

Una guía para el debate sobre los déficit republicanos

TEMAS Y PREGUNTAS

- **Uno de los problemas centrales de la organización republicana en América Latina es el avance del Poder Ejecutivo sobre el Legislativo y el Judicial.** Prácticamente la mitad de los 18 presidentes latinoamericanos han asumido funciones típicamente parlamentarias mediante mecanismos de delegación. En algunos países, la fórmula adoptó la denominación de “facultades extraordinarias”, concentrando muchas de las capacidades esenciales del Estado en apenas uno de los tres poderes, el Ejecutivo. Acompañando estos traslados de competencia, los controles entre poderes se limitan a una expresión formal.
 - ✓ *¿Cómo crear un sistema de garantías que evite o haga excepcional el traslado de funciones?*
 - ✓ *¿Requiere la protección de las funciones parlamentarias una reforma constitucional?*
 - ✓ *¿Hasta dónde la opinión pública es consciente de las consecuencias de la concentración de poder en el Ejecutivo, y del debilitamiento de la forma republicana, sobre el control del manejo de los actos de gobierno?*
- La desviación de la forma republicana producida por la exacerbación del presidencialismo lo va convirtiendo, en algunos casos, en un régimen cesarista que desgasta el proceso democrático y debilita el incentivo de formar partidos fuertes y programáticos.
 - ✓ *¿Resolverían el tema del “cesarismo” las formas de organización semi-presidencial o semi-parlamentaria?*
 - ✓ *Suele afirmarse que nuestros parlamentos no están preparados para dar ese salto. ¿No será cierta la proposición inversa en el sentido que los regímenes parlamentarios o semi-presidenciales terminan perfeccionando la calidad de los congresos?*
 - ✓ *¿Pueden reforzarse los partidos políticos sin el fortalecimiento de los parlamentos?*
- **El control presupuestario como eje de la función de control del parlamento.** El ejemplo más paradigmático y frecuente de esta carencia en el funcionamiento parlamentario es la virtual inaplicabilidad de la regla que establece que el Poder Ejecutivo requiere una autorización legal

previa otorgada por el Poder Legislativo para incrementar el nivel de gasto, o para reasignar partidas que supongan desde un cambio en la clasificación económica hasta una modificación en la función. En muchos casos, esas modificaciones se realizan por medio de un decreto del Ejecutivo que, en algunos países, se encuentran sujetos a una revisión del Parlamento para su posterior convalidación. Sin embargo, muchas veces, esa facultad tampoco es usada.

- ✓ *¿Qué acciones son necesarias para fortalecer el rol de control presupuestario, anterior y posterior a su ejecución, de los parlamentos?*
- ✓ *¿Alcanza una solución legal o es necesario, complementariamente, alguna forma de acuerdos políticos?*

- **La corrupción como una amenaza directa para la república.** La corrupción, al capturar lo público para fines privados, es una amenaza directa a la república. La corrupción desvía los actos de los miembros de los tres poderes, debilita en consecuencia la función del órgano en el que actúan y así debilita directamente la capacidad de controles horizontales en el Estado. Los índices que son habitualmente usados para medir el nivel de corrupción están basados en percepciones y, en rigor, nos dicen poco acerca del fenómeno, su evolución o las formas para actuar.

- ✓ *¿Qué líneas de ataque pueden ser más efectivas para reducir los niveles de corrupción?*
- ✓ *¿Cómo se hace creíble una política anticorrupción por parte de la opinión pública?*
- ✓ *¿Qué debe hacerse para que los organismos anticorrupción, que existen en muchos Estados, sean autónomos, puedan informar libremente y sean confiables para la sociedad?*

- **Pasar de una transparencia pasiva a una transparencia activa para fortalecer el control ciudadano del Estado.** Para que la rendición de cuentas vertical sea efectiva, es indispensable facilitar el acceso a la información y la transparencia de los actos y políticas públicas, tanto en su etapa de formulación como de ejecución. La transparencia en su concepción convencional depende de que otros utilicen las oportunidades de análisis y luego actúen basándose en lo que ven. Tales conexiones con frecuencia fracasan. Por otro lado, los controles verticales pueden ser instrumentos importantes para disminuir los problemas de representación. En la medida en que el ciudadano perciba que puede intervenir en la rendición de cuentas que se exige a sus representantes, se reconstruye el puente de representatividad.

- ✓ *¿Qué medidas pueden llevar a mecanismos de acceso a la información que trabajen de manera activa?*
- ✓ *¿Cómo vincular el control vertical a una mejora en la percepción de la representación de los electores?*
- ✓ *¿Qué tipos de instrumentos de comunicación requiere el Estado para rendir cuentas directamente al ciudadano?*

La organización republicana de la democracia

Entendemos *república* como una organización del Estado basada en la división, independencia y control mutuos de los poderes, y la vigencia del Estado de Derecho (ver Recuadros 12 y 13), independientemente del carácter o denominación que adopte el Estado nacional. Así, una monarquía constitucional de hecho contiene una organización republicana, como es el caso de las monarquías actuales de Europa occidental o el Japón.

