

t e m a s d e l a
Democracia



LA
RESPONSABILIDAD
GUBERNAMENTAL

A G O S T O D E 2 0 0 0

VOLUMEN 5 NÚMERO 2

La Responsabilidad Gubernamental

EN SU CÉLEBRE DISCURSO EN Gettysburg, pronunciado en 1863 durante la guerra civil estadounidense, el presidente Abraham Lincoln habló de la importancia del "gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo". Lincoln, al igual que los padres de la patria, autores de la Constitución, creía que para que el pueblo pudiera mandar, el gobierno debía ser responsable por sus actos, no sólo mediante las elecciones, sino por una miríada de salvaguardias, algunas de las cuales fueron incorporadas en la Constitución y muchas otras evolucionaron paulatinamente a medida que los estadounidenses adquirieron un mejor conocimiento de lo que significaba su compromiso con la democracia.

En esta publicación electrónica exploramos las ramificaciones de la responsabilidad del gobierno en una democracia moderna. Un tema central de la publicación es que una constitución escrita para garantizar la

rendición de cuentas no es una garantía suficiente — que el fomento de la responsabilidad gubernamental requiere además de cada generación la reafirmación de su propósito al ir respondiendo a sus circunstancias cambiantes. El gobierno estadounidense, por ejemplo, es mucho más democrático, mucho más responsable ante el pueblo que cuando se formó la república hace más de 200 años. ¿Cómo sucedió esto? ¿Qué cambios se realizaron y por qué? Estas son las interrogantes esenciales exploradas en las páginas siguientes.

En nuestro artículo principal Robert S. Barker, profesor de leyes en la Facultad de Derecho de la Universidad Duquesne, examina los componentes de fondo de la rendición de cuentas en el sistema de Estados Unidos. Aborda la separación de poderes entre el judicial, el legislativo y el ejecutivo; la revisión judicial; y la Declaración de Derechos, particularmente la Primera

Enmienda que garantiza la libertad de expresión. A pesar de la excelente labor de los padres de la patria, Barker concluye que asegurar la rendición de cuentas por el gobierno, tanto como garantizar la libertad, "requiere eterna vigilancia".

No obstante, hacer responsable al gobierno es difícil sin la información esencial, sin la capacidad para evaluar la conducta oficial. Esta es una razón clave por la cual los actos del gobierno deben ser transparentes, hasta donde sea posible. La importancia de la transparencia y de un gobierno abierto es explorada en un artículo de Robert Vaughn, profesor de leyes en la Facultad de Derecho Washington en la American University. El analiza las leyes del país sobre la libertad de información, aprobadas hace relativamente poco en la historia del país; las leyes de la "luz solar" que requieren al gobierno que sea abierto, la legislación que protegen a los "whistleblowers", o sea los denunciantes y la función de la protección de la intimidad y las garantías éticas.

No importa cuánto una administración particular cumpla con sus principios, o cuan persistentes sean los ciudadanos particulares en el escrutinio de su gobierno, pero los observadores externos han llegado a ser una herramienta esencial en supervisar los actos del gobierno. Robert Schmuhl, profesor de Estudios Americanos y director del programa John Gallivan de Periodismo, Ética y Democracia en la Universidad Notre Dame, analiza la función de varias organizaciones no gubernamentales (ONG) en el cumplimiento de esta importante labor de supervisión. Hace énfasis en la prensa — una

prensa diversa — y examina también la función de grupos que abogan en favor de intereses ciudadanos, como Causa Común.

Los denunciantes, individuos osados dispuestos a arriesgar su reputación y sustento por revelar hechos delictivos en el gobierno, desde hace largo tiempo son una característica del panorama estadounidense. Desafortunadamente, algunos realmente pagaron un elevado precio por su entrega a la integridad en el gobierno --razón principal por la cual en 1989 se aprobó la Ley de Protección del Denunciante. Thomas Devine, director legal del Proyecto de Responsabilidad Gubernamental, grupo independiente y no lucrativo que defiende los derechos de empleados que "pitan el silbato" ante actos ilícitos del gobierno, habla sobre la legislación en una entrevista con nuestro Editor Colaborador David Pitts. Devine cree firmemente que las leyes de protección de los denunciantes son útiles para todas las democracias, no sólo para Estados Unidos.

Ningún gobierno, no importa cuán democrático o eficiente sea, puede ser eficaz por mucho tiempo si es corrupto — si las instituciones o individuos carecen de integridad y los motiva el interés propio y la ganancia personal, en lugar del bien público. Jane S. Ley, directora adjunta para relaciones gubernamentales y proyectos especiales en la Oficina para la Ética Gubernamental, del gobierno de Estados Unidos, aborda el vital tema de la ética en el gobierno. Analiza el marco legal, que ha evolucionado con los años para fomentar la conducta ética — en temas como códigos de conducta, conflicto de

intereses y divulgación de información financiera. Concluye que el sistema actual, con lo complejo que es, "tendrá que seguir adaptándose a los nuevos desafíos".

Uno de los legados del Movimiento Progresista, período de grandes cambios sociales a principios del siglo pasado empeñado en hacer a Estados Unidos más democrático, fue la adopción del sistema de medidas sometidas a votación por una cantidad creciente de estados. Fue un experimento en democracia directa o responsabilidad directa — permitiendo a los ciudadanos no sólo elegir directamente a sus funcionarios, sino también decidir directamente los asuntos. Actualmente 26 de los 50 estados permiten medidas por votación. Nuestro Editor Colaborador David Pitts presenta un caso particular — una reciente medida sometida a voto en el condado Lee, la Florida. Explica cómo funcionan en la práctica las medidas sometidas a voto y analiza las ventajas y desventajas de las medidas por votación, particularmente desde un punto de vista constitucional.

Esta publicación cierra con una variedad de fuentes de consulta, libros, artículos y sitios en la Internet — que permiten perspectivas adicionales en la cuestión vital de la responsabilidad del gobierno.

Contenido

temas de la Democracia

Agosto de 2000

7

LA RESPONSABILIDAD GUBERNAMENTAL Y SUS LÍMITES

Robert S. Barker, profesor en la Facultad de Derecho de la Universidad Duquesne, revisa los componentes claves de la rendición de cuentas en el sistema de gobierno en Estados Unidos.

14

TRANSPARENCIA — LOS MECANISMOS: GOBIERNO ABIERTO Y RENDICIÓN DE CUENTAS

Robert G. Vaughn, profesor de leyes en la Facultad de Derecho Washington, de American University, se refiere a cómo el concepto de transparencia en el gobierno incorpora los valores subyacentes en la rendición de cuentas democrática.

23

RENDICIÓN DE CUENTAS POR EL GOBIERNO Y OBSERVADORES EXTERNOS

Robert Schmuhl, profesor de Estudios Americanos y director del Programa John Gallivan de Periodismo, Ética y Democracia en la Universidad de Notre Dame, examina acontecimientos pasados y se refiere a acontecimientos recientes que como nunca antes permiten a los ciudadanos vigilar a su gobierno.

29

LA LEY DE PROTECCIÓN DEL DENUNCIANTE

El editor contribuyente David Pitts conversa con Thomas Devine, director de asuntos legales del Proyecto de Responsabilidad Gubernamental, una entidad no lucrativa, no partidista y de interés público que defiende los derechos de los empleados que "pitan el silbato" cuando perciben actividades ilegales o potencialmente peligrosas en las agencias de gobierno.

35

SISTEMAS DE INTEGRIDAD Y ÉTICA EN EL GOBIERNO DE ESTADOS UNIDOS

Jane S. Ley, directora adjunta para relaciones gubernamentales y proyectos especiales, en la Oficina Nacional de Ética se refiere a la manera en que el gobierno federal se autorregula, y explora el sistema y cómo éste ha evolucionado con el tiempo.

43

CONDADO LEE, FLORIDA: ESTUDIO DE RENDICIÓN GUBERNAMENTAL DE CUENTAS

El editor colaborador David Pitts examina un caso de estudio sobre cómo operan las medidas sometidas a voto, cuando los ciudadanos pueden responsabilizar directamente al gobierno por los actos que realiza.

51

BIBLIOGRAFÍA

Artículos y libros sobre la rendición de cuentas por el gobierno (en inglés y español).

53

SITIOS EN LA INTERNET

Lista de sitios en la Internet con información sobre la responsabilidad en el gobierno.

Las opiniones expresadas en otros sitios de la Internet no necesariamente representan los puntos de vista del gobierno de Estados Unidos.

PUBLICACIÓN ELECTRÓNICA DEL DEPARTAMENTO DE ESTADO DE ESTADOS UNIDOS
TEMAS DE LA DEMOCRACIA
LA RESPONSABILIDAD GUBERNAMENTAL
AGOSTO DE 2000

DIRECTORA	Judith Siegel	EDITORES COLABORADORES	Estelle Baird	JUNTA EDITORIAL	Howard Cincotta
EDITOR	Anthony W. Sariti		Mona Esquetini		Judith Siegel
EDITORA GERENTE	Andrea McGlinchey		Charla Hatton		Leonardo Williams
EDITOR ASOCIADO	Wayne Hall		David Pitts		
EDITORA DE INTERNET		ESPECIALISTA CONSULTORA	Andrea McGlinchey		
Y TEXTOS	Deborah M.S. Brown	JUNTA EDITORIAL	Diane Woolverton		
		AYUDANTE DE GRÁFICAS	Sylvia Scott		

La Oficina de Programas de Información Internacional del Departamento de Estado de Estados Unidos ofrece productos y servicios que explican las políticas estadounidenses al público extranjero. La oficina publica cinco periódicos electrónicos que analizan los principales temas que Estados Unidos y la comunidad internacional encaran. Los periódicos — *Perspectivas económicas*, *Cuestiones mundiales*, *Temas de la democracia*, *Agenda de la Política exterior de Estados Unidos y Sociedad & Valores Estadounidenses* — ofrecen análisis, comentario e información de antecedentes en sus respectivas áreas temáticas. Todos los periódicos aparecen en versiones en francés, inglés y portugués; algunos temas seleccionados aparecen también en árabe, español y ruso. • Cada tres a seis semanas se publica un número en inglés. Las traducciones de cada número se publican dos a cuatro semanas después. Las opiniones expresadas en los periódicos no reflejan necesariamente los puntos de vista o políticas del gobierno de Estados Unidos. El Departamento de Estado de Estados Unidos no asume responsabilidad por el contenido y acceso constante a los sitios en la Internet relacionados con los periódicos electrónicos; tal responsabilidad recae totalmente en los proveedores. Los artículos pueden reproducirse y traducirse fuera de Estados Unidos, a menos que haya restricciones específicas de derechos de autor. Los números actuales o atrasados de los periódicos pueden encontrarse en la página de la Oficina de Programas de Información Internacional del Departamento de Estado de Estados Unidos en la World Wide Web: <http://www.usia.gov/journals/jourspa.htm>. También están disponibles en varios formatos electrónicos para facilitar su lectura en la pantalla, transferencia, descarga e impresión. • Se agradece cualquier comentario en la oficina local de la Embajada de Estados Unidos (Att: Sección Diplomacia Pública) o en las oficinas editoriales. • Editor, *Issues of Democracy*, Democracy and Human Rights — IIP/T/DHR, U.S. Department of State, 301 4th Street, S.W., Washington, D.C. 20547, United States of America. • Es posible también comunicarse vía email a: ejdemos@pd.state.gov

La Responsabilidad Gubernamental y sus Límites

Por Robert S. Barker

En Estados Unidos, como en toda democracia, la garantía más importante para la responsabilidad del gobierno es el derecho de los ciudadanos de controlar su gobierno por medio de elecciones. Pero las elecciones no son la única manera de hacer que los funcionarios públicos respondan por sus acciones. El profesor de leyes Robert S. Barker, de la Facultad de Derecho de la Universidad de Duquesne, que ha escrito y disertado ampliamente sobre el tema, discute los componentes clave de responsabilidad en este artículo sobre el sistema estadounidense

El genio de la libertad republicana parece demandar... no solamente que todo el poder debe derivar del pueblo, sino que a quienes se lo confíen deben seguir dependiendo del pueblo...

— James Madison, *El Federalista*, N° 37

...la concentración del poder y el sometimiento de los individuos aumentará en las naciones democráticas... en la misma proporción que su ignorancia.

— Alexis de Tocqueville,
Democracia en América, Parte II, Libro IV

LA RESPONSABILIDAD GUBERNAMENTAL — es decir, el deber de los funcionarios públicos a rendir cuenta de sus acciones ante los ciudadanos, y el derecho de los ciudadanos de actuar contra los funcionarios cuya conducta consideren insatisfactoria — es un elemento esencial de la democracia, quizás el más esencial. El propósito de este artículo es revisar algunos aspectos de la



Robert S. Barker

responsabilidad gubernamental sobre la manera en que se refleja en las constituciones, leyes, historia y tradiciones políticas de Estados Unidos.

La Constitución en Estados Unidos

La Constitución de Estados Unidos contiene varias provisiones que tratan directamente con la responsabilidad gubernamental. Por ejemplo, la Sección 5 del Artículo I requiere que cada cámara del Congreso "mantenga un Diario de Procedimientos, y que de vez en cuando publique el mismo, excepto las partes que a su juicio pudieran requerir secreto; y por el deseo de una quinta parte de los presentes, se inscribirán en el diario los sí y los no [es decir, los votos a favor y los votos en contra] de los miembros de cualquier cámara sobre cualquier asunto". Se requiere que el presidente, "de vez en cuando" le proporcione al Congreso "Información sobre el Estado de la Unión", y que cuando quiera que vete cualquier proyecto de ley aprobado por el Congreso, declare sus

objeciones y que las mismas deban ser publicadas en el diario de la Cámara en la cual se originó el proyecto. La Constitución también requiere que "... de vez en cuando... se publique una Declaración y Cuentas de los Ingresos y Gastos de los Dineros públicos". La Sexta Enmienda provee que el acusado en un caso penal "tendrá el derecho a un... juicio público". Es importante que todos los funcionarios civiles de Estados Unidos están sujetos a ser separados de sus cargos por mala conducta tras ser sometidos a juicio político por la Cámara de Representantes y condenados por el Senado. Finalmente, la Constitución garantiza la responsabilidad al imponer términos fijos en sus cargos de quienes ejercen los poderes ejecutivo y legislativo federales. Todas estas garantías promueven la responsabilidad al requerir que el gobierno dé a conocer sus actividades y al proveer medios ordinarios y extraordinarios para separar de sus cargos a los funcionarios públicos. Las constituciones de los 50 estados contienen diversas provisiones comparables a las encontradas en la Constitución nacional.

Estatutos y Ordenanzas

Además de las garantías constitucionales mencionadas, existen muchos estatutos federales y estatales y ordenanzas locales que promueven directamente la responsabilidad, por ejemplo, al dar a los ciudadanos el derecho de inspeccionar los registros públicos, requerir que los funcionarios públicos descubran sus fuentes de ingresos, requerir que los candidatos a cargos públicos revelen los nombres de quienes contribuyen a sus campañas, y requerir que las sesiones legislativas sean abiertas al público. (El término "estatuto" se refiere a una ley promulgada por el Congreso de Estados Unidos o

por la legislatura de uno de los estados. El término "ordenanza" se refiere a una ley promulgada por una ciudad, condado u otro gobierno local). Estas y otras provisiones promueven la responsabilidad de una manera directa y obvia. Desde luego, esas provisiones son importantes; sin embargo, son igualmente importantes las garantías indirectas de responsabilidad que emanan de la estructura del gobierno estadounidense y de la historia de la política de Estados Unidos.

Gobierno Local

Hace algunos años, el reportero de un periódico preguntó al alcalde de una gran ciudad de Estados Unidos: "(r)Qué es más importante, la política nacional o la política local?". Y el alcalde, citando al ex presidente de la Cámara de Representantes Thomas P. O'Neil, respondió de inmediato: "¡Toda la política es local!". Tenía razón, y su respuesta identificó una de las características de la tradición política estadounidense que promueve la responsabilidad gubernamental. Desde las épocas coloniales el gobierno local ha sido la base de la participación de los ciudadanos en el gobierno. En todas partes en las 13 colonias originales los colonos se organizaron en municipios, los cuales a su vez se agruparon en condados. Cuando los colonos establecieron sus legislaturas coloniales, generalmente siguieron la práctica de que cada municipio o condado eligiera un representante a la cámara baja de la legislatura de esa colonia.

