

## **XII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública**

**Santo Domingo, República Dominicana  
30 de octubre - 2 de noviembre 2007**

### **El Poder Legislativo en América Latina: Agente de Cambio en Materia de Transparencia**

Delia M. FERREIRA RUBIO  
Buenos Aires, Argentina

#### **I. La imagen de los congresos**

Los congresos son actores clave en los procesos de transparencia. En primer lugar, por la función que desempeñan en los procesos de decisión de políticas públicas y en segundo lugar porque son el órgano representativo por excelencia.

Uno de los principales obstáculos con los que tropiezan los Legislativos, particularmente en América Latina es el desprestigio y la desconfianza con que son percibidos y valorados por la sociedad. Los datos del *Latinobarómetro* 2006 señalan que el nivel promedio de confianza (*Mucha confianza* y *Algo de confianza*) en el Congreso es de 27%, mientras la confianza en los partidos políticos es de 22%. Desde hace una década estas dos instituciones fundamentales para la democracia registran los niveles más bajos de confianza en comparación con el resto de instituciones políticas y sociales.

Ese desprestigio está basado, a nuestro juicio, en tres factores principales. En primer lugar, la imagen de corrupción que afecta a los congresos. En muchos casos, la percepción se vincula más con un problema de imagen que con la existencia real de conductas corruptas en el congreso; sin embargo el efecto deslegitimante es igual de poderoso. El *Barómetro Global de Corrupción de Transparency International* en 2006 muestra, como ya había sucedido en los 2 años anteriores, que las instituciones percibidas como más afectadas por la corrupción son los congresos y los partidos políticos. Ello es así, a pesar de que, si se pasa revista a los casos de corrupción denunciados en los últimos dos años en los países de la región, se advierte que la mayoría están vinculados con la acción de funcionarios del área del Poder Ejecutivo y que los casos que han involucrado a parlamentarios son los menos (Brasil podría ser la excepción en este aspecto).

A pesar de este hecho, la ciudadanía hace foco en el congreso porque la visibilidad de la actividad del congreso es mayor y porque el Legislativo es la arena de la discusión y el debate. Insistimos en que los congresos en América Latina enfrentan, entre otros, un serio problema de imagen. Ese problema no se relaciona con la corrupción, sino con la propia naturaleza de la función legislativa, con los problemas de acción colectiva que tienen los cuerpos colegiados y que no afectan al Poder Ejecutivo y con un desconocimiento por parte de la ciudadanía de la función política y orgánica del congreso, lo que genera además un problema de expectativas.

La ciudadanía percibe como “pérdida de tiempo” la actividad esencial de los parlamentos: reuniones, debates, discusiones, acuerdos, consensos. Es frecuente escuchar que los ciudadanos se quejan: “-*No se ponen de acuerdo. Se la pasan discutiendo en lugar de solucionar nuestros problemas*”. Sin embargo, cuando se logra acordar entre bancadas de distintos grupos políticos, se sospecha casi automáticamente sobre la legitimidad del acuerdo y se piensa que “*Algo les habrán dado...*”.

Por otra parte, algunas de las estrategias parlamentarias son percibidas incorrectamente por la ciudadanía. Un claro ejemplo es el de la estrategia en torno al *quórum*. Dar o no dar quórum es una herramienta absolutamente legítima en todo cuerpo colegiado, que permite influir en el proceso de toma de decisión. Sin embargo, cuando un grupo parlamentario no da quórum para una sesión, la reacción de la ciudadanía –muchas veces incentivada por la prensa- es: “*No trabajan! No hacen nada! Tienen que ir un día a sentarse en sus bancas y faltan*”.

Existe en las sociedades latinoamericanas un desconocimiento de la función legislativa. En efecto, en muchos de nuestros países, los ciudadanos creen que los legisladores deben cumplir una función de mediadores y facilitadores de gestión. En el trabajo de una oficina legislativa una buena parte del tiempo se destina a tratar de satisfacer pedidos que tienen que ver, muchas veces, con la falta de respuesta de los órganos de la administración con relación a las demandas de la gente (remedios, turnos en hospitales, entrevistas, becas, y un largo etcétera). Esa no es la función de un legislador, sin embargo se ejerce una importante presión social a favor del modelo legislador-gestor influyente. Paradójicamente, cuando se conocen estas gestiones, la percepción de la sociedad es que se trata de la asignación corrupta de favores.