Creemos necesario que se promueva un debate en torno a la adecuación de los roles de los poderes del Estado en la pos-transición, para incrementar la eficacia de la democracia. ¿Qué esquemas de control, rendición de cuentas y de acceso a la información pública requieren las democracias latinoamericanas en este nuevo contexto? Por ejemplo, ¿cuál es la relevancia de la delegación de facultades legislativas de diseño y control del presupuesto público para la vida de los ciudadanos? ¿Cuál es la importancia del debate entre parlamentarismo y presidencialismo en el escenario actual para la calidad y la legitimidad de las políticas públicas? Y, ¿cómo se aplican estos principios al poder regional (estadual, provincial o departamental, según el caso) y local, y a la división

Recuadro 12 La tradición republicana

La tradición republicana tuvo su origen en la Roma clásica, particularmente en la época de Cicerón. El concepto resurgió durante el renacimiento, apareció con fuerza en los escritos constitucionalistas de Maquiavelo y jugó un rol central en el desarrollo de las repúblicas del norte de Italia, las primeras de Europa. Esta tradición produjo un lenguaje común que dominó la política en el mundo occidental moderno y tuvo un particular impacto en la república holandesa, en la guerra civil inglesa así como en el período precedente a las revoluciones francesa y estadounidense.

La tradición republicana se fue consolidando a lo largo del tiempo, en parte por el entusiasmo por los ideales y las lecciones de la república romana, donde el imperio de la ley y las instituciones republicanas tenían un papel tan importante en la sociedad. La idea de un imperio no de hombres sino de leyes, una constitución mixta bajo la cual los diferentes poderes públicos viven en balance y contrapeso junto con ciudadanos virtuosos dispuestos a servir con honestidad en los cargos públicos.

Fuente: Philip Pettit, *Republicanism: A Theory of Freedom and Government* (Oxford: Oxford University Press, 1997), pp. 19-20.

Recuadro 13 El Estado de Derecho

“La democracia también implica la *vigencia del estado de derecho*. Esto supone la independencia de los poderes y un sistema legal que es democrático en tres sentidos: protege las libertades políticas y las garantías de la democracia política, protege los derechos civiles del conjunto de la población y establece redes de responsabilidad y rendición de cuentas por las cuáles los funcionarios públicos, incluyendo los cargos más altos del Estado, estén sujetos a controles apropiados sobre la legalidad de sus actos. Supone además el sometimiento de la acción del Estado y sus poderes a las normas emanadas de poderes designados democráticamente”.

Fuente: PNUD, *La democracia en América Latina* (Nueva York: PNUD, 2004), p. 56.

de poderes entre la Nación y estos otros órganos democráticos?

A su vez, la forma republicana no sólo implica un sistema de controles entre los poderes del Estado, es decir el control horizontal. La república debería contener también mecanismos de rendición de cuentas vertical, en los que ciudadanos y grupos de interés movilizan dispositivos institucionales con el fin de monitorear y fiscalizar el accionar de las agencias estatales. Dentro de esta cuestión de los controles de la acción estatal, la corrupción aparece como un tema particularmente sensible ante la opinión pública, que trae además consecuencias importantes en la eficiencia del Estado y en sus opciones de políticas públicas. Para que la rendición de cuentas vertical sea efectiva es indispensable facilitar el acceso a la información, o la transparencia, de los actos y políticas estatales en sus etapas de formulación y ejecución.

Las elecciones libres y limpias son indispensables a la democracia. Pero no son suficientes, pues no aseguran que el ejercicio del poder responda a la voluntad mayoritaria. Para que ello ocurra es necesario un balance de poder entre el Ejecutivo y el Legislativo, mecanismos efectivos de fiscalización de ambos, que el poder del parlamento no sea recortado en sus facultades, y que las autoridades electas respondan a la voluntad de los ciudadanos y no a la de actores no electos del Estado o de intereses privados. Las elecciones libres y limpias e instituciones republicanas son un mínimo necesario a toda organización democrática. Lo cierto es que el tema republicano ha sido relegado del debate público e, incluso, del análisis teórico.

Democracia y república constituyen un par mutuamente necesario. La primera garantiza el origen y finalidad del poder estatal. La segunda, su organización. Pero el afán de la construcción democrática en el período de transición ha relegado la cuestión de la República. En esta nueva etapa debemos incluir en la agenda política la necesidad de fortalecer las instituciones republicanas y promover el debate acerca de las reformas políticas que puedan lograrlo.