En aquellos días el derecho a votar estaba por lo general severamente restringido: no se les permitía votar a los esclavos, a las mujeres ni a quienes no poseían tierras. Muchas cues-

tiones importantes eran decididas por la Corona más que por los colonos, y los sistemas coloniales de gobierno local y de representación legislativa echaron los cimientos de la responsabilidad permanente: los funcionarios locales eran conocidos por sus vecinos y dependían de ellos, por lo que la responsabilidad era natural. La práctica de elegir legisladores por distritos de un solo miembro significaba que cada legislador era elegido e identificado con una comunidad particular; definida, ante la cual era responsable, asegurando con ello un algo grado de responsabilidad.

Aunque cada estado determina por sí mismo, mediante su propia constitución y leyes, la medida precisa de poder de sus gobiernos locales, la función del gobierno local siempre ha sido en todas partes muy importante, tanto legal como políticamente.

Separación de Poderes

Cuando las colonias se declararon independientes, los nuevos Estados Unidos de América retuvieron los cimientos de gobierno local establecidos durante la era colonial y construyeron sobre ellos un sistema de separación vertical y horizontal de poderes para continuar garantizando la responsabilidad gubernamental. A este respecto, las palabras de Thomas Jefferson en un tratado anterior sobre el estado de Virginia, son al mismo tiempo descriptivas y proféticas:

"La concentración de [todos los poderes del gobierno] en las mismas manos es precisamente la definición del gobierno despótico... El gobierno por el cual luchamos fue uno que no sólo se fundaba en principios libres sino que en el cual los poderes del gobierno estarían tan

divididos y equilibrados entre varios cuerpos de magistratura... que nadie podría trascender sus límites legales sin ser efectivamente controlado y contenido por los otros... Por esta razón... los departamentos legislativo, ejecutivo y judicial deberían ser separados y distintos, a fin de que ninguna persona debería ejercer los poderes de más de uno de ellos al mismo tiempo".

"Deberíamos... organizar nuestro gobierno en (1) una república federal general, para todo lo concerniente con el extranjero y lo federal; (2) la del estado, para lo que se relaciona con nuestros propios ciudadanos exclusivamente; (3) las repúblicas de los condados, para los deberes y asuntos del condado, y (4) las repúblicas del municipio, para los asuntos pequeños pero no obstante numerosos e interesantes del vecindario. Por lo tanto en el gobierno, así como en cada otra actividad de la vida, todo lo que importa puede manejarse a la perfección solamente por división y subdivisión de deberes, grandes y pequeños".

La "separación de poderes" descrita por Jefferson tiene por lo menos tres dimensiones: primero, la adjudicación del poder del gobierno entre ramas separadas (esto es, una "separación de poderes" en el sentido estricto); segundo, la división de ese poder de tal manera que la autoridad de una rama en un asunto dado esté limitada por la autoridad de otra rama sobre el mismo asunto o uno que esté relacionado al mismo. (A esto generalmente se le llama "frenos y contrapesos". Se trata, en esencia, de un sistema de responsabilidad intragubernamental). El tercer aspecto de este arreglo es la división vertical del poder del gobierno de tal manera que cada tarea gubernamental sea asignada a la unidad de gobierno más pequeña y local que pueda desempeñarla. Este es el principio de

subsidiaridad, que desde luego abarca al federalismo.

Todos esos aspectos de la separación de poderes están reflejados en la Constitución de Estados Unidos elaborada en Filadelfia en 1787. La Constitución otorga al gobierno federal (o "nacional") ciertas facultades, como el poder de conducir las relaciones exteriores, decidir en cuestiones de guerra y de paz, y reglamentar el comercio entre los estados y con otras naciones. Estas facultades enumeradas, y todos los poderes implícitos en ellas, pueden ser ejercidas por el gobierno federal. Todas las facultades que no han sido delegadas al poder federal por la Constitución, en las palabras de la propia Constitución, están "reservadas a los estados respectivamente, o al pueblo". Esta división del poder, hecha explícitamente por la Décima Enmienda a la Constitución, establece el principio del federalismo.

El poder del gobierno federal está dividido entre tres ramas, la legislativa, la ejecutiva y la judicial, estableciendo por lo tanto la "separación de poderes" en el sentido estricto. Más aún, el ejercicio de poder por cualquiera de las tres ramas del gobierno federal está limitada de diversas maneras por los poderes otorgados a las otras ramas, estableciendo por lo tanto el principio de frenos y contrapesos.

Este método para la separación de poderes también ha sido efectuado dentro de cada estado en su propia constitución estatal a través de la división del poder entre tres ramas dentro del gobierno del estado; la creación de una variedad de frenos y contrapesos entre las tres ramas del gobierno; y la adjudicación de muchas facultades gubernamentales a dos niveles inferiores de gobierno local, los condados y municipalidades.

Uno de los resultados de estas divisiones del poder es que en mi propio estado, Pensilvania, y en la mayoría de los otros, todos los años son año de elección, es decir, durante cada año se llena mediante comicios algún cargo municipal, del condado, del estado o federal. Esto significa que el ciudadano tiene la oportunidad de ir a las urnas dos veces al año: primero, en las elecciones internas, para escoger los candidatos de su partido, y después, en las elecciones generales, para escoger entre los candidatos de los diversos partidos. Desde un punto de vista práctico, esto significa que el gobierno está sujeto a escrutinio constante y, por lo tanto, está sujeto a un proceso permanente de rendición de cuentas. (La mejor fuente individual de información sobre gobierno estatal es *The Book of the States* (El Libro de los Estados), que publica anualmente el Consejo de Gobiernos Estatales, en Lexington, Kentucky).

Revisión Judicial

De una manera muy importante, la responsabilidad gubernamental es ejercida y hecha cumplir por los tribunales a través del proceso conocido como "revisión judicial", que comenzó con la decisión histórica de la Corte Suprema de Estados Unidos en 1803 en el caso de *Marbury vs. Madison*. En ese caso, en los últimos días de su gestión, el presidente John Adams había nombrado a William Marbury como juez de paz en el Distrito de Columbia. Sin embargo, la "comisión" de Marbury (es decir, el documento de certificación de su nombramiento) no le había sido entregada antes de la expiración del período presidencial de Adams. El nuevo presidente, Thomas Jefferson, ordenó que no se entregara la comisión.

Marbury vs. Madison estableció el principio de que todas las leyes y otras acciones gubernamentales deben conformarse a la Constitución, y que cualquier individuo que crea que sus derechos constitucionales son violados por cualquier nivel del gobierno — federal, estatal o local —, podría obtener reparación mediante un litigio apropiado. Como tal, todos los años las cortes federales y estatales de Estados Unidos deciden centenares de casos en los cuales se requiere que funcionarios del gobierno defiendan la constitucionalidad de sus acciones.

Tres decisiones famosas de la Corte Suprema ilustran cómo este proceso de revisión judicial sirve de instrumento de responsabilidad:

En 1952, durante la guerra de Corea, el sindicato de obreros siderúrgicos anunció su intención de ir a la huelga contra los principales fabricantes de acero de Estados Unidos. Pocas horas antes de que comenzara la huelga, el presidente Harry Truman emitió un decreto colocando las plantas siderúrgicas bajo el control del gobierno federal, para mantenerlas en funcionamiento. Las compañías siderúrgicas de inmediato iniciaron juicio contra el gobierno federal, argumentando que el presidente había excedido las facultades que le otorga la Constitución. En su decisión, la Corte Suprema, por votación de 6 a 3, llegó a la conclusión de que en efecto el presidente había excedido sus facultades constitucionales. El gobierno de inmediato devolvió el control de las plantas siderúrgicas a sus propietarios, conforme a la decisión de la Corte.

Quizás el ejercicio más famoso de revisión judicial en décadas recientes fue la decisión de la Corte Suprema en 1954 en el caso de *Brown*

vs. Junta de Educación, en la cual la Corte sostuvo que las leyes que establecían segregación racial en las escuelas públicas violaban las garantías constitucionales de "igual protección de las leyes". La decisión en el caso *Brown* y numerosas otras decisiones sobre "igual protección" posteriores, han establecido el principio de que el gobierno es responsable ante todo el pueblo, no solamente ante quienes constituyan una "mayoría" en un momento dado.

En 1974 la Corte Suprema se enfrentó con un caso de gran importancia constitucional derivado del escándalo de Watergate. Dos años antes, habían entrado intrusos a la sede del Comité Nacional Demócrata, en un edificio conocido como "Watergate". Pronto quedó en claro que el robo había sido organizado por personas allegadas al presidente Richard Nixon, y que después del robo, varios asesores del presidente, y probablemente el propio Nixon, habían conspirado para impedir la investigación del delito. Varios ex miembros del personal del presidente fueron acusados de delitos relacionados con el robo y "ocultamiento" de Watergate. En el curso de su juicio, la corte penal federal ordenó al presidente entregar al tribunal ciertas grabaciones de conversaciones presidenciales que según se afirmaba eran pertinentes al caso. El presidente se negó, aduciendo que tenía derecho de preservar el secreto de las comunicaciones presidenciales.

La Corte Suprema, en una votación unánime en el caso *Estados Unidos vs. Nixon*, falló contra el presidente y le ordenó que entregara las grabaciones a la corte penal. La Corte razonó que aunque el presidente goza de un "privilegio ejecutivo" que le permite mantener la confidencialidad de las conversaciones presidenciales, dicho privilegio no es absoluto,

sino que en cada caso debe ser ponderado contra el interés compensatorio de su revelación. La Corte llegó a la conclusión de que el presidente Nixon no había establecido ninguna necesidad particular para guardar el secreto, por lo cual sus intereses eran superados por la necesidad obvia de mantener la integridad del proceso penal. El presidente entregó rápidamente las grabaciones a la corte penal.

Libertad de Expresión

Las reglas, prácticas y decisiones anteriores para asegurar la responsabilidad gubernamental habrían sido, y lo serían ahora, ineficaces si no hubiera sido por otro conjunto de principios enraizado profundamente en la historia y el derecho de Estados Unidos: la libertad de expresión, de prensa, de asamblea, de petionar y de asociación, que están garantizadas por la Primera Enmienda de la Constitución y las cuales, en su conjunto, son llamadas frecuentemente "libertad de expresión". Los detalles de estas libertades de la Primera Enmienda exceden el ámbito de este breve artículo. No obstante, hay un caso en particular que ilustra sobre la estrecha relación entre la libertad de expresión y la responsabilidad del gobierno.

A comienzos de la década de 1960, el diario *The New York Times* publicó un anuncio político que hacía ciertas acusaciones de mala conducta contra un funcionario municipal en el estado de Alabama. El funcionario le hizo juicio a *The New York Times* por difamación. En el juicio se estableció que las acusaciones eran falsas, y la corte ordenó al *Times* a pagar daños y perjuicios al funcionario difamado. En la apelación, la Corte Suprema de Justicia revirtió la decisión, sosteniendo que el derecho de

criticar al gobierno es tan importante que incluso las falsas acusaciones contra funcionarios públicos están protegidas constitucionalmente. Por lo tanto, concluyó la corte, un funcionario público puede ser compensado por daños por la difamación sólo cuando el que habla (ya sea un individuo o un periódico) sabe que la declaración difamatoria es falsa o actúa con desconsideración irresponsable por la verdad. Esta decisión, *The New York Times vs. Sullivan*, estableció el principio de que la libertad de expresión está más protegida cuando se critica al gobierno y a funcionarios del gobierno y, por el contrario, que los funcionarios públicos gozan de muy poca protección contra las críticas, incluso cuando las críticas se funden en error.

A menos que los ciudadanos puedan hablar abiertamente, publicar y debatir sus ideas, y organizarse en grupos conforme a sus propios criterios y principios, no pueden posiblemente reclamar que los funcionarios públicos rindan cuenta de sus actos. Afortunadamente, Estados Unidos tiene una larga tradición de respeto a estas libertades.

Los Límites de la Responsabilidad

La responsabilidad tiene sus límites. Como reconoció la Corte Suprema en el caso *Watergate*, los intereses del gobierno en proteger la seguridad nacional o mantener la confidencialidad de las comunicaciones diplomáticas, por ejemplo, podrían superar, en una situación dada, a las razones para revelar los secretos. La propia Constitución, aunque requiere que el Senado y la Cámara de Representantes mantengan y publiquen registros de sus procedimientos, acepta expresa-

mente "Partes que a su juicio pudieran requerir Secreto".

Más aún, las cortes han decidido que la obligación constitucional del gobierno federal de publicar "cuentas de los ingresos y gastos", no requiere la publicación de información que pudiera comprometer la seguridad nacional, y que la garantía constitucional de un juicio público podría estar limitada en casos extremos, si esa limitación fuese necesaria para asegurar que el acusado recibirá un juicio imparcial.

En Estados Unidos, como en cualquier democracia, la garantía más importante de responsabilidad gubernamental es el derecho de los ciudadanos de controlar la dirección de la política del gobierno y la identidad de quienes ejercen las facultades del gobierno, por medio del proceso electoral. Todas las otras provisiones constitucionales y estatutarias no son otra cosa que medidas auxiliares. El gobierno responsable depende últimamente de ciudadanos responsables o, más precisamente, de electores responsables, que toman seriamente los asuntos públicos, se informan sobre los temas y los candidatos, debaten vigorosamente, votan regularmente, y tienen el criterio moral para distinguir entre lo que está bien y lo que está mal. Los requisitos de informar y revelar y las leyes de reuniones públicas tienen su lugar, pero carecen de sentido para una ciudadanía complaciente, cínica o que se permite excesos. La responsabilidad, al igual que la libertad, requiere vigilancia eterna.

Transparencia — Los Mecanismos: Gobierno Abierto y Rendición de Cuentas

Por Robert G. Vaughn

Varias leyes norteamericanas garantizan los derechos de los ciudadanos de observar, entender y evaluar las decisiones y conducta de los funcionarios del gobierno. El acceso a la información permite a los ciudadanos impugnar los actos gubernamentales con los cuales están en desacuerdo, y buscar reparaciones de la mala conducta oficial. El acceso a la información también disuade de la mala conducta oficial al recordarles a los funcionarios públicos que deben rendir cuentas. En este artículo sobre el gobierno abierto y la rendición de cuentas, Robert G. Vaughn, profesor de derecho en el Colegio de Derecho de la American University, discute cómo el concepto de transparencia incorpora estos mismos valores que subyacen la rendición de cuentas democrática, valores a los que en Estados Unidos se hace comúnmente referencia mencionándolos con el término de "gobierno abierto".

LOS FUNDADORES de Estados Unidos reconocían la relación que hay entre la democracia, la rendición de cuentas y el acceso a la información gubernamental. James Madison, que luego llegaría a ser el cuarto presidente de Estados Unidos, captó la importancia de esta relación en su frecuentemente citada advertencia: "Un gobierno popular sin información popular o los medios de adquirirla, no es sino un prólogo de una farsa o una tragedia o, tal vez, de ambas a la vez".

Hoy, varias leyes garantizan los derechos de los ciudadanos de observar, entender y evaluar las decisiones y conducta de los funcionarios del gobierno. El acceso a la información permite a los ciudadanos impugnar los actos gubernamentales con los cuales están en desacuerdo, y buscar reparaciones de la mala conducta oficial. El acceso a la información también disuade de la mala conducta oficial al recordarles a los funcionarios públicos que deben rendir cuentas. El concepto de transparencia incorpo-



Robert G. Vaughn

ra estos mismos valores que subyacen la rendición de cuentas democrática, valores a los que en Estados Unidos se hace comúnmente referencia mencionándolos con el término de "gobierno abierto".

La más conocida y efectiva de estas provisiones de gobierno abierto es la Ley de Libertad de Información, que es federal. Además, otras provisiones de gobierno abierto requieren procedimientos gubernamentales abiertos y acceso a documentos e información del gobierno. La publicación de las finanzas de los funcionarios de gobierno y servidores públicos en las ramas ejecutiva, legislativa y judicial del gobierno federal busca también darles a los ciudadanos suficiente información para que juzguen si es probable que los actos de esos funcionarios han sido influidos de modo impropio por sus propios intereses financieros.