Otro factor importante en la pérdida de confianza de la sociedad en sus representantes en el Legislativo se vincula con el fenómeno de concentración de poder en la Presidencia, que caracteriza marcadamente a los gobiernos de la región. En efecto, las democracias latinoamericanas se aproximan cada vez más al modelo de democracias delegativas, en las que prolifera el recurso al gobierno por decreto, aumenta la delegación legislativa en el Poder Ejecutivo y la acción de gobierno se caracteriza por un modelo decisionista y poco deliberativo. Este modelo de concentración de poder en la Presidencia – el hiperpresidencialismo- responde también a un reclamo de celeridad en las soluciones y de respuesta a las emergencias sociales, económicas o políticas. Cuando este tipo de solución

rápida es valorado por la sociedad, la contracara es el desprestigio de cualquier institución que por su propia lógica interna, sea más lenta y deliberativa para la toma de decisiones.

A esta altura es indispensable hacer algunas precisiones sobre lo que entendemos por corrupción. Corrupción es la utilización en beneficio personal de los recursos estatales. Pero esta referencia a los recursos estatales no se limita a los recursos económicos o de infraestructura, sino a la utilización de la competencia decisional de los funcionarios; así, aunque se no malversen fondos públicos, ni se obtengan beneficios personales del trabajo de los empleados públicos, también implica corrupción la adopción de decisiones en función de beneficios o favores recibidos o futuros, y no fundadas en el bienestar general o el cumplimiento de los deberes del funcionario público.

Más allá de los problemas de imagen y de percepción, es evidente que la corrupción real puede aparecer en los Legislativos. En efecto, se han conocido casos de utilización de los recursos estatales en beneficio personal (uso de pasajes oficiales para viajes personales, uso de franquicias postales con fines electoralistas, utilización de espacios públicos para funcionamiento de oficinas particulares, cargo de gastos –comunicación, servicios de personal- al presupuesto general en caso de actividades privadas, etc.). También se han registrado algunos casos en que sectores interesados –o el propio gobierno de turno- han “comprado” decisiones del Legislativo.

En el caso de la “compra de decisiones”, la vulnerabilidad de los congresos a las incentivos de corrupción dependen, en parte, del régimen de gobierno y del sistema de partidos. El parlamento, a nuestro juicio, es menos susceptible de colonización o captura que el Poder Ejecutivo o las áreas de la administración. Ello es así por el carácter colectivo de la institución que impone la convergencia de una serie de voluntades para lograr las mayorías necesarias para aprobar una ley. No ocurre así en el Ejecutivo o en la administración donde basta “comprar” la voluntad del funcionario competente para adoptar la medida buscada. En general, cuando se trata de “comprar” una ley, el trato corrupto debe ampliarse a muchas personas, la “ventaja” en este caso es que el universo de vulnerables es mayor. En efecto, si existe una delegación legislativa en algún funcionario de la administración, el universo de vulnerables relevantes se reduce a uno, o a unos pocos.

Si un solo funcionario tiene el poder discrecional y es vulnerable a la corrupción será más fácil conseguir su firma, que el voto de una mayoría parlamentaria. Por este motivo, en contextos de democracias delegativas, decisionismo e hiperpresidencialismo, disminuyen los incentivos para la corrupción en el congreso, en relación directamente proporcional a la pérdida de peso político en el proceso de toma de decisiones. Pero, simultáneamente aumenta significativamente la vulnerabilidad de la administración y el Ejecutivo y se facilita la compra de decisiones, ya que puede bajar el costo total y, al haber menos involucrados, disminuyen los riesgos.

La vulnerabilidad de los parlamentos dependerá también de su conformación partidaria y de las características de la organización interna de cada grupo. En algunas circunstancias, para poder “comprar” una decisión legislativa bastará recurrir a aquellos

parlamentarios que tengan poder de arbitraje o de veto, en la medida en que se pueda prever una votación cercana a la mayoría necesaria. Así, si en el normal desenvolvimiento del proceso deliberativo se advierte que para la aprobación de una medida legislativa sólo hace falta "capturar" algunos votos, los legisladores que puedan aportarlos estarán en una posición más vulnerable a los intentos de captura. Esto demuestra que no sólo los bloques parlamentarios más numerosos pueden ser objeto de influencia.

Otro elemento a considerar es la cohesión y disciplina de los grupos o bloques partidarios. La centralización de las decisiones sobre la posición que el grupo asumirá en las votaciones puede aumentar la vulnerabilidad frente a la corrupción, mientras que la atomización del grupo parlamentario exigirá un proceso de negociación más amplio y personalizado. Por fin, en algunos parlamentos existen poderosos *caucus* transversales a los alineamientos partidarios que son los que pueden determinar el resultado de una votación. En estos casos, el proceso de captura se concentrará y centralizará en este *caucus* multipartidario.

