respuesta a las preguntas relativas a las decisiones que adopten y a las acciones que emprendan. Y puede sancionar a los funcionarios públicos o a los órganos que no estén a la altura de sus responsabilidades. Hoy en día la insistencia en que se exijan responsabilidades a los funcionarios públicos se está extendiendo a las empresas, las organizaciones multinacionales y otras entidades que tienen más poder en la adopción de decisiones públicas. Debido a su influencia en la vida de las personas y de las comunidades, los funcionarios públicos son depositarios de la confianza pública –y deben responder por sus acciones ante la legislatura y el público en general.

La responsabilidad tiene diferentes significados en diferentes contextos. ¿Ante quién, por qué y en base a qué normas se juzga la responsabilidad? A menudo la preocupación preponderante se refiere a las sanciones contra las acciones ilícitas: cuando una empresa viola las normas contra la contaminación ambiental, por ejemplo. Si una empresa puede contaminar impunemente el medio ambiente, no existe responsabilidad porque las leyes y los reglamentos nacionales son deficientes o no se aplican adecuadamente. En otros casos, la preocupación puede ser sancionar a los maestros, los médicos u otras personas que no cumplan las normas profesionales mínimas. Todos esos tipos de responsabilidades son fundamentales para la gobernabilidad en un sistema democrático, para asegurar que los depositarios de la confianza pública estén actuando en forma eficaz y justa.

En las democracias, los individuos pueden exigir responsabilidad en dos formas: mediante la acción por la sociedad civil y mediante estructuras de representación y delegación. No obstante, aparte de las elecciones, la mayoría de los mecanismos oficiales de responsabilidad se delegan. Lo más importante son los controles y contrapesos entre los poderes judicial, legislativo y ejecutivo –y las entidades de fiscalización especializadas e independientes, tales como las comisiones de derechos humanos, las comisiones electorales, las comisiones de servicio público,

los mediadores en asuntos de interés público (ombudspersons), los auditores generales y los órganos de lucha contra la corrupción.

El problema es que las instituciones democráticas en muchos países, especialmente en las nuevas democracias, están sobrecargadas y carecen de los medios necesarios para cumplir su trabajo.

Los partidos políticos están desorganizados. Los representantes no pueden mantenerse en estrecho contacto con sus electores. Los organismos reguladores y de fiscalización carecen de personal bien capacitado. Y los burócratas están mal pagados y tienen un trabajo excesivo. Muchos países que celebraron elecciones presidenciales multipartidistas por primera vez en los decenios de 1980 y 1990 lo hicieron con partidos políticos creados unos pocos meses antes.

Las restricciones en materia de recursos no representan la única deficiencia institucional. A veces las instituciones nacionales no son eficaces porque no tienen un poder real. En un mundo más integrado, los Estados débiles y endeudados se enfrentan con vastas esferas normativas en las cuales comparten el poder con entidades internacionales, si es que lo comparten. Las decisiones a nivel mundial pueden vincular a los Estados, y las elecciones nacionales y los controles y contrapesos carecen del alcance para responsabilizar a poderosas entidades mundiales. O los Estados pueden tener poca autoridad real porque los grupos subversivos han ocupado su lugar; movimientos guerrilleros, traficantes internacionales de drogas y sindicatos del crimen, poderosos terratenientes, pandillas de los barrios de tugurios⁸.

Aun cuando existan arreglos en materia de responsabilidad, en muchas democracias no funcionan bien. No promueven los intereses de la mayoría de la población. Y protegen menos aún los intereses de las minorías, de las mujeres y de los pobres. Existen dos razones principales para ello:

- Las instituciones democráticas están subvertidas por la corrupción y la influencia de las minorías privilegiadas.
- Las instituciones democráticas tienen un alcance inadecuado, y existen lagunas en la práctica democrática.

SUBVERSIÓN DE LAS INSTITUCIONES POR LA CORRUPCIÓN O LOS INTERESES ACAUDALADOS

La corrupción, los abusos de poder, la intimidación por parte de los intereses criminales, todo ello debilita la responsabilidad democrática. Los organismos reguladores y de fiscalización también pueden dejar de actuar cuando obedecen a intereses políticos o especiales. Por ejemplo, la persistente neblina atmosférica y los consiguientes daños para la salud en toda el Asia sudoriental a fines del decenio de 1990 se debía en gran parte

La responsabilidad se refiere al poder: la gente no sólo interviene en las decisiones oficiales sino también tiene el derecho de exigir responsabilidades a sus gobernantes

Gente pobre, justicia deficiente

Los sistemas judiciales parecen a menudo mostrarse más diligentes en juzgar los crímenes cometidos por los pobres que los que se perpetraron contra ellos. Según la Comisión de Tierras de Pastoreo del Brasil, entre 1964 y 1992 se registraron unos 1730 asesinatos por motivos políticos de campesinos, trabajadores rurales, líderes sindicales, trabajadores religiosos y abogados de derechos humanos. Sin embargo, en 1992 sólo 30 de estos casos se habían llevado a juicio, y únicamente en 18 de ellos se dictaron condenas.

Las encuestas entre los pobres concluyen que, en el mejor de los casos, se considera que la policía y el sistema judicial se muestran insensibles, y, en el peor de los casos, se les califica de transgresores agresivos de las garantías procesales. En una encuesta reciente realizada por el Banco Mundial se llegó a la conclusión de que en todo el mundo los pobres califican a menudo a la policía de:

- Insensible –ausente cuando se necesita su presencia, y apareciendo únicamente cuando se produce una muerte.
- Corrupta –realizando falsos arrestos, acusaciones y encarcelamientos, con la puesta en libertad condicionada a percibir cuantiosos sobornos; sustrayendo dinero a los niños, amenazando, chantajeando y extorsionando a los ciudadanos; utilizando drogas ilegales, y entrando en connivencia con delincuentes.

- Brutal –hostigando a vendedores ambulantes; confiscando documentos de identidad; violando a mujeres que ponen denuncias, apaleando a inocentes, y torturando y matando a muchachos sin hogar.

Los sistemas judiciales refuerzan estos prejuicios al castigar los abusos de la policía. La corrupción también puede socavar las funciones de supervisión – que ejercen autoridades encargadas de investigar las denuncias de la policía, los defensores del pueblo, las comisiones judiciales independientes y las comisiones nacionales de derechos humanos. Cuando el Presidente de la Comisión de Derechos Humanos de México fue asesinado en 1990, se acusó a un comandante de la policía del asesinato. En el curso del juicio, seis testigos de cargo fueron asesinados. En 1992, el Salvador estableció a un Defensor del Pueblo para que velara por los derechos humanos. Pero en 1998, la Asamblea Nacional sustituyó al activista que había ocupado el puesto por un hombre con nueve acusaciones pendientes que le había formulado la misma oficina de derechos humanos, incluidas acusaciones de corrupción, obstrucción de la justicia y violación de principios legales. Con posterioridad la oficina resultó incluso más desacreditada por el gran movimiento de personal, la aparente administración fraudulenta de los fondos y la falta de interés en investigar denuncias de violación de derechos humanos.

Fuente: Narayan, Chambers, Shaha y Petesh 2000, pp. 163–64; Goetz y Jenkins 2002; Pinheiro 1999, p. 55.

La discriminación por motivos de género subvierte el proceso legal

En un estudio de las controversias por tenencia de tierras que se realizó en el Distrito de Cavale, en Uganda se puso de relieve que la discriminación por motivos de género y la corrupción motivaban que los tribunales locales, de manera rutinaria, se negaran a reafirmar los derechos de las mujeres a la tierra, en las controversias que sostenían con hombres de su familia respecto de la venta de casas familiares. En estas controversias intervienen a menudo hijos adultos o parientes masculinos que hostigan a las viudas ancianas para que renuncien a la tierra que han heredado de sus maridos, o son los maridos los que venden la tierra familiar sin consultar con sus

esposas. Las mujeres, que suelen enfrentarse a la exigencia de tener que efectuar «pagos oficiosos» a los funcionarios, no pueden competir con sus parientes masculinos a efectos de tratar de obtener un veredicto favorable de su caso mediante el soborno. En algunos casos, los vendedores de tierras actúan en complicidad con los miembros de los consejos locales de aldea.

La discriminación de género y la corrupción no se ven contrarrestadas por ningún tipo de rendición de cuentas. El sistema electoral es particularmente inadecuado porque la mujer se enfrenta con muchos obstáculos para poder obtener un sitio en los consejos de aldea locales.

Fuente: Goetz y Jenkins 2002.

a una difundida colusión entre los funcionarios indonesios, a todos los niveles, que no se daban por enterados de los incendios forestales ilegales provocados por los dueños de plantaciones. La quema era mucho menos costosa que la limpieza manual. Los sobornos fluían a todos los niveles de la jerarquía administrativa, prácticamente garantizando que los supervisores no sancionarían a los funcionarios de nivel inferior por no aplicar los reglamentos. Los subordinados devolvían el favor al no acusar a sus superiores. Sólo cuando la neblina de los incendios forestales comenzó a propagarse a Malasia y Singapur en 1997 la vergüenza internacional sirvió de catalizador para la adopción de medidas enérgicas⁹.

Transparency International Bangladesh, en un estudio realizado en 2000 acerca de la banca de ese país, descubrió que las personas que conseguían créditos del sector bancario oficial tenían que pagar un soborno directo del 2 al 20% del valor del préstamo. Los porcentajes más altos se extraían de los solicitantes rurales que carecían de educación, en parte porque los sobornos eran compartidos con los funcionarios gubernamentales que examinaban los préstamos¹⁰. Lo que es peor, los prestatarios a menudo pagaban hasta la mitad del préstamo a los gerentes de las sucursales para extraer la promesa de que los préstamos no tenían que amortizarse, promesa que muchas veces no se cumplía. Cuando los supuestos beneficiarios no tienen otra opción que el soborno, no están muy dispuestos a protestar y es más difícil que la corrupción salga a la luz.

También se pueden socavar las actuaciones judiciales, proporcionando poca protección a la gente común, especialmente a los pobres. A menudo los sistemas judiciales son inaccesibles. Utilizan un lenguaje judicial que la gente no puede hablar o escribir. Y con frecuencia están abiertos al soborno. Cuando las víctimas no cuentan con un recurso judicial, los culpables de abusos no son sancionados, especialmente cuando son miembros de la policía. Las investigaciones realizadas en América Latina indican que las víctimas de abusos físicos bajo custodia policial y otros excesos son desproporcionadamente gente pobre o de minorías raciales, u otros parias sociales como los homosexuales o los niños de la calle (recuadro 3.1). Los sesgos en materia de género son otro problema en las actuaciones judiciales. Los consejos de aldea dominados por los hombres sistemáticamente dejan de defender los derechos de la mujer, como ocurre en los conflictos sobre tierras en Uganda (recuadro 3.2).

Los procesos electorales pueden verse subvertidos por el fraude. Numerosas elecciones han sido impugnadas por los candidatos de la oposición que aducían fraude e irregularidades. En el Camerún, el Presidente Paul Biya fue reeligido en 1997 con el 93% de los votos pero los

tres partidos de oposición principales habían boicoteado la elección, y el Gobierno había desestimado las demandas de que se creara una comisión electoral independiente¹¹. Muchas otras elecciones se han visto viciadas en forma similar; Haití en 2000¹², Chad en 2001, Zimbabue en 2002 y Madagascar en 2002 son algunos de los casos más recientes.

La influencia del dinero en la política es especialmente grave porque puede distorsionar las instituciones democráticas a todos los niveles. Puede distorsionar el proceso electoral y el grado en que los dirigentes elegidos representan a sus electores. Y puede distorsionar la política parlamentaria y el funcionamiento del poder judicial y el poder ejecutivo. Recientemente este problema ha ocupado un lugar prioritario en los programas políticos de muchos países, a menudo como resultado de escándalos en los niveles más altos de gobierno. En varios países se ha acusado a los políticos de aceptar dinero de delincuentes, en beneficio privado o para la campaña electoral. La caída de la democracia cristiana en Italia en el decenio de 1990 se debió en gran parte a acusaciones de que el partido «tenía conexiones financieras con la mafia»¹³. Y en Alemania, a principios del decenio de 1980, el «asunto Flick» conmocionó gravemente a la nación al descubrirse contribuciones ilegales de la compañía Flick¹⁴. Personalidades de alta categoría de todos los principales partidos políticos ignoraron supuestamente las leyes de financiación de las campañas¹⁵. El escándalo hizo que se promulgaran leyes en esta materia para impedir el abuso financiero político. Sin embargo, en 1999, Helmut Kohl, ex Canciller, presentó su dimisión como presidente honorario de su partido tras haber admitido que había manejado una red de cuentas secretas y había recibido donaciones clandestinas por un total de 6,5 millones de dólares¹⁶. Este escándalo afectó posteriormente a otros miembros de la Unión Demócrata Cristiana.

Los procesos electorales no pueden funcionar sin financiación. Pero en los casos en que el dinero desempeña un papel decisivo en política, transforma el poder económico en ventaja política y socava el principio de «una persona, un voto». El problema no es nuevo. Pero el desmesurado costo de las elecciones casi con seguridad ha empeorado la situación. En 1980 los candidatos presidenciales de los Estados Unidos gastaron 92 millones de dólares, pero esa cifra subió a 211 millones de dólares en 1988 y a 343 millones de dólares en 2000¹⁷. Si se incluyen los gastos de los partidos políticos, el costo total en 2000 ascendió a más de mil millones de dólares¹⁸. Pese a que un abultado presupuesto para la campaña no garantiza el éxito, es importante en muchas elecciones: un estudio de las campañas estadounidenses en el decenio de 1970 indicó

que los candidatos que desafiaban a los titulares del Congreso ganaban un punto porcentual más por cada 10.000 dólares que gastaban¹⁹.