Tal como se señala al inicio de esta Agenda, la democracia intenta corregir las asimetrías de poder. También el Estado necesita de un tipo de organización que logre corregir los eventuales desbalances de poder que puedan aparecer en su interior. Este tema, el del control al uso del poder, está en el centro de los Estados modernos (*ver* Recuadro 14). En ese sentido, la república es una forma de organización del Estado, así como la democracia es una forma de organización de la sociedad.

La república es una forma de organización del Estado, así como la democracia es una forma de organización de la sociedad.

Sin mecanismos de control en su interior es probable que el Estado, en lugar de corregir, genere nuevas asimetrías de poder. Esta cuestión es particularmente importante cuando se plantea la necesidad de reconstrucción del Estado.

La democracia sin república corre el riesgo de implantar, en nombre de la igualdad de oportunidades y de una mejor distribución del poder, un Estado sin controles que genere enormes distorsiones en el funcionamiento social sometiendo al individuo a sus abusos y negando sus garantías de libertad. Si, como dijimos, la democracia es una forma de organización

Recuadro 14 Limitar y distribuir el poder

Como afirma Bobbio, existe una “historia de las difíciles y controvertidas relaciones entre las dos exigencias fundamentales de las que nacieron los Estados contemporáneos en los países económica y socialmente más desarrollados, la demanda por un lado de *limitar* el poder, y por el otro de *distribuirlo*”.

Fuente: Norberto Bobbio, *Liberalismo y democracia* (México D.F.: Fondo de Cultura Económica, 2008), pp. 7-8.

del poder en la sociedad, que requiere necesariamente un Estado con poder, el riesgo permanente es que el Estado esquite los controles y, en lugar de distribuir, monopolice el poder. Así el riesgo para la democracia deja de ser el salto al poder del Estado y pasa a ser la invasión del Estado a la sociedad. Este riesgo es, por lo general, menos discutido que el primero.

Por el contrario, la organización republicana sin democracia constituye por lo general un campo fértil para la concentración del poder en una clase dominante que excluye a la mayoría de la sociedad de toda capacidad de decisión. Se guardan las formas republicanas, pero no existe una organización de la sociedad, la democracia, que garantice que el Estado republicano actúe para ampliar la ciudadanía. Cuando el Estado es cooptado por los poderes fácticos, cuando la legitimidad de origen se contradice con la acción del Gobierno, la república disfraza una nueva forma de dominación bajo las apariencias de la legitimidad democrática. Sin recurrir al clásico golpe militar, las minorías se apoderan del Estado cuyo gobierno fue electo por las mayorías. En nombre de los necesarios límites al poder del Ejecutivo, se limita el poder distribuidor del Estado garantizando el gobierno de unos pocos.

Por lo tanto, fortalecer las instituciones republicanas y garantizar el ejercicio democrático del poder implica, como cuestión necesaria, un sistema de pesos y contrapesos entre autoridades electas. Pero el problema es más complejo. Las instituciones republicanas son afectadas también por los poderes fácticos y los ciudadanos. Y estos otros actores generan nuevos peligros y posibilidades para la organización republicana del Estado.

El balance entre los poderes formales del Estado

La crucial relación entre el Ejecutivo y el Congreso muestra algunos aspectos positivos, especialmente cuando se la considera desde una perspectiva histórica. En efecto, varios observadores notan que los congresos en América Latina han ganado relevancia en comparación con períodos anteriores (*ver* Recuadro 15).

Sin embargo, las facultades de la rama ejecutiva con relación a la rama legislativa en América Latina son considerables. En su gran mayoría, las constituciones latinoamericanas están, como sabemos, inspiradas en la constitución de los Estados Unidos. De allí proviene la forma presidencialista que caracteriza la organización política en la región. Pero

Recuadro 15 El poder legislativo en perspectiva histórica

“El Poder Legislativo de los países latinoamericanos ha mostrado una insólita fortaleza a lo largo de los últimos treinta años, comparando su andadura con épocas anteriores marcadas por la inestabilidad y su irrelevancia. Esto es así por cuanto que su papel en la vida política ha ido ganando espacios relevantes. De hecho, se trata de una instancia que ha sabido salir airoso de las distintas crisis políticas que en mayor o menor medida han afectado a los distintos países. Salvo en Perú, en el breve periodo comprendido entre 1992 y 1993, en todos los demás países no ha dejado de extender su actuación a lo largo de los periodos para los que fue elegido sin sobresaltos y sin disoluciones anticipadas anticonstitucionales, a diferencia de las frecuentes crisis que afectaron en diferentes ocasiones al Poder Ejecutivo que se convierte en sujeto de la inestabilidad política de la región”.

Fuente: Manuel Alcántara, texto preparado para el proyecto.

cuando comparamos la mayoría de los regímenes presidencialistas latinoamericanos con el sistema estadounidense, observamos la debilidad de muchas potestades y facultades, como la capacidad de control del Congreso en los países de la región.