## **II. Legisladores más transparentes**

La transparencia es un concepto político que ha ganado carta de ciudadanía en la agenda pública de muchos países en vinculación directa con la difusión de información, la apertura y la publicidad. Sin embargo, el concepto de transparencia como herramienta anticorrupción excede ese significado. En un sentido amplio, la transparencia se refiere a la integridad como principio ordenador de la conducta pública, lo que supone la existencia de una serie de deberes de idoneidad, honestidad, probidad, rendición de cuentas y legalidad, entre otros.

Entendida así, la transparencia encuentra fundamento en la lógica propia de la relación de representación. En efecto, tener el poder de decidir por otro trae aparejada la obligación de rendir cuentas y la asunción de la responsabilidad. Esto que es elemental en el ámbito privado de la representación, se ha ido perdiendo de vista en la relación de representación pública en relación directamente proporcional al acento en la idea de una delegación acrítica y carente de parámetros objetivos de orientación y control de los votantes hacia los representantes y funcionarios públicos, en general.

La transparencia cumple una función esencial en la lucha anticorrupción, ya que al crear estándares objetivos y verificables de conducta y ampliar la exposición pública de la gestión pública, aumenta los costos y riesgos de la corrupción, desactivando los incentivos que un ambiente de opacidad y discrecionalidad crean en ese sentido. Por otra parte, la transparencia favorece el control de gestión en varias direcciones: de los ciudadanos, los medios y la sociedad civil organizada sobre los dirigentes; del Legislativo sobre el Ejecutivo y la administración, y de los partidos sobre aquellos dirigentes que están en la función pública.

Para poder auditar se necesitan esencialmente dos insumos: parámetros objetivos e información. La transparencia en la función pública contribuye en ambas direcciones. Sin embargo, esto no basta para mejorar los niveles de transparencia; es necesario contribuir a generar ciertos cambios culturales en los círculos políticos y en la sociedad en general. La actual tendencia a “juridizar” los que tradicionalmente fueron principios morales o virtudes cívicas responde a la necesidad de subsanar, por imperio de la ley, la ausencia de ciertos consensos éticos fundamentales. La reconstrucción auténtica de esos consensos en la sociedad resulta complemento indispensable en las medidas de política pública pro-transparencia.

El tema de la imagen de los congresos es importante porque sólo construyendo –o deberíamos decir “reconstruyendo”- su imagen pública, los Legislativos podrán asumir en plenitud y con legitimidad social su rol como agentes de transparencia. La transparencia funciona, así, como herramienta para la recuperación del prestigio social del congreso y como tarea y objetivo de los congresos en la elaboración, seguimiento y auditoría de políticas públicas. La síntesis podría ser: “la transparencia bien entendida comienza por casa”.

Los congresos como agentes de transparencia deben comenzar por generar normas y prácticas de transparencia que se apliquen a los propios legisladores. Acorde con el sentido que hemos dado al concepto de transparencia, habrá que desarrollar dos líneas de acción. Una primera vinculada con la generación de reglas internas de integridad y la segunda orientada a aumentar la publicidad, la apertura y el acceso a la información sobre la acción legislativa individual.

En cuanto a la **transparencia-integridad**, existen una serie de herramientas y acciones que pueden contribuir a elevar los estándares éticos de los legisladores. Entre ellas, pueden mencionarse las siguientes:

**a) Códigos de Ética Parlamentaria.**

Los Códigos de Ética surgen como respuesta a la ausencia de consensos morales básicos que generen reglas de acatamiento autónomo. Parecería innecesario recordar en un código de ética que el legislador debe comportarse honestamente, no abusar de su posición, resolver en vista del interés general, evitar el nepotismo y el amiguismo, etc. La formulación de estos Códigos apunta a levantar el estándar ético de los parlamentos por la vía de “juridizar” ciertas normas morales. Al mismo tiempo, los Códigos de Ética ofrecen parámetros objetivos para juzgar las conductas de los legisladores, disminuyendo así –aunque no eliminando por completo- los riesgos de la utilización partidista de herramientas de control intraparlamentario (suspensión, desafuero, expulsión).

**b) Comisiones de Ética Parlamentaria**

La adopción de códigos de Ética es acompañada generalmente por la constitución de un órgano de investigación y análisis de la conducta de los legisladores que pueden constituir casos de conflictos de interés o de violación de los principios éticos. Estos organismos - integrados por los propios parlamentarios, para resguardar la función legislativa de presiones externas y no afectar los privilegios parlamentarios- suelen actuar como mecanismos de

asesoramiento respecto al cuerpo legislativo, aconsejando en su caso la aplicación de sanciones que, como decisión final queda a cargo del pleno del órgano legislativo.