Tales costos introducen la desigualdad en la contienda política porque hacen prácticamente imposible que un candidato sin fondos adecuados participe. Esos costos también aumentan la dependencia de los políticos de ciertas fuentes de financiación, dejando al sistema democrático vulnerable a la influencia indebida de grupos de intereses especiales, en particular los intereses empresariales (recuadro 3.3)

ALCANCE INADECUADO Y LAGUNAS EN LA PRÁCTICA DEMOCRÁTICA

Incluso las estructuras oficiales de participación y responsabilidad que funcionan bien sólo son, en el mejor de los casos, instrumentos no demasiado eficaces. Las elecciones y otros controles oficiales sólo permiten que los ciudadanos recurran a ellos después de la expiración del mandato para sancionar a aquellos que cometen abusos. Pero la adhesión a los partidos políticos, el tratar de influir en sus programas y la votación en las elecciones raramente han sido suficientes para salvaguardar los intereses de las mujeres, las minorías y los pobres.

Tampoco tienen esos mecanismos el alcance para hacer frente a las injusticias que afectan la vida cotidiana de las personas. Por ejemplo, en un estudio reciente del Banco Mundial sobre las débiles repercusiones de las reformas agrarias de Colombia, se llegó a la conclusión de que incluso las repetidas interpelaciones parlamentarias no habían llegado a la raíz del problema, es decir, el hecho de que las minorías privilegiadas habían hecho presa del programa y lo habían distorsionado para sus propios fines. Había habido colusión entre los vendedores y los compradores para exagerar los precios de la tierra, dividir el excedente y dejar que el gobierno pagara²⁰.

Una solución para tales problemas es descentralizar el poder en favor de los niveles inferiores de gobierno, acercándolo más a la población. Pero los funcionarios locales no son más inmunes a la influencia de las minorías privilegiadas que los funcionarios del gobierno central. En efecto, lejos de fortalecer la democracia local, la descentralización puede en realidad reforzar el poder y la influencia de las minorías privilegiadas locales²¹. En tales circunstancias, los ciudadanos pueden tener más suerte con funcionarios que estén un poco más lejos. Un estudio reciente de 12 países indicó que en sólo la mitad de ellos había alguna prueba, a veces bien limitada por cierto, de que la descentralización habilita a más gente, reduce la pobreza, aumenta el progreso social o mitiga la desigualdad espacial²². La descentralización ayuda

En los casos en que el dinero desempeña un papel decisivo en política, transforma el poder económico en ventaja política y socava el principio de «una persona, un voto»

Influencia del mundo empresarial en la política

¿Por qué los intereses mercantiles influyen en la política pública en el seno de las democracias? Algunas veces se trata de funcionarios corruptos que tratan de obtener ganancias personales. Pero también intervienen otros factores. En primer lugar, los gobiernos sirven al interés público fomentando los negocios que crean puestos de trabajo y generan crecimiento económico. Las políticas que desalientan el éxito de los negocios no sólo pueden socavar el vigor de las economías nacionales sino también hacer que los negocios se trasladen al extranjero. En segundo lugar, las empresas tienden a concentrar en sus manos un volumen de recursos y de posibilidades de acceso que no pueden igualar otros grupos, bien representen a los trabajadores, a los consumidores o estén al servicio de causas ambientales.

Dinero de las empresas y patronazgo político

En muchos países, las contribuciones y el cabildeo de los círculos empresariales son rasgos eminentes del panorama político. La promulgación de una histórica ley para reformar la financiación de campañas políticas en los Estados Unidos, a principios de 2002, se debió en gran parte al escándalo popular frente a la espectacular expansión de las contribuciones empresariales a las campañas políticas, en gran parte con «dinero blando». Las empresas aportaron 1.200 millones de dólares en contribuciones políticas durante la elección de 2000 –una cantidad 14 veces superior al monto ya enorme con que contribuyeron los sindicatos y 16 veces mayor que las contribuciones de otros grupos interesados. Aunque muchos países europeos ponen límites más estrictos a la financiación del mundo de los negocios, por todas partes surgen pautas similares. En la India, las grandes empresas proporcionaron, según los cálculos, un 80% de la financiación de los principales partidos en 1996.

Las contribuciones y los cabildeos de los círculos empresariales y financieros pueden a menudo apagar las voces de los trabajadores, consumidores, mujeres, defensores del medio ambiente y otros grupos de intereses y ciudadanos. Por ejemplo, las industrias agrarias han ejercido una considerable influencia en las posiciones nacionales sostenidas en negociaciones comerciales, internacionales. Además de otros casos que han obtenido una gran publicidad, tales como el proyecto de energía eléctrica de Dabhol, en la India y el proyecto hídrico de Aguas del Tunari en Bolivia – ambos a cargo de Enron. Con un valor de 3.000 millones de dólares –ambos proyectos son una muestra evidente de cómo los intereses del pueblo, intelectuales, defensores del medio ambiente y otros grupos locales son a menudo ignorados hasta que se convierten en protestas y enfrentamientos importantes. En Bolivia centenares de trabajadores declararon una huelga general, paralizando el sector del transporte y dando lugar a una violenta respuesta policial en la que un manifestante fue tiroteado. Poco después se declaró la ley marcial.

Casos como estos alimentaron el escepticismo del público acerca de la rendición de cuentas del mundo empresarial, y no únicamente en el seno del movimiento antiglobalización. Las inquietudes acerca de la influencia empresarial se dejan oír en una opinión pública internacional amplia. En su encuesta del milenio, de 1999, Gallup International entrevistó a 57.000 personas en 60 países, y halló una sospecha y un des-

dén generalizados ante la conducta de las grandes empresas, así como mayores expectativas de que asumieran su responsabilidad social. Casi 4 de cada 5 encuestados consideró que las empresas eran responsables de las cuestiones de salud y de seguridad. Dos tercios opinaron que las compañías eran responsables de soborno y corrupción. En 12 países europeos más de la mitad de la gente encuestada opinó que los círculos de negocios no prestaban suficiente atención a sus responsabilidades sociales.

Existe una preocupación entre el público, cada vez más generalizada, de que las empresas no rinden cuentas de sus actos, bien porque las leyes son débiles o lo es su aplicación. En efecto, incluso cuando la legislación nacional es adecuada con frecuencia no se hace cumplir. Por ejemplo, en los Estados Unidos los delitos de guante blanco reciben mucho menos atención ante la ley que otros tipos de delincuencia. Entre 1992 y 2001, la Comisión de Títulos y Valores remitió 609 casos a los fiscales por presuntos delitos de guante blanco. Pero únicamente 187 pasaron a juicio, con 142 veredictos de culpabilidad y 87 penas de cárcel.

Múltiples enfoques para influir en los procesos políticos

Las donaciones a los políticos y a los partidos políticos constituyen sólo una de las maneras en que el mundo de los negocios influye en la política. Las empresas acometen una amplia gama de actividades para asegurar que sus opiniones se tengan en cuenta e influyan en la política. Las empresas redactan y presentan legislación, ofrecen testimonio y participan en las consultas. También influyen en el modo en que se aplica la política, negociando calendarios de aplicación, apoyando a ciertos candidatos a nombramientos oficiales e influyendo en los jueces mediante seminarios de información, además de tratar de influir en la designación de candidatos a cargos oficiales. En un estudio reciente de 3 comités asesores en materia de comercio, en los Estados Unidos, se puso de relieve que de 111 miembros únicamente 2 representaban a los sindicatos, y los consumidores no tenían ningún representante (ya que el puesto reservado para una organización de promoción ambiental no había sido ocupado). Pero las empresas estaban bien representadas, con 92 miembros de distintas compañías y 16 de asociaciones comerciales.

Los debates de política sobre el cambio climático en los Estados Unidos ilustran estas tendencias. La coalición sobre el Clima Mundial de los Estados Unidos, constituida en 1989, es un grupo industrial que coordina la participación del sector de negocios en los debates de política internacional sobre las cuestiones del cambio climático mundial, y presentan las opiniones de los miembros a los órganos legislativos y a los encargados de formular la política, además de revisar la legislación y los programas gubernamentales. Su objetivo reconocido es mantener «una energía abundante y barata que haga que los niveles de vida del pueblo americano sean la envidia de todo el mundo. Ha presionado intensamente para conseguir este fin, rebatiendo con firmeza los argumentos científicos sobre el cambio climático. Y aunque la mayoría de los principales científicos están de acuerdo en que las emisiones

de gas del efecto invernadero tienen que reducirse, la Coalición ha mantenido categóricamente que los objetivos establecidos en el Protocolo de Kyoto no son «realistas».

¿Qué se puede hacer?

Las asimetrías en materia de recursos y acceso no pueden desaparecer solamente con desearlo. Por consiguiente, cabe preguntarse cómo se podría combatir esa influencia indebida que ejercen las empresas. La reforma de la financiación de los partidos políticos es un elemento crítico:

- Una mayor transparencia y exposición de las fuentes de financiación de todas las elecciones, partidos y candidatos.
- Límites claramente establecidos en los gastos y en las contribuciones, por nivel y fuente.
- Financiación pública de candidatos y partidos.

Muchos países están emprendiendo reformas para controlar la financiación política y limitar la influencia del dinero en la política. Indonesia, la República de Corea y Tailandia han promulgado una amplia legislación que exige transparencia y fija límites en los gastos y contribuciones. El Reino Unido promulgó una nueva ley en 2000 que requiere que todos los partidos declaren la fuente de las donaciones superiores a 5.000 libras en el plano nacional, y a 1.000 libras en el plano local. La financiación pública puede adoptar diferentes modalidades: desde un enfoque «maximalista» en el que la financiación pública es la fuente principal de las finanzas del partido y de las elecciones (como en Alemania, Corea y Suecia), hasta un enfoque «minimalista», en que las elecciones reciben únicamente un subsidio parcial (como en Australia, Canadá e Irlanda). En el Reino Unido, aunque no existe una financiación estatal directa, los candidatos reciben oportunidades de intervención en los medios de comunicación si costo alguno, y un servicio postal gratuito.

Las iniciativas también deben tratar de reforzar los resultados perseguidos, introduciendo normas para asegurar una conducta empresarial, que sea socialmente responsable en la actividad política. Una actividad política responsable incluiría un contexto de:

- *Transparencia*, con una exposición clara de las empresas acerca de sus actividades políticas. Novartis publica documentos de posición sobre los protocolos de bioseguridad, y Astra Zeneca hace pública su dotación financiera a grupos de presión.
- *Rendición de cuentas*, en que las empresas se esfuerzan por responder al interés público. Scottish Power invita a que se formulen comentarios sobre sus políticas.
- *Coherencia*, en que las empresas adoptan posiciones coherentes con las de los grupos que defienden sus intereses, tales como las asociaciones de industrias o «grupos de fachada».

El enfoque más efectivo, y ciertamente el más ambicioso, sería que las empresas se apartaran de la política. Con toda probabilidad se requeriría legislación a tales efectos, porque todos los grupos de negocios tendrían que actuar simultáneamente. Sin embargo, algunas compañías están tomando medidas en esta dirección. Por ejemplo, la Shell actualmente no realiza ningún tipo de financiación política.

Fuente: Center for Responsive Politics 2001; Mahbul ul Haq Human Development Centre 1999; Madeley 1999; Human Rights Watch 2002; Parry 2001; Grunwald 2002; Zadek 2001; Leaf 2002.; Korten 1995; SustainAbility 2001, p.14; Global Climate Coalition 2002; Sridharan 2001.

más a los pobres cuando la política local es democrática, con estructuras sólidas y prácticas de participación abiertas. La descentralización sólo puede potenciar a la gente común si va acompañada por un fuerte apoyo a los grupos comunitarios²³.

Las estructuras formales de responsabilidad en la democracia son sólidas en teoría pero por lo común se ven socavadas por concentraciones de poder e influencia que se perpetúan por sí mismas. En algunos países, los mismos primeros ministros han alternado para llevar las riendas del gobierno durante décadas, y la política dinástica continúa. En México, el mismo partido estuvo en el poder durante más de 70 años hasta que las elecciones de 2000 pusieron fin a su mandato. Pese a imprevistos cambios democráticos y a algunas intrusiones de los grupos subrepresentados, las minorías privilegiadas mantienen el poder estatal y prevalecen las estructuras de poder desiguales²⁴.

Para romper esos círculos viciosos será necesario un fortalecimiento de las instituciones democráticas y de la capacidad del Estado. Pero esa es sólo parte de la solución. La presión política también debe provenir de fuera de las estructuras oficiales, mediante el surgimiento de una política democrática más vibrante.

FORTALECIMIENTO DE LAS INSTITUCIONES DEMOCRÁTICAS OFICIALES

La mayoría de los 81 países que recientemente adoptaron medidas encaminadas a la democratización todavía tienen que abandonar los legados de pasados autoritarios, y aún es necesario que las instituciones y las prácticas democráticas se arraiguen. Los procesos democráticos parecen estar en crisis incluso en las democracias bien establecidas. La concurrencia de votantes ha declinado notablemente, especialmente en las elecciones presidenciales de los Estados Unidos ha disminuido desde 1960, del 96% de los votantes inscritos al 51% en 2000, y en el Reino Unido, del 78% en 1992 al 59% en 2001. Si bien esas tendencias no son universales y la concurrencia de votantes ha venido aumentando especialmente en América Latina, se han observado grandes disminuciones en otros ocho países de la OCDE²⁵. En los Estados Unidos, Francia, Italia y Noruega la inscripción en los partidos es la mitad o menos de lo que era hace 20 años (cuadro 3.1). Según encuestas recientes realizadas en América Latina y Europa Central y Oriental, mucha menos gente tiene confianza en los partidos políticos que en la iglesia, las fuerzas armadas o la televisión (figura 3.2)²⁶.

Los países pueden comenzar a restaurar la confianza pública en las estructuras representativas y a reducir la concentración del poder político mediante:

CUADRO 3.1
Disminución del número de afiliados de partidos políticos

País	Período	Cambio en el número de miembros	
		Número	Porcentaje
Francia	1978-99	-1,122,000	-64.6
Italia	1980-98	-2,092,000	-51.5
Estados Unidos	1980-98	-853,000	-50.4
Noruega	1980-97	-219,000	-47.5
República Checa	1993-99	-225,000	-41.3
Finlandia	1980-98	-207,000	-34.0
Países Bajos	1980-2000	-136,000	-31.7
Austria	1980-99	-446,000	-30.2
Suiza	1977-97	-119,000	-28.9
Suecia	1980-98	-143,000	-28.0
Dinamarca	1980-98	-70,000	-25.5
Irlanda	1980-98	-28,000	-24.5
Bélgica	1980-99	-136,000	-22.1
Alemania	1980-99	-175,000	-9.0
Hungría	1990-99	8,000	5.0
Portugal	1980-2000	50,000	17.0
Eslovaquia	1994-2000	38,000	29.6
Grecia	1980-98	375,000	166.7
España	1980-2000	809,000	250.7

Fuente: Mair y van Biezen 2001, p. 12.