En los Estados Unidos la nominación de los principales cargos del Poder Ejecutivo deben ser convalidados por el Senado. El control sobre el presupuesto, su financiamiento (impuestos, deuda o emisión monetaria) y su gasto constituye una parte sustantiva de las funciones del Congreso. Incluso, las llamadas operaciones encubiertas deben tener el acuerdo del subcomité de inteligencia del Senado. En contraste, encontramos que en América Latina estas prácticas son poco habituales y, en particular, que el debate y el control de ejecución de los presupuestos nacionales es casi inexistente en varios países (ver Recuadro 16). Los controles entre poderes se limitan, en el mejor de los casos, a una expresión formal.

Otro ejemplo común de déficit republicano en América Latina es el uso de facultades legislativas extraordinarias asumidas por los presidentes. Prácticamente la mitad de los 18 presidentes latinoamericanos han asumido funciones típicamente parlamentarias mediante mecanismos de delegación. Y entre 1990 y 2007, cada día, dos presidentes latinoamericanos hicieron uso de facultades legislativas extraordinarias²² (ver Cuadro 4).

Entre los poderes que han sido delegados a varios presidentes está la facultad de crear o modificar impuestos, función que está en el origen mismo de los parlamentos en la Edad Media. La Carta Magna de 1215 en Inglaterra limitaba la arbitrariedad del monarca, imposibilitándolo de decidir sobre impuestos sin consentimiento del Consejo del Reino, el precedente del parlamento británico. La organización de las finanzas públicas y del proceso presupuestario está en el corazón de la política y las relaciones de poder. El control republicano de quién paga y quién recibe es central para garantizar una democracia de ciudadanía y, en principio, deberían ser una facultad indelegable de los congresos de América Latina.

En suma, cuando los presidentes avanzan sobre los otros poderes debilitan la capacidad del Congreso para producir iniciativas y, por lo tanto, limitan el papel de estos representantes electos del pueblo. Y esta desviación de la forma republicana producida por la exacerbación del presidencialismo lo va convirtiendo de hecho en un régimen cesarista, que desgasta el proceso democrático y debilita el incentivo de formar partidos fuertes y programáticos. Concentración de facultades, baja capacidad de control entre los poderes y casi nula rendición de cuentas a los ciudadanos, configuran un panorama preocupante. Si la democracia no cumple con sus formas, la república está trunca.

Si la democracia no cumple con sus formas, la república está trunca.

Recuadro 16 ¿Quién controla el presupuesto?

“El ejemplo más paradigmático y frecuente de esta falencia en el accionar de los parlamentos de los países de la región es la virtual inaplicabilidad de la regla formal que establece que el Poder Ejecutivo requiere una autorización legal previa otorgada por el Poder Legislativo para incrementar el nivel de gasto, para reasignar partidas que supongan desde un cambio en la clasificación económica, hasta una modificación en la función. En la práctica, esas modificaciones se realizan por medio de un decreto del Ejecutivo que, en algunos países, se encuentran sujetos a una revisión del Parlamento para su posterior convalidación. Pero, nuevamente, esa facultad, muchas veces, tampoco es usada”.

Fuente: Jesús Rodríguez, texto preparado para el proyecto.

22 Promedio a partir de datos del Cuadro 4.

Cuadro 4 Facultades legislativas extraordinarias de los presidentes.
Uso de poderes de decreto. América Latina, c.1980-2007