### **c) Declaraciones patrimoniales**

La exigencia de presentar declaraciones del estado patrimonial del legislador (y, en muchos países, de su cónyuge y los hijos menores) responde a la necesidad de preconstituir prueba en caso de un supuesto enriquecimiento ilícito, y al mismo tiempo apunta a develar posibles conflictos de interés de corte económico/financiero.

La publicidad de estas declaraciones es la regla en materia de transparencia, aunque se debe reconocer que, en algunos países las leyes las hacen accesibles exclusivamente a los jueces, en el caso de la existencia de una investigación judicial sobre el legislador. El debate en torno a la publicidad de estas declaraciones patrimoniales se vincula a un conflicto de derechos entre el derecho de acceso a la información y el derecho a la privacidad. En el caso de los legisladores la balanza parece inclinarse claramente a favor de la publicidad; con respecto a los familiares, por el contrario, las normas suelen restringir la publicidad de la información, aun cuando se exija su registro.

### **d) Regulación de los conflictos de interés**

Cuando el interés personal del legislador aconseja una solución y el interés público aconseja otra, se produce un conflicto de interés que puede afectar el proceso de toma de decisión de los legisladores, comprometiendo la legitimidad o incluso la legalidad de la decisión.

Los conflictos de interés incluyen, pero no se limitan al tema económico. Es frecuente en los parlamentos de la región encontrar legisladores que además de la representación política, ejercen una representación sectorial (profesional, empresarial, gremial) que pueden colisionar en las decisiones referidas a algunos temas.

Frente al problema del conflicto de intereses las normas sobre conducta parlamentaria adoptan alguna de las siguientes opciones:

- evitar *ab initio* el problema estableciendo una serie de incompatibilidades o prohibiciones para quien ocupa el cargo;
- transparentar los intereses que pueden afectar la decisión del legislador, como forma de incentivar el control de la ciudadanía como motor de la responsabilidad política, aumentando los costos políticos de una decisión influenciada claramente por ese interés particular en conflicto.

En lo que se refiere a la **transparencia-publicidad**, las modernas tecnologías de la información favorecen la apertura de canales de comunicación entre los legisladores y los ciudadanos. Estos canales no requieren de la acción colectiva del cuerpo parlamentario y pueden fácilmente instrumentarse por iniciativa personal de los legisladores. El objetivo de estas medidas es facilitar el acceso a la información y agilizar la comunicación entre

representados y representantes. La idea de la rendición de cuentas -implícita en toda relación de representación- es el fundamento de este tipo de instrumento. En este sentido, es importante destacar que la rendición de cuentas de un representante no se agota en dar cuenta de lo que se hace con los recursos económicos del presupuesto público que maneja o tiene a su disposición, sino que incluye el dar cuentas sobre la gestión y acción públicas.

Algunas de las estrategias posibles incluyen:

- Creación en internet de una página personal del legislador, ya en el servidor general del congreso, ya en forma independiente
- Adopción de mecanismos de contacto con ciudadanos, generando cierta rutina de visitas o audiencias en los distritos,
- Difusión de información sobre proyectos presentados, discursos, intervenciones en la prensa, trabajo en comisiones
- Difusión del sentido del voto del legislador en cada tema relevante (por lo menos todos los proyectos de ley) tratados por el congreso
- Generación de espacios virtuales para discusión y aportes de los ciudadanos (foros, buzones, blogs, etc.)

Aunque parezca una verdad de Perogrullo, la clave de éxito de esta estrategia de transparencia-apertura reside en que los canales de comunicación y publicidad abiertos se mantengan activos y actualizados. Nada más contraproducente que habilitar este tipo de canal de comunicación y dejarlos estancados en el tiempo, o sin contenido, o carentes de reacción frente a los insumos ciudadanos.

### **III. Congresos más transparentes**

En América Latina estamos acostumbrados a ver a los congresos, sede de la representación ciudadana por excelencia, rodeados por barreras y custodiados por policía. La regla es que acceder simplemente a la sede del parlamento, a las reuniones de sus comisiones, o a las sesiones del pleno es una tarea casi imposible para un ciudadano común. Es, sin duda, una situación paradójica, si se piensa en términos de la relación de representación. Algo anda mal si es necesario proteger a los representantes de sus representados y para hacerlo hay que esconderlos y custodiarlos.

Los congresos deben abordar prioritariamente el problema de su imagen institucional ya que ésta repercute directamente en la valoración política de la sociedad. Las herramientas de transparencia aportarán parte de la solución y además generarán presión sobre el propio congreso para mejorar sus prácticas políticas ya que, a más transparencia, mayor escrutinio por parte de la ciudadanía.