Las provisiones de gobierno abierto que se hacen notar más arriba a menudo entran en conflicto con otros valores, particularmente los de la intimidad personal. Este conflicto, sin embargo, puede considerarse también como la

manera mediante la cual el acceso a la información que posee el gobierno y la protección de la información personal definen las políticas de información de los regímenes que son democráticos más bien que autoritarios.

La revolución electrónica ha afectado el acceso a la información. Encierra la promesa de que el gobierno puede convertirse en un diseminador de información, reivindicando así los valores que ahora apoyan las provisiones de gobierno abierto. Al mismo tiempo, puede amenazar la intimidad personal de modos que socavan las instituciones democráticas, en lugar de respaldarlas.

Leyes de Libertad de Información

Aunque la Ley de Libertad de Información es la más conocida de tales provisiones, todos los cincuenta estados cuentan con alguna forma de ley de libertad de información que se aplica a algunos documentos y registros gubernamentales. Una discusión de la ley federal, sin embargo, alcanza a captar los aspectos más salientes de estas leyes estatales.

La Ley de Libertad de Información requiere que algunos tipos de documentos estén disponibles sin necesidad de solicitarlo, y se coloquen en salones de lectura públicos. Tales documentos incluyen las reglas y regulaciones de los departamentos y agencias del gobierno, las opiniones finales que resuelven procedimientos administrativos llevados a cabo por las agencias, y guías y manuales relevantes que afectan directamente a personas del público. Mediante este requerimiento, el Congreso procuró evitar que los funcionarios federales apliquen una "ley secreta", y garantizar que

cualquier persona pueda examinar las normas que controlan el ejercicio del poder público por esos funcionarios.

Como mínimo, el imperio del derecho requiere tener acceso a las normas aplicadas por funcionarios gubernamentales. Si las normas legales han de restringir la discreción oficial, esas normas deben conocerse. En ausencia del conocimiento de estas normas, es difícil creer que puedan limitar de modo significativo el poder de los funcionarios públicos.

Con la Ley de Procedimientos Administrativos, el Congreso procuró también asegurar que personas y grupos conozcan las reglas gubernamentales y tengan la oportunidad de formular comentarios sobre ellas. Las agencias que proponen nuevas reglas deben publicarlas en el Boletín Federal, periódico impreso por la Oficina de Imprenta del Gobierno y que es fácil de obtener en las bibliotecas y por suscripción. Además, las agencias deben publicar información acerca de su organización y procedimientos para permitirle al público entender cómo puede buscarse una reparación dentro de las agencias.

Todos los otros documentos y registros del gobierno se consideran públicos y tienen que estar disponibles cuando se lo solicite. La Ley de Libertad de Información crea la presunción de que cualquier persona tiene derecho de conocer documentos del gobierno. Las personas que solicitan estos documentos no necesitan dar ninguna razón de por qué los quieren o explicar qué uso les darán.

La Ley de Libertad de Información contiene nueve excepciones a la revelación. Estas incluyen algunas que se refieren a documentos: (1) declarados secretos, apropiadamente, en el

interés de la defensa nacional o la política exterior; (2) consistentes en guías o directivas internas que discuten estrategias de ejecución de la ley, cuya publicación podría dar oportunidad de evadir la ley, (3) cuya revelación está específicamente prohibida por otras leyes, (4) que contengan información comercial o financiera confidencial o privilegiada, (5) protegidos por ciertos privilegios de litigio judicial, (6) cuya revelación constituiría una invasión evidente e injustificada de la intimidad personal, (7) compilados con propósitos de ejecución de la ley, cuya revelación podría, razonablemente, esperarse que creara riesgos de causar ciertos daños, (8) contenidos en la supervisión de instituciones financieras por una agencia encargada de la regulación o supervisión de tales instituciones, o relacionados con dicha supervisión, (9) que contengan información geofísica o geológica concerniente a pozos de petróleo.

Los tribunales interpretan estas excepciones de una manera estricta, que favorece la revelación de los documentos que tengan relevancia. Los tribunales examinan las decisiones administrativas de mantener reservados documentos que han sido solicitados, con más rigor que el que emplean con otros tipos de decisiones administrativas. En la mayoría de los casos, las excepciones autorizan a una agencia a retener documentos cubiertos por alguna de las excepciones, pero no lo requieren. (El presidente Clinton y la secretaria de Justicia Janet Reno han dado instrucciones a las agencias federales de no alegar excepciones a menos que puedan demostrar que la revelación de los documentos protegidos perjudicaría el interés público). Los dos principales ejemplos de casos en los que pueden alegarse una excepción son la información de seguridad nacional y docu-

mentos cuya publicación invadiría la intimidad personal.

La rendición de cuentas política se basa en el derecho a la libre expresión y el derecho a la libre asociación. Estos derechos les permiten a los ciudadanos organizarse, defender causas e impugnar las decisiones del gobierno que los representa; estos derechos les permiten afectar el cambio político. En el caso del discurso político, la falta de información acerca de las políticas gubernamentales que se discuten reduce la credibilidad del orador y disminuye el valor del derecho de hablar. En ausencia de información acerca de las decisiones del gobierno y de las implicaciones de estas decisiones, el ímpetu de la asociación también queda limitado.

De la misma forma, la rendición de cuentas legal, a través del recurso a los tribunales, requiere información acerca de las políticas y prácticas del gobierno. Por ejemplo, los documentos obtenidos de acuerdo con la Ley de Libertad de Información han promovido varias impugnaciones exitosas de la conducta de funcionarios gubernamentales, conducta que infringía los derechos civiles de ciudadanos estadounidenses.

La revolución electrónica le promete al ciudadano mayor acceso a la información en poder del gobierno, y una función mejorada del gobierno como diseminador de información. La Ley de Libertad de Información Electrónica de 1996 procura cumplir estas promesas. Los salones de lectura públicos se convierten en "salones de lectura virtuales", en los que la información disponible es accesible para cualquiera que tenga una computadora y un modem. A las agencias se les requiere proveer

acceso electrónico a documentos que se refieran a "temas de gran interés", documentos que se soliciten comúnmente o que es probable que sean de interés para otros solicitantes potenciales. Ya no hay que solicitar específicamente ciertos documentos o registros; una agencia federal los pone a disposición electrónicamente. Además, algunas agencias permiten que las solicitudes de documentos y registros que no entran en esta categoría se hagan electrónicamente, y a menudo la respuesta puede ser también electrónica.

Lo que es más importante, Ley de Libertad de Información Electrónica mejora significativamente los mecanismos de acceso al recalcar la función del gobierno como diseminador de información. Muchos documentos y bancos de datos gubernamentales están disponibles en la Internet. De manera creciente, la rama ejecutiva del gobierno federal ha mejorado al acceso en la Internet de los sitios que las agencias federales tienen en la Web. (Por ejemplo, véase first.gov, el portal que da acceso inmediato a varios sitios del gobierno federal en la Web.

Otras Leyes de Gobierno Abierto

Varias otras leyes de gobierno abierto, aplicables al gobierno federal, ofrecen también modos de entender y evaluar la conducta de los funcionarios gubernamentales. Estas otras provisiones incluyen la Ley de Luz Solar en el Gobierno, la Ley de Protección de los Denunciantes y, paradójicamente, la Ley de Intimidad Personal. Con excepción de la Ley de la Comisión Asesora Federal, la mayoría de los estados norteamericanos tienen provisiones similares a estas leyes federales. De hecho, la Ley de Luz Solar en el Gobierno y las provisiones de revelación financiera pública se basan en ejemplos tomados de la ley estatal.

La Ley de Luz Solar en el Gobierno es una ley sobre reuniones abiertas, que requiere que las reuniones de cuerpos colegiados como las comisiones y juntas, que contengan dos o más miembros, se celebren en público. Al público se le debe notificar de estas reuniones en el Boletín Federal y también deben ponerse a su disposición transcripciones u otras constancias de las deliberaciones. La ley presume, con sujeción a excepciones en cierto modo similares a las contenidas en la Ley de Libertad de Información, que las deliberaciones de los grupos de individuos responsables de estos cuerpos colegiados están sujetas al escrutinio público. Como ocurre con la Ley de Libertad de Información, estas excepciones se interpretan de manera estricta.

Las justificaciones de las reuniones abiertas son similares a las que apoyan el acceso a los documentos y registros del gobierno. De hecho, la Ley de Luz Solar en el Gobierno, que es federal, y las leyes estatales similares

derivan sus nombres de una cita famosa del juez del Tribunal Supremo Louis Brandeis: "Dicen que la luz solar es el mejor de los desinfectantes".

La ley federal de reuniones abiertas cubre la rama ejecutiva del gobierno federal. Los procedimientos de las otras ramas también está sujetos a la observación pública. Una combinación de provisiones de derecho constitucional y derecho consuetudinario determina que los juicios civiles estén abiertos al público. Muchos tribunales han extendido el principio de los juicios abiertos para incluir el acceso del público a los dictámenes y órdenes que disponen la litigación y los documentos que apoyan esos dictámenes. Las sesiones de la cámara de Representantes y el Senado están abiertas al público. De conformidad con las reglas de procedimiento relevantes, la mayoría de las audiencias y muchas de las deliberaciones de las comisiones son también abiertas.

Así como la Ley de Luz Solar en el Gobierno se aplica a las deliberaciones de los cuerpos colegiados, tales como juntas o comisiones, la Ley de Comisiones Asesoras Federales regula las comisiones asesoras que incluyen a ciudadanos particulares. Estas comisiones son asesoras pero las usa el gobierno para formular normas y procedimientos oficiales. Uno de los métodos principales de regulación es la provisión de que las reuniones abiertas se realicen previa notificación anticipada en el Boletín Federal. Además, la Ley de Comisiones Asesoras Federales requiere que haya acceso a la información relativa a los miembros, actividades y decisiones de tales cuerpos. Debido a que estas comisiones pueden desempeñar una función significativa en la formulación de políticas gubernamentales, su res-

ponsabilidad requiere que se conozcan sus actividades.

De modo similar, la justificación racional de las leyes de gobierno abierto se aplica a la Ley de Protección a los Denunciantes. Esta ley protege de las represalias a los empleados federales que revelan información relativa a la conducta oficial que los empleados, razonablemente, creen evidencia una violación de una ley, regla o regulación, un grave despilfarro de fondos, mala administración en grado sumo, un abuso de autoridad o un peligro específico y substancial para la salud y la seguridad públicas. Como otras leyes de gobierno abierto, la protección a los denunciantes ayuda a asegurar que las personas cuenten con la información necesaria para hacer uso significativo de los derechos de libre expresión y asociación, derechos que son el fundamento de la rendición de cuentas política.

La protección a los denunciantes reivindica el derecho a la libre expresión. El momento en que la información queda disponible es tan importante como el hecho mismo de que la información esté disponible. La protección a los denunciantes aumenta tanto la disponibilidad como la oportunidad de la información. Debido a que los denunciantes pueden sacar a luz información oculta y hacer añicos el encubrimiento de la mala conducta, proveen información en un momento en que es posible responder significativamente. El derecho a la libre expresión no protege simplemente la crítica; garantiza también el derecho de usar procedimientos democráticos para cambiar los actos y la política del gobierno. Las protecciones a los denunciantes complementan las leyes de libertad de información al asegurar el acceso a información importante antes de que alguien se

entere, mediante otro recurso, de la necesidad de solicitar documentos y registros del gobierno.

La Ley de Intimidación Personal, a pesar de las connotaciones que tiene su título, provee acceso a documentos y registros del gobierno. Una persona puede utilizar la ley para examinar constancias concernientes a esa misma persona que pueden obtenerse mediante alguna identificación particular, tal como un nombre o un número del seguro social. Una persona tiene derecho de examinar esos registros y, en ciertas circunstancias, puede procurar que esos registros se corrijan o enmienden. Los tribunales hacen valer estos derechos de acceso y enmienda. El acceso a estos registros le permite a la persona evaluar si el gobierno ha cumplido con sus obligaciones, establecidas por esta ley, de asegurar que tales registros son exactos, oportunos, relevantes y completos. Esta ley regula también cómo una agencia obtiene, mantiene, protege, usa y disemina tales registros.

La Ley de Ética en el Gobierno requiere que los miembros del Congreso, los jueces federales y ciertos funcionarios ejecutivos, entre ellos los empleados públicos de alto rango, sometan información financiera que se pone a disposición del público. Se incluyen en estos informes financieros el ingreso de diferentes fuentes, inclusive dividendos, intereses, rentas y ganancias de capital; otras formas de ingreso, que incluyen los honorarios, deben ser informadas con más detalle. También están incluidos los regalos y la información sobre activos y pasivos. Las provisiones de la ley son complicadas y algunas revelaciones, como las que conciernen a los activos, se hacen también dentro de rangos de valor amplios. Con todo, queda a disposición del público una cantidad

significativa de información financiera personal.

El Congreso justificó estas invasiones de la intimidad personal basándose en la necesidad de garantizarle al público la integridad de los altos funcionarios. Los ciudadanos particulares pueden examinar estos informes para asegurarse de que los funcionarios del gobierno no tienen conflictos de interés entre sus obligaciones para con el público y sus intereses financieros personales. La revelación pública de los intereses financieros de los funcionarios del gobierno es una vigorosa declaración en lo que concierne a la responsabilidad de los empleados públicos para con el público al que tienen que servir.

Acceso e Intimidad Personal

Aunque las leyes de revelación financiera pública dan un ejemplo conspicuo del conflicto entre acceso e intimidad personal, todas las leyes de gobierno abierto enfrentan este conflicto. Considérese, por ejemplo, la Ley de Libertad de Información. Mucha de la información contenida en documentos gubernamentales no la genera el gobierno, sino que, más bien, se la proveen al gobierno terceras personas. Además, la información generada por el gobierno puede concernir a actividades o características de los individuos. En consecuencia, es probable que muchos documentos y registros del gobierno contengan cantidades substanciales de información que tiene implicaciones en la intimidad personal de los individuos.

La Ley de Libertad de Información atiende este conflicto entre acceso e intimidad personal autorizando la retención de documentos cuya

publicación constituiría una invasión claramente injustificada de la intimidad personal. Esta excepción protege la intimidad personal, pero crea un equilibrio en favor del acceso a materiales que permiten examinar las operaciones del gobierno; porque la excepción requiere demostrar que la revelación debe conducir a una invasión claramente injustificada de la intimidad personal. Debido a la relación existente entre la Ley de Libertad de Información y la Ley de Intimidad Personal, la mayoría de las autoridades considera que la información cubierta por la excepción por motivo de intimidad personal que establece la Ley de Libertad de Información, también queda cubierta por las protecciones de la Ley de Intimidad Personal. Por lo tanto, los funcionarios federales carecen de discreción para publicar documentos cubiertos por la excepción de intimidad personal.

La revolución electrónica puede ser vista como una amenaza a la conciliación entre acceso e intimidad personal. La facilidad de acceso que ofrece la Internet y la función del gobierno como diseminador de información pueden aumentar la probabilidad de que haya violaciones de la intimidad personal. Algunos críticos sostienen que la Ley de Libertad de Información Electrónica reduce las protecciones legales y prácticas de la intimidad personal. La resolución legal del conflicto entre intimidad personal y acceso requiere una evaluación cuidadosa del alcance de la protección de la intimidad personal y las justificaciones del acceso. La solución, sin embargo, puede ser imposible de alcanzar si el conflicto se considera una opción entre valores inconmensurables.

Desde otra perspectiva, tanto el acceso como la intimidad personal son importantes para la rendición de cuentas democrática. La protección de la intimidad personal le plantea al individuo la opción de hablar y de cómo hablar, en diferentes lugares y en diferentes ocasiones y, por ende, respalda el derecho a la libre expresión. La protección de la intimidad personal también sostiene el derecho a la libre asociación. Por ejemplo, durante el movimiento de los derechos civiles en el sur de Estados Unidos en la década de 1960, la revelación pública de las lista de miembros de la Asociación Nacional por el Progreso de las Personas de Color habría desalentado la afiliación a ese grupo y socavado el derecho a la libre asociación, que es uno de los fundamentos de la rendición de cuentas política.