- El desarrollo de instrumentos más fuertes de participación política formal y representación a través de los partidos políticos y los sistemas electorales.
- El fortalecimiento de los controles del poder arbitrario mediante la separación de poderes entre el ejecutivo, el judicial y el legislativo, y la creación de entidades independientes eficaces.
- La descentralización en forma democrática: devolviendo el poder del gobierno central a las provincias y las aldeas, respaldados por instituciones y prácticas democráticas locales más sólidas.
- El desarrollo de medios de información libres e independientes.

ESTABLECIMIENTO DE INSTRUMENTOS MÁS SÓLIDOS DE PARTICIPACIÓN Y REPRESENTACIÓN POLÍTICA OFICIAL

Una democracia en buen funcionamiento depende de partidos políticos que funcionen bien y respondan a la población, pero nuevas democracias significan nuevos partidos. Esos partidos todavía no pueden cumplir sus funciones tradicionales de educación política, movilización y representación de intereses diversos. En muchos países africanos los partidos de oposición desaparecen entre una elección y otra, mientras que los partidos que están en el poder se comportan igual que lo que solían hacer en los sistemas de partido único. Debido a la escasez de fondos públicos y los límites a la recaudación de fondos los partidos dependen de unos pocos individuos acaudalados para financiar sus actividades y campañas. Y con las gratificaciones y el patrocinio provenientes de los partidos en el

FIGURA 3.2
Confianza en las instituciones en América Latina y Europa central y oriental



Fuente: Lagos 2001; Rose y Haerpfer 1999.

Las cuotas influyen en la participación política de la mujer

En todo el mundo la mujer ocupa menos del 14% de sitios en las cámaras bajas de los parlamentos, un porcentaje que crece con muchísima lentitud. A fin de acelerar esta tendencia, muchos países han introducido cuotas. Las cuotas se han utilizado en todos los 11 países del mundo que han conseguido una representación superior al 30%, desde Suecia y los demás países nórdicos hasta la Argentina, primer país latinoamericano que estableció una cuota en 1991, y Mozambique. Estas medidas han desempeñado un papel importante en el aumento de la representación en los últimos años. Las cuotas pueden fijarse voluntariamente por partidos políticos.

Cuotas legisladas en el parlamento

En la India, una tercera parte de los sitios en los gobiernos locales (*panchayats*) se han reservado a la mujer desde 1993. Los partidos locales y los grupos de intereses han tenido que dirigirse a las candidatas para que les representen y obtener su apoyo. En 1998 las mujeres obtuvieron hasta un 40% de sitios en las elecciones a los gobiernos locales.

En Francia, una enmienda constitucional introducida en 1999 requirió que por lo menos la mitad de los candidatos en las elecciones municipales fueran mujeres. Lo que motivó que las mujeres ganaran el 48% de los puestos en las elecciones de 2001, en comparación con el 22% en 1995. En las elecciones nacionales en que no existe dicho requisito, el porcentaje de mujeres elegidas aumentó del 7% en 1998 al 9% en 2001.

Cuotas voluntarias en los partidos políticos

En 1994, el Congreso Nacional Africano de Sudáfrica introdujo una cuota de un tercio para las mujeres, lo que propició avances notables. Con 120 mujeres en la asamblea nacional de 400 miembros, el país figura en octava posición respecto del número de mujeres en los parlamentos nacionales, en comparación con el puesto 141 que ocupaba en 1994.

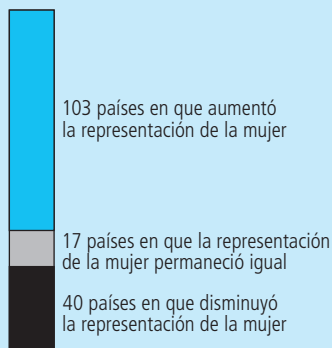
En el Reino Unido, el partido laborista introdujo listas de mujeres para los sitios vacantes desde 1993 hasta la elección general de 1997. En el año 2000, la Cámara de los Comunes tenía 121 miembros femeninos, casi el doble que en 1995.

mente una medida correctora temporal, y no puede sustituir a la toma de conciencia, la educación política y la movilización de los ciudadanos, así como la eliminación de los procedimientos que se oponen a que la mujer sea propuesta y elegida. Una vez que son elegidas, la lucha de la mujer para conseguir una participación plena no hace sino comenzar. Que hayan sido votadas al cargo no significa que adquieran una base política real, y la inexperiencia es un impedimento para los nuevos legisladores.

Por consiguiente, la mejora de la calidad de participación de la mujer en la política es tan importante como el aumento del número de mujeres elegidas, y están en marcha muchas iniciativas en apoyo de las mujeres, una vez elegidas. En Filipinas, el Centro de Desarrollo Legislativo, una organización no gubernamental, facilita capacitación, por ejemplo, en crear programas legislativos, elaborar propuestas, promoción y participación en las discusiones de comité y debates en foros abiertos. Esta capacitación ha ayudado a las legisladoras de tres provincias para hacer promulgar ordenanzas relacionadas con cuestiones de género, tales como la creación de centros de crisis para la mujer, y para adoptar decisiones de política en esa esfera como en materia de la violencia contra la mujer. La creación de vínculos entre mujeres en la política y grupos de mujeres refuerza las iniciativas para promulgar leyes que fomentan los derechos de la mujer.

En Trinidad y Tobago, una red de organizaciones no gubernamentales denominada «Working to Get the Balance Right» capacitó a 300 mujeres para las elecciones locales en 1999. El objetivo era sensibilizar a las mujeres respecto de aquellas cuestiones que les eran específicas, y sobre la manera de hacer frente a esas inquietudes mediante su participación como abogadas o funcionarias. El número de candidatas fue de 91, un aumento de casi el 100% respecto de 1996. Y obtuvieron 28 sitios, un aumento del 50%.

Progresos y retrocesos de la mujer en los parlamentos nacionales, 1995-2000



Fuente: International IDEA 2002b; IPU 2000a, 2001, 2002b; Reyes 2000.

Pero las cuotas no son la panacea

Las cuotas se han diseñado para facilitar el acceso de la mujer a los cargos electivos con el objetivo único de compensar, al menos parcialmente, la ausencia de mujeres en el mundo de la política. El proceso de aumentar la participación política de la mujer necesita, no obstante, una estrategia de cambio a largo plazo, ya que existen prácticas de larga data que no pueden cambiarse de repente. No todos, incluídas las mujeres activistas, están a favor de las cuotas como una estrategia sostenible, pero sin medidas radicales de ese tipo sería difícil conseguir la masa crítica de representación femenina necesaria para cambiar las prácticas enraizadas que mantienen actualmente a la mujer fuera de la política. Las cuotas son primordial-

poder en el África occidental, los partidos están cada vez más cambiando su filiación, «cambiando de camiseta» para unirse al partido ganador. Esta práctica se ha hecho tan común en el África occidental que algunos gobiernos, como en Benin y el Níger, la han declarado ilegal²⁷.

Con demasiada frecuencia la estructura organizacional de los partidos no incluye la participación. Es poco probable que los partidos que no son abiertos y transparentes sean democráticos en sus compromisos de política. Sin democracia interna, los partidos se convierten en feudos individuales. Con frecuencia lo que impulsa la lealtad partidista es el liderazgo caris-

mático más que la plataforma del partido. La creación de una cultura de democracia en los partidos políticos es, pues, fundamental. Como mínimo debe incluir elecciones abiertas y competitivas para los líderes del partido. Sería útil incluir ese requisito en cualquier programa de reforma política, como en el nuevo código electoral de Panamá, establecido en 1995.

Las elecciones son procesos complejos que requieren una organización sistemática. El mejoramiento de la inscripción y las nóminas de votantes y el establecimiento de comisiones electorales independientes son los pilares en que se basa un sistema libre y justo. La inclusión de

partidos y candidatos como interesados, observadores y defensores de las elecciones, y no sólo como contendientes, puede ayudar a asegurar la estabilidad, como en el caso de Mozambique en 1994, cuando se incluyó a los representantes de los partidos en todos los aspectos del desempate en las elecciones²⁸. Los medios de comunicación también pueden contribuir a ello mediante la difusión de información, el fomento del debate público y el aumento de la educación cívica y de los votantes (véase infra). Igualmente, la sociedad civil puede contribuir. En Indonesia, las organizaciones no gubernamentales desempeñaron un papel central en la educación de los votantes, explicando a los ciudadanos su derecho y obligación de votar de conformidad con su libre albedrío y los dictados de su conciencia, el valor de votar en una democracia y la naturaleza de las nuevas leyes electorales. Estas campañas también contribuyeron a convencer a los ciudadanos de la justicia del sistema, su nueva dimensión de transparencia y los nuevos partidos y personalidades que aparecían en la vida política del país para tratar de fortalecer los sistemas de representación.

Muchos países se están poniendo a la altura de esos desafíos. Bien sea en democracias arraigadas o de nueva planta, esas medidas han tendido a tener elementos comunes:

- *Mejoramiento de la gobernabilidad en los partidos políticos*, con normas éticas, capacitación, disciplina y una mejor gestión financiera. El Partido Demócrata de Tailandia, por ejemplo, ha iniciado un proceso de profesionalización de la gestión del partido. El Partido Labang Demokratikong Pilipino de Filipinas se está ocupando del problema del patrocinio, estableciendo un instituto de investigación y celebrando seminarios y debates de política²⁹.
- *Promoción de la participación de las minorías y de las mujeres*. Los partidos políticos han sido un factor institucional importante en la subrepresentación crónica de las minorías y las mujeres. La situación mejora, pero con mucha lentitud. En 103 países la proporción de mujeres en el parlamento aumentó entre 1995 y 2000, pero a nivel mundial todavía es de un 14%. A menudo se requiere la acción afirmativa para superar los obstáculos arraigados. Las cuotas, ya sea en la legislatura o en los partidos, han sido fundamentales para aumentar la representación. Han sido utilizadas en los países con la mayor representación de mujeres en el parlamento y están efectuando cambios en países en que la representación femenina en política ha sido históricamente reducida, como en Sudáfrica y Francia (recuadro 3.4).
- *Establecimiento de sistemas electorales*. Muchos países, tanto los de larga data como las nuevas democracias, están emprendiendo refor-

mas de sus sistemas electorales. El éxito de las elecciones mexicanas de 2000 se debió en gran medida a la reforma de los marcos electorales y políticos de 1996, así como a la completa reforma de la comisión electoral, el Instituto Federal Electoral.

- *Limitación de la influencia de distorsión del dinero en la política*. En muchos países se está debatiendo la reforma de las finanzas políticas, con objeto de mejorar la transparencia, establecer un grado de igualdad al establecer límites en los gastos y las contribuciones, alentar los subsidios públicos y las contribuciones populares y gestionar los intereses empresariales y comerciales que ejercen una influencia indebida en la política pública. Ante alegaciones de corrupción política, la respuesta común ha sido la promulgación de nuevas leyes, ya vigentes en algunos países, como Francia y los Estados Unidos, y que son objeto de intenso debate en otros, como la India. Entre los elementos de estas iniciativas figuran leyes de revelación de contribuciones, restricciones a los gastos, límites a las contribuciones, prohibición de ciertos tipos de donaciones, subsidios públicos, directos e indirectos para los partidos y la regulación de candidatos y subsidios para programas de difusión políticos (véase el recuadro 3.3). No obstante, y según los resultados de un estudio de 60 países que efectuó el Instituto Internacional de Ayuda Democrática y Electoral, la promulgación de legislación más estricta constituye únicamente un primer paso, y cuando las leyes de financiación política se ven acompañadas de silencio, indiferencia y falta de capacitación técnica el clima es propicio para que proliferen los abusos³⁰.

FORTALECIMIENTO DE LOS CONTROLES DEL PODER ARBITRARIO MEDIANTE LA SEPARACIÓN DE PODERES

Las democracias sufren reveses cuando los gobiernos elegidos son derrocados. Pero muchos gobiernos elegidos se han transformado en regímenes autoritarios, comportándose cada vez más como sus predecesores autocráticos. La clave para impedir tales abusos de poder es robustecer la separación de poderes y la independencia de los poderes legislativo y judicial, así como profesionalizar la burocracia y las fuerzas armadas.

La prueba de que el poder judicial pueda mantener su independencia es lo que con frecuencia decide si un gobierno democráticamente elegido puede evitar transformarse en autocrático. La firme independencia del poder judicial de la India constituye la base de la democracia del país. En efecto, la lucha crítica entre un poder judicial, decidido a permanecer

La prueba de que el poder judicial pueda mantener su independencia es lo que con frecuencia decide si un gobierno democráticamente elegido puede evitar transformarse en autocrático

El poder judicial de la India – independencia y activismo en defensa de las instituciones y prácticas democráticas

El poder judicial de la India –su Tribunal Supremo y tribunales superiores– ha sido la pieza maestra de la democracia del país desde su independencia. Durante decenios, ha rechazado continuamente las intromisiones en su independencia. En los últimos años, un activismo judicial renovado ha defendido firmemente los derechos fundamentales de los ciudadanos. También ha salvaguardado el medio ambiente y otros recursos públicos. Y ha tratado cuestiones de responsabilidad democrática y acusaciones de corrupción en el poder ejecutivo.

En el decenio de 1970, los tribunales tuvieron que hacer frente a varios desafíos a su independencia. En un famoso caso de 1976, el, a la sazón, Primer Ministro trató de eliminar el uso de la prerrogativa judicial de revisión para limitar los poderes del parlamento. El intento no prosperó y los tribunales fallaron que la estructura básica de la constitución no podía cambiarse.