Un programa completo de transparencia en el Congreso debe adaptarse a las circunstancias particulares de cada país, pero en general debería incluir las siguientes acciones:

### **a) Mecanismos de apertura**

El público accede, generalmente a través de los medios, a ver exclusivamente la faceta conflictiva y agonal de la actividad legislativa. Obviamente es más noticia mostrar a los legisladores intercambiando golpes de puño y sillazos, que intercambiando ideas. Los congresos deben generar mecanismos de apertura que muestren y hagan accesible al público la labor permanente de los parlamentos, no sólo de los legisladores, sino de los equipos técnicos.

Es imposible recuperar prestigio si lo único que se muestra son las sesiones maratónicas, en horarios nocturnos, con bancas vacías, legisladores durmiendo, comiendo, leyendo el diario o hablando por teléfono, mientras se suceden los “monólogos” y nadie escucha a nadie, ni está dispuesto a debatir nada.

A diferencia de lo que sucedía en la primera mitad del siglo pasado, hoy la dinámica de debate, consulta, generación de consensos en el Legislativo está centrada en la labor de las comisiones, y no en el pleno. A la sesión plenaria se llega con las posiciones ya asumidas y decidido el voto; casi todo está acordado de antemano. Los legisladores –en líneas generales- no se escuchan porque saben lo que el otro va a decir y el margen para que ese discurso influya en la propia decisión de voto es prácticamente nulo.

Es muy importante, que los Legislativos descorran el velo que cubre el grueso de la labor parlamentaria. Esta opacidad es contraproducente en términos de imagen pública y conocimiento, ya que genera en la sociedad la percepción de que la actividad del congreso se limita a esas reuniones plenarias. La apertura y la posibilidad de escrutinio público aumentan, además, los incentivos para una labor más cuidada por parte de las dependencias del parlamento, de las oficinas de los legisladores, los equipos técnicos y los mismos legisladores.

Favorecer la apertura requiere en primer lugar cierta regularización de las actividades, horarios y lugares de reuniones, anuncio de temarios, etc. Además es necesario flexibilizar y simplificar los trámites de ingreso a los recintos del congreso.

La apertura también puede lograrse incorporando tecnologías de la comunicación; muchos congresos cuentan ya con canales de TV o bien programas en canales de cable. Cuando del uso de estas tecnologías se trata, es muy importante prestar atención a la lógica y lenguaje del medio para que el esfuerzo no caiga en saco roto y sobretodo no sea contraproducente.

### **b) Acceso a la información**

Un congreso transparente requiere la construcción de una cultura de acceso a la información en dos direcciones. En primer lugar, el congreso es una oficina pública que tiene



personal, administra fondos públicos, paga sueldos, realiza compras, etc. etc. Esto implica que el congreso debe establecer los mecanismos para hacer accesible a todos los interesados la información relativa a su organización y gestión interna.

Obviamente, la utilización de internet es hoy la mejor forma de lograr un nivel aceptable de acceso a la información. Las modernas tecnologías de comunicación abaratan el costo de difusión y acceso a la información y simplifican notablemente la burocracia. Pero, al mismo tiempo plantean desafíos nuevos que no siempre han sido enfrentados satisfactoriamente por los congresos. Tener una página de internet no basta para satisfacer las exigencias de transparencia; es indispensable que la página funciones y sea accesible y que la información sea completa, se mantenga actualizada y sea presentada de forma amigable para el usuario.

Además de la información de tipo administrativo, el congreso debe facilitar el acceso a la información relacionada con los procesos propiamente legislativos y de control: La presentación de proyectos, el tratamiento en comisión, los aportes técnicos, los debates parlamentarios, las resoluciones del cuerpo, los registros de votación individualizada. La página de internet debe permitir el seguimiento claro del proceso que sigue un proyecto de ley o resolución, o cualquier otra iniciativa.

### **c) Mecanismos de participación**

Un aspecto que no sólo facilita la transparencia, sino que puede contribuir a enriquecer la labor parlamentaria es la generación de espacios de participación en la labor legislativa. No basta con garantizar la asistencia libre a las reuniones, es aconsejable prever –y otra vez la tecnología hace que hoy esto sea muy fácil y económico- procedimientos y mecanismos de elaboración participativa de normas, a través de consultas a especialistas y sectores involucrados, realización de audiencias públicas, aplicación de herramientas similares al “amicus curiae” del proceso judicial, consulta a las organizaciones de la sociedad civil que trabajan en el tema a discutir, entre otros.