En "Intimidad Personal y Libertad", libro que marca un hito en esta materia, Alan Westin pone de relieve la relación que hay, en los gobiernos democráticos, entre acceso e intimidad personal. De hecho, define la democracia y el autoritarismo en términos de la política de información. A los gobiernos autoritarios los identifican el acceso fácil a la información sobre actividades de los ciudadanos y las extensas limitaciones a la capacidad de los ciudadanos de obtener información acerca del gobierno. En contraste, los gobiernos democráticos se destacan por las restricciones significativas a la capacidad del gobierno de obtener información acerca de sus ciudadanos y por el acceso fácil de los ciudadanos a la información sobre actividades del gobierno. En lugar de estar inexorablemente en conflicto, el acceso y la intimidad personal se entrelazan ambos con la rendición de cuentas democrática.

Ley Sobre Desempeño y Resultados en el Gobierno (GPRA)

La Ley sobre Desempeño y Resultados en el Gobierno de 1993 es una importante pieza legislativa diseñada para mejorar la rendición de cuentas en el gobierno con la medida de los resultados — el resultado de los programas y servicios prestados por todas las agencias y departamentos del gobierno federal. Su propósito era mejorar la efectividad de los programas al promover un nuevo enfoque sobre los resultados, calidad del servicio, y satisfacción del cliente.

Por ejemplo, ¿es que un programa a cargo de una agencia encargada de salvaguardar la inocuidad alimentaria efectivamente mejora la inocuidad del alimento? De hacerlo, ¿de qué manera y por cuánto? ¿Y cuánto vale la mejora en relación al costo del programa? Este es el tipo de mediciones prácticas que se propone la GPRA.

De acuerdo a la ley, las agencias están obligadas a desarrollar planes estratégicos para varios años, planes para el desempeño anual, e informes sobre el desempeño anual. La Oficina de Contaduría

General (GAO) hará la evaluación de los planes de desempeño tanto de los departamentos del Gabinete así como de las agencias independientes.

Los primeros informes sobre el desempeño de las agencias, de acuerdo a la Ley, fueron requeridos con plazo al 31 de marzo de 2000. Por ello es demasiado pronto para determinar cuán efectivos pueden ser. Pero se espera que como resultado de la GPRA, mejore la toma de decisiones en el Congreso porque se dispondrá de más información objetiva sobre la efectividad relativa y la eficiencia y gastos en los programas federales. Esa información también será utilizada para administrar más efectivamente a las agencias.

Rendición de Cuentas Por el Gobierno y Observadores Externos

Por Robert Schmuhl

Para cualquier sociedad que aspire a tener un gobierno que rinda cuentas, es de suma importancia la existencia de observadores externos e independientes. En este ensayo sobre los observadores norteamericanos, la prensa y los organismos no-gubernamentales (ONG), Robert Schmuhl, profesor de Estudios Americanos y director del Programa John Gallivan de Periodismo, Ética y Democracia en la universidad de Notre Dame, analiza acontecimientos pasados y recientes que permiten que los ciudadanos puedan supervisar más que nunca a su gobierno

EN SU LIBRO *LA DEMOCRACIA EN AMÉRICA*, el estudio sobre el siglo XIX, considerado el análisis más agudo y perdurable sobre Estados Unidos jamás escrito, Alexis de Tocqueville afirma: "Mientras más observo los efectos principales de la prensa libre, más me convengo de que, en el mundo moderno, la libertad de prensa es la principal y en cierto modo el elemento constitutivo de la libertad". Y más adelante añade: "En América no hay límites en cuanto a la libertad de asociación para fines políticos".

Por sus viajes y agudas observaciones, Tocqueville se percató fácilmente de la conexión entre "prensa libre" y "libertad de asociación para fines políticos". Desde las décadas de 1960 y 1970, cuando el periodismo se hizo más investigativo en relación al gobierno, las asociaciones de ciudadanos y organizaciones no gubernamentales se han multiplicado por todo Estados Unidos para actuar como obser-



Robert Schmuhl

vadores y críticos del manejo de los negocios públicos y de aquellas personas nombradas o elegidas para cumplir esas funciones de gobierno.

Asociaciones como Common Cause (Causa Común), Public Citizen (Ciudadano Público) y el Centro para la Integridad Pública han hecho de la actividad pública — o de su inactividad — el foco de su atención, divulgando el resultado de sus investigaciones a los asociados en sus organizaciones y por medio de la prensa a los ciudadanos en general. En este sentido los gobiernos federal, estatal y local están ahora sometidos a un constante escrutinio, de un modo continuo que nunca antes se había dado.

Las Organizaciones de Escrutinio Público como Observadoras

Common Cause, fundada en 1970, consta en la actualidad con más de 250.000 socios (y

una plantilla de 50 personas en Washington), utiliza consignas como: "Responsabilizando al poder". Dicha organización, comprometida con una política y gobierno ética y abierta, ha ayudado a iniciar una ley para reformar el financiamiento de las campañas presidenciales, para establece leyes "para la luz solar" para asegurar que los negocios públicos se hagan en público — y no entre bambalinas — para acabar con los regalos y honorarios lucrativos que miembros del Congreso reciben por participar en conferencias patrocinadas por distintos grupos de interés, y para que se impongan requisitos de divulgación para los cabilderos que buscan influir en la ley y en las agencias del gobierno.

Mientras Common Cause se dedica al tema de la reforma política y gubernamental, la organización observadora Public Citizen se plantea una agenda más amplia. Fundada en 1971 por el activista en favor del consumidor Ralph Nader, se concentra más en temas que afectan al consumidor norteamericano -en especial lo referente a la calidad de los alimentos y fármacos, el cuidado médico y la conservación de energía. Sin embargo, una rama de Public Citizen, conocida como Congress Watch, también supervisa que el gobierno y las empresas corporativas cumplan sus responsabilidades, el proceso de reforma del financiamiento de las campañas electorales, la enseñanza pública, y la investigación e impacto de los medios de comunicación. Nader y sus colegas desempeñaron un papel decisivo en el proceso legislativo que llevó a la creación de la Oficina de la Seguridad y Salud en el Trabajo (OSHA) y a la creación de la Comisión sobre Seguridad de Productos de Consumo.

Un enfoque algo diferente es el del Centro de Integridad Pública, fundado en 1990, que

combina las metodologías de las ciencias políticas y las técnicas de investigación periodística haciendo investigaciones y divulgando densos informes sobre las contribuciones dudosas en las campañas presidenciales y para el Congreso; los peligros de no contar con reglamentación adecuada para insecticidas; y la disminución de la intimidad a medida que la tecnología avanza. Lo que distingue al Centro de Integridad Pública es su énfasis en el periodismo investigativo y su asociación con instituciones periodísticas. Por ejemplo, su análisis sobre las contribuciones a las campañas de los miembros de la asamblea general del Estado de Indiana dio como resultado una serie de artículos divididos en fascículos que se publicaron en el Indianapolis Star en 1996 y que fueron presentado también en una serie televisada de una semana de duración.

En esos y otros casos, un grupo observador independiente está ofreciendo ayuda especializada en materia de investigación a los medios de comunicación, para que la utilicen en su trabajo. Cuando algunas instituciones alegan que no pueden afrontar el costo de las investigaciones en casos complejos, el Centro para la Integridad Pública ayuda con los gastos de la investigación, y la información generada sale en última instancia en los principales medios de comunicación. En suma, las instituciones periodísticas y el Centro logran objetivos comunes, y el público se beneficia de este esfuerzo conjunto.

La Prensa como Observadora

Poco antes de su muerte en 1836 James Madison escribió una carta en la que decía: "Un pueblo que pretenda gobernarse a sí mismo ha de armarse con el poder que el conocimiento le brinda". Lo que el cuarto presidente y padre de la Constitución de Estados Unidos no pudo prever era la existencia de un mundo con la variedad de fuentes de información que hace que hoy llegar al conocimiento que conduzca al poder requiere mucho más esfuerzo que antes.

Aunque el acceso a las noticias gubernamentales y políticas es relativamente fácil, el volumen de información que diariamente hay para escoger, presenta un problema grave y potencialmente un debilitante problema para el ciudadano común. Los medios de comunicación transmiten tantos mensajes para elegir que la mayoría de la gente necesita buscar información cívica de manera razonada y activa. Y teniendo en cuenta la constante transmisión de información por los canales de televisión, prensa y ciber espacio, ya no se puede esperar que cualquiera comparta una fuente de información común sobre la vida cívica.

La utilización de los medios de comunicación de ninguna manera ha decaído en los últimos años. Lo que sucede es que la variedad de los medios de comunicación ha resultado en una menor atención a otros medios noticiosos tradicionales, obligando a los norteamericanos que quieren informarse sobre asuntos públicos a asumir una mayor iniciativa para enterarse de lo que pasa. Hoy los ciudadanos involucrados están obligados a acudir a las fuentes periodísticas que brindan la información política y estatal que se necesita para la toma de decisiones, por ejemplo, para una votación o para

influir o cambiar la política pública. Y la multiplicidad de medios disponibles requiere un dominio previo de numerosos datos. De otro modo, el resultado puede ser una sensación de sobrecarga de información o un dilema personal sobre el rumbo apropiado a tomar.

Pero tal labor requiere un sentido de perspectiva y un reconocimiento de las limitaciones que existen si uno se apoya solamente en los medios de comunicación para que le guíen. Tal como dijo el famoso periodista norteamericano Walter Lippman "la prensa no es un sustituto de las instituciones. Es como el haz de luz de una linterna que se mueve lado a lado, alumbrando primero un episodio y luego otro de entre la oscuridad. Las personas no pueden llevar a cabo la labor del mundo sólo con esta luz. No pueden gobernar a la sociedad por episodios, incidentes y erupciones. Sólo cuando la prensa trabaja con una luz constante y propia, la luz se vuelve hacia ella y revela una situación suficientemente inteligible para que pueda tomarse una decisión popular".

Mantener "una luz constante" con la que se pueda ver los puntos fuertes y débiles de los diversos niveles del gobierno es el primer paso para que exista una ciudadanía responsable. De ahí surge la acción particular y colectiva que busca corregir o mejorar ciertos aspectos de la política y la gobernabilidad.

Sobretudo, desde las décadas de los sesenta y setenta, la cobertura noticiosa norteamericana del gobierno ha adquirido un carácter más confrontacional. La guerra de Vietnam y el escándalo de Watergate no sólo disminuyeron la confianza y la fe del ciudadano en la labor del gobierno. Aquellos dos hechos forzaron a los medios de comunicación y al público en gene-

ral a poner en entredicho la fiabilidad del gobierno y de sus funcionarios, lo que hizo a los periodistas más agresivos en sus reportajes sobre los asuntos públicos y las autoridades gubernamentales de cualquier nivel. En particular, los reportajes sobre Watergate y el gobierno de Nixon, de los periodistas Bob Woodward y Carl Bernstein, del Washington Post, cambiaron el carácter del periodismo, dando lugar a la indagación, a la cobertura investigativa y al análisis.

Lo que hoy es diferente, aparte del estilo periodístico agresivo de Woodward y Bernstein, es el nuevo ambiente noticioso, con mayores canales de difusión y fuentes de Internet. Todas estos portales de información requieren un constante suministro de información, que hace que los medios de comunicación tengan mayores oportunidades para desempeñar el papel de observadores. Cómo se desempeñen las diferentes instituciones es un asunto que se debate ampliamente tanto fuera como dentro del ámbito periodístico, pero los hechos de la nueva ética y ambiente son críticos para comprender la relación contemporánea entre el gobierno y los medios de comunicación.

En las últimas tres décadas, los medios de comunicación han proliferado y se han vuelto más agresivos, las instituciones y los organismos estatales a cualquier nivel están más sensibles a la percepción que el público tiene de su labor. Circulan hoy tantos mensajes competitivos en los reportajes sobre temas importantes que formarse una opinión razonada basada en los hechos y en una justa interpretación de éstos, es cada vez más difícil. El conocido periodista de la cadena de televisión ABC, Ted Koppel, señaló en una reciente conferencia: "Hay por lo menos dos tipos de ignorancia

extrema. Durante siglos hemos conocido el primer tipo: una ignorancia que cubría casi todo el mundo como una nube negra; una ignorancia que existía en un vacío, en el que no había ninguna información. El segundo tipo es un fenómeno más reciente, uno que se presenta como una paradoja. Este segundo tipo de ignorancia existe en el mundo de la anarquía electrónica, en el que abunda tanta información que la mente no sabe qué ha de creer. La información no siempre conduce al conocimiento; y el conocimiento rara vez basta para alcanzar la sabiduría."

En este nuevo ambiente informativo, en el que las autoridades intentan asegurarse que se le preste atención a la lógica de su política y su labor, la tensión entre el gobierno, en todos los niveles, y los medios de comunicación es inevitable. La primera enmienda a la Constitución que asegura la libertad de religión, expresión, prensa, asamblea y pide al Estado reparación por los agravios sufridos, es tanto un escudo como una espada para los periodistas que informan sobre asuntos públicos.

Un enfrentamiento mayor entre el gobierno y la prensa ocurrió en 1971, cuando el gobierno del presidente Richard Nixon intentó impedir la publicación de documentos sobre la intervención de Estados Unidos en la guerra de Vietnam. El proceso conocido como "Los documentos del Pentágono" (oficialmente la querrela del New York Times contra el gobierno federal de los Estados Unidos (403 U.S. 713), fue el primero en que el gobierno federal intentó imponer censura previa a los medios importantes de prensa, el New York Times y el Washington Post, alegando que ponían en peligro la seguridad nacional.

Sin embargo, la votación de 6 a 3 del Tribunal Supremo, no permitió el intento del gobierno para reprimir a la prensa, y se procedió con la publicación de los Documentos del Pentágono. Este importante pleito decidido en plena guerra del Vietnam y en el que estaba involucrado el presidente de Estados Unidos y dos importantes medios periodísticos, resultó en una victoria que influyó favorablemente a la prensa en su relación con el gobierno. La afirmación de la Primera Enmienda por el Tribunal Supremo hace tres décadas sigue repercutiendo en la prensa hoy.

El Observador Perpetuo

En su segundo discurso inaugural, Thomas Jefferson señaló que "la artillería de la prensa apunta contra nosotros, cargada con cualquier cosa que su desenfreno pueda ingeniar u osar". Aunque años antes cuando empezaba, Jefferson había proclamado que si hubiera tenido que escoger entre "un gobierno sin prensa o una prensa sin gobierno, no hubiera dudado ni por un momento escoger lo segundo".

De los diferentes puntos de vista que Jefferson tenía sobre la prensa se pueden sacar varias lecciones que siguen siendo relevantes para cualquiera que quiera entender la relación entre el gobierno y el periodismo o, en general, entre el gobierno y observadores externos que exijan que éste rinda cuenta en los quehaceres de los asuntos públicos.

Desde el principio Jefferson se dio cuenta de la importancia de la prensa para el autogobierno y la libertad ciudadana, pero más tarde, al ser presidente se encontró con que el reportaje y las críticas perjudicaban sus propios esfuerzos de gobernar. Jefferson no ha sido ni el

primero ni el último de los ocupantes de la Casa Blanca en quejarse abiertamente del maltrato que su gobierno recibió de la prensa.

Pero las quejas de Jefferson, junto con las de las demás autoridades de gobierno a través de los tiempos, es lo que aviva el fuego para mantener al público bien informado. La mera sospecha de que el poder del gobierno se entrometa en la libertad personal siempre ha sido una característica netamente norteamericana. De hecho, los Padres Fundadores crearon tres ramas de gobierno — la ejecutiva, la legislativa y la judicial — que proliferaron a nivel nacional, estatal y local permitiendo los "frenos y contrapesos" sobre los órganos y autoridades públicos. De modo extraoficial, pero importante, los medios de comunicación, los grupos públicos de interés y los ciudadanos — ya sea actuando solos o colectivamente — observan lo que sucede en el gobierno y tratan de que haya cambios cuando consideran que son necesarios. Al comprometerse en su labor diaria y multifacética, el trabajo de estos observadores — en obligar al gobierno a que cumpla sus responsabilidades y sea fiel a los ideales de la nación — ayuda a que Estados Unidos se mantenga en una interminable senda hacia una democracia más representativa y de firmes propósitos.