En el decenio de 1980, los tribunales comenzaron a conocer de litigios de interés público que afectaban a los derechos humanos de los pobres e indefensos, especialmente casos de brutalidad y tortura a manos de la policía, violación de las personas custodiadas y trato inhumano en las cárceles. Estos casos también brindaron protección a recursos públicos como el derecho a agua y aire limpios y suministros de sangre no contaminada. Este activismo judicial coincidió con el auge de las organizaciones de la sociedad civil y los movimientos sociales

dedicados a objetivos de justicia social y derechos humanos. Las sinergias creadas entre los miembros de clase media, de mentalidad reformista, de la sociedad civil y varios magistrados del Tribunal Supremo y tribunales superiores, como los magistrados P.N. Bhagwati y Krishna Iyer ayudaron a estas causas. Las reformas jurídicas permitieron la interposición de demandas colectivas en nombre de los ciudadanos pobres, oprimidos y víctimas de la injusticia.

En el decenio de 1990, los tribunales trataron de mantener el principio de separación de poderes y apartar a los servicios de inteligencia del control del ejecutivo. Lo hicieron para restaurar la responsabilidad de la Oficina Central de Investigaciones, el principal organismo gubernamental de investigación. Una serie de escándalos había revelado una relación turbia entre la Oficina, la oficina del Primer Ministro y otras élites políticas. Los tribunales reestructuraron la autoridad sobre la Oficina y se limitó el período de permanencia en el cargo de su director a un mínimo de dos años. Hubo contramano en el parlamento, que sostenía que el poder judicial se estaba entrometiendo en funciones legislativas y administrativas que excedían su autoridad, y que los jueces estaban explotando los juicios recientes de corrupción. Se sigue manteniendo un animado debate sobre esas instituciones, su desarrollo y su contribución a la vitalidad de la política democrática de la India.

Fuente: Kohli 2001; Rudolph y Rudolph 2001.

autónomo, y los partidos políticos y el poder ejecutivo es una característica permanente de la vida política de la India. Desde los esfuerzos por eliminar el control del poder judicial por la legislatura en el decenio de 1970, hasta el activismo judicial del decenio de 1990 al ocuparse de casos de corrupción política, el poder judicial ha defendido vigorosamente la separación de poderes, asegurando que los «controles y contrapesos» fueran una realidad (recuadro 3.5)³¹. En Egipto el Tribunal Constitucional desempeñó un papel fundamental al imponer la supervisión judicial de los centros electorales en las elecciones de 1987 y 2001³². En 1997 el Tribunal Constitucional de Malí anuló la primera ronda de elecciones legislativas y ordenó que se realizara una nueva votación en respuesta a una petición de los partidos de oposición. Y en 2001, el Tribunal Constitucional de Gabón invalidó un

decreto presidencial por el que se nombraba a todos los miembros del Consejo Económico y Social del país, aduciendo que el decreto violaba un requisito constitucional de que el 85% de los miembros del Consejo fueran elegidos por sus pares de todo el país³³.

Durante el régimen de apartheid, el Gobierno de Sudáfrica utilizó la ley y los tribunales para aplicar y defender sus políticas, debido a lo cual la mayoría oprimida consideraba el sistema judicial como un instrumento de la opresión blanca. Pero los abogados de derechos humanos y algunos jueces comprensivos impidieron que el proceso judicial perdiera toda credibilidad, lo que fue fundamental para el establecimiento de una constitución democrática. En la actualidad, las medidas fuertes garantizan un poder judicial independiente y el Tribunal Constitucional garantiza una separación apropiada de los poderes entre las tres ramas de gobierno. Además, el Tribunal Constitucional y la Comisión de Servicios Judiciales independiente han hecho a los tribunales más representativos: de 199 jueces de tribunales superiores, 45 son negros y 26 son mujeres. En 1994, cuando terminó el régimen de apartheid, sólo había uno o dos representantes de cada uno de esos grupos (recuadro 3.6)³⁴.

No obstante, en muchas democracias nuevas el dominio por el poder ejecutivo, y la influencia excesiva de las fuerzas de seguridad, especialmente los militares, siguen siendo legados pertinaces. El cambio a un sistema más equilibrado, con poderes judicial y legislativo independientes, no ocurre de la noche a la mañana. La legislatura a menudo desempeña un papel limitado en la elaboración de políticas, por ejemplo, cuando examina los presupuestos únicamente en su etapa final en muchos parlamentos. En Sudáfrica, los parlamentarios no tienen poder para enmendar los presupuestos, sólo para aprobar lo que se les presenta tal como está o para rechazarlo de plano. El rechazo no es una opción realista, ya que inmovilizaría todo el proceso de gobierno³⁵. La mayoría que controla el parlamento a menudo enmienda la constitución sin un debate amplio. A medida que aumenta la presión política, los dirigentes que se encuentran en el poder pueden tratar de mantener su dominio, por ejemplo mediante enmiendas constitucionales que refuerzan el poder del ejecutivo. En el Camerún, los tribunales militares pueden ejercer jurisdicción sobre los ciudadanos en casos de disturbios civiles. El establecimiento del control civil sobre los militares y la policía es un enorme problema en muchas democracias (véase el capítulo 4).

En muchos países también continúa el dominio burocrático que a menudo entra en

conflicto con las reformas democráticas, incluso en democracias de larga data, tales como la del Japón. Los funcionarios públicos pueden no adaptarse con facilidad al papel de depositarios de la confianza pública. Los conflictos jurisdiccionales entre las comisiones electorales y los ministerios del interior destacan las dificultades de superar el dominio burocrático, como así también la renuencia de los funcionarios y ayudantes de designación presidencial a tolerar el surgimiento de partidos políticos y organizaciones de la sociedad civil.

A menudo los poderes legislativo y judicial simplemente carecen de la capacidad técnica, el espacio de oficinas y el acceso a la información. En un estudio realizado en 1993 en la Argentina, Bolivia, el Brasil, Chile y Honduras se comprobó que los comités parlamentarios carecían de personal cualificado. Los parlamentarios en El Salvador y México tampoco cuentan con asistencia profesional, ya que su personal está formado únicamente por personal de secretaría. Menos de una docena de los 205 miembros del parlamento de Nepal tienen formación en economía³⁶.

Muchos países están tratando de hacer frente a esos problemas, con resultados desiguales. Además de proporcionar a los parlamentos y al poder judicial equipo, procedimientos y personal profesional adecuadamente capacitado, están introduciendo innovaciones y reformas estructurales para reforzar los controles sobre los abusos de poder. Además están fortaleciendo los comités parlamentarios para promover la eficacia en la adopción de decisiones y controlar el poder ejecutivo. En 1993 Irlanda estableció un sistema de comité que realiza investigaciones por cuenta de los miembros del parlamento³⁷. En Rumania, Portugal y otras partes se nombra a los líderes de la oposición para presidir poderosos comités legislativos, incluido el comité de finanzas³⁸. Y en Marruecos la constitución de 1996 estableció un sistema legislativo bicameral para promover una representación más pluralista³⁹.

Otro enfoque es robustecer las entidades independientes, especialmente los defensores del pueblo (ombudspersons), las comisiones electorales y las comisiones de derechos humanos. Todos ellos pueden promover y defender reformas fundamentales y prácticas democráticas en países con desequilibrios de poder entre el ejecutivo y las demás ramas del gobierno. Las comisiones electorales independientes desempeñan un papel crítico para asegurar elecciones libres e imparciales (recuadro 3.7). Una condición importante para que sean independientes es la independencia presupuestaria y la mejor manera de lograrla es con medidas jurídicas y con presupuestos, no sólo para elecciones sino también para los procesos preparatorios, que luego sean sometidos a auditoría.

RECUADRO 3.6

El activismo judicial, trabajosamente, mantiene en alto la bandera de la democracia en la Sudáfrica del apartheid

Hasta 1994, Sudáfrica carecía de constitución escrita y, por supuesto, no disponía de declaración de derechos. El Parlamento, constituía el poder supremo y ningún tribunal podía dejar sin efecto sus leyes por muy inicuas o muy injustas que fueran. Pero los tribunales sí que tenían el poder de interpretar la legislación, poder que utilizaron para contrarrestar algunas de las leyes más notorias del apartheid.

El Centro de Recursos Legales, una firma jurídica dedicada a la salvaguardia del interés público, intervino activamente en los tribunales para combatir la leyes del apartheid. El Centro obtuvo sentencias favorables en los tribunales superiores del país, aliviando a centenares de miles de sudafricanos negros, como el fallo que hizo corregir las políticas que habían impedido a las mujeres y los hijos de los trabajadores urbanos reagruparse con sus maridos y padres en las ciudades «blancas». En otro caso, el Centro consiguió impedir la expulsión de sudafricanos negros de zonas legalmente reservadas para los sudafricanos blancos. Otra organización de derechos humanos, Abogados pro

Derechos Humanos facilitó servicios de abogacía gratis en centenares de casos en que se procesaba a personas analfabetas víctimas del sistema de apartheid por transgredir leyes opresivas.

Sin los esfuerzos de estas organizaciones, los abogados que trabajaban para ellas y sus partidarios en otros países, los tribunales de Sudáfrica hubieran perdido toda legitimidad ante los ojos de los sudafricanos negros. El hecho de que la mayoría negra mantuviera un cierto grado de confianza resultó crucial para el establecimiento de una constitución democrática. De otro modo, la credibilidad del sistema judicial para salvaguardar los valores constitucionales de igualdad y protección de la dignidad de todo el pueblo se hubiera visto fatalmente socavada.

En retrospectiva, dichos esfuerzos podrían parecer obvios. Pero a la sazón podía verse muy poca luz, o ninguna, al final del túnel. La justicia y la equidad conseguidas deben acreditarse a los numerosos activistas que lucharon por ellas.

Fuente: Goldstone 2002.

RECUADRO 3.7

El papel de los órganos independientes de supervisión: el Instituto Federal Electoral de México

La limpieza y la transparencia de las elecciones de México de 2000 significaron un paso importante hacia la democracia del país. Este resultado positivo se ha atribuido en gran medida a un esfuerzo que se acometió en 1996 para reformar los sistemas electoral y político, así como a los esfuerzos y la creciente credibilidad del Instituto Federal Electoral. Estos cambios vinieron impuestos por la presión que ejerció la sociedad civil, la oposición y la comunidad internacional como consecuencia de las controvertidas elecciones presidenciales de 1988 y las cuestiones pendientes sobre el proceso electoral en la elección presidencial de 1994.

En 1990, en virtud de reformas constitucionales, se estableció el Instituto Federal Electoral como entidad independiente plenamente responsable de las elecciones federales, y un Tribunal Electoral para entender de terminar las apelaciones de las controversias relacionadas con el proceso electoral. Las reformas que se hicieron a principios y a mitad de 1990 fortalecieron la independencia y la autoridad del Instituto. Las reformas constitucionales de 1996, en particular, eliminaron la supervisión del ejecutivo, ejercida por conducto del Ministerio del Interior, y se creó un Consejo General imparcial de

9 «consejeros electorales» independientes.

Entre otras innovaciones electorales que se introdujeron en México figura el establecimiento de un servicio profesional para supervisar las elecciones, responsable de actualizar las listas de votantes con carácter anual, incorporando a jueces como miembros del consejo electoral y creando comités de observadores. El Instituto Federal Electoral también instituyó reformas de la financiación de las campañas políticas, aunque los críticos aducen que el Congreso aprobó un límite mucho más alto que el inicialmente propuesto para beneficiar a los miembros acaudalados del PRI—el partido que se había mantenido en el poder durante más de 70 años.

Estas mejoras contribuyeron a que la oposición pudiera obtener una mayoría en la Cámara de Diputados en las históricas elecciones legislativas de 1997—por primera vez en la historia moderna de México—y a que en las elecciones presidenciales de 2000 un candidato de la oposición, Vicente Fox accediera al poder. En conjunto, las reformas electorales han aportado una gran contribución al fortalecimiento de la participación democrática directa de todos los ciudadanos mejicanos en las instituciones y procesos gubernamentales.

Fuente: López-Pintor 2000; Instituto Federal Electoral 2002; Grayson 2000; Washington Office on Latin America 2000; Maguire 2002; Di Rosa 2002.

RECUADRO 3.8

Comisión de Derechos Humanos de Sudáfrica - Fomento de los valores y prácticas democráticas investigando el racismo en los medios de comunicación

La Comisión de Derechos Humanos de Sudáfrica –una institución independiente creada por la Constitución del país de 1994– ha dirigido su atención al racismo en los medios de comunicación. Sus primeras investigaciones comenzaron con una denuncia que formularon en 1998 la Asociación de Abogados Negros y la Asociación de Contables Negros de Sudáfrica, en que se acusaba a los periódicos de practicar el racismo en aquellos informes que afectaban a las personas negras.

La Comisión decidió más tarde ampliar su investigación del racismo en los medios de comunicación en términos generales. La discriminación racial en todos los niveles de la sociedad se había mostrado de manera prominente en las denuncias que habían llegado a la Comisión desde sus comienzos, planteando riesgos para el logro de una Sudáfrica pacífica e integrada. Al ampliar su investigación, la Comisión no estaba tratando de convertir a los medios de comunicación en chivo expiatio-

rio. Estaba, más bien, reconociendo el inmenso poder que tienen los medios de comunicación para configurar las opiniones y la percepción del público.

El clamor que despertó el anuncio de la investigación era de por sí significativo. Se criticó con el argumento de que la investigación violaba el derecho de los medios de información a la libertad de expresión, socavando el papel de la Comisión como protector de todos los derechos reconocidos en la Constitución y en la Carta de Derechos de Sudáfrica.

En su informe la Comisión expresó su concepto e interpretación del racismo, particularmente «el racismo subliminal». Pero la Comisión ya había conseguido un objetivo importante: generó un amplio debate público sobre un tema que amenazaba ser un obstáculo importante para construir la democracia y el respeto de los derechos humanos en toda Sudáfrica. De este modo, realizó las perspectivas de lograr un consenso popular.