País	Presidente (años)	No. de decretos		
		Decretos constitucionales	Decretos delegados	Total
Argentina	Alfonsín (1983-89)	11	–	11
	Menem I (1989-95)	151	–	151
	Menem II (1995-99)	98	98	43
	De la Rúa (1999-2001)	73	83	156
	Duhalde (2002-03)	151	41	192
	N. Kirchner (2003-07)	231	58	289
	C. Kirchner (2007-noviembre de 2008)	1	1	2
Bolivia	1985-2007	–
Brasil	Sarney (1985-90)	327	0	327
	Collor (1990-92)	89	2	91
	Franco (1992-94)	142	0	142
	Cardoso I (1995-98)	160	0	160
	Cardoso II (1999-2002)	205	0	205
	Lula I (2003-06)	240	0	240
	Lula II (2007-noviembre 2008)	103	0	103
Chile	1990-2007	0	0	0
Colombia	Gaviria (1990-04)	88	53	141
	Samper (1994-98)	32	46	78
	Pastrana (1998-2002)	17	25	42
	Uribe I (2002-06)	17	25	42
	Uribe II (2006-noviembre 2008)	6	6	12
Costa Rica	1990-2007	..	–	..
Ecuador	Hurtado (1981-84)	12	–	21
	Febres Cordero (1984-88)	21	–	21
	Borja (1988-92)	13	–	13
	Durá-Ballén (1992-96)	18	–	18
	Bucaram (1996-97)	3	–	3
	Alarcón (1997-98)	16	–	16
	Mahuad (1998-2000)	13	–	13
	Noboa (2000-03)	1	–	1
	2003-07	..	–	..
El Salvador	1983-2007	..	–	..
Guatemala	1986-2007	–	–	–
Honduras	1982-2007	..	–	..
México	1980-2007	–
Nicaragua	1987-95
	1995-2007	–	–	–
Panamá	1983-2007	–
Paraguay	1992-2007	–	–	–
Perú	Belaunde (1980-85)	667	348	1015
	García I (1985-90)	1338	262	1600
	Fujimori I (1990-95)	1036	330	1636
	Fujimori II (1995-2000)	507	119	626
	Paniagua (2000-01)	120	12	132
	Toledo (2001-06)	204	42	246
	García II (2006-noviembre 2008)	116	128	244
	República Dominicana	1980-2007	..	–
Uruguay	1985-2007	0	–	0
Venezuela	Herrera Campins (1979-84)	27	0	27
	Lusinchi (1984-89)	58	71	129
	Pérez (1989-93)	7	0	7
	Velázquez (1993-94)	0	13	13
	Caldera (1994-99)	13	8	21
	Chavez I (1999-2000)	0	53	53
	Chavez II (2000-06)	0	50	50
	Chavez III (2007-noviembre 2008)	0	65	65

Nota: –: la información no es relevante; ..: la información no está disponible. (*) para Brasil, los datos sobre decretos constitucionales desde 1988 en adelante incluye sólo el número de medidas provisionales, con fuerza de ley, originales y no sus reediciones.

Fuente: Munck, G. (documento elaborado para el proyecto, 2009).

Esta situación apunta a la urgencia de desarrollar salvaguardias para que ese poder no sea total y esté dividido y bajo control permanente. Además, ha llevado a planteos sobre la conveniencia de ir hacia las formas semi-presidencialistas, tomando como ejemplo las constituciones francesa y portuguesa, o directamente avanzando hacia formas de organización de democracia parlamentaria, opciones que merecen una seria consideración. Como es bien sabido, el parlamentarismo o el régimen semi-presidencial posee mecanismos que operan como “fusibles” para la resolución de las crisis políticas graves. Pero también tiende a incrementar la capacidad de control sobre los actos de gobierno (ver Recuadro 17).

Recuadro 17 Sistemas presidenciales y decretismo

Sartori nota, al comparar los regímenes parlamentarios y presidencialistas, que aunque los gobiernos parlamentarios también pueden recurrir a los decretos, existe una diferencia importante en el uso de decretos en estos dos tipos de sistemas. En el contexto de sistemas parlamentarios, “se exige que su “gobierno por decreto” sea excepcional, que se justifique debido a su urgencia, y además se le somete a rigurosas condiciones. En cambio, el decretismo, el gobierno por decreto por encima de los líderes del Congreso, es endémico y a menudo epidémico en América Latina”.

Fuente: Giovanni Sartori, *Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados* (México: Fondo de Cultura Económica, 1994), p. 179.

Un argumento habitual cuando se evoca este tema es la dificultad de otorgar un papel más activo al parlamento, cuando en muchas ocasiones existen déficit importantes en su funcionamiento actual. Se suele decir que este cambio implicaría buscar la solución en uno de los eslabones más débiles del sistema. Sin embargo, la necesidad de comparecer ante el Congreso de las principales autoridades del Gobierno, los obliga a demostrar de manera periódica que están en conocimiento detallado de las políticas que ejecutan, a defenderlas y a proponer rápidamente alternativas a situaciones nuevas que se evocan en el debate. Por lo tanto, es probable que la mayor exigencia mejore la selección y aptitudes de quienes ocupan las representaciones en el Estado, esto es, que un sistema parlamentario incentive una mejor calidad, tanto de los gobiernos como de los congresos.

En todo caso, el tema, lejos de ser sólo una cuestión académica o de análisis constitucional, debería

ingresar al debate público. En esta cuestión puede estar en juego un salto considerable en la calidad institucional de la república.

Los mecanismos de control y rendición de cuentas

La forma republicana no sólo implica un sistema de controles entre los grandes poderes del Estado, es decir, el control horizontal entre los poderes formales del Estado. La república involucra también las agencias especializadas de control, como las contralorías, fiscalías y ministerios públicos. También mecanismos de rendición horizontal que son activados por los ciudadanos, como es el caso de denuncias presentadas a los ministerios públicos o defensores del pueblo (*ombudsman*), y los mecanismos de rendición de cuentas vertical, de tipo societal, en los que ciudadanos y grupos de interés movilizan mecanismos institucionales con el fin de monitorear y fiscalizar el accionar de las agencias estatales (ver Recuadro 18).