La Ley de Protección del Denunciante

Hace poco David Pitts, editor colaborador, habló con Thomas Devine, director jurídico del Government Accountability Project (GAP) [Proyecto de Responsabilidad Gubernamental], grupo independiente de interés público y sin fines lucrativos, cuya labor es defender los derechos de los empleados que denuncian actividades ilícitas o potencialmente perjudiciales en las dependencias del gobierno. A continuación una traducción extraoficial de la transcripción revisada.

SR. PITTS: ¿En qué consiste la Ley de Protección de Denunciantes de 1989 y por qué se la promulgó?

SR. DEVINE: Es un estatuto gubernamental que pone en práctica la protección de la libertad de expresión, estipulada en la Primera Enmienda, de los empleados que objetan una conducta que traiciona la confianza pública. La ley protege también las denuncias relacionadas con el abuso de autoridad, despilfarro grave, mala administración o substancial y peligros específicos para la salud o la seguridad pública.

El Congreso aprobó esta ley como parte de un mandato unánime, bipartidario para lograr buen gobierno. De hecho sus principales patrocinadores indicaron que ésta pudo haberse titulado, más acertadamente, "Ley de Protección del Contribuyente". Lo cual explica porqué la ley fue aprobada unánimemente en 1989 y luego consolidada, también unánimemente, en 1994. Rara vez el Congreso aprueba unánimemente una ley importante una vez, mucho menos dos veces.



Thomas Devine

SR. PITTS: ¿En qué forma se reforzó la ley en 1994?

SR. DEVINE: Las enmiendas de 1994 ampliaron el alcance de la ley y abrogaron los precedentes judiciales desfavorables que interpretaban esta legislación en forma tal que amenazaba cancelar su viabilidad.

SR. PITTS: ¿Porqué era necesaria tener esa ley cuando ya existe la Primera Enmienda de la Constitución?

SR. DEVINE: La Primera Enmienda, que cobija a todos los ciudadanos, es la luz verde en cuestiones de libre expresión que afectan el gobierno. El Congreso, por medio de leyes, ha asignado normas más detalladas para la aplicación de prácticamente todos los derechos constitucionales. Normalmente estos derechos son declaraciones generales de principios. Habitualmente contamos con el Congreso para que les de cuerpo, para que solidifique estos valores por medio de estatutos que establezcan parámetros más tangibles que los ciudadanos puedan confiar y cumplirlos. Y ese era el obje-

tivo de la Ley de Protección de Denunciantes: aplicar la Primera Enmienda donde afecta más con los empleados gubernamentales que quieren libertad para actuar como servidores públicos, no como burócratas limitados a seguir órdenes. La ley se concentra en los derechos a la libertad de expresión de los empleados federales, pero también permite que ciudadanos privados o contratistas del gobierno presenten denuncias de conducta burocrática fraudulenta.

SR. PITTS: ¿Hay alguna categoría de empleados federales excluida de la ley?

SR. DEVINE: Si. Los empleados de las entidades de inteligencia y de la Oficina Federal de Investigaciones (FBI) están fuera de la protección que ofrece esta ley, como lo está el personal del Congreso y del sistema judicial.

SR. PITTS: ¿Por qué se excluyeron esas categorías?

SR. DEVINE: Los parámetros de la ley concuerdan con el alcance del sistema de la administración pública y las normas propias de la vía de derecho que han existido desde la década de 1880 para empleados federales con el equivalente a la tenencia de un cargo en el escalafón. Tradicionalmente se ha excluido a los empleados en las ramas judicial y legislativa de las normas y regulaciones de la Comisión de Administración Pública.

En mi opinión, sin embargo, todos esos empleados deberían incluirse en el campo de aplicación de la Ley de Protección de Denunciantes, ya que las obligaciones dentro de la administración pública son tan fuertes, e incluso más imperiosas, que las del personal de organismos federales. Pero esos son los parámetros legales actuales.

SR. PITTS: ¿Cuan eficaz ha sido esta ley desde su promulgación y sus enmiendas posteriores?

SR. DEVINE: Probablemente la ley nunca ha sido más eficaz en términos del apoyo que recibe el Consejo de Protección a Sistemas de Mérito que, según la ley, que adjudica las audiencias administrativas. Ha demostrado un compromiso incondicional con los principios del sistema de méritos que son la base de esta ley y los ha aplicado en forma imparcial, lo cual le ha ganado el respeto de todas las partes.

Esta ley la administra también la Oficina del Asesor Legal Especial, que lleva a cabo investigaciones informales de presuntas violaciones del sistema de reconocimiento por mérito. Desde 1998 esta oficina ha hecho importantes progresos, revirtiendo cuestiones con su credibilidad.

Desafortunadamente la ley está enfrentando probablemente la prueba más difícil desde su creación, dada la implacable hostilidad en las interpretaciones judiciales por una corte que tiene monopolio en la revisión, la Corte de Apelaciones del Circuito Federal. El Congreso está considerando legislación para abrogar otra vez precedentes insostenibles de ese tribunal y ampliar la revisión judicial para que estos incidentes no se repitan.

SR. PITTS: ¿Podría mencionar uno o dos ejemplos destacados del éxito de esta ley?

SR. DEVINE: Un ejemplo de la influencia que puede tener la Ley de Protección de Denunciantes es el caso de objeciones por mal cumplimiento del deber por el fallo de la Comisión Fiscalizadora Nuclear para hacer cumplir los requisitos de seguridad pública en

instalaciones bajo construcción.

Las revelaciones hechas por denunciantes en una planta en Ohio, por ejemplo, llevó a la cancelación de una instalación nuclear casi terminada, porque se habían violado sistemáticamente las leyes de seguridad nuclear. Luego de intensas investigaciones, motivadas por las revelaciones de denunciantes, los propietarios convirtieron la planta en una instalación a carbón que actualmente funciona en forma segura.

Otro ejemplo sería la defensa de empleados contra represalias. Un agente de policía en un hospital de la Administración de Veteranos denunció la conducta sádica y racista contra los veteranos por parte del jefe de policía local. El jefe despidió al agente de policía pero éste ejerció sus derechos e hizo que se anulara su despido. Eventualmente el jefe de policía perdió su puesto y se le forzó a declararse culpable de una serie de felonías en sus delitos.

Esos son ejemplos de la manera en que esta ley permite que los empleados puedan comprometerse con la verdad y sobrevivir. En el Proyecto de Responsabilidad Gubernamental decimos que los empleados federales están comprometidos con la verdad cuando hacen denuncias porque a menudo se les trata como si hubieran cometido un crimen. Esos son dos ejemplos de la razón por la cual la gente corre esos riesgos y del valor de sus acciones.

SR. PITTS: ¿Esta ley de Protección de Denunciantes es el tipo de legislación que podría funcionar igualmente bien en otros países?

SR. DEVINE: Sin duda alguna, aunque el alcance y la naturaleza del desafío variará enormemente. Los denunciantes son el factor

humano que es el talón de Aquiles para la corrupción burocrática. Estos estatutos para la libre expresión son leyes del derecho a saber, no sólo por parte del público, sino por los legisladores y los administradores de agencias responsables de mantener a las entidades sociales en funcionamiento y de defender sus mercados.

En un sentido muy real, las leyes que protegen al denunciante son el nervio vital que permite a los administradores captar alertas oportunas de problemas lo que les permite una buena probabilidad de limitar el daño antes de que ocurra un desastre evitable.

El Consejo de Europa, por ejemplo, está pidiendo a sus países miembros que promulguen leyes de protección para los denunciantes, dentro de su convención contra la corrupción. Y la Convención Interamericana Contra la Corrupción estipula que los países miembros de la Organización de los Estados Americanos (OEA) se preparen para adoptar legislación sobre la protección de los denunciantes, como escudo para quienes rinden testimonio contra la corrupción.

El GAP fue seleccionado por la OEA para ayudar a diseñar y propugnó en favor de la adopción de leyes modelo para la protección de denunciantes en los países miembros de la OEA. Este otoño participaremos en un programa piloto en cinco países de América Central con ese propósito.

SR. PITTS: ¿Cuál es su función en el GAP y en qué consiste la organización?

SR. DEVINE: Como director jurídico desempeño la labor de experto en nuestra organización en derechos de los denunciantes y

dirijo campañas para fortalecer las leyes respectivas, además, superviso el conjunto de casos que tramitamos.

El GAP ha existido desde 1977. Somos un grupo de interés público independiente, sin fines lucrativos, dedicado a defender los derechos de los testigos que defienden al público. Realizamos nuestra misión mediante asesoría y representación de individuos que están en el proceso de defenderse contra represalias, tal como lo hace un bufete regular de abogados, pero sin el factor lucrativo.

Nuestra segunda función es hacer investigaciones para ayudar a los denunciantes a cambiar las cosas mostrando los encubrimientos, buscando el cumplimiento de responsabilidades y corrigiendo los problemas denunciados por quienes ejercen sus derechos de libre expresión.

La tercera piedra angular de la labor de nuestra organización consiste en dirigir esfuerzos para crear y fortalecer las leyes sobre denunciantes a nivel estatal y local.

El Congreso, por ejemplo, ha aprobado leyes para proteger a los empleados en las industrias nuclear y de transporte aéreo, de las cuales fuimos paladines con otros grupos.

El cuarto pilar de la labor del GAP son las publicaciones sobre los derechos de los denunciantes: que pueden esperar los empleados cuando toman estos riesgos y la forma en que pueden tener una influencia considerable. Nuestras publicaciones incluyen desde libros hasta artículos académicos en revistas jurídicas. Por ejemplo, en 1997 publicamos una "Guía de Supervivencia para el Denunciante: Valor sin Martirio", una guía jurídica para

empleados que resume sus opciones legales. Encierra 20 años de lecciones aprendidas en el GAP para que otros puedan evitar algunas de las penas por las que pasaron los pioneros que trabajaron con nuestra organización.

El año pasado publicamos un artículo básico que explica todos los recovecos de la Ley de Protección de Denunciantes para la revista de derecho administrativo de la Asociación Americana de Abogados.

Quisiera regresar por un momento al punto acerca de si la protección del denunciante puede funcionar y ser un factor significativo internacionalmente.

No hay duda de que los países en todo el mundo se están dando cuenta de que son indispensables los empleados que atestiguan en bien del público.

En los Países Bajos a los denunciantes se les llama "campaneros", pues recuerdan a los que tañían las campanas de las iglesias cuando algún peligro amenaza la comunidad. En algunos países se les conoce como guardafaros, cuyas alertas son similares a las señales que avisan de rocas y lugares peligrosos que pueden hacer zozobrar las embarcaciones.

El factor común es que estas son personas, por el motivo que sea, que ejercen su derecho de libre expresión para alertar al público sobre amenazas a la sociedad. Son los pioneros del cambio. Son empleados que desafían la tradición convencional, bien sea en el campo científico, político o de los negocios. Impiden que la sociedad se estanque.

Y los beneficios de la denuncia en ningún sentido se limitan a una cultura en particular o a un tipo de sistema político. La información es

un pre-requisito esencial para el ejercicio responsable de la autoridad, no importa cuál sea la ideología.

Desde el año pasado nuestra organización, conforme a esa visión, ha venido ampliando su labor, de defensa en la esfera interna a la protección internacional del denunciante. Lo que me lleva nuevamente a contestar su pregunta sobre la naturaleza de nuestro trabajo.

En la arena internacional tenemos también cuatro piedras angulares en nuestros esfuerzos. La primera es suministrar asesoría técnica especializada a líderes gubernamentales y del sector privado interesados en sembrar la semilla en sus países.

Hemos recibido solicitudes de asesoría de Argentina, Australia, Canadá, Corea del Sur, Eslovaquia, Gran Bretaña, Rusia, Sudáfrica y numerosas delegaciones auspiciadas por el Departamento de Estado han visitado Washington.

En el seguimiento de una de estas visitas en septiembre haremos presentaciones en México para demostrar que el gobierno puede actuar con su mandato contra la corrupción.

El segundo punto en el cual nos concentramos son las reuniones con representantes de organizaciones multinacionales, desde el Banco Mundial a grupos como la OEA, en busca de un mandato más amplio para el principio de los derechos de los denunciantes, tanto dentro como fuera de estas organizaciones.

La tercera iniciativa en el GAP ha consistido en realizar investigaciones jurídicas constantes para conocer el alcance total y la naturaleza de los derechos de los denunciantes internacionalmente. Por ejemplo, en nuestro

lugar de la WEB hemos incluido globos regionales con los que se sigue el curso de leyes existentes y las nuevas propuestas relacionadas con denunciantes.

Por último, estamos a la mira de casos que sientan jurisprudencia para establecer el precedente de la protección del denunciante como un derecho humano, en tribunales como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Europea de Derechos Humanos. Mientras tanto hemos comenzado recién un programa de publicar los casos de jurisprudencia en la página internacional de nuestro sitio en la Web, como un microcosmos que ilustre la necesidad de los derechos internacionales para los denunciantes.

Consideramos que las represalias contra los que denuncian frontalmente la corrupción son una violación de los derechos humanos. Además, la defensa tradicional de los derechos humanos se fortalecerá con la existencia de protecciones viables para quienes delatan violaciones y abuso de poder.

Esta es la campaña por la responsabilidad que abarca desde la integridad de los mercados hasta el respeto a la sociedad civil, incluso en países con características de abuso como las que se han visto en Chile. Es uno de los fenómenos más poderosos que existe hoy en día.

Los denunciantes son piedra angular indispensable para que hayan pesos y contrapesos para institucionalizar la responsabilidad y establecer una esperanza de credibilidad favorables para el objetivo de crear una sociedad civil. En repetidas ocasiones la libertad de expresión ha cambiado el rumbo de la historia en Estados Unidos y es uno de los prin-

cipios que define a una democracia auténtica. Este valor tiene que estar en la línea frontal en la mundialización. Para el GAP ha sido muy alentador que hasta la fecha líderes internacionales actualmente consideran esa premisa como un hecho dado.

SR. PITTS: Una pregunta final. ¿Quién financia su organización?

SR. DEVINE: Nuestra financiación consiste principalmente en subvenciones otorgadas por una variedad de pequeñas fundaciones familiares. También aceptamos pagos por honorarios de abogados cuando hay fallos en nuestro favor en casos que sientan jurisprudencia o en litigios convencionales. Sin embargo, rara vez vamos más allá de cobrar el costo o una parte del tiempo dedicado a representar al denunciante. También tenemos un modesto programa para recaudar fondos por correo directo.

SR. PITTS: ¿Si alguien en el exterior quisiera comunicarse con ustedes para los servicios o publicaciones que ofrecen, cuál sería el mejor método?

SR. DEVINE: Por medio de nuestro sitio en la Web www.whistleblower.org

SR. PITTS: Muchas gracias señor Devine.

SR. DEVINE: Gracias.

Sistemas de Integridad y Etica en el Gobierno de Estados Unidos

Por Jane S. Ley

En la actualidad el gobierno de Estados Unidos tiene a nivel federal una estructura altamente desarrollada de leyes y reglamentaciones destinadas a prevenir, detectar y remediar la conducta negligente de agencias y funcionarios del gobierno que no responda al interés público. El ambicioso propósito este marco legal es promover la integridad institucional así como la integridad personal de cada uno de los empleados federales. En este ensayo acerca de cómo se autorregula el gobierno federal, Jane S. Ley, directora adjunta para relaciones gubernamentales y proyectos especiales de la Oficina Nacional de Etica Gubernamental, explora el sistema y la manera en que ha evolucionado con el transcurso del tiempo

ESTA ESTRUCTURA LEGAL sin embargo, no ha sido creada de la noche a la mañana. Muchos de sus componentes básicos surgen de acontecimientos que causaron gran tensión nacional: nuestras guerras revolucionaria y civil, y asesinatos y renunciaciones presidenciales. Los refinamientos de los componentes básicos han ocurrido históricamente y probablemente continuarán ocurriendo en respuesta a escándalos y crisis políticas.