Fuente: Pityana. 2000

RECUADRO 3.9

El proceso de reforma de China: ampliación de la participación y la responsabilidad

A medida que se despliega la reforma en China, y el Gobierno y el Partido Comunista se abstienen de gobernar todos los aspectos de la sociedad y de la economía, los dirigentes del país han tomado medidas para aumentar la participación y la rendición de cuentas en el gobierno local. Los primeros esfuerzos tuvieron lugar en el decenio de 1980, con elecciones para los comités de aldea en virtud de la Ley Orgánica de Comités de Aldea de 1987, a raíz de una serie de iniciativas a nivel comunitario de los aldeanos.

La ley ha tenido resultados mixtos, propiciando un animado debate entre los eruditos sobre si las elecciones de aldea pueden servir de base para efectuar una reforma política más fundamental. Según fuentes oficiosas del Gobierno central, únicamente el 60% de las elecciones observó todos los requisitos legales pertinentes. Una vez elegidos, el ámbito de actividades de los dirigentes de aldea puede verse constreñido por estructuras de poder preexistentes. Sin embargo, la mayoría de los analistas convienen en que las elecciones están haciendo aumentar la responsabilidad, la legitimidad y la eficiencia de la administración comunitaria.

Las elecciones están otorgando más voz al pueblo en la formulación de las políticas y pro-

gramas de reforma nacional. Esta nueva forma de interacción política se someterá a prueba en los próximos años con la introducción de reformas agrícolas fundamentales. ¿Contribuirán las reformas a evitar grandes penurias a las poblaciones rurales? ¿Harán posible que la población rural pueda permanecer en sus zonas y no emigrar a las ciudades y a los pueblos?

También se han producido cambios importantes en el plano nacional, con el Partido y el Gobierno menos intervinclados. Varios funcionarios gubernamentales de rango superior no son miembros del partido. Además, se está profesionalizando una gran parte del sistema de servicios públicos, y se han desplegado esfuerzos ambiciosos para combatir la corrupción. En todos los niveles del gobierno –central, provincial e inferior– el aparato estatal está siendo reducido y racionalizado. El Gobierno también ha anunciado su interés en fortalecer el estado de derecho y de acabar con los vestigios del «poder individual» del viejo estilo. En conjunto, se ha puesto en marcha una importante reforma de todos los aspectos del Gobierno chino, que, como mínimo, tiene el potencial de modificar la relación entre el Estado y los ciudadanos.

Fuente: Oficina exterior del PNUD en China; PNUD 1999a.

Las comisiones independientes han tenido una importancia crítica para proteger y promover los derechos humanos. Hacia 1998, el 40% de los parlamentos del mundo contaban con órganos oficiales de derechos humanos⁴⁰. La comisión de Sudáfrica fiscaliza activamente la aplicación de los derechos garantizados por la constitución. Se ha ocupado de una amplia gama de cuestiones, incluidos el suministro de servicios sociales, los derechos humanos en las comunidades agrícolas y el racismo en los medios de información. La comisión está haciendo realidad el sueño de una nación fundada en el respeto de los derechos humanos (recuadro 3.8).

DESCENTRALIZACIÓN EN FORMA DEMOCRÁTICA

En principio, el poder de descentralización desde el centro a las provincias, luego a los distritos o a las aldeas, permite que la población participe más directamente en la adopción de decisiones. Pero en la práctica puede simplemente transferir el poder de un grupo de élites a otro. La descentralización democrática, que verdaderamente otorgue voz a la población, exige algo más que la mera descentralización y devolución del poder. También exige una ampliación de la participación, especialmente por parte de las personas que a menudo se ven marginadas, tales como las mujeres, las minorías y los pobres, y, el aumento de la responsabilidad de los funcionarios públicos en el plano local.

Los *panchayati raj* de la India constituyen un ejemplo de este proceso. Pese al éxito de la democracia a nivel nacional y estatal, los gobiernos locales de la India que tienen un mandato constitucional, los *panchayati raj*, solían ser captados por las élites y ser objeto de subversión por parte de la autoridad política central. Las enmiendas constitucionales de 1992 y 1993 revitalizaron los *panchayat*, otorgándoles un estatus constitucional, estableciendo la celebración de elecciones regulares y reservando la tercera parte de los escaños para las mujeres y asegurando la representación proporcional de los grupos sociales marginados.

En muchas partes de la India ese cambio aumentó notablemente la visibilidad y el alcance de la participación popular. También permitió a los grupos marginados participar en los debates políticos, aportando nuevos recursos políticos al sistema, aumentando la legitimidad de las instituciones estatales y proporcionando cierta uniformidad a la estructura institucional de los gobiernos locales en todo el país. En Madhya Pradesh y Rajasthan, dos Estados con bajos ingresos y con algunas de las peores tasas de escolaridad y alfabetización, estas últimas

aumentaron 20 puntos porcentuales entre 1991 y 2001. La participación de la comunidad en la identificación de las familias necesitadas y de los niños que no asistían a la escuela fue un factor importante en la determinación de las necesidades. Pese a que se habían abierto 80.000 escuelas en los 50 años transcurridos desde la independencia, se crearon otras 30.000 dentro de los tres años siguientes al anuncio del plan en 1997. Además, la matrícula de niñas y de niños pertenecientes a las tribus aumentó enormemente.

No todas las instituciones de los panchayati raj se han visto afectadas de la misma manera. Las autoridades políticas en varios Estados como Kerala, Madhya Pradesh, Maharashtra, Rajasthan y Bengala Occidental han apoyado la descentralización por conducto de los panchayat, y efectivamente han descentralizado la adopción de decisiones a nivel local. En algunos Estados los progresos han sido más lentos ante la falta de transferencias de recursos. Y en otros, tales como en Bihar, la reforma ha exacerbado las divisiones sociales existentes y los niveles de violencia social, debilitando aún más esas instituciones⁴². Los éxitos han sido más pronunciados en los Estados en que los principios democráticos caracterizan a los partidos políticos locales y a otras instituciones y procesos y se reflejan en la extrema confianza que la población tiene en ellos⁴³. No obstante, en los lugares en que las jerarquías locales se encuentran más profundamente arraigadas, la reforma ha progresado menos.

Bolivia ofrece otro ejemplo interesante de descentralización democrática. Su Ley de participación popular, de 1994, amplió la participación política y descentralizó las decisiones en materia fiscal. En virtud de la Ley se crearon municipios en zonas rurales donde anteriormente no había presencia oficial del Estado. Se reconoció oficialmente a las organizaciones comunitarias locales. Se redujo la desigualdad mediante una redistribución de los recursos fiscales basada en la densidad de población. Y se confirió más poder a los gobiernos locales, descentralizando la infraestructura física de los servicios de atención de la salud, la educación, las redes viales, los sistemas de riego y las actividades culturales. Las organizaciones comunitarias desempeñan un papel clave: la ley establece procedimientos que les permitan formular propuestas para satisfacer las necesidades municipales y supervisar los servicios y proyectos del gobierno local.

La Ley de Bolivia provocó una potenciación muy positiva en algunas comunidades pero no en otras. Algunos críticos dicen que las organizaciones locales son demasiado heterogéneas y desorganizadas, y que socavan otras organizaciones de la sociedad civil, tales como los sindicatos, que representan los intereses de la población. Otros dicen que las élites todavía pueden

«secuestrar» el proceso. Dicen que si la Ley hubiera estado acompañada por medidas para reestructurar la política de los partidos locales y reprimiera drásticamente la corrupción local, sus repercusiones habrían sido mayores. Atribuyen esos resultados a la persistencia de los sistemas y procesos políticos basados en el patrocinio, en que se adoptan decisiones sin una consulta sistemática. A pesar de todo, esta iniciativa innovadora ha incorporado la acción de los grupos de la sociedad civil más claramente a la gobernabilidad local y promueve la práctica democrática⁴⁴.

La descentralización democrática también se está difundiendo en los países industrializados, con iniciativas para devolver el poder a Escocia y Gales en el Reino Unido, y a las regiones en Italia y España. Pero tal vez una de las novedades más interesantes en materia de descentralización en el último decenio ha sido la ampliación de la participación popular y la responsabilidad de los funcionarios públicos a nivel local en China y Vietnam.

En 1998 Vietnam emitió el Decreto de democracia popular, en parte en respuesta a la insatisfacción de algunos agricultores por la falta de transparencia en las asignaciones de los presupuestos locales. El Decreto define esferas de política en que es preciso mantener informada a la población local, incluidos procedimientos administrativos y planificación y gasto del presupuesto. También esboza esferas en que la población local debe discutir y formular comentarios sobre las decisiones del gobierno antes de que se adopten. Entre tanto, China ha establecido por primera vez elecciones en las aldeas y en algunos municipios (recuadro 3.9).

DESARROLLO DE MEDIOS DE INFORMACIÓN

LIBRES E INDEPENDIENTES

Posiblemente ninguna reforma puede ser tan significativa para el funcionamiento de las instituciones democráticas como la reforma de los medios de información: el establecimiento de medios de información diversos y pluralistas que sean libres e independientes, que tengan acceso y difusión entre masas, que presenten información exacta e imparcial. El debate con conocimiento de causa es el elemento vital de las democracias. Sin él, los ciudadanos y los encargados de la adopción de decisiones carecen de poder y de los elementos básicos para la participación y la representación con conocimiento de causa.

Los medios de información libres desempeñan tres papeles fundamentales en la promoción de la gobernabilidad en un contexto democrático:

- Como foro cívico, dando voz a las diferentes partes de la sociedad y facilitando el debate desde todos los puntos de vista.

El debate con conocimiento de causa es el elemento vital de las democracias

La vigilancia de los medios de información propicia el funcionamiento de las instituciones democráticas

Una prensa libre probablemente nunca sea más importante para una gestión pública democrática que cuando actúa en calidad de vigilante público. El periodismo de control y de investigación, que ya no son características exclusivas de las publicaciones alternativas, está adquiriendo carta de naturaleza en la corriente principal informativa de todo el mundo.

- *Estímulo de debates sobre política económica.* En Mozambique, Carlos Cardoso utilizó su hoja informativa diaria por facsímil, Metical, para exponer una opinión contraria a las prescripciones políticas contenidas en los acuerdos del Gobierno con el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI). Sus esfuerzos ayudaron a suscitar debates nacionales e internacionales acerca de los programas del Banco Mundial y del FMI y sobre la obligación del Gobierno de Mozambique de rendir cuentas al pueblo.

- *Control de las elecciones.* En Ghana, la transparencia de la elección de 2000 se debió en gran parte a la acción de un gran número de emisoras de radio privadas de todo el país. Las estaciones hicieron difícil la manipulación de los votos y confirieron credibilidad a los resultados oficiales. El personal de las emisoras vigiló las urnas e informó sobre irregularidades y los ciudadanos ordinarios utilizaron las emisoras para denunciar las actividades sospechosas. En el pasado, los ciudadanos sólo podían enterarse de los resultados de la votación por conducto de canales oficiales, y se alimentaba la sospecha de que los resultados oficiales no siempre reflejaban los votos realmente emitidos.

- *Denuncia de los abusos de derechos humanos.* Una tenaz investigación llevada a cabo por Daniel Bekoutou, un periodista del Chad que colabora con grupos de derechos humanos, condujo al arresto y la condena del ex dictador del Chad Hissène Habré por las autoridades del Senegal en febrero de 2000. Las investigaciones de Bekoutou revelaron

pruebas de asesinatos políticos, tortura y «desapariciones» en el Chad cuando Habré fue presidente. Esta condena, sin precedentes en África, demuestra cómo los medios de información pueden ayudar a conseguir que incluso los Jefes de Estado rindan cuenta de sus crímenes.

- *Denuncia de la corrupción política.* En el Perú semanarios tales como *Caretas*, *Oiga* y *Si*, y periódicos como *La República* y *El Comercio* publicaron investigaciones críticas del a la sazón Presidente Alberto Fujimori. Las investigaciones revelaron la existencia de escuadrones de la muerte, la intervención militar en la corrupción y los vínculos entre los magnates de la droga y el establecimiento político. Como anécdota más espectacular, en 2000 la televisión por cable del Perú emitió videos de soborno a cambio de votos, grabados secretamente por el jefe de la seguridad del Perú. Fujimori renunció inmediatamente después de la emisión del programa.

- *Potenciación de la mujer.* La coalición palestina pro derechos de la mujer, el Comité de Asuntos Técnicos de la Mujer, ha sensibilizado a la opinión pública respecto de los derechos de la mujer mediante una asociación con los medios de información. En el periodo previo a las elecciones de 1996 al Consejo Legislativo, el bisemanario «*La mujer y las elecciones*» propugnó una cuota del 30% para las mujeres. Aunque el objetivo no se consiguió, se contribuyó a sensibilizar a la opinión y a establecer la legitimidad de dicho Comité. Se ha mantenido la cuestión de la mujer en primer plano del debate nacional proporcionando oradores que intervinieran en la radio, proporcionando información a los periodistas locales y extranjeros e introduciendo programas tales como el programa de radio «*Con la Mujer*», emitido tres veces por semana, un suplemento bisemanal de periódicos «*Saut al-Nissa*» («La voz de la Mujer») distribuido con Al-Ayyam, y un programa semanal de televisión titulado Bisaraha («Francamente»).

Fuente: Tetley 2002; Smulovitz y Peruzzotti 2002b; Sakr 2002.

- Como agente de movilización, facilitando la participación cívica de todos los sectores de la sociedad y fortaleciendo los cauces de participación pública.
- Como guardián, poniendo coto a los abusos de poder, aumentando la transparencia gubernamental y responsabilizando a los funcionarios públicos por sus acciones ante el tribunal de la opinión pública (recuadro 3.10).

En los dos últimos decenios se han observado importantes avances en la propagación de medios de información independientes. Las reformas políticas y económicas han mitigado las restricciones sobre los medios de información, incluida la censura y los controles de propiedad, notablemente mediante una mayor penetración de empresas mundiales y regionales de medios de información múltiples, tales como CNN y Al-Jazeera, en los mercados nacionales. La tecnología de la información y la Internet también han ampliado notablemente el alcance de las comunicaciones de masas, haciendo posible que aún las pequeñas organizaciones de medios de información lleguen a públicos numerosos. La Internet también puede superar las barreras del control estatal (recuadro 3.11).