Recuadro 18 Tres tipos de rendición de cuentas

Guillermo O'Donnell ha distinguido varios tipos de *accountability*: “Uno de ellos es el vertical, que en un régimen democrático es ejercido por la ciudadanía por medio de elecciones que determinan quiénes van a ocupar temporariamente las posiciones de gobierno”. En cuanto al segundo, explica: “La *accountability* horizontal, que definí como la existencia de agencias estatales que tienen la autoridad legal y están dispuestas y capacitadas para emprender acciones que van desde el contralor rutinario hasta sanciones legales o *impeachment*, en relación con actuaciones u omisiones de otros funcionarios o instituciones del Estado que pueden, en principio o presuntamente, ser calificadas como ilícitos”. El tercer tipo “es el societal, que se pone en movimiento cuando algunos sectores sociales demandan que se anulen o castiguen decisiones estatales que consideran ilegales o severamente gravosas para sus intereses”.

Fuente: Guillermo O'Donnell, “Hacia un Estado de y para la Democracia,” pp. 25-62, en PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo), *Democracia/Estado/Ciudadanía. Hacia un Estado de y para la Democracia en América Latina* (Nueva York: PNUD, 2008), p. 38.

Dentro de esta cuestión de los controles de la acción estatal, la corrupción aparece como un tema particularmente sensible ante la opinión pública con importantes derivaciones sobre el funcionamiento

Cuadro 5 Porcentaje de encuestados en Latinoamérica que denuncian haber sido instados a pagar sobornos por parte de actores de diferentes sectores

	Sobornos exigidos por policías	Sobornos exigidos por empleados públicos	Sobornos municipales	Sobornos judiciales	Sobornos en el servicio de salud	Sobornos en instituciones educativas
Bolivia	20,5	14,5	24,1	19	10,2	10,2
Chile	2,3	1,7	5,6	5,3	3	3,5
Colombia	4,5	2,6	4,4	3,3	3,7	1,8
Costa Rica	8,7	6,1	5,9	3	4,5	4,4
Ecuador	11,6	15,1	14,8	22,9	8,7	13,2
El Salvador	6,6	2,5	6	2,8	6,7	3,5
Guatemala	11	4,6	6,4	6,3	7,6	7,4
Guyana	11,8	6,4	13,4	10,1	13,6	s/d
Haití	10,2	10,8	61,9	50,2	57,7	59,6
Honduras	11	3,9	10,4	7,8	3,7	3,9
Jamaica	7	2,3	16	16,8	35,7	30,1
México	22,8	13,7	24	25	13,7	12,7
Nicaragua	7,3	4,1	12,5	22,7	10,2	9,3
Panamá	6,6	3,7	16,2	14,3	3,9	4,1
Paraguay	11,6	13,1	13	17	3,9	3,1
Perú	18,8	10,7	14,9	11,6	3,9	8,2
Rep. Dom.	10,7	6,3	19,5	12,5	5,1	3,6
Uruguay	2,3	1,9	1,8	0	1,4	1,6

Los datos provienen de la Tabla 7, Seligson y Zéphyr, *Informe Global sobre Corrupción*, (2008), p. 314.

del Estado. El porcentaje de latinoamericanos que denuncia haber sido instados a pagar sobornos por parte de actores de diferentes sectores oscila entre niveles bajos y niveles que pueden ser considerados moderadamente altos (ver Cuadro 5). En cualquier caso, la medición de niveles de corrupción sigue siendo una materia algo cuestionada (en especial los indicadores basados en percepciones de los individuos, ver Recuadro 19), existe un consenso acerca de que más allá de la forma en que se mida, la corrupción es endémica en América Latina, aunque menor que en África, el sudeste asiático o el sudeste de Europa.²³ No obstante, es importante recalcar las consecuencias de la corrupción y, en particular, sus efectos sobre la república.

La corrupción no resuelta es consecuencia de un sistema de controles ineficaces y la ineficacia del sistema de controles está atada a una cierta ineficacia republicana. Después de todo, una decisión del poder ejecutivo al ser controlada por el parlamento, un gasto del poder ejecutivo al ser autorizado primero y

Recuadro 19 Indicadores de corrupción

“En muchos sentidos, [los indicadores de corrupción y transparencia basados en las percepciones de individuos] nos indican menos de lo que los números aparentemente “duros”, con sus cifras decimales, pueden sugerir”.

Fuente: Carmen Apaza y Michael Johnston, texto preparado para el proyecto.

controlado después por el parlamento, evita que haya manejos inadecuados fuera de la ley del gasto público, lo cual está íntimamente vinculado a la cuestión de la corrupción. Por otra parte, más allá de la corrupción, hay múltiples formas de captura del Estado por parte de grupos poderosos que, sin adecuados controles y rendición de cuentas, destruyen también la esencia del sistema republicano (ver Recuadro 20).