La base firme para la autorregulación en el gobierno estadounidense es la Constitución de Estados Unidos. A fines del siglo XVIII, después de la Guerra Revolucionaria, los redactores de la Constitución fueron influidos grandemente por su percepción de que los sistemas de gobierno europeos con los que estaban más familiarizados eran corruptos. Los autores de la Constitución consideraron que era peligrosa la concentración de demasiado poder en manos de cualquier cuerpo de gobierno. La Constitución de Estados Unidos comienza con



Jane S. Ley

la frase: "Nosotros, el Pueblo... ", lo cual significa que desde el principio mismo el gobierno estadounidense es establecido por y para el pueblo y debe rendir cuentas a todos sus ciudadanos. Esa es la razón por la cual en Estados Unidos se describe con frecuencia a los empleados del gobierno como "servidores públicos" y, cuando actúan en nombre de la voluntad colectiva, como "depositarios de la confianza pública".

La Constitución de Estados Unidos separa el gobierno federal en tres ramas diferentes (judicial, legislativa y ejecutiva), con un sistema de "frenos y contrapesos" entre sus poderes. También permite la retención de importantes poderes por los estados dentro de un sistema federal. Aunque esta difusión del poder podría parecer ineficiente en algunas maneras, los autores de la Constitución consideraron fuertemente que esta era la mejor manera de garantizar que "Nosotros el Pueblo" no

quedáramos sujetos a un solo poder tiránico dentro del gobierno ni que el gobierno quedara dominado por un pequeño grupo tiránico de personas que sirvieran sus propios intereses especiales.

Integridad Institucional

Esta separación constitucional está recubierta por leyes y reglamentaciones que imponen los requisitos generales de procedimiento a todos las agencias y tribunales del gobierno para asegurar que las acciones gubernamentales se conduzcan de una manera imparcial y uniforme y a la luz del escrutinio público. Esta consistencia y transparencia de los procedimientos públicos es un componente clave de la autorregulación del gobierno.

Por ejemplo, durante la primera mitad del siglo XX el Congreso promulgó una serie de leyes, incluso la Ley de Procedimientos Administrativos y la Ley del Gobierno a la Luz Solar (Sunshine Act), que requieren de las agencias que cumplan normas de procedimiento para actividades administrativas como la elaboración de reglas y la aplicación de normas, y que dichas actividades se efectúen en un foro público. El Congreso también promulgó una Ley de Libertad de Información que permite amplio acceso público a los registros e información del gobierno. Los procedimientos de las agencias que no se conducen conforme a los procedimientos escritos corrientes o que no se efectúan en el foro público apropiado pueden ser contestados por el público ante los tribunales e invalidados. Además, todos los litigios civiles y penales en las cortes federales deben efectuarse conforme a reglas publicadas uniformes.

Finalmente, a través de una serie de estatutos, el gobierno también ha desarrollado un sistema tipificado, competitivo y público para emitir contratos gubernamentales. Y de una manera más general, tiene normas y procedimientos para gastar el dinero del gobierno adjudicado por el Congreso. Un organismo del Congreso, la Oficina General de Auditoría, puede examinar y evaluar los programas de las agencias para ayudar a asegurar que el gasto y la rendición de cuentas del dinero del gobierno se efectúa de una manera apropiada.

Integridad Individual

Sin embargo, las actividades de todo gobierno son desempeñadas por individuos, por lo cual las calificaciones y conducta del empleado también han sido un área de reglamentación constante. En los comienzos de la historia estadounidense, tener un empleo del gobierno se basaba en el sistema de "prebendas", y la conducta individual en ese puesto no se controlaba estrictamente. Al ser elegido, cada presidente llevaba consigo individuos que habían apoyado su elección y que esperaban que se les dieran puestos en el gobierno. Los individuos con influencia en la administración de un nuevo presidente podían comerciar con su capacidad para conseguir empleos para otros por un porcentaje de su salario, y quienes estaban dispuestos a pagar lo hacían esperando reembolarse ellos mismos de otras maneras del erario público. Los empleos en mayor demanda eran aquellos que permitían al funcionario cobrar fondos del público. La integridad o la competencia no eran de importancia primordial para la selección de estos empleados. Por ejemplo, en la década de 1830 Samuel Swartwout fue designado Cobrador del Puerto de Nueva York.

Durante su primer término se descubrió que faltaban 210.000 dólares, pero habiendo apoyado al siguiente candidato presidencial triunfante, Swartwout fue designado nuevamente en el puesto. Durante ese término desapareció en Europa con más 1.250.000 dólares de fondos del gobierno. No parece una suma muy grande en la actualidad, pero a comienzos del siglo XIX representaba una enorme porción de todo el tesoro federal.

Este servicio federal enormemente corrupto se convirtió en un escándalo nacional. Se iniciaron campañas de reforma pero no lograron despertar suficiente indignación del público para forzar un cambio significativo. Finalmente el catalítico para esta reforma fue el asesinato del presidente James Garfield en 1881, por un individuo que sentía que el presidente le debía un puesto específico. El público hizo sus demandas de reforma durante las elecciones legislativas de 1882. En 1883 el nuevo Congreso promulgó la primera ley amplia del servicio civil — la Ley Pendleton — que establecía un examen de aptitud y competencia, promociones en base a mérito y un sistema imparcial de requisitos de empleo y salario para el servicio civil. Los sistemas administrados en la actualidad por la Oficina Nacional de Administración de Personal (siglas en inglés OPM) y la Junta de Protección del Sistema de Mérito se basan en esos cimientos y ahora incluyen procedimientos administrativos estándar para tratar con la incompetencia y la conducta impropia. Ahora se acepta sin cuestionar en el nivel federal un sistema civil basado en méritos y pagado con salarios justos y adecuados, como componente clave de cualquier programa exitoso de protección contra la corrupción.

Actividades Políticas de los Empleados

Las restricciones para limitar las actividades políticas de los empleados del gobierno también comenzaron a ponerse en práctica a mediados del siglo XX. A estas restricciones se las llama popularmente con el nombre de la primera ley general promulgada al respecto, la Ley Hatch. Estas restricciones tienen un propósito doble: proteger a los empleados de solicitudes de quienes buscan cargos electivos para que los ayuden en sus comicios, y proteger al público contra empleados del gobierno que usen su autoridad y los recursos de su cargo para ayudar a ciertos candidatos. Las prohibiciones iniciales eran muy restrictivas; las enmiendas más recientes a la Ley Hatch permiten alguna participación personal en las actividades políticas por la mayoría de los empleados. La Ley Hatch, sin embargo, sigue prohibiendo actividades como usar la autoridad o influencia oficial para interferir en una elección; solicitar o aceptar contribuciones políticas en beneficio de un candidato; participar en actividades políticas mientras se está de servicio, en locales federales o en uniforme del gobierno; o solicitar o desalentar la actividad política de cualquier persona que realice trámites ante la agencia del empleado. En la actualidad la aplicación de esta ley es supervisada por una pequeña agencia en el poder ejecutivo, la Oficina Nacional del Asesor Especial (siglas en inglés OSC) y la penalidad por violarla es la separación del servicio o, bajo ciertas circunstancias, una suspensión sin sueldo de no menos de 30 días.

Protección a los Denunciantes

La Oficina del Asesor Especial también es responsable por la aplicación de la Ley de Protección del Denunciante de 1989, uno de los componentes más recientes en la estructura de autorregulación. El término "denunciante" se refiere a la persona de una organización que revela actividades corruptas al público o sobre personas en cargos de autoridad. Conforme a esta ley, la OSC provee un canal seguro por el cual un empleado puede proporcionar pruebas de una violación de cualquier ley, regla o reglamentación, flagrante mala administración, derroche de fondos, abuso de autoridad o peligro sustancial y específico a la salud y la seguridad pública sin temor a represalias y sin revelar la identidad del empleado sin el consentimiento de esa persona. La autoridad de la OSC también se extiende a proteger a los denunciantes contra represalias porque hayan hecho estas revelaciones protegidas.

Conflictos de Interés y Ética

Durante más de un siglo y medio los conflictos de interés y cuestiones personales de "ética" de funcionarios y empleados del gobierno fueron tratados casi exclusivamente mediante estatutos y procedimientos penales. Una de las primeras prohibiciones fue vedar el ofrecimiento y aceptación de sobornos por funcionarios públicos. A medida que surgieron otras clases de escándalos, se fueron prohibiendo actividades adicionales. Los primeros escándalos involucraron a funcionarios que presentaban reclamos infundados contra el tesoro del gobierno o se beneficiaron personalmente

durante la Guerra Civil con contratos por bienes que nunca llegaban o eran defectuosos (causando por lo tanto muertes y bajas adicionales). Estos escándalos dieron lugar a la promulgación de una serie de leyes penales dirigidas a prohibir que funcionarios del gobierno se beneficiaran personalmente por su participación en decisiones y procedimientos del gobierno. Las prohibiciones básicas de estos estatutos siguen en vigencia en la actualidad.

A comienzos de la década de 1960, el renovado interés en el servicio público como una profesión respetada, generado en parte por la retórica electoral del presidente John F. Kennedy, comenzó a cambiar el énfasis de las simples prohibiciones penales a normas más ambiciosas. Primero, sin embargo, los estatutos penales federales fueron redactados nuevamente para usar términos corrientes y se codificaron en un solo documento en las leyes de Estados Unidos. El gobierno de Kennedy también comenzó un proyecto para establecer un código de conducta administrativo (no penal) para los funcionarios del poder ejecutivo que no solamente se refiere a conflictos de intereses sino también a actividades que presentan la apariencia de esos conflictos. Este nuevo enfoque se basó en la convicción de que la confianza del público en el gobierno estaba dañada cuando surgía la apariencia de conflicto de intereses. Por lo tanto el código administrativo abarcó una gama mucho más amplia de actividades que las prohibidas por el código penal.

En 1965, el presidente Lyndon Johnson continuó el proyecto después de la muerte de Kennedy y emitió la Orden Ejecutiva 11222 estableciendo seis principios de conducta básicos que iban a ser la base del servicio público. Esa Orden Ejecutiva declaró expresamente el

principio previamente implícito de que el empleado debía evitar toda acción que pueda resultar, o crear la apariencia, en (1) usar el cargo público para ganancias privadas; (2) dar tratamiento preferencial a cualquier organización o persona; (3) impedir la eficiencia o economía del gobierno; (4) perder la independencia completa o imparcialidad de acción; (5) tomar una decisión del gobierno fuera de los canales oficiales, o (6) afectar adversamente la confianza del público en la integridad del gobierno.

Las violaciones de estas normas no resultarían en prisión o multas, sino en sanciones administrativas como reprimenda, suspensión o despido. Por lo tanto, las expectativas sobre la conducta oficial se colocaron mucho más alto y los principios, aunque aplicables, también tenían una dimensión más ambiciosa.

A mediados de la década de 1970, estas actividades asociadas con los trámites para el juicio político y la renuncia del presidente Richard Nixon, debilitaron severamente la confianza del público en sus gobernantes. En parte, la respuesta del Congreso fue crear un organismo interno de supervisión conocido como "Inspectores Generales". Sin embargo, también se reconoció que la mera aplicación de las leyes que rigen la conducta institucional y de los empleados no era suficiente. También eran necesarias medidas preventivas. En 1978, junto con la Ley del Inspector General, el Congreso aprobó la Ley de Ética en el Gobierno que creó la Oficina Nacional de Ética Gubernamental (siglas en inglés OGE). Esta entidad, a diferencia de muchas agencias gubernamentales del mundo que tiene la tarea de tratar con conflictos de intereses y ética, no fue pensado, y no lo es, como agencia encarga-

da de aplicación de la ley con respecto a la conducta individual. En cambio, la OGE es responsable de un programa de prevención (revelación financiera pública, asesoramiento y educación) y de determinar la política ética para todo el poder ejecutivo. Las investigaciones y aplicación de la ley son efectuadas por otras agencias en el poder ejecutivo, como las oficinas de los Inspectores Generales y el Departamento de Justicia. De esta manera, la OGE no desempeña simultáneamente las funciones de "asesor" y de "policía".

En la rampa legislativa del gobierno, la Constitución hace a cada cámara — Senado o Cámara de Representantes — responsables por determinar las calificaciones de sus propios miembros. Cada una tiene una comisión de "ética" específica integrada por sus propios miembros y cada una ha establecido sus propias reglas de conducta que complementan los estatutos penales. Estas comisiones proporcionan asesoramiento a los miembros del Congreso, reciben denuncias y, si es necesario, formulan recomendaciones de sanciones a sus respectivas cámaras. A pesar de haber sido elegido, cualquier miembro de la Cámara de Representantes o del Senado puede ser expulsado por el resto de los miembros por mala conducta.

La rama judicial ha establecido códigos de conducta para los jueces federales y otros empleados de ese poder y tiene comisiones que proporcionan asesoramiento con respecto a esos códigos. También tiene un procedimiento establecido para oír denuncias contra los jueces federales. En casos graves de mala conducta, los jueces pueden ser retirados de sus cargos por el Senado mediante un proceso de juicio político y convicción y procesados por el

Departamento de Justicia por violaciones penales. En casos menos graves de mala conducta, podrían imponerse sanciones como reprimendas públicas o privadas o un cambio en la asignación de casos.

Conflictos de Intereses Penales

En general, los estatutos penales de conflicto de intereses prohíben a los funcionarios y empleados de las tres ramas del gobierno aceptar sobornos o propinas, actuar como representantes de individuos particulares en trámites ante el gobierno, y compartir un reclamo contra el gobierno. Los funcionarios del poder ejecutivo tienen prohibido actuar en cualquier asunto del gobierno en el que tengan un interés financiero ellos, su cónyuge o un hijo o ciertos tipos de organizaciones en las que ellos tengan una relación fiduciaria o de empleo. También tienen prohibido aceptar de fuentes privadas pagos o un suplemento del salario como compensación por sus servicios gubernamentales. Finalmente, los ex funcionarios y ex empleados de las ramas ejecutiva y legislativa están restringidos por ciertos períodos después que dejan el servicio del gobierno de representar a otros ante el gobierno sobre ciertos tipos de asuntos. Los estatutos penales tienen una penalidad máxima de una multa de 250.000 dólares y/o cinco años de cárcel, pero los infractores también pueden ser acusados de delitos civiles.

Revelación Financiera

Los funcionarios gubernamentales de alto nivel de las tres ramas del gobierno tienen la obligación de presentar informes de revelación financiera que se ponen a disposición de cualquiera que los solicite en el mundo. Estos informes se requieren para entrar al servicio del gobierno federal, cuando se postula la candidatura para un cargo federal, anualmente y al terminar el servicio federal. De esta manera, el público tiene una oportunidad de juzgar por sí mismo si el funcionario puede ser imparcial, ha incurrido en algún conflicto de intereses o si es veraz acerca de sus tenencias financieras y obligaciones. Por lo general estos informes requieren la revelación de la mayor parte de los bienes y orígenes de ingresos, deudas, regalos, empleos o cargos fiduciarios que se desempeñan, arreglos de continuidad con ex empleadores, compras, ventas e intercambios de ciertos bienes y, para quienes presentan los informes por primera vez, los nombres de sus clientes principales si han participado en la provisión de servicios por honorarios antes de su empleo en el gobierno. Los funcionarios de nivel medio en el poder ejecutivo presentan un informe de revelación financiera más limitado con las agencias que los emplean que no se divulga al público.

La revelación financiera por los funcionarios y empleados federales le brinda al gobierno uno de sus mejores instrumentos de prevención. El examen de los informes le permite al gobierno la oportunidad de anticipar conflictos potenciales entre los intereses y actividades financieras del empleado y sus obligaciones oficiales. Las agencias pueden entonces asesorar a los empleados con respecto a las medidas

que deben tomar para evitar la ocurrencia de conflictos. Estas acciones pueden incluir recusación, despojo de nombramiento, renuncia de empleos o posiciones privadas o establecimiento de un fondo de fideicomiso cerrado. Desde luego, los informes también se pueden emplear para aplicar la ley si la información en el informe revela la violación de algún estatuto o si se determina que el autor del informe ha presentado datos falsos. No obstante, el sistema federal de revelación financiera no está dirigido a detectar el enriquecimiento ilícito, pues no requiere la revelación del valor neto.