Esos cambios han ampliado notablemente el carácter y la escala de los medios de información. Entre 1970 y 1996 el número de periódicos en los países en desarrollo se duplicó con creces, de 29 a 60 ejemplares por cada 1.000 habitantes (figura 3.3).

En muchos países las fuerzas políticas, económicas y tecnológicas están allanando el terreno dentro del mercado para la difusión de las ideas, con lo que pueden oírse nuevas voces y opiniones. La mayoría de las personas tienen muchas más fuentes de información, tanto en cantidad como en diversidad, de lo que tenían hace 10 años. Para el buen gobierno democrático es fundamental disponer de información porque ayuda a poner en tela de juicio las opiniones de las autoridades gubernamentales y provoca un debate más equilibrado sobre los problemas y las políticas. La libertad y la diversidad están reforzando las funciones de los medios de información como guardianes y agentes de movilización.

Pese a todo ello, muchos países están muy lejos de tener medios de información genuinamente libres e independientes que puedan servir a los fines democráticos. Persisten todavía los medios de información de propiedad del Estado: por ejemplo, el Líbano es el único Estado árabe que permite la radiodifusión privada. Pocos países tienen leyes de libertad de información y los periodistas a menudo trabajan bajo estrictas restricciones. Según Freedom House, sólo en unas pocas de las nuevas democracias puede compararse la libertad de prensa a la que impera en la mayoría de las democracias establecidas. Pertenecen a esa lista la mayor parte de los países de Europa central y oriental y los países bálticos, varios países en América Latina y el Caribe (tales como Costa Rica, Jamaica y Trinidad y Tobago) y algunos en África (Mauricio, Senegal, Sudáfrica) y Asia (Mongolia, Filipinas, Tailandia)⁴⁶.

Incluso si las libertades de prensa están garantizadas por la constitución, los gobiernos

también han inventado nuevas formas de contener a la prensa. En muchos países de Europa oriental y central y en otras partes, las leyes sobre difamación son utilizadas para silenciar a los críticos⁴⁷. En Chile, el «desacato a la autoridad» es un delito contra la seguridad del Estado, y pese a la Ley de Prensa promulgada en 2001, las restricciones a la libertad de expresión siguen prevaleciendo en la legislación chilena, en que las leyes sobre difamación, que el régimen de Pinochet utilizó con gran eficacia, siguen en vigor⁴⁸. En varios países el vago delito de «peligrosidad» ha sido utilizado para restringir al periodismo independiente. En la República Popular del Congo es ilegal propagar noticias que puedan «desmoralizar» al público. En Zimbabue, que tiene una historia de periodismo vigoroso e independiente, el Presidente ha obligado a promulgar leyes que restringen gravemente las libertades de prensa.

El periodismo también sigue siendo una ocupación peligrosa. En 2001, 37 periodistas murieron cumpliendo su deber. Otros 118 fueron hechos prisioneros⁴⁹. En todo el mundo más de 600 periodistas o sus organizaciones de noticias fueron intimidados o atacados físicamente, en la mayoría de las ocasiones porque algunas personas no estaban de acuerdo con el contenido de sus informaciones⁵⁰.

RECUADRO 3.11

Medios de información en la Internet: superación de las retriaciones

La Internet con sus escasas barreras de acceso, proporciona fuentes alternativas de información ayudando a menudo a superar las restricciones a que se somete la prensa, la radio y la televisión institucionalizadas. Para miles de yugoslavos, en los meses precedentes a las elecciones de septiembre de 2000, la Internet se convirtió en el único medio para los partidos de la oposición, los medios de información independientes y los rivales de Slobodan Milosevic para comunicarse con el público. Después de que la emisora de radio independiente B92 hubiera sido incautada por el Gobierno, retransmitió su programa por Internet – proporcionando boletines de noticias dia-

rios en serbocroata e inglés, al igual que entrevistas, imágenes de archivo e informes nacionales e internacionales. *El Bosnian Serb Weekly Reporter*, prohibido por el Ministerio de Información serbio, reapareció en los buzones de sus lectores electrónicos. Las organizaciones no gubernamentales que hacían campaña a favor de elecciones democráticas y libres ofrecieron análisis y pronósticos preelectorales, y definieron los derechos y los deberes de un votante «real». El movimiento estudiantil de oposición Otpor (Resistencia) informó sobre las frecuentes incursiones en sus locales y la detención de sus miembros por el régimen en el poder.

Fuente: Subasic 2002.

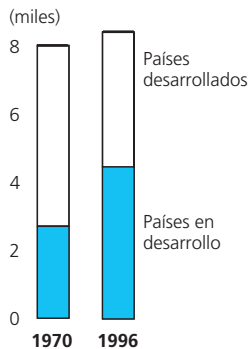
En 1944 el escritor Albert Camus dijo: «La prensa es libre cuando no depende del poder del gobierno o del poder del dinero»⁵¹. Para ser libre e independiente y difundir información fáctica e imparcial los medios de información deben ser libres no sólo del poder del Estado,

Países en desarrollo
Televisores por 1.000 personas
1970=10
1997=157

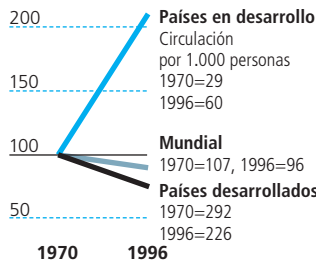
FIGURA 3.3

Espectacular crecimiento de los medios de información en los países en desarrollo

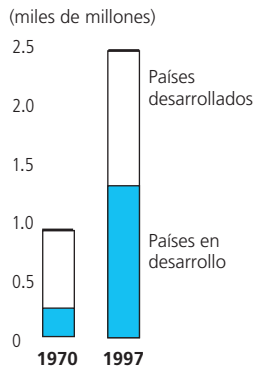
DIARIOS



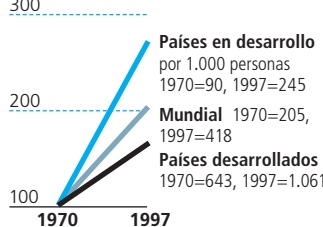
Circulación (por 1.000 personas)
Índice, 1970 = 100



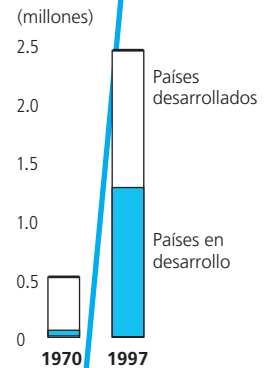
RADIO



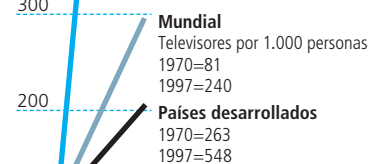
Rádios (por 1.000 personas)
Índice, 1970 = 100



TELEVISORES



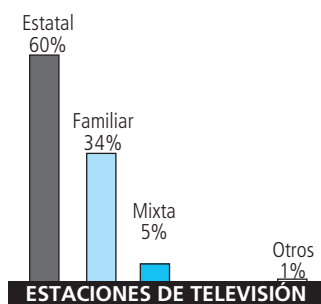
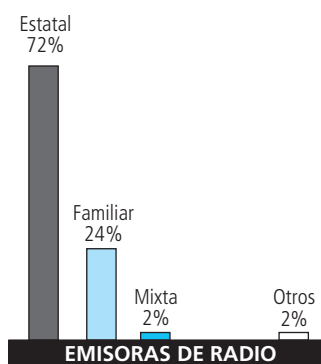
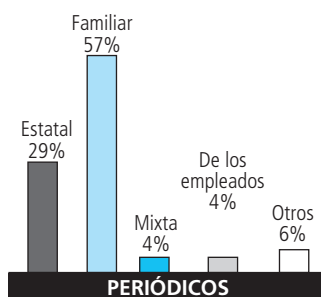
Televisores (por 1.000 personas)
Índice, 1970 = 100



Fuente: UNESCO 1999b.

FIGURA 3.4

¿De quién son propiedad los medios de información?



Nota: Los porcentajes corresponden a la proporción de propietarios en 97 países de las 5 principales empresas de prensa, radio y televisión
Fuente: Djankov y otros 2001.

sino también de las presiones empresariales y políticas. Un mayor pluralismo de los medios de información conlleva una expectativa de mayor pluralismo político en los medios de información y mayores posibilidades de celebrar un debate más amplio e informado. Pero las presiones comerciales y políticas siguen falseando el mercado de las ideas.

La liberalización, la privatización y la nueva tecnología han sacado a los medios de información de manos del gobierno para pasar a manos privadas. La mayor parte de las editoriales de medios de información del mundo son ahora de propiedad privada, si bien el sector público todavía posee el 60% de los canales de televisión de todo el mundo (figura 3.4)⁵². Sin embargo, la propiedad privada de los medios de información está muy concentrada, a menudo en manos de familias. En el Reino Unido, cuatro grupos poseen el 85% de la prensa diaria (que representa las dos terceras partes de la circulación total). En los Estados Unidos seis empresas controlan la mayoría de los medios de información: AOL, Time Warner, General Electric, Viacom, Disney, Bertelsmann, News Corporation. En Australia, el imperio de medios de información de Rupert Murdoch controla el 60% de la circulación de los periódicos⁵³. En unos pocos países las familias de políticos influyentes son los principales dueños de los medios de información; el caso más conocido es el de Berlusconi y su familia en Italia. Televisa en México y Globo en el Brasil son dos de los mayores monopolios de medios de información del mundo, controlados por individuos y sus familias, que engloban todos los aspectos de la producción y distribución de televisión, radio, películas, vídeos y gran parte de las industrias de publicidad de sus países. En Venezuela, por el contrario, dos empresas de propiedad familiar dominan el mercado: el Grupo Phelps y el Grupo Cisneros⁵⁴.

De Bolivia a Francia y los Estados Unidos, los ciudadanos, los políticos y los periodistas están participando en vigorosos debates sobre la forma en que la politización de los medios de información y las deficientes normas de ética profesional contribuyen al deterioro de la vida democrática⁵⁵.

Los medios de información pueden ser objeto de objetivos políticos manifiestos, que comprometen la ética profesional básica de proporcionar información exacta e imparcial. La verdad es la primera baja de la guerra, pero los medios de información son por lo general las víctimas, no los agresores. Pero no en Rwanda en 1994, cuando la radio, el medio de información más común del país, se utilizó para incitar al genocidio. Los periodistas involucrados ahora hacen frente a cargos de crímenes de lesa humanidad ante el Tribunal Penal Internacional para Rwanda.

Las empresas que controlan los medios de información son negocios y cabe esperar que se comporten como tales. De ahí la creciente tendencia a la «infotainment», la fusión de información y entretenimiento, también considerada una amenaza por muchas personas (figura 3.5). Las empresas que controlan los medios de información también tienen una función cívica como proveedoras de noticias e información. Las tensiones entre ambas funciones nunca podrán eliminarse, y la respuesta a la excesiva influencia empresarial sobre las noticias no puede ser un retorno al control excesivo del Estado. Las soluciones deben combinar la necesidad de responsabilizar a los medios de información y la necesidad de mantenerlos libres. Los medios de información pueden, en realidad, verse libres del control de las empresas y del Estado si sirven al público ante todo y observan altas normas de profesionalismo y ética.

Existe una gama de mecanismos para promover altas normas de profesionalismo y responsabilidad que no depende de controles estatales restrictivos:

- *Comisiones de medios de información independientes.* Entre las pocas comisiones de medios de información independientes cabe citar la Comisión de Medios de Información de Ghana, que está autorizada «a adoptar todas las medidas apropiadas para asegurar el establecimiento y el mantenimiento de las más altas normas periodísticas en los medios de información de masas»⁵⁶. Utilizando una combinación de persuasión moral y buena voluntad profesional, la Comisión se ha pronunciado a menudo contra el abuso de poder por los periódicos y los ha conminado a emitir disculpas y a retractarse. Hasta ahora se ha ocupado de más de 50 casos, y ha resuelto 28 en forma amigable.
- *Sanciones de mercado—votar con la billetera.* El público siempre puede retirar su apoyo a un periódico o medio de información que le ofende y negarse a comprarlo o a mirarlo. El periódico The Herald, de propiedad estatal en Zimbabwe ha perdido más del 40% de sus lectores, de 744.000 en 2000 a 430.000 en 2001, en parte porque la población perdió la fe en su credibilidad. Por el contrario, el Daily News, de propiedad privada, ha aumentado el número de sus lectores de 512.000 en 2000 a 582.000 en 2001⁵⁷.
- *Autorregulación.* La autorregulación incluye las normas profesionales. Los consejos de prensa que examinan las denuncias sobre la actuación de los medios de información son otro elemento fundamental. Los defensores del pueblo (ombudspersons) que mantienen los periódicos en el Brasil, el Canadá, España, los Estados Unidos y el Japón también pertenecen a esta categoría⁵⁸. Se está prestando más atención a la necesidad de mejorar las normas profesionales

mediante códigos de ética, capacitación, educación, y un mayor énfasis en la calidad.

Muchos de los mencionados elementos fueron reunidos en «Media Accountability System» (o M*A*S) de Claude Jean Bertrand, que destaca los mayores esfuerzos realizados por los propios medios de información para elaborar normas éticas, especialmente en debates abiertos con el público. Las tendencias recientes son positivas en esa dirección; hay una nueva disposición de los medios de información para examinar públicamente las cuestiones relacionadas con la ética y la actuación de la prensa. La ética se incluye con más frecuencia en los cursos de capacitación de periodistas. El sistema M*A*S brinda una lección más profunda: que la responsabilidad de los medios de información no proviene únicamente de los medios institucionales. Comienza con la conciencia de un periodista determinado y debe basarse en normas de buena conducta socialmente aceptadas.