## **IV. Transparencia y función legislativa**

Los poderes legislativos de la región han perdido peso relativo en el mapa de poder político, a medida que se ha acentuado la tendencia a la concentración de poder en el Ejecutivo y el recurso a la delegación legislativa y al gobierno por decreto. Otro fenómeno que ha contribuido al deterioro de la situación de poder de los Legislativos está vinculado con la pérdida de autonomía de los legisladores frente a líderes partidarios fuertes –generalmente en el Ejecutivo- que han reforzado la importancia del centro en el reparto de poder partidario, en coincidencia con la tendencia a la personalización de la política.

Para que el Legislativo actúe como agente de transparencia en los procesos de toma de decisión y control sobre políticas públicas es indispensable que se produzca desde el congreso –y en la sociedad en su conjunto- una reivindicación de la importancia de la

intervención legislativa. La crisis de legitimidad a la que hacíamos referencia al comienzo de este artículo -más allá de particularidades del proceso político nacional- está vinculada, por un lado, con la lentitud propia de los procesos deliberativos desprestigiada *bis a bis* la decisión Ejecutiva, y por otro lado, tiene que ver con la asimetría de la información que padecen los legislativos frente a la administración. Este último déficit es particularmente importante en materia económica, fiscal y presupuestaria, pero también se percibe en todo lo relativo a gestión, ejecución de programas, estadísticas e información técnica actualizada y capacidad de investigación y estudio en el ámbito parlamentario.

Superados los déficits señalados, el Legislativo tiene dos áreas centrales en su papel de agente de transparencia: la de producción y ajuste de normas y la de control y auditoría.

### **a) La producción de normas**

La transparencia como estrategia para enfrentar la corrupción requiere contar con un cierto equipamiento normativo. Las convenciones anticorrupción de la OEA y de la UN son un primer programa de acción legislativa que los congresos deben poner en práctica. No basta que un país sea signatario de los acuerdos internacionales sino genera las normas internas necesarias y adecuadas para aumentar los niveles de transparencia y controlar y reprimir eficazmente la corrupción.

El programa legislativo pro-transparencia o anti-corrupción incluye dos vertientes. La primera está relacionada con la aprobación y modificación de aquellas leyes que resultan indispensables para:

- generar herramientas de transparencia (ley de acceso a la información pública; oficinas especializadas en defensa de la transparencia);
- crear estándares de conducta en la función pública (códigos de ética, obligación de declaraciones patrimoniales, incompatibilidades, oficinas anticorrupción);
- regulación del financiamiento de la política;
- regulación de la actividad de *lobby*;
- regular los procedimientos y mecanismos para prevenir, investigar, juzgar y sancionar las conductas reñidas con los principios de transparencia (penalización de ciertas conductas; normas procesales adecuadas, organización del ministerio fiscal y de la Justicia, dotación presupuestaria ajustada, protección de los denunciantes, recuperación de las ganancias provenientes de corrupción, etc.)

Otra vertiente que nos parece más importante aún es la de adoptar los principios de transparencia como *mainstream* en la labor de producción de normas. La transparencia no puede ser sólo una preocupación legislativa cuando se discuten las leyes que acabamos de mencionar, sino que debe estar presente en la sanción de todas las leyes. Se podría en este sentido preparar una especie de “prueba de impacto en la transparencia”, para revisar si las normas que se están por aprobar, más allá de su justicia o adecuación a la problemática concreta que abordan, generan incentivos para la transparencia o si por el contrario abren espacios para la opacidad.

Por ejemplo, en materia de financiamiento de la política algunas leyes prohíben los aportes de las empresas o personas jurídicas en general. El argumento es que así se rompe la dependencia de los candidatos respecto a los grandes donantes corporativos. Pero, en realidad, con esas prohibiciones se están generando incentivos para que buena parte del financiamiento se canalice “en negro” o se disfrace en aportes de personas físicas. En este último caso, se obstaculiza una de las funciones de la transparencia en materia de financiamiento de las campañas y es la de permitir que la información sirva, terminada la elección, para juzgar la acción de gobierno. En efecto, si los donantes son una larga lista de individuos será más difícil establecer la conexión con decisiones de gobierno tales como adjudicación de licitaciones, otorgamiento de beneficios o realización de contrataciones que tienen por sujeto a empresas. Este tipo de norma no pasaría la prueba de “impacto en la transparencia”.