Códigos de conducta

La gama de actividades cubiertas por los códigos de conducta de las tres ramas del gobierno puede incluir restricciones sobre la aceptación y solicitud de regalos de fuentes fuera del gobierno así como de otros empleados; empleo y otras actividades fuera del gobierno; intereses financieros conflictivos; parcialidad en el desempeño de las funciones oficiales; búsqueda de otro empleo; uso indebido del cargo (por ejemplo, usar el cargo público para ganancias privadas, uso indebido de información que no es pública, uso indebido de propiedad del gobierno y uso indebido del tiempo del gobierno). El código de conducta del poder ejecutivo abarca a todos los funcionarios políticos y de carrera de esa rama. En la medida en que no todas las normas son iguales, el código es más severo para los empleados de mayor jerarquía. Las penalidades en la rama ejecutiva por violación de estas normas abarca desde reprimenda a despido, y cuando se trata de un empleado civil de carrera, estas sanciones deben aplicarse

usando los procedimientos del código administrativo del servicio civil.

Conclusión

A partir de la propia Constitución, Estados Unidos ha desarrollado un sistema interdependiente de leyes y reglamentaciones que promueven y requieren la autorregulación. Este sistema está dirigido a promover la integridad institucional por medio del establecimiento de procedimientos consistentes, imparciales y públicos para desempeñar las actividades del gobierno y para promover la integridad individual de los empleados mediante el establecimiento de normas imparciales, uniformes y aplicables de conducta ética. Es un sistema que ha evolucionado con el transcurso del tiempo y debe seguir adaptándose a los nuevos desafíos, como la función y alcance cambiantes del propio gobierno y el efecto y algunas veces la presión de las nuevas tecnologías en los procedimientos del gobierno.

Condado Lee, Florida: Estudio de Rendición Gubernamental de Cuentas

Por David Pitts

El condado Lee, una zona en auge en la costa sudoeste de la Florida, es uno de muchos lugares en Estados Unidos donde los ciudadanos pueden hacer responsabilizar directamente al gobierno, por medio de iniciativas sometidas a votación, propuestas específicas que se aprueban o rechazan por voto. La última medida decidida por votación en el condado Lee tuvo lugar el 14 de marzo de 2000 — día en que el estado celebró la elección primaria presidencial. David Pitts, editor colaborador, examina el tema que los votantes enfrentaron allí, un caso de estudio sobre cómo operan las medidas decididas por votación.

JIM WOOD, POR LARGO TIEMPO residente del condado Lee, la Florida, supo inmediatamente cómo votaría cuando se enteró de que la Junta de Comisionados (la rama ejecutiva del condado) propuso poner a votación una medida para obtener la aprobación del electorado para aumentar el impuesto sobre las ventas de seis a siete por ciento durante un período de cinco años. El 14 de marzo de 2000, el día en que el estado celebró la primaria presidencial en la Florida, Wood fue a votar en contra de la propuesta. Más del 80 por ciento de los que ese día fueron a las urnas en el condado Lee votaron de la misma manera. El aumento propuesto del impuesto sobre las ventas pasó a la historia. "Creo que la mayoría de la gente de aquí pensó igual que yo", afirma Wood. "El gobierno, de ser necesario, debería recaudar el dinero de otra manera".

El condado Lee es una de miles de comunidades en los Estados Unidos donde son comunes las medidas decididas por votación. En los 26 estados, incluyendo la Florida, que las permite, los votantes pueden votar directa



Jim Wood, antiguo residente del condado quién, junto a la mayoría de los votantes, votó en contra del aumento del impuesto sobre las ventas.

mente sobre cuestiones locales o estatales, y pueden obligar a funcionarios elegidos a rendir cuentas de su actuación en general. Las medidas decididas por votación son un ejemplo de lo que se conoce por "democracia directa" o "responsabilidad directa". Si bien algunos expertos en ciencias políticas ponen en tela de juicio la validez de las medidas decididas por votación en un sistema de gobierno representativo, las encuestas indican que más de dos tercios de los votantes las apoyan

La Apuesta en Juego con el Tema del Impuesto Sobre las Ventas

La propuesta de aumentar el impuesto sobre las ventas en el condado Lee "fue una batalla cuesta arriba que desde su comienzo se fue cuesta abajo", afirma Mike Hoyem, reportero que cubrió la situación para el News-Press, el principal periódico del condado, con sede en Fort Myers, su ciudad más grande. La

junta propuso el aumento del uno por ciento para generar 310 millones de dólares durante cinco años, para ser divididos entre el condado y sus ciudades para una miríada de proyectos, entre ellos la construcción de parques, caminos, bibliotecas, refugios en casos de huracanes y una expansión de la cárcel del condado, explica. "Pero no la propugnaron con mucha firmeza, ni muy bien", agrega.

Los defensores del plan calificaron la propuesta de aumento tributario como una inversión necesaria en el futuro del condado y la mejor manera de recaudar los fondos necesarios. Pero sus opositores adujeron que la carga financiera debía ser aplicada directamente sobre los urbanizadores que propugnaban la necesidad de nuevos servicios en el condado. En lugar de un aumento del impuesto sobre las ventas, sus opositores favorecían aumentar los cobros por los permisos de construcción de nuevas obras de urbanización y, de ser necesario, la emisión de bonos para financiar los proyectos. La manera de financiar los costos de la infraestructura relacionada con las urbanizaciones privadas es un tema que afecta a muchas comunidades en Estados Unidos y el resto del mundo. En el condado Lee, los votantes influyen directamente en el asunto.

"Voté en favor del aumento del impuesto sobre las ventas porque era estratégicamente importante para esta comunidad", dice Steve Tirey, presidente de la Cámara de Comercio del suroeste de la Florida. "Pero no solo fueron los comerciantes los que votaron a favor del aumento. La gente que comprendió los complejos argumentos involucrados también votó a favor". Si bien "este condado tiene buena planificación, necesita inmediatamente 200 millones de dólares para nuevos proyectos de



Brian Griffin. Liderizó la oposición al aumento del impuesto a las ventas.

infraestructura", añade Tirey. Había otras opciones, además de aumentar el impuesto sobre las ventas para financiarlos, "pero ninguna que daría resultados tan buenos". Tirey predice que en el futuro habrá un aumento del impuesto sobre la propiedad para cubrir la falta de fondos necesarios y afirma que el aumento del impuesto sobre las ventas hubiera sido una opción más justa, puesto que todos los grupos — dueños de propiedades, inquilinos, visitantes y residentes, habrían contribuido.

La campaña en los Medios Informativos

Tanto los defensores como los opositores del aumento del impuesto sobre las ventas presentaron su caso a los medios informativos locales para exponer sus puntos de vista a los residentes del condado. Los defensores organizaron un comité, llamado "Comité para el plan

por centavos para el futuro de Lee", para impulsar la campaña para obtener la aprobación del electorado. Gail Markham, presidenta del comité, dice "estoy absolutamente convencida de que el aumento del impuesto sobre las ventas es la mejor manera de proceder. Los cobros por los permisos de urbanización han sido aumentados hasta donde lo permite la ley. No generarán los ingresos necesarios". Markham confirma que su agrupación recaudó 200.000 dólares de la Dirección del Desarrollo Industrial (IDA), una institución del condado, para financiar la propuesta en favor del impuesto, cosa que según sus opositores, puso una mancha en su esfuerzo.

Seis semanas antes de la elección se inició una campaña publicitaria de televisión. Pero ésta dio resultados negativos al sugerir que el aumento del impuesto sobre las ventas era una buena manera de recaudar el dinero necesario dado que afectaba igualmente a los turistas que visitaban el área y también a aquellos que vivían todo el año en el condado Lee. Muchos residentes del condado se resintieron por lo que consideraron un intento de igualarlos con las "aves que escapan de la nieve" — visitantes de afuera del área que forman una parte vital de la economía local. En 1999, casi dos millones de turistas visitaron el condado y, según fuentes gubernamentales, dejando 1.200 millones de dólares a la economía local.

Hasta algunos que favorecían el aumento tributario calificaron los "anuncios" televisados de "tácticas engañosas para infundir miedo y un insulto a los turistas", dice Mike Hoyem del News-Press. "Simplemente hicieron una campaña mala". Markham concuerda en que el esfuerzo "publicitario" fue inefectivo. "Se contrató un consultor de Washington para dirigir la

campana 'publicitaria', que insultó a la comunidad y me insultó a mí", dice ella. "Los anuncios se televisaron justo cuando las aves de la nieve estaban aquí". En lo que respecta a la parte impresa de la campaña, las autoridades electorales del estado le impusieron una multa de 400 dólares por distribuir literatura política ilegal. Esto sucedió como resultado de una queja presentada por un ciudadano particular, H.R. Blanchette, quien alegó que la literatura de la campaña era distribuida sin incluir la frase obligatoria de "publicidad política pagada".

Brian Griffin, presidente del Consejo de asociaciones cívicas, una red con más de 100 asociaciones cívicas y de propietarios de casas en todo el condado, concuerda. "El que IDA asignara 200.000 dólares para apoyar el aumento del impuesto constituyó una utilización inapropiada de los fondos públicos", dijo. Fuentes gubernamentales del condado niegan la acusación, diciendo que el dinero vino de fuentes privadas, no de los contribuyentes. Pero Griffin dice que presentó una demanda en el departamento de Ética de la Florida, alegando que la decisión de IDA "violó las leyes para las leyes sobre la luz solar del estado, que requieren que las reuniones en que se decide gastar fondos del condado sean abiertas al público y se notifique previamente".

En lo que respecta a los gastos incurridos por su agrupación, que promovió el aumento tributario, Griffin dice "gastamos solamente 12 dólares en volantes. Nuestra organización dependió de la difusión gratuita en los medios noticiosos, utilizando técnicas como 'cartas a la redacción' y entrevistas de prensa". Afirmo que su agrupación no se pudo dar el lujo de "anuncios pagados", y que de todas maneras no

fueron necesarios porque "los anuncios 'de los otros' enajenaron a los votantes en lugar de convencerlos". En lo que respecta a la cobertura por los medios informativos generales, particularmente la de News-Press, Griffin la califica de "excelente, más que justa".

Sin embargo, Steve Tirey, de la cámara de comercio, afirma que la cobertura por los medios informativos fue "injusta" para aquellos a favor del aumento del impuesto sobre las ventas. El periódico "tenía una perspectiva editorial particular que no estaba en favor del aumento", anota. Esta predisposición "fue más evidente aun en las páginas de noticias". En lo que respecta a la publicidad pagada, Tirey afirma que la información concreta sobre la elección respalda la conclusión de que "los anuncios no influyeron en el resultado de la elección ni de una manera u otra".

Reglamento para las Medidas Decididas por Votación

Por lo general, los votantes pueden hacer que se incluya una medida en las papeletas mediante una campaña de petición, en la que se reúne una cantidad especificada de firmas. Mary Pat Lenithan, supervisora adjunta de elecciones, señala que éste también es el caso en la Florida. "Se requiere un porcentaje específico de firmas de votantes de la elección anterior — un cinco por ciento", explica Lenithan. "Aquellos en favor de una medida decidida por votación deben utilizar tarjetas para recolectar las firmas y expresar en ellas exactamente su propuesta", añade. La oficina electoral del condado verifica las firmas y notifica los resultados a los comisionados.



Steve Tirey, presidente de la Cámara de Comercio del Sudoeste de Florida, que votó en favor del aumento del impuesto a las ventas.

Sin embargo, en el caso del propuesto aumento del impuesto sobre las ventas, la primavera pasada, no se necesitó que los mismos votantes llevaran a cabo una campaña en favor de la medida porque la junta estaba obligada a incluirla en las papeletas. En esencia, la junta se impuso a sí misma la responsabilidad. Esto se debe a que en la Florida, el estado requiere que todo impuesto optativo local sobre las ventas debe ser sometido a los votantes para su aprobación o rechazo, explica Tirey. "En este caso, la junta no tuvo ninguna alternativa. Necesitaba la aprobación del público para aumentar el impuesto local sobre las ventas", explica.

Los procedimientos que se emplean para las medidas decididas por votación varían de un estado al otro, señala Kurt Wenner, experto en asuntos impositivos de Florida Tax Watch, organización privada y sin fines de lucro en el estado, consagrada a salvaguardar los intereses

de los contribuyentes en la Florida. "En la Florida, el gobierno del estado fija los parámetros para las medidas decididas por votación en las localidades así como las reglas para que pueda sostenerse la misma. Los votantes también pueden enmendar la constitución del estado mediante un proceso de plebiscito", agrega. Por ejemplo, "hace algunos años, los votantes de la Florida aprobaron una medida que limitaba los aumentos locales del impuesto sobre bienes a un tres por ciento anual en todo el estado".

Las medidas decididas por votación permiten "a los ciudadanos la oportunidad — en impuestos como en muchos otros asuntos — para responsabilizar directamente en forma oportuna al gobierno", señala Wenner. El rechazo del propuesto aumento del impuesto sobre las ventas en el condado Lee "es un ejemplo de ello — una de las derrotas más grandes de una propuesta gubernamental que yo jamás haya escuchado". Pero, para que quede constancia, Wenner dice que su organización ha comparado los impuestos locales y estatales de la Florida con los de los otros 49 estados y que los mismos son "más bajos que el promedio".

La Historia de las Medidas Decididas por Votación

La referenda y las medidas decididas por votación para responsabilizar directamente al gobierno datan de los primeros años de la república, especialmente las dos primeras décadas del siglo pasado, el apogeo del Movimiento Progresista, dedicado a que Estados Unidos fuese más democrático. Si bien las reglas para realizarlos varían de un estado al otro, las autoridades de la Florida, así como sus



Gail Markham. Ella liderizó la campaña en favor de la aprobación del aumento del impuesto sobre las ventas.

contrapartes de otros lados, toman precauciones para asegurar que sean transparentes y precisos. Esto en parte es necesario porque en Estados Unidos toda medida decidida por votación — en efecto, toda legislación — está sujeta a revisión judicial.

Los expertos en ciencia política norteamericanos hacen una distinción entre una medida decidida por votación, que permite al electorado votar sobre propuestas específicas, y un referéndum, en el que las legislaturas de los estados someten a los votantes una ley propuesta o existente para su aprobación o rechazo, señala Thomas Cronin, autor de *Direct Democracy*. Estas prácticas de democracia directa requieren un electorado informado y el acceso de todos los puntos de vista a los medios noticiosos, agrega.

En el caso del condado Lee, igual que en la mayoría de las jurisdicciones de Estados Unidos, el acceso a los medios informativos no es un problema. No solamente que la Primera

Enmienda garantiza la libertad de prensa, sino que también los medios informativos locales, tanto transmitidos como impresos, son una fuerte tradición norteamericana. En el condado Lee, las difusoras locales afiliadas a las principales cadenas transmisoras llegan a todos los residentes del condado, lo mismo que al principal periódico allí, el *News-Press*. Todos los medios locales informaron extensamente acerca de la cuestión del impuesto sobre las ventas. Las estaciones locales de televisión transmitieron también "anuncios" controvertidos, pagados por proponentes del aumento del impuesto sobre las ventas.

Ventajas y Desventajas de las Medidas Decididas por Votación

Los proponentes de las medidas decididas por votación las consideran "un control útil de actos mal concebidos o peligrosos de parte de la legislatura o rama ejecutiva y una expresión de democracia directa", dicen Jack Plano y Milton Greenburg, autores del *American Political Dictionary*. Aquellos que se oponen a ellas "las consideran un control innecesario impuesto al gobierno representativo, que debilita la responsabilidad legislativa", añaden.

Las opiniones acerca de las medidas decididas por votación difieren también entre los peritos constitucionales. La democracia norteamericana destaca la separación de poderes entre la rama ejecutiva, la legislatura y el poder judicial. La rendición de cuentas directa está reñida con la tradición de gobierno representativo en Estados Unidos, según establecido por los fundadores del país. Esta es una de las razones por las que están limitadas a

los gobiernos estatales y locales y por que los expertos en ciencias políticas destacan que las medidas decididas por votación no deben ser un sustituto de los actos de los legisladores, sino un suplemento en circunstancias limitadas.

Aun así, al proliferar las medidas decididas por votación en los últimos veinte años, también ha aumentado la oposición a las mismas por varios destacados académicos y periodistas. La acusación más reciente e influyente contra las medidas decididas por votación se encuentra en un libro de David Broder, veterano periodista del Washington Post. El califica las medidas decididas por votación "extrañas al espíritu de la Constitución y a su cuidadoso sistema de pesos y contrapesos".