PROMOCIÓN DE POLÍTICAS DEMOCRÁTICAS PARA PROFUNDIZAR EN LA PRÁCTICA DEMOCRÁTICA

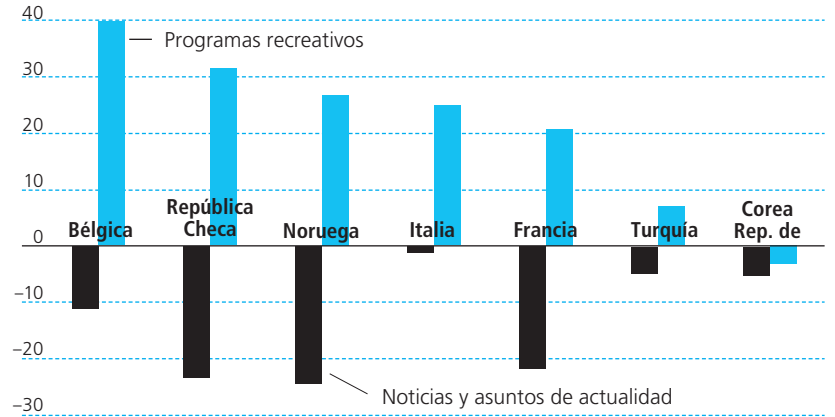
Si bien el fortalecimiento de las instituciones democráticas es esencial, no es suficiente para promover una participación más efectiva de las personas y una adopción de decisiones más sensible por parte de las personas en el poder. Los ciudadanos alerta son los que hacen que funcionen las instituciones y los procesos democráticos. Por lo general, la presión política desde abajo es lo que más contribuye a provocar el cambio. Los avances importantes en el desarrollo humano efectuados en los dos siglos pasados, a saber, la abolición de la esclavitud, el reconocimiento de la igualdad de derechos de las mujeres, el adelanto de la democracia misma, no podían haber ocurrido impulsadas desde arriba. Fue necesario luchar por ellos.

Pese a que mucho se ha escrito sobre los problemas de crear instituciones democráticas, se han analizado mucho menos las políticas democráticas: las luchas de los pobres y de las personas marginadas para que se reconozcan sus derechos y se superen los obstáculos institucionalizados. Esas luchas dependen tanto de que se fortalezcan las libertades civiles, las instituciones de la sociedad civil, y los medios de información libres como de que se fortalezcan las libertades políticas y las instituciones políticas. «Es bien posible tener responsabilidad en... la elevada política del Estado, gobernantes honestos y elecciones libres, y sin embargo mantener una gran injusticia o irresponsabilidad en la profunda política de la sociedad, esto es, en las relaciones entre ricos y pobres, poderosos y débiles»⁵⁹.

FIGURA 3.5

Los medios de difusión públicos se centran más en programas recreativos que en las noticias

Porcentaje del cambio, 1971 a 1996



Fuente: Norris 2000, pp. 107-108.

Una tendencia del decenio pasado ha sido la expansión de la política democrática, con una ola de activismo cívico en todo el mundo, que exigía una mayor responsabilidad de las autoridades gubernamentales y de la empresa privada y las organizaciones multilaterales. Esos agentes de la sociedad civil están utilizando enfoques nuevos e innovadores para que su mensaje sea escuchado, y ampliando su papel de guardianes para controlar a los participantes activos que establecen los programas.

Uno de los ejemplos más significativos es el aumento de la presupuestación responsable y participativa: las iniciativas de la sociedad civil para examinar el gasto público y, en algunos casos, participar en la elaboración de los presupuestos oficiales. Pocas decisiones del gobierno significan tanto para la gente común como las que se adoptan durante la redacción de los presupuestos públicos, especialmente para los pobres que cuentan con los «ingresos públicos», tales como la escuela pública, la atención de salud, las carreteras, el abastecimiento de agua y electricidad. Sin embargo, la gente común por lo general tiene poca intervención en la formulación del presupuesto. En la mayor parte de los países, el proceso presupuestario es casi exclusivamente una prerrogativa de la burocracia y del ejecutivo. El parlamento también participa, pero con frecuencia sólo al final. Y gran parte del proceso está por lo general envuelto en secreto, lo que no tiene paralelo en ninguna otra parte de la adopción de decisiones del gobierno, a excepción de las cuestiones de seguridad nacional.

Pero recientes iniciativas protagonizadas por grupos de ciudadanos para examinar los presupuestos central y local ayudan a que este proceso quede abierto a las voces de los ciudadanos ordi-

Iniciativas de control presupuestario con fines de fomentar la igualdad de género: un instrumento cada vez más popular

Los presupuestos sensibilizados en cuestiones de género son un instrumento nuevo e innovador que facultan a las organizaciones de mujeres y a la sociedad civil para que el gasto público se haga en consonancia con los compromisos nacionales e internacionales para fomentar la igualdad de género. La iniciativa ha cobrado un impulso especial en los últimos años, y se ha multiplicado, extendiéndose a más de 40 países. Estas iniciativas están entrelazadas en el marco de una red global con el apoyo de organismos tales como la secretaría del Commonwealth, el Fondo de las Naciones Unidas para la Mujer y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. Las iniciativas, que constituyen una innovación reciente, se hallan todavía en una fase experimental y pasará tiempo antes de que alcancen un desarrollo completo y den resultados.

¿Qué son los presupuestos sensibilizados en cuestiones de género?

Estas iniciativas presupuestarias no constituyen presupuestos separados para mujeres y muchachas; son más bien un análisis del gasto público enfocado a través del prisma del género. Constituyen medios de asegurar coherencia entre los compromisos sociales para conseguir los objetivos de igualdad de género, como por ejemplo en la educación o en el trabajo, y los recursos que se asignan para tales fines. La cuestión clave es qué impacto surte la política fiscal en la igualdad de género. Si reduce la desigualdad, la aumenta o la deja como está.

Todo comenzó con una iniciativa de activistas en Australia, que instaron al Gobierno a que hiciera evaluar el impacto sobre la igualdad de género y de todos los elementos del presupuesto nacional entre mediados del decenio de 1980 y mediados del decenio de 1990. Muchos otros países adoptaron posteriormente el concepto, a fin de ampliar la participación y la responsabilidad en el presupuesto, especialmente a la luz de los compromisos internacionales para fomentar la igualdad de género.

Distintas iniciativas nacionales

En el último decenio, los defensores de la igualdad de género han recogido la idea de este instrumento de varias maneras. Algunas fueron iniciadas por el Gobierno, como en Australia, otras se deben a la iniciativa de grupos de la sociedad civil, como en Filipinas y Sudáfrica. Y otras iniciativas corrieron a cargo de parlamentarios como un Uganda. La mayoría de tales medidas se centran en el control y la vigilancia,

mientras que algunas se aplican en las fases preparatorias, como en el Reino Unido y en el Brasil. La mayoría tienen un ámbito nacional, pero en algunos casos, como en Uganda, se centran en aquellos niveles locales en donde están más enraizadas las relaciones de género tradicionales y opresivas. Se trata de calibrar el efecto de este nuevo instrumento para estimular una nueva política de participación, desafiando al «poder de la bolsa».

En *Sudáfrica*, la Iniciativa Presupuestaria de la Mujer proporciona a los parlamentarios y otros actores análisis e información para supervisar y criticar los presupuestos gubernamentales. Se trata de una empresa de colaboración entre el grupo de política económica y de género (parte del comité de finanzas del Parlamento) y las organizaciones no gubernamentales de investigación de políticas. Combinando la labor de los investigadores y de los parlamentarios, se asegura a los investigadores de que los resultados de su labor recibirán la atención y el fomento necesario, mientras que los parlamentarios dispondrán de una base sólida para su labor de promoción. Desde el principio, los protagonistas básicos de la iniciativa debían incorporar la participación de otras personas en calidad de investigadores y referencistas. La Iniciativa publicó una serie de libros y, más recientemente, una serie de monografías denominadas *asuntos de dinero*, escritas en un lenguaje para que resultara accesible a una amplia gama de lectores. El Gobierno de Sudáfrica también ha introducido un análisis presupuestario de género en el Gobierno bajo la dirección del Ministerio de finanzas. La combinación de todo lo anterior y las iniciativas de organizaciones no gubernamentales/parlamentarios ha surtido algunos efectos positivos. Por ejemplo, todos los exámenes presupuestarios sectoriales incluyen un análisis de género.

En *Tanzania*, las actividades presupuestarias que tienen en cuenta consideraciones de género se inspiraron en Australia y Sudáfrica. Iniciado mediante un programa de coordinación de asuntos de género de Tanzania, en el seno de una organización no gubernamental, la fortaleza del programa estriba en las alianzas creadas con el Gobierno, en especial con los activistas en pro de la igualdad de género. Combinando la labor de un investigador de la organización no gubernamental con la de un funcionario del Gobierno, la iniciativa ha emprendido o encargado investigación en cuatro ministerios sectoriales nacionales (educa-

ción, salud, agricultura e industria y comercio), en el ministerio de finanzas, la comisión de planificación y en el proceso presupuestario. También ha llevado a cabo investigación en distritos seleccionados.

En *México*, la organización no gubernamental Equidad de Género y el Centro Fundar de Análisis e Investigaciones, una organización no gubernamental de investigación de políticas, ha examinado proyectos presupuestarios de género en sus propios Estados y municipios, evaluándolos a la luz de las experiencias de descentralización y de la transferencia de recursos para su asignación a las partidas presupuestarias locales. Han tratado de hacerlo incorporando la participación de asociaciones de la sociedad civil, funcionarios públicos e instituciones de estadística, y han alentado la celebración de un debate público sobre las decisiones presupuestarias locales.

En *Filipinas*, la Comisión Nacional del Papel de la Mujer Filipina, órgano encargado de las cuestiones de género, proporciona asistencia técnica a varios organismos gubernamentales para elaborar sus planes y presupuestos de género y desarrollo, y supervisar la asignación del 5% de los presupuestos de todos los organismos gubernamentales para dichas actividades.

La iniciativa en *Uganda* la encabezó el Foro para la Mujer en la Democracia (Fowode), una organización no gubernamental establecida por parlamentarias, que tiene vinculaciones firmes con grupos de intereses especiales en el parlamento. Agrupa a las personas que ocupan sitios reservados para la mujer, incapacitados, jóvenes y trabajadores, además de mujeres que han obtenido sitios de libre elección y su labor va más allá de la vigilancia de las asignaciones y procesos presupuestarios, a fin de examinar el impacto de todos los gastos e ingresos, y tratar de alentar el aumento de la participación y la transparencia en los procesos oficiales.

En el *Reino Unido*, desde mediados de 1990, el grupo presupuestario de mujeres, un grupo extragubernamental de activistas, ha presentado oficialmente un documento de consultas presupuestarias en noviembre de cada año, en que se esbozaban las políticas principales y se proponen cambios al Ministerio de Hacienda del Reino Unido. La iniciativa del grupo presupuestario de mujeres se centra en los impuestos y prestaciones más que en los gastos, ya que afectan a una proporción más amplia de la población británica que en los países en desarrollo, y estas presentaciones oficiales tienen potencial de servir de insumos sustantivos para la fase de formulación del proyecto.

narios. Muchas de estas iniciativas comienzan con verificaciones sociales de cuentas o evaluaciones de resultados, análisis que despiertan preocupación acerca de las prioridades de gastos y la malversación de fondos. Estos esfuerzos ayudan algunas veces a anular decisiones oficiales. En Israel, el gobierno propuso severas reducciones en gastos sociales en 1998. El Adva Centre, una organización imparcial de análisis de política, orientada hacia la acción evaluó las posibles consecuencias de esta reducción de gastos. Como resultado, una amplia coalición presionó al gobierno, y se retiraron las reducciones en atención y cuidado de los niños y en materia de pensiones, se preservó la atención sanitaria universal y se redujeron las restricciones en el capítulo de horas de enseñanza y asistencia en concepto de vivienda.

En Rajasthan, en la India, una organización popular llamada Mazdoor Kisan Shakti Sangathan (MKSS, o Asociación del poder de los trabajadores y los agricultores) inició una campaña en 1988 para asegurar salarios mínimos a los trabajadores gubernamentales de lucha contra la sequía. Pronto se hizo aparente que el origen de los bajos salarios se debía a la corrupción. La MKSS analizó las cuentas del gobierno y descubrió que las autoridades locales estaban presentando a los gobiernos central y estatales facturas muy superiores a lo que se pagaba a los trabajadores. Para combatir ese y otros fraudes, incluidas las estimaciones infladas de proyectos de obras públicas y el uso de materiales de mala calidad, las investigaciones de la MKSS impulsaron a los organismos estatales a fiscalizar los gastos y a exigir que todas las cuentas de las aldeas se examinaran en reuniones de aldea, abiertas a la participación de todos.

Esos nuevos tipos de participación popular se están difundiendo en todo el mundo, a medida que los grupos de la sociedad civil van más allá de las denuncias y las protestas para ocuparse de funciones de control que normalmente incumben a las instituciones estatales. El movimiento Poder Ciudadano de la Argentina vigila el funcionamiento interno de los partidos políticos, función que anteriormente correspondía exclusivamente a los organismos estatales. Además, el movimiento está obligando a efectuar cambios mediante una mejor aplicación de las normas y los reglamentos existentes, la reforma institucional y el aumento de la transparencia y la vigilancia.

Tales iniciativas han conducido a la presupuestación mediante la participación, una participación pública más sistemática e institucionalizada en la preparación de los presupuestos. En 1989, Porto Alegre (Brasil) comenzó un proceso por el que se permite a los ciudadanos participar en la preparación de los presupuestos municipales. En los siete primeros años el proceso tuvo como resultado notables aumentos en el gasto

RECUADRO 3.13

Tecnología y el poder de la gobernabilidad electrónica

De Asia a Europa, América Latina y África, los gobiernos están adaptando maneras más innovadoras de interactuar con los ciudadanos adaptando muchas prácticas del comercio electrónico. Bien sea los 2 millones de suscriptores a la lista de correo electrónico del primer ministro japonés o las consultas en línea patrocinadas por el gobierno en toda Europa y Australia, la Internet está alentando una interacción ciudadana más directa con los representantes elegidos.