Es necesario promover un debate, no ya sobre los males de la corrupción, sino sobre los caminos no explorados hasta ahora para atacarla. Ha habido diversas experiencias, se han creado agencias de control, hay informes reiterados sobre los niveles de corrupción en los países. Pero la eficacia de las políticas implementadas ha sido por lo general escasa.

23 Brinks, D. M., *From legal poverty to legal agency: Establishing the rule of law in Latin America* (documento preparado para el proyecto, 2009).

Recuadro 20 Más allá de la corrupción

“El Estado siempre tuvo que defenderse de la corrupción –la forma más antigua de violencia contra los derechos republicanos–; sin embargo, en los tiempos modernos hay otras y más sofisticadas formas de captura de la cosa pública, muchas de ellas legales: impuestos y subsidios abusivos, remuneraciones desproporcionadas en relación con los servicios prestados al Estado, socorro a bancos y a otras empresas para evitar su quiebra sin que los accionistas pierdan en consecuencia su propiedad, etcétera”.

“Para que el Estado, además de capaz sea republicano, es preciso que tenga instrumentos internos para defenderse de los intentos de captura de individuos y organizaciones poderosas”.

Fuente: Luiz Carlos Bresser-Pereira, texto preparado para el proyecto.

En ese debate debe tenerse en cuenta, como se dijo, que la forma republicana no sólo implica un sistema de controles entre los grandes poderes del Estado, que involucra también agencias especializadas de control y varios mecanismos de rendición de cuentas vertical, de tipo societal. Es importante, por lo tanto, considerar los posibles aportes al fortalecimiento del control de la política que pueden ejercerse por estas vías.

Con relación al control ciudadano de la acción estatal, cabe anotar que, en un plano general, ha quedado demostrado que para que la rendición de cuentas promovida por ciudadanos sea efectiva es indispensable facilitar el acceso a la información, o la transparencia, de los actos y políticas públicas en su etapa de formulación, implementación y aplicación. Esto ha permitido que grupos de la sociedad civil lleven a cabo auditorías sociales sobre cuestiones diversas, desde el patrimonio de sus gobernantes hasta la provisión de servicios públicos y el desempeño de las escuelas (*ver* Recuadro 21). Según vimos en la sección sobre participación, los presupuestos participativos son también un mecanismo que tiene efectos sobre control ciudadano de la acción estatal.

Otra sugerencia concierne la importancia de pasar a una estrategia activa, por medio de la cual los gobiernos tomen la iniciativa de generar y publicitar información sobre sus actividades y su desempeño, invitando, además, a los ciudadanos a participar en el proceso de evaluación y la elaboración posterior de planes de acción. Lo que distingue a las políticas de transparencia activa es que crean un incentivo

Recuadro 21 Algunas experiencias de auditorías sociales

En Chile, durante más de diez años, al igual que el estado brasileño de Paraná, se ha evaluado escuelas estudiando tanto los datos concretos respecto del desempeño como las evaluaciones de los ciudadanos. El Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe (PREAL) lleva a cabo evaluaciones mediante tarjetas de calificación en diversos países. El proyecto Cartas Compromiso de Argentina utiliza tarjetas de calificación de los ciudadanos para diversos servicios como parte de una estrategia general de generación de responsabilidad.

Fuente: Carmen Apaza y Michael Johnston, texto preparado el proyecto.

para que los funcionarios del Estado actúen contra la corrupción al reconocerse y recompensarse sus acciones positivas (*ver* Recuadro 22).

Este tipo de propuestas no deben ser vistas fuera del contexto amplio de la acción política y su relación con la sociedad. En ese sentido, es importante poner énfasis sobre dos temas claves. En primer término, la participación ciudadana contiene sus propios peligros (*ver* Recuadro 23). Por otra parte, como han mostrado varios estudios, la raíz de la corrupción está, en buena medida, en la desigualdad económica y la desconfianza interpersonal. En efecto, desigualdad y corrupción constituyen un círculo vicioso.²⁴ Por lo tanto, las reformas de mera índole institucional, aunque tentadoras por ser relativamente fáciles de concebir y poner en marcha, son insuficientes.²⁵

En suma, los ciudadanos no sólo se expresan intermitentemente en el periodo electoral, delegando su poder sin guardar ninguna capacidad de corrección y control de los actores de sus representantes y de influencia sobre las decisiones públicas. La participación ciudadana, más allá de las elecciones para representantes es un agregado importante que les da más control a los ciudadanos sobre el Estado.