En el condado Lee, sin embargo, la mayoría de los residentes no tienen esas reservas en cuanto a estas medidas. Todos los que fueron consultados gustan de ellas. En el caso de la medida que proponía un aumento del impuesto sobre las ventas, no solamente que sus opositores apoyan esta herramienta de democracia directa, sino que también la apoyan sus proponentes, que perdieron en forma tan abrumadora. Las medidas decididas por votación son "básicamente saludables; todos deberían participar en ellas", si bien que las iniciativas que proponen aumentos tributarios "sean mucho más difíciles de ser aprobadas", dice Steve Tirey en la cámara de comercio.

Gail Markham, del Comité para el plan por centavos para el futuro de Lee en favor de la propuesta, concuerda. "Las medidas decididas por votación — las apoyo completamente". Markham es impertérrita en lo que

respecta al rechazo de su causa en las urnas electorales este año, y dice que seguirá tratando de convencer a los votantes de la necesidad de aumentar el impuesto sobre las ventas. "Es una buena idea. Es necesario que los votantes piensen de esta manera". Destaca también que, cuando se trata de aumentos de impuestos, los proponentes deben preparar el terreno cuidadosamente. La junta "no identificó con cuidado y en forma específica los proyectos para los que se utilizaría el dinero", dice, punto de vista con que su opositor, el ciudadano activista Brian Griffin, está de acuerdo.

"La gente debe saber por lo que vota", dice Griffin. "En el cercano condado de Charlotte se incluyó una propuesta para aumentar el impuesto sobre las ventas que fue aprobada en 1994 porque el condado tenía un propósito muy específico para los ingresos públicos. Pero aquí en el condado Lee, la junta no identificó debidamente los proyectos para los que necesitaba el dinero. Los aumentos impositivos pueden ser aprobados aquí, ya lo han sido antes, si los votantes conocen específicamente cómo se va a gastar el dinero adicional".

Pero, hasta Griffin, que respalda firmemente las medidas decididas por votación, cree que este proceso no debe utilizarse en exceso. "No debemos legislar en forma rutinaria por medio de medidas decididas por votación", dice. "No se puede microadministrar al gobierno de esta manera. Pero cuando se trata particularmente del bolsillo de los ciudadanos, las medidas decididas por votación desempeñan un papel". Con respecto al éxito de su campaña en contra del aumento del impuesto sobre las ventas en el condado

Lee, Griffin es filosófico. "En esta lucha, en términos de dinero, éramos la gente pequeña. Pero la gente pequeña fue la que ganó", dice.

Por cierto que éste es el punto de vista de los residentes del condado, como Jim Wood. "Aquí se nos aplica impuestos como locos", dice. "Creo que las medidas decididas por votación son una buena idea, especialmente si se trata de algo que afecta al bolsillo. Desearía que más personas participaran en aquello que los afecta directamente y que no tomen a la democracia como una concesión".

Temas de la Democracia, Periódico Electrónico del Departamento de Estado de Estados Unidos, Vol. 5, N.º. 2, Agosto de 2000

Medida Sometida a Voto Sobre el Impuesto a la Venta

"¿Debe aprobarse la Orden 99-21 del Condado Lee creando un impuesto a las ventas por un centavo por cada dólar entre el 1 de enero de 2000 al 31 de diciembre de 2005 sin extensión sin previa aprobación de los votantes; los ingresos servirían al Condado Lee y las ciudades para construir y mejorar carreteras, recreación juvenil, justicia juvenil, biblioteca, seguridad pública, evacuación por huracanes e instalaciones para preparativos, con una comite ciudadano asesor para la supervisión de los gastos, como autoriza la Sección 212.055(2) de los Estatutos de Florida?

La Ley de la Luz Solar en Florida

La tradición de apertura en el gobierno en Florida comenzó en 1909 con la promulgación de la Ley de Registros Públicos, Capítulo 119 de los estatutos del estado. Esta ley establece que cualquier registro hecho o recibido por una agencia pública en el curso de sus actividades oficiales sea abierto al público para su inspección, a menos que esté específicamente exceptuado con nombre por la legislatura estatal.

En 1967 se aprobó la ley Gobierno de Florida a la Luz Solar; Capítulo 286 de los estatutos estatales, una de las muchas leyes parecidas en el resto el país. La ley de la Luz Solar establece el derecho básico de acceso a la mayor parte de las entidades de gobierno en las agencias estatales y locales. Inicialmente la legislatura no estaba cubierta bajo la Ley de la Luz Solar. Pero, en 1990, los votantes de Florida aprobaron por abrumadora mayoría una Enmienda Constitucional estableciendo reuniones abiertas en la rama legislativa del gobierno estatal. En 1992, otra Enmienda Constitucional fue aprobada ampliándola a la rama Judicial.

B i b l i o g r a f i a

Información Adicional Acerca de la Responsabilidad del Gobierno

R E S P O N S A B I L I D A D / F U N D A M E N T O C O N S T I T U C I O N A L

Barker, Robert S.

"El Control de Constitucionalidad en los Estados Unidos," in Víctor Bazán, ed., *Desafíos del Control de Constitucionalidad*. Buenos Aires: Ediciones Ciudad Argentina, 1996.

Barker, Robert S.

"Human Rights: Two Hundred Years of Constitutional Experience in the United States," 49 *Revista del Colegio de Abogados de Puerto Rico* 1 (1988).

Currie, David P.

The Constitution of the United States: A Primer for the People. University of Chicago Press, April 2000.

Fisher, Louis

The Politics of Shared Power: Congress and the Executive, 4th ed. College Station: Texas A&M University Press, 1998.

Hall, Kermit L., ed.

The Least Dangerous Branch: the Supreme Court and the Separation of Powers. Brooklyn, NY: Carlson Publishing, 1996.

Jaffa, Harry V. et al.

Original Intent & the Framers of the Constitution: A Disputed Question. Washington, D.C.: Regnery Gateway, 1994.

Knight, Barbara B., ed.

Separation of Powers in the American Political System. Fairfax, VA: George Mason University Press, 1989.

T R A N S P A R E N C I A

Devine, Thomas M.

"The Whistleblower Protection Act of 1989: Foundation for the Modern Law of Employment Dissent," 51 *Administrative Law Review* 531 (1999).

Gilmour, Robert S. and Laura S. Jensen

"Reinventing Government Accountability: Public Functions, Privatization, and the Meaning of 'State Action,'" *Public Administration Review*, vol. 58, no. 3, May 1998.

"Recent Developments: Electronic Freedom of Information Act," 50 *Administrative Law Review* 339 (1998) (Symposium with articles by Senator Patrick Leahy, Mark Grunewald, James T. O'Reilly, Henry H. Perritt, Jr. and Michael E. Tankersley).

Vaughn, Robert G.

"State Whistleblower Statutes and The Future of Whistleblower Protection," 51 *Administrative Law Review* 581 (1999).

Vaughn, Robert G.

"Ethics in Government and the Vision of Public Service," 58 *George Washington Law Review* 417 (1990).

Westin, Alan F.

Privacy and Freedom, 1st ed. New York: Atheneum, 1967.

ETICA GUBERNAMENTAL /
AUTO-REGULACIÓN

Committee on Governmental Affairs, United States Senate.

Compilation of Federal Ethics Laws. Committee Print 103-25. Washington, D.C.: U.S. G.P.O, 1993.

Donahue, Anne Marie, ed.

Ethics in Politics and Government. New York: H.W. Wilson, 1989.

Harriger, Katy J.

The Special Prosecutor in American Politics, 2nd ed., revised. Lawrence, KS: University Press of Kansas, 2000.

"Standards of Ethical Conduct for Employees of the Executive Branch." (incorporates all amendments through September 17, 1999.) Washington, D.C.: U.S. G.P.O. (Also available in Spanish.)

Thompson, Dennis F.

Ethics in Congress: From Individual to Institutional Corruption. Washington, D.C.: Brookings Institutions, 1995.

OBSERVADORES
EXTERNOS

Campbell, Geoffrey A.

The Pentagon Papers: National Security Versus the Public's Right to Know. San Diego, CA: Lucent Books, 2000.

Grossman, Lawrence.

The Electronic Republic: Reshaping Democracy in the Information Age. New York: Viking, 1995.

Schmuhl, Robert

Demanding Democracy. Notre Dame, IN: University of Notre Dame Press, 1994.

Schmuhl, Robert

Indecent Liberties. Notre Dame, IN: University of Notre Dame Press, 2000.

Schudson, Michael

The Good Citizen: A History of American Civic Life. New York: Martin Kessler Books, 1998.

Ward, Mike

"How Citizens Make the Act Work: Application of the Freedom of Information Act; Special Report: FOIA," *The Quill*, vol. 84, no. 8, October, 1996.

INICIATIVAS PARA
VOTACIÓN / REFERENDA

Bridwell, Randall R.

The Power: Government By Consent and Majority Rule in America. San Francisco: Austin & Winfield, 1999.

Broder, David S.

Democracy Derailed: Initiative Campaigns and the Power of Money. Harcourt Trade Publishers, April 2000

Cronin, Thomas E.

Direct Democracy: The Politics of Initiative, Referendum & Recall. iUniverse.com, Inc., June 1999.

Maggs, John

"Enough." *National Journal*, vol. 32, no. 27, July 1, 2000, pp. 2144-2149.

Schudson, Michael

What if Civic Life Didn't Die? *The American Prospect*, March - April 1996, p. 17.

Solomon, Burt

"We, the Mob." *National Journal*, vol. 32, no. 27, July 1, 2000, pp. 2140-2143.

Temas de la Democracia, Periódico Electrónico del Departamento de Estado de Estados Unidos, Vol. 5, N°. 2, Agosto de 2000

Sitios en la Internet Relacionados con la Responsabilidad Gubernamental

Alliance for Redesigning Government

<http://www.alliance.napawash.org/alliance/index.html>

Enlaces a proyectos, información sobre reinención y evaluación del desempeño nacional por la Academia Nacional de Administración Pública.

American Society for Public Administration

<http://www.aspanet.org/>

La sociedad ASPA es una entidad profesional con más de 10.000 afiliados entre empleados, profesores y estudiantes dedicados a la administración pública.

Center for Public Integrity

<http://www.publicintegrity.org/main.html>

La misión del Centro de Integridad Pública es ofrecer al público norteamericano el resultado de sus investigaciones y análisis sobre el servicio público, responsabilidad gubernamental y temas relacionados con la ética por medio de libros, informes y cartas informativas.

Citizens Against Government Waste (CAGW)

<http://www.govt-waste.org/>

La organización Citizens Against Government Waste es una entidad privada, no partidista y no lucrativa, dedicada a educar a los norteamericanos sobre el despilfarro, mala administración, y la ineficiencia en el gobierno federal.

Common Cause

<http://www.commoncause.org/>

Common Cause es una organización ciudadana de cabildeo, no partidista y no lucrativa, para la promoción del gobierno abierto, honesto y responsable. Con el respaldo de cuotas y contribuciones de más de 250.000 afiliados en cada estado de la nación, Common Cause representa la voz unificada del pueblo en contra de la corrupción en el gobierno y los intereses especiales con mucho dinero.

Congressional Accountability Project

<http://www.essential.org/orgs/CAP/CAP.html>

Entidad no lucrativa, exenta de impuestos, fundada en 1982 por Ralph Nader, que ofrece información al público sobre temas importantes desapercibidos por los medios masivo de prensa y por los encargados de diseñar políticas.

Florida Government Accountability Report

<http://www.oppaga.state.fl.us/government/>

El Informe sobre la Responsabilidad del Gobierno de Florida describe lo que hace el gobierno estatal de Florida y su efectividad para atender las necesidades de los ciudadanos de Florida. Los legisladores y el público tienen ahora acceso gratuito y directo a un servicio en la Internet que supervisa las actividades y desempeño de casi 400 agencias y programas del gobierno estatal.

Proyecto para la Responsabilidad Gubernamental (GAP)

<http://www.whistleblower.org/>

La misión del GAP es proteger el interés público y promover la rendición de cuentas por parte del gobierno y las corporaciones al favorecer la libertad de expresión ocupacional, defender a los denunciantes y en favor de más facultades para los ciudadanos activistas.

Enlaces con entidades observadoras del gobierno

<http://www.hillnews.com/resources/links/watchdog.html>

Una amplia lista de enlaces con organizaciones no gubernamentales cuya principal misión es informar sobre la responsabilidad y rendición de cuentas por el gobierno de Estados Unidos.

Informe GPRA: Noticias y Análisis sobre la Ley sobre Desempeño y Resultados en el Gobierno (GPRA)

<http://www.ombwatch.org/gpra/gpra1.html>

Historia, análisis y datos informativos e información sobre antecedentes por parte de la Oficina de Administración y Presupuesto (OMB).

The National Whistleblower Center

<http://www.whistleblowers.org/>

El Centro Nacional del Denunciante es una organización educacional no lucrativa dedicada a la protección del medio ambiente, la seguridad nuclear, derechos civiles, responsabilidad gubernamental y protección de los derechos de los empleados que hacen denuncias.

Archivo de Seguridad Nacional (Universidad George Washington)

<http://www.hfni.gsehd.gwu.edu/~nsarchiv/>

El Archivo de Seguridad Nacional fue fundado en 1985 por un grupo de periodistas y académicos que habían logrado documentación del gobierno de Estados Unidos al amparo de la Ley de Libertad de Información y buscaban un lugar para centralizar esos materiales. Con los años, el Archivo se ha convertido en la biblioteca más grande del mundo con documentos no-gubernamentales hechos públicos.

Open Secrets.org: Fuente Electrónica Para Datos Sobre Dinero en Política en

<http://www.opensecrets.org/home/index.asp>

Información sobre reportes financieros procedentes del Centro para Política Responsable. También ver el enfoque especial sobre las contribuciones a la elección nacional 2000 en <http://www.opensecrets.org/2000elect/lookup/AllCands.htm>

Tarjeta para Informar sobre Desempeño: ¿Qué Agencias Federales Informan al Público?

<http://www.mercatus.org/scorecard/index.html>

Informes requeridos por la Ley sobre Desempeño y Resultados en el Gobierno (GPRA), evaluados por el equipo investigador del Centro de Investigaciones Mercatus de la Universidad George Mason.

Project on Government Oversight (POGO)

<http://www.pogo.org/>

El Proyecto para la Supervisión del Gobierno (POGO) es un grupo sin fines de lucro dedicado a observar al gobierno, cuya misión es investigar, denunciar y remediar el abuso del poder, la mala administración y el servilismo con los intereses especiales por parte del gobierno federal.

Public Citizen

<http://www.citizen.org/>

Fundado por Ralph Nader en 1971, Public Citizen es una entidad que sirve a los consumidores de ojos y oídos en Washington. Lucha por medicamentos e instrumental médico más seguros, fuentes de energía más limpias y seguras, un medioambiente más limpio, comercio justo y un gobierno más abierto y democrático.

Oficina de Información y Privacidad del Departamento de Justicia de Estados Unidos (OIP)

<http://www.usdoj.gov/oip>

La Oficina de Información y Privacidad es el contacto principal dentro la rama ejecutiva para asesoramiento y orientación en políticas en asuntos relacionados a la administración de la Ley de Libertad de Información.

Departamento de Trabajo de Estados Unidos, Biblioteca de Leyes para Jueces en la Oficina de Ley Administrativa: Colección Whistleblower

<http://www.oalj.dol.gov/libwhist.htm>

Una base de datos donde se pueden hallar documentos sobre la responsabilidad del gobierno.

Oficina de Etica Gubernamental de Estados Unidos (OGE)

<http://www.usoge.gov/>

La OGE evita y resuelve los conflictos de interés y patrocina elevadas normas éticas entre los empleados federales, así como fortalece la confianza pública sobre las actividades del gobierno, de que son conducidas con imparcialidad e integridad.

Temas de la Democracia, Periódico Electrónico del Departamento de Estado de Estados Unidos, Vol. 5, N.º. 2, Agosto de 2000

t e m a s d e l a
Democracia



LA
RESPONSABILIDAD
GUBERNAMENTAL

A G O S T O D E 2 0 0 0

VOLUMEN 5 NÚMERO 2