Los beneficios de la gobernabilidad electrónica, a efectos de la facilitación de servicios públicos, también han comenzado a extenderse a los países en desarrollo. En el Estado Indio de Karnataka, los agricultores pueden descargar registros de la tierra e información conexas de quioscos de información de RTC (Registro de Derechos, Tenencia y Cultivo). En los Emiratos Árabes Unidos, el proyecto de tribunales de Dubai ha establecido un sistema en línea completo para el seguimiento y control de los casos, desde que se incoa el procedimiento hasta la decisión final. En Chile un proyecto gubernamental electrónico permite a los pobres solicitar en línea vales y subsidios de vivienda –evitando el tiempo, los gastos y el papeleo que presupondría tener que presentar la solicitud personalmente en las oficinas del Ministerio de Vivienda, que están ubicadas únicamente en las ciudades importantes.

La Internet también ha hecho aumentar la transparencia y ha denunciado la

corrupción en departamentos gubernamentales. Los sitios anticorrupción en la web están proliferando dentro y fuera del gobierno, inspirados por esfuerzos tales como el Respondanet (www.respondanet.com), de América Latina que enlaza a profesionales, funcionarios gubernamentales y ciudadanos interesados en el uso adecuado de los fondos públicos.

Con los 500 millones de usuarios de la Internet actuales, que se espera que aumente hasta casi 1.000 millones en 2005, los gobiernos deben ampliar la gestión electrónica de los asuntos públicos en beneficio de todos los ciudadanos, por lo menos en aquellos sectores que el tiempo y la financiación requeridos resultarían de otro modo prohibitivos:

- Anunciar todas las reuniones públicas en línea de una manera sistemática y fidedigna.
- Utilizar formularios de observaciones, estudios en línea y grupos temáticos a fin de obtener los insumos requeridos para un genuino gobierno electrónico. En Sudáfrica, los ciudadanos pueden examinar en línea las propuestas de política y formular observaciones incluso antes de que una cuestión de política llegue a la fase de documento verde y redacción.
- Celebrar consultas en línea entre el gobierno y los ciudadanos. Para que surta un impacto real en la elaboración de políticas dichas consultas deben estar bien estructuradas.

Fuente: (www.unpan.org/egovernment2.asp), Nua Internet Survey (March 19,2000), Newsbytes (March 14,200), (www.publiscus.net/articles/future.html), Roadmap for E-Government in the Developing World (Pacific Council on International Policy and Council on Foreign Relations, April 2002), (www.pacificcouncil.org/pdfs/e-gov.paper.f.pdf).

en desarrollo humano para los pobres: el porcentaje de familias con acceso a servicios de agua aumentó del 80% al 98%, el porcentaje de personas con acceso a servicios de alcantarillado subió del 45% al 85% y el número de niños matriculados en la escuela pública se duplicó⁶⁰. Este enfoque ha sido repetido en unos 100 municipios en el Brasil. Además, más de 40 países han utilizado la presupuestación participativa para fomentar un gasto público que tenga en cuenta las cuestiones de género (recuadro 3.12).

La presupuestación mediante la participación demuestra que incluso el velo de complejidad técnica que ha protegido a los presupuestos de posibles interrogantes puede levantarse una vez que los grupos de ciudadanos disponen de tiempo, capacidad y acceso a la información. Esas experiencias son ejemplos de las nuevas tendencias en la participación de la población,

Funcionamiento de la democracia participatoria: redacción de la nueva Constitución de Tailandia

En la redacción de la nueva constitución de Tailandia, las organizaciones de la sociedad civil insistieron en tener la oportunidad, que les fue concedida, de aportar insumos sustantivos. La Asamblea encargada de redactar la Constitución era en sí misma un órgano participatorio, con 99 miembros, 77 de los cuales representaban a las diferentes provincias del país.

Las organizaciones de la sociedad civil ofrecieron sugerencias en dos ocasiones a la asamblea. Además 28 organizaciones de apoyo a la democracia se reunieron regularmente a principios de 1997 para formular proyectos de resolución sobre la nueva constitución. Otro conjunto de recomendaciones fue publicado conjunta-

mente por las redes principales de organizaciones no gubernamentales, organizaciones privadas, el Comité de Coordinación sobre Desarrollo Rural (organización no gubernamental de 300 miembros), las 28 organizaciones de defensa de la democracia, el Grupo de Reforma Política y Sociedad Civil, la Red de la Mujer y la Constitución, la Organización del Trabajo de Tailandia y el foro popular regional para la constitución.

Estas iniciativas fueron complementadas con otras que ampliaron el debate sobre la nueva constitución mediante campañas en los medios de comunicación y audiencias públicas organizadas en Bangkok y en todas las provincias.

Fuente: PNUD 1999d.

desde cómo influir sobre los programas y la vigilancia mediante la protesta hasta una mayor participación en los procesos de adopción de decisiones mediante la colaboración. De esa manera, esas nuevas formas de participación están reforzando las instituciones democráticas. Los debates electrónicos sobre gobernabilidad constituyen un cauce nuevo e incipiente para que la población participe en la vida política, alentando un diálogo más directo entre los ciudadanos y los representantes elegidos (recuadro 3.13).

Las demandas populares de mayor responsabilidad ya no están limitadas por las fronteras estatales o nacionales. Como se examina en el capítulo 5, la integración económica mundial ha reforzado el poder y la influencia de los protagonistas mundiales, es decir, las organizaciones intergubernamentales tales como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional, la Organización Mundial del Comercio y las empresas mundiales. Esas instituciones mundiales y sus normas regulan aspectos importantes de las políticas económicas nacionales y tienen enormes repercusiones sobre la vida de la población, creando una brecha mundial-nacional en la participación y la responsabilidad democráticas.

Las redes de la sociedad civil mundial se están ocupando de colmar esas brechas, no siempre con éxito. Para ello, cuentan con la ayuda de la Internet, con la que es posible crear redes oficiales de organizaciones no

gubernamentales, así como redes menos estructuradas de individuos y organizaciones que pueden movilizar rápidamente la acción colectiva. Por ejemplo, gracias a una campaña de Rain Forest Action y Greenpeace, Home Depot, la mayor tienda mundial de venta de madera al por menor, dejó de comprar madera proveniente de bosques en peligro de extinción y de proveedores dedicados a la tala no sostenible. La característica principal de esta iniciativa fue que movilizó a cientos de organizaciones ambientales y grupos populares⁶¹.

Hoy abundan muchas de tales acciones. Si no fuera por la Internet, esas organizaciones y grupos populares seguirían aislados, ocupándose de actividades dispersas. En el Capítulo 5 se examina con más detalle la forma en que esa acción pública mundial se ha convertido en una verdadera fuerza en la gobernabilidad mundial, proporcionando controles y contrapesos para las empresas, los gobiernos y las organizaciones intergubernamentales, y alcanzando logros importantes para el desarrollo humano.

Esas actividades autónomas ofrecen una enorme promesa porque representan un cauce más directo de responsabilidad, desafiando las restricciones convencionales sobre la acción social, que por lo general exigen pasar por instituciones de fiscalización establecidas. Pero al dejar de lado las convenciones, también se plantean difíciles cuestiones de responsabilidad y gobernabilidad. En particular, la capacidad de esas redes mundiales de imponer costos abultados e inmediatos a las reputaciones de los protagonistas públicos y privados tiende a oponerse al concepto de proceso legal establecido. Los criterios para sopesar la información, por lo general, son vagos y objeto de cambio sin aviso previo, y el alcance de la información errónea maliciosa es enorme.

Esas y otras inquietudes sobre los papeles y responsabilidades de los protagonistas de la sociedad civil han creado una demanda para que esos grupos sean públicamente responsables de sus actividades, demanda que muchos de ellos están tratando de atender. Las organizaciones no gubernamentales de Etiopía han adoptado códigos de conducta para autorregularse con eficacia. Los códigos subrayan la importancia de la transparencia y la responsabilidad y la necesidad de asegurar que sean auténticamente representativas de las personas a las que afectan.

La expansión del espacio político y cívico para la participación social popular es fundamental para profundizar la democracia y establecer una gobernabilidad democrática. La responsabilidad de asegurar la expansión de ese foro cívico incumbe tanto al estado, para prote-

ger las libertades civiles y políticas, como a los miembros de la sociedad que participan en ese ejercicio y lo vigorizan. En el último decenio, 68 países firmaron el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, casi el doble de los que lo habían firmado en los 25 últimos años. Pero 39 países todavía no lo han firmado⁶². Garantizar las libertades políticas y civiles básicas es un primer paso, pero muchos países restringen las actividades de los sindicatos, las organizaciones profesionales y las organizaciones no gubernamentales. Por ejemplo, es posible prohibir a una organización no gubernamental porque tenga objetivos políticos. Y como ya se observó, en muchos países los medios de información no pueden expresar su desacuerdo o no tienen la difusión adecuada.

No puede decirse que el activismo político haya fracasado, únicamente porque sus actividades no han provocado cambios. Algunas iniciativas han de fracasar, igual que todos los candidatos a excepción de uno van a perder una elección. Lo importante en las democracias es la difusión de la práctica democrática, en la que los individuos pueden expresar sus opiniones, influir en las decisiones y vigilar el cumplimiento de los compromisos, tanto a nivel nacional como internacional. El enfoque singular adoptado por Tailandia para redactar su constitución es un ejemplo de ese tipo de democracia basada en la participación (recuadro 3.14).

PROFUNDIZACIÓN DE LA DEMOCRACIA PARA EL DESARROLLO HUMANO

El fortalecimiento de la responsabilidad es fundamental para un proceso más amplio de implantar valores, prácticas y principios democráticos en todos los aspectos de la sociedad, a fin de construir democracias sólidas y durables que incluyan a todos los ciudadanos, que respondan a la gente común y sean responsables ante ella. Pero la brecha entre la aspiración y la práctica democrática es amplia, tanto en las democracias de larga data como en las nuevas. La subrepresentación de la mujer, el descuido de las minorías, militares y administración pública irresponsables y poco transparentes son problemas comunes. El notable experimento en consultas públicas sobre el estado de la democracia realizado por Costa Rica ilustra muy bien este aspecto (recuadro 3.14).

Los déficit democráticos pueden significar una ciudadanía sin contenido real. La población no tiene derechos plenamente iguales porque las constituciones no los garantizan o porque las instituciones administrativas no los hacen cumplir. Y cuando hay un desfase entre las normas y los derechos, éstos no se respetan,

RECUADRO 3.15

Costa Rica: los ciudadanos verifican la calidad de la democracia

La verificación por parte de los ciudadanos de la calidad de la democracia fue un proceso sistemático de deliberación y análisis públicos que tuvo lugar en Costa Rica en el período 1998-2001. Bosquejó el modo en que la democracia funciona cotidianamente para el ciudadano medio, identificando aquellos aspectos en que la vida se acerca a sus aspiraciones democráticas y aquellos otros en que se produce un déficit.

El proceso definió en primer lugar las normas para evaluar la calidad de la democracia, es decir un conjunto de aspiraciones democráticas compartidas. Un grupo de costarricenses eminentes –políticos, académicos, dirigentes patronales y otros– se creó para tales efectos, reforzados por encuestas y consultas de grupo. Se complementó con investigaciones sobre el terreno en que intervinieron más de 50 investigadores que reunían evidencia empírica, y los grupos de ciudadanos compararon esa evidencia con los estándares establecidos utilizando una metodología objetiva.

El ejercicio concluyó que las personas no evalúan la calidad de la democracia como un conjunto uniforme. En vez de ello, utilizando la metáfora del accidentado territorio de Costa Rica, subrayaron marcados contrastes entre diferentes partes de la vida democrática. Entre los puntos más altos figuran la calidad del sistema electoral y el examen constitucional de las políticas públicas. Entre los valles figuran los gobiernos locales. Los puntos deficientes son la falta de participación ciudadana en las organizaciones sociales y políticas y en las políticas públicas, amplias prácticas de clientelismo en los programas de política social y un trato deficiente de los ciudadanos a manos de los burócratas.

Al investigar las aspiraciones democráticas, el ejercicio de verificación puso de relieve una impor-

tante visión. Para los costarricenses, la democracia es algo más que un régimen democrático. Aunque las elecciones y la libertad figuran en el núcleo de la democracia, la mayoría de las personas también cree que la democracia es un modo de ejercer el poder político en la vida cotidiana. En otras palabras, la democracia es un régimen político que requiere una clase especial de Estado: un Estado que protege los derechos humanos, asegura la rendición de cuentas y el estado de derecho y trata a los ciudadanos con justicia y respeto. Los ciudadanos ven a la democracia como una manera de organizar la sociedad para que las personas no sufran desigualdades extremas que impidan el ejercicio de su ciudadanía.

El estudio también identificó marcadas diferencias subnacionales en la calidad de la vida democrática, recalando la importancia de ir más allá de los enfoques convencionales del Estado-nación de la democracia. Estas conclusiones exigen una atención renovada de la importancia que tienen las desigualdades sociales y económicas y la participación política.

El ejercicio de verificación ya ha dejado impronta. La propuesta del Gobierno de una reforma administrativa, incluye un capítulo sobre el derecho de los ciudadanos que se basa en gran medida en las conclusiones del ejercicio sobre el trato deficiente que sufren los ciudadanos a manos de los funcionarios. También ha ayudado a las cámaras de empresarios y sindicatos a efectuar un nuevo intercambio de pareceres sobre la cuestión controvertida de la libertad de organización en las empresas privadas. Además, el ejercicio de verificación está inspirando a otros países a llevar a cabo otros ejercicios similares.

Fuente: Vargas Cullell 2002; O'Donnell 1999; 2001; Proyecto Estado de la Nación 2001.

como ocurre a menudo en la discriminación contra la mujer.

Los democráticos realistas dicen que eso es lo que cabe esperar de la democracia representativa, que es ante todo un sistema de competición política, no previsto exclusivamente para habilitar a los ciudadanos, generar una participación elevada o directa en los asuntos del gobierno o producir justicia económica y social. Y, por cierto, la democratización no garantiza la justicia social, como tampoco garantiza el crecimiento económico, la paz social, la eficiencia administrativa, la armonía política, los mercados libres o el fin de las ideologías. Pero las instituciones, las prácticas y los ideales de la democracia tienen la capacidad de desafiar la concentración del poder político y de impedir el surgimiento de la tiranía. Es así como desempeñan un papel fundamental en establecer una verdadera gobernabilidad, que sea tanto por el pueblo como para el pueblo.