La técnica legislativa -aunque aparentemente una mera cuestión de forma- tampoco es ajena a la labor del congreso como agente de transparencia. En efecto, una norma mal estructurada, o mal escrita, puede ser la vía para generar espacios de corrupción; las lagunas en la ley pueden abrir el camino al incumplimiento no sancionable; la redacción confusa y sujeta a interpretaciones contrastantes es abrigo para amparar violaciones a la norma, por muy estricta que parezca; las contradicciones entre leyes, la falta de visión sistémica del ordenamiento jurídico, la creación de obligaciones sin previsión de mecanismos de implementación y sanción, entre otras muchas falencias de técnica legislativa son factores de peso para neutralizar la eficacia de la legislación anti-corrupción.

### **b) El control de gestión**

La función de control del Legislativo sobre la gestión de la administración es central en los parlamentos modernos y mucho más con vistas a reivindicar el rol del congreso como agente de transparencia.

La primera y principal función de control del Legislativo es la aprobación del presupuesto que determina cuánto y en qué debe gastar la administración. Sin embargo, el peso real y efectivo del parlamento en materia presupuestaria se ha visto notablemente reducido en América Latina por dos factores, a los que ya nos hemos referido: por un lado, la tendencia a la delegación de facultades en el Ejecutivo (por ejemplo los llamados “superpoderes” en el caso argentino) y, por otra parte, la carencia de información y especialización técnica en el congreso para participar en el proceso de elaboración y seguimiento de la ejecución presupuestaria.

En algunas constituciones, la función de control parlamentario se ha visto reforzada con la incorporación de algunos organismos específicos dependientes del congreso como las oficinas de Auditoría externa del Ejecutivo, o las Defensorías del Pueblo. Más allá de esta institucionalización del control, el congreso como cuerpo, y sus miembros individualmente considerados, cuentan con herramientas parlamentarias tradicionales para ejercer control sobre el Ejecutivo, los ministros y la administración: los pedidos de informes, las

interpelaciones, las comisiones especiales de investigación; las comisiones de seguimiento de determinadas políticas, etc.

Es muy importante que esta función de control se ejerza en plenitud y con seriedad para mantener el equilibrio de poderes y generar condiciones propicias para el buen gobierno. Sin duda, la amplitud con que se ejerza este control y auditoría dependerá del grado de independencia del congreso, de la autonomía de los legisladores del oficialismo respecto del liderazgo partidario y del Ejecutivo y de la capacidad de la oposición en función de la composición del cuerpo.

El control por parte del Legislativo es un componente esencial del proceso de políticas públicas en el que la fijación de las reglas no agota la intervención del congreso, que tiene también que intervenir para verificar la implementación, evaluar los resultados y proceder a los ajustes normativos necesarios.

## **V. A modo de cierre**

A nuestro juicio, el camino normativo es sólo una parte de la reacción necesaria frente a la corrupción. El problema de la corrupción no es tanto un tema legal, sino de naturaleza cultural y, en consecuencia, la solución legal puede contribuir a generar los incentivos para un actuar correcto, o a hacer más costoso el comportamiento corrupto, pero no soluciona definitivamente el problema. La insuficiencia del enfoque exclusivamente normativo se hace aún más marcada en aquellas sociedades anómicas, en las que el valor de la norma es muy limitado para orientar la conducta de las personas.

Por otra parte, cualquier estrategia de lucha contra la corrupción política debe tener en consideración que los políticos no son seres provenientes de otro planeta –“*Korrupton*”-, sino miembros de la sociedad y productos de sus tradiciones y valores culturales.

Resulta indispensable que la sociedad recomponga un consenso ético fundamental que sirva de sustento sólido a la conducta de los actores del proceso político. En este área la tarea es más ardua aún, ya que supone un programa a largo plazo que combine educación, ejemplo y compromiso.

Para que se genere una verdadera cultura de transparencia en la política es indispensable que se construya una auténtica demanda de transparencia por parte de la ciudadanía, en consonancia con una jerarquización de los valores vinculados al buen gobierno. La existencia de esa demanda de transparencia contribuirá significativamente a la eficacia de todas las normas, procedimientos y herramientas creadas para mejorar los estándares de integridad en la vida pública.