24 Glaeser, E.L., Scheinkman, J. & Shleifer, A., “The Injustice of Inequality”, *Journal of Monetary Economics* Vol. 50, N 1 (2003): 199–222; You, Jong-Sung & Khagram S., “A Comparative Study of Inequality and Corruption”, *American Sociological Review* Vol. 70, N°1 (2005): 136–57; Uslander, E.M., *Corruption, Inequality, and the Rule of Law* (Nueva York: Cambridge University Press, 2008).

25 Uslander, E. M., *Corruption, Inequality, and the Rule of Law* (Nueva York: Cambridge University Press), pp. 21–25.

Recuadro 22 Indicadores y puntos de referencia para una transparencia activa

- “Desde el principio, haga que tanto los gerentes de los organismos como los empleados públicos participen en el proceso de diseño de los indicadores y los puntos de referencia.
- Comience con las adquisiciones: esas funciones son un punto principal para la corrupción en muchas sociedades y ofrecen grandes oportunidades de enviar importantes mensajes acerca de la transparencia activa. También pueden generar, relativamente rápido, eficiencias y beneficios presupuestarios que pueden medirse.
- En primer lugar haga hincapié en unos pocos servicios y bienes básicos, cuya naturaleza y cuyos precios se conozcan y entiendan ampliamente.
- Evite hacer hincapié en el desempeño de las ‘tablas de calificación’ entre múltiples organismos. En cambio, haga hincapié en que las comparaciones más importantes son aquellas que se hacen con el mismo organismo a través del tiempo.
- Recompense de manera amplia y pública el desempeño bueno y mejorado; *genere confianza* entre los gerentes de los organismos y los empleados públicos.
- Brinde garantías creíbles a los gerentes de los organismos, los sindicatos de empleados, los licitantes de contratos y los ciudadanos participantes, de que se protegerán las actividades de buena fe.
- Garantice oportunidades, que no incluyan confrontación, para que los gerentes de los organismos rindan cuentas de los resultados ‘atípicos’ en los indicadores.
- Controle el proceso cuidadosamente y construya puntos de referencia *amplios*, para evitar ‘jugar’ con los indicadores.
- *Haga hincapié en los valores positivos: integridad, responsabilidad, capacidad de respuesta*: resista la tentación de que los datos se conviertan en otro índice de la corrupción.
- A través del tiempo, agregue otros tipos de evidencia: encuestas de empleados públicos, operadores de pequeñas empresas, grupos de ciudadanos. Anime a los empleados públicos y a los gerentes de los organismos a proponer nuevos indicadores y puntos de referencia.
- Publique los resultados ampliamente, incluyendo puntos positivos y constructivos siempre que sea posible.
- Continúe realizando el esfuerzo: mantenga y expanda la recolección de datos, generando comparaciones a más largo plazo y puntos de referencia más amplios”.

Fuente: Carmen Apaza y Michael Johnston, texto preparado el proyecto.

Recuadro 23 La institucionalización del control social

“Un dilema aún pendiente de resolución es cuánta institucionalización es requerida de manera que no se asfixie la autonomía social y, a la vez, no torne vulnerables la participación ciudadana en general y el control social en particular. Otro dilema asociado al anterior es cuánto de orgánico debe tener el control social, sobre todo habida cuenta de que la organización es un recurso escaso que, al ser privilegiado, puede contribuir a la “elitización” de la participación ciudadana.

La primera consideración al respecto es que la institucionalización del control social no depende de la mayor (o menor) cantidad de órganos, leyes ni sistemas que se creen en torno a él. Esta dimensión es apenas parte del problema, aunque usualmente tendemos a confundirlo como ‘el problema’. La segunda consideración que cabe realizar es que el asunto de la institucionalización del control social no siempre es pertinente, ya que existen manifestaciones del control social que no pueden ser reducidas al problema de su institucionalización a pesar de que pueden ser influidas por ella. En este último sentido hay que comenzar por hacer la distinción entre control social promovido desde el Estado y el que se desarrolla en forma espontánea desde la sociedad”.

Fuente: Nuria Cunill Grau, “La rendición de cuentas y el control social. Una aproximación conceptual” trabajo preparado para el I Seminario Internacional “Rendición de Cuentas y Control Ciudadano en Entidades Territoriales,” Bogotá, Colombia, 12-13 de abril 2007, pp. 12-13.

Como se dijo al inicio de esta sección, las elecciones libres y limpias son indispensables para la democracia. Pero que una sociedad sea una democracia electoral no asegura que el gobierno refleje las preferencias de la mayoría de los ciudadanos. Sin un sistema republicano, con su sistema de balances y controles del poder público, el ejercicio del poder y

las nuevas funciones que debe tener el Estado en esta etapa pueden volverse contra los espacios de libertad de los individuos y el ejercicio de sus derechos. Un Estado con poder pero con una república débil puede ser una seria limitación al desarrollo y ampliación de la ciudadanía.