## BIBLIOGRAFÍA

- \* **D'Alberti, M. y Finocchi, R.** (comp.) (1994): *Corruzione e sistema istituzionale*, Il Mulino, Bologna.
- \* **Diez Picaso, L.** (1996): *La criminalidad de los gobernantes*, Crítica, Barcelona.
- \* **Eigen, P.** (2004): *Las redes de la corrupción*, Planeta, Buenos Aires.
- \* **Ferreira Rubio, D.** (comp) (1997): *Financiamiento de partidos políticos*, Ciedla-KAS, Bs. As.
- \* **Ferreira Rubio, D.** (2001): "Ética Parlamentaria. Marco Teórico y Análisis Comparativo", en **Rodríguez Chang, R.:** *Ética Parlamentaria en Centroamérica y República Dominicana*, Serie Parlamentos y Democracia, IIDH- UPD/OEA, San José de Costa Rica, pp. 31-65 y 281-292.
- \* **Ferreira Rubio, D.** (2003): "¿Cómo lograr parlamentos menos vulnerables a la corrupción?", *Parlatino*, San Pablo.
- \* **Höffe, O.** (2007): *Ciudadano económico, ciudadano del Estado, ciudadano del mundo. Ética política en la era de la globalización*, Kats Ed., Buenos Aires.
- \* **Küng, H.** (2000): *Una ética mundial para la economía y la política*, FCE, México.
- \* **Laporta, F. y Alvarez, S.** (comp.) (1997): *La corrupción política*, Alianza Ed., Madrid.
- \* **Lozano, J. y Merino, V.** (1998): *La hora de la transparencia en América Latina*, Granica-Ciedla, Bs. As.
- \* **Malem Sena, J.** (2002): *La corrupción. Aspectos éticos, económicos, políticos y jurídicos*, Gedisa, Barcelona.
- \* **Raz, J.** (2001): *La ética en el ámbito público*, Gedisa, Barcelona.
- \* **Rose-Ackerman, S.** (2001): *La corrupción y los gobiernos*, (Trad. A. Colodrón Gómez), Ed. Siglo XXI, Bs. As.
- \* **Sapelli, G.** (1994): *Cleptocrazia*, Feltrinelli, Milano.
- \* **Stapenhurst, R., Johnston, N. & Pelizzo, R.** (2006): *The Role of Parliament in Curbing corruption*, WB Institute, Washington.
- \* **Thompson, D.** (1999): *La ética política y el ejercicio de cargos públicos*, Gedisa, Barcelona.

## REFERENCIA BIOGRÁFICA

Delia Ferreira Rubio es Doctora en Derecho, grado otorgado por la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid.

Es Consultora en temas institucionales, colaborando con OEA, BID, IFES, IDEA, Transparency International, PNUD y otros organismos internacionales y ONGs.

Se desempeña como Investigadora de la Fundación Centro de Estudios para Políticas Publicas Aplicadas (CEPPA) de Buenos Aires. Es Miembro del Board de Poder Ciudadano y de la Fundación PensAR.

Ha sido Asesora del Senado y la Cámara de Diputados de la Nación en Argentina, entre 1990 y 2005, y Asesora de la Auditoría General de la Nación entre 2005 y 2007.

Ha sido profesora en las Universidades Nacionales de Buenos Aires y Córdoba y en la Universidad del Centro de Estudios Macroeconómicos –UCEMA.

Es autora de varios libros y numerosas publicaciones sobre Cultura democrática e Instituciones políticas, Sistemas de Gobierno, Gobierno por Decreto, Ética pública y Ética parlamentaria, Financiamiento de la política y Sistemas electorales, entre otros temas.

Av. Santa Fe 954 - 9º - 35 - 1059-Buenos Aires Argentina  
(54-11) 4328 9964 / 4377 4974  
[deliaferreira@gmail.com](mailto:deliaferreira@gmail.com) / [deliaferreira@arnet.com.ar](mailto:deliaferreira@arnet.com.ar)

## **RESUMEN**

El Poder Legislativo está llamado a desempeñar un rol central en el proceso de lucha contra la corrupción y mejoramiento de los estándares de transparencia en la política y en la función pública. Esa centralidad deriva del peso del Legislativo en los procesos de generación de políticas públicas, sobre todo cuando requieren acción normativa, así como de su carácter de órgano representativo por excelencia y arena de debate de los partidos políticos.

Pero el Legislativo no es sólo un productor de normas, es además un actor político de primer nivel y de amplia visibilidad, que lamentablemente genera altos niveles de desconfianza e insatisfacción por parte de la ciudadanía. Contribuyen a generar esa desconfianza dos elementos: por un lado, la percepción generalizada de la inutilidad del Congreso frente a Ejecutivos cada vez más poderosos y, en segundo lugar, la identificación del Legislativo con las peores prácticas de la política: corrupción, negociados, compra de decisiones, privilegios, clientelismo, etc.

Aumentar los niveles de transparencia y luchar contra la corrupción es un desafío vital para el Legislativo no sólo en cuanto a su función normativa, sino también como objetivo de política interna.

La ponencia aborda estas dos vertientes: a) el papel del Legislativo en el proceso de generación, implementación y control de políticas públicas en materia de transparencia y anticorrupción; y b) los mecanismos y procesos que pueden contribuir a mejorar los niveles de transparencia en la propia institución legislativa.