

# ***ESTADO FUNCIONAL, CALIDAD DEMOCRÁTICA Y MECANISMOS DE ACCOUNTABILITY EN EL CONTROL DEL EJECUTIVO: LA NECESIDAD DE UN TRINOMIO VIRTUOSO***

**PRESENTA: Dra. Rebeca Reza Granados**

Correo: becky.reza1@gmail.com

Institución de pertenencia: Universidad Autónoma de la Ciudad de México

**Eje Temático: Democracia, Democratización y Calidad Democrática**

***“Trabajo preparado para su presentación en el Congreso Latinoamericano de Ciencia Política de la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP), en coordinación con la Asociación Mexicana de Ciencias Políticas (AMECIP), organizado en colaboración con el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM), los días 31 de julio, 1,2, y 3 de agosto de 2019”***

## Resumen

Este documento tiene un objetivo descriptivo. Asumiendo a la Calidad Democrática, como un proceso, cuya base es la estructura institucional de un Estado funcional<sup>1</sup>; sin embargo en la realidad latinoamericana, específicamente en México, encontramos –elementos contrarios a la concepción de Estado, arriba referida-, entre ellos se presenta la concentración de poder que tiene el Ejecutivo – en el entramado institucional de los diferentes niveles de gobierno del país- lo cual vulnera la tan deseada –¿futuro posible? (o añorada, pasado perdido)- Calidad Democrática; por lo tanto, con dicha concentración –de toma de decisiones- en el Ejecutivo, se tiene mayor probabilidad de que se inserten “prácticas gubernamentales” propias de los gobiernos delegativos; para disminuir la presencia de las zonas marrones, en este tipo de gobierno, se considera a la accountability (rendición de cuentas) como una herramienta fundamental para sortear los obstáculos, en la construcción de una Calidad Democrática, sobre todo, en países con grandes rezagos en su desarrollo y con una profunda pobreza y, ahogo de la aún existente “clase media”.

**Palabras clave:** Calidad Democrática, Estado de Derecho, Estado Funcional, Democracia Delegativa, Accountability horizontal y vertical

### Abstract

This document has a descriptive objective assuming to the Democratic Quality, as a process, whose base is the institutional structure of a functional State; However, in the Latin American reality, specifically in Mexico, we find elements -elements contrary to the concept of State, referred to above-, among them the concentration of power that the Executive has - in the institutional framework of the different levels of government of the country. - which violates the desired - future possible? (or missed, past lost) - Democratic Quality; therefore, with this concentration -of decision-making- in the Executive, it is more likely that "governmental practices" characteristic of delegative governments will be inserted; to diminish the presence of brown areas, in this type of government, accountability is considered as a fundamental tool to overcome obstacles, in the construction of a Democratic Quality, especially in countries with large lags in its development and with a deep poverty and, suffocation of the still existing "middle class".

**Key words:** Democratic Quality, Rule of Law, Functional State, Delegative Democracy, Horizontal and vertical Accountability

---

<sup>1</sup> En este documento se rescata el concepto de Guillermo O'Donnell (1999;1999a ), debido a la precisión metodológica al momento de abordar el concepto de accountability horizontal

## Introducción

El objetivo último del Estado de Derecho es impedir el uso arbitrario del poder público y regular la conducta individual, reduciendo tanto alternativas como incertidumbre, esto con el objeto de dar paso a la estabilidad en las relaciones sociales; esto implica que el gobierno por ser gobierno y los ciudadanos para ser ciudadanos deben actuar de acuerdo a las disposiciones jurídicas que tienen que ser (en teoría) prospectivas, abierta, claras, estables y normativas (Raz, 1979); ante esto asumamos que el ejercicio del Estado de Derecho, a través del gobierno, es un ejercicio de poder (legítimo); ante esto y siguiendo el argumento de Schedler (2005) en política al poder hay que controlarlo, no aniquilarlo.

Si adoptamos la importancia de garantizar los derechos (tanto los exigibles y justiciables, como los que no lo son), plasmados en una Constitución y por tanto en la formación de un Estado de Derecho en una Democracia (las reglas formales); es necesario cuestionarse si esto- la formalidad de las instituciones formales en una poliarquía- basta para que los ciudadanos ejerzan sus derechos efectivamente en una Democracia?. No existen respuestas absolutas, pero si se debe considerar el rol que juegan las reglas informales de un contexto específico para la consecución de los derechos básicos, que hagan que una Democracia se consolide; en este sentido el mismo Bayon (2003), un constitucionalista, argumenta que la efectividad de los derechos individuales de una comunidad, no se sustenta tanto en un sistema institucional cuanto su cultura política<sup>2</sup> de manera que ante un modelo constitucional (como procedimiento)<sup>3</sup> sería en algunas sociedades innecesario y clamorosamente insuficiente en otros.

El trabajo se divide en tres secciones: la primera, resalta la relación entre el Estado de Derecho y la Democracia; la segunda, aborda el tema de la Calidad Democrática y la necesidad de un Estado funcional, resaltando la importancia de las reglas formales y las informales; y en la tercera sección se argumenta la importancia del accountability –

---

<sup>2</sup> Cabe mencionar que este autor dialoga y critica la posición de Robert Dahl, en tanto a su concepción de lo que mayoría no puede decidir, para mayor información véase en ( Bayon,2003: 22)

<sup>3</sup> Bayon (2003) se refiere al modelo Westminster, en donde se presenta la supremacía parlamentaria.

horizontal y vertical- como control del ejecutivo, lo que se concibe como un elemento necesario para la Calidad Democrática.

### **ESTADO DE DERECHO Y DEMOCRACIA: ENTRE LO FORMAL E INFORMAL**

El origen del estado de derecho, según Holmes (2003) se relaciona con el poder derivado de del contrato que establecen los gobernantes con los gobernados. Se asumen, que los gobernados prefieren la obediencia por ley, que por la pasión coyuntural de los gobernantes, mantener la legitimidad, pues esta se considera la base para que los ciudadanos cumplan con la ley por si mismos<sup>4</sup>; también en el Estado de Derecho se sustentan la independencia de los cuerpos judiciales y las agencias de la impartición de justicia, y así como las leyes que hace que el gobierno cumpla con sus propias reglas; la perspectiva aquí presentada se denomina procedimental; sin embargo compartimos la perspectiva de O'Donnell (1999) la cual se concibe que Estado de Derecho obedece la regla, como la regla legalmente sustentada de un estado democrático.

En este apartado abordaremos, las definiciones tanto de Estado de Derecho, la Democracia y los derechos fundamentales o básicos, lo cual nutre la discusión en donde se relacionan reglas formales e informales, en un Estado democrático funcional, en el marco del proceso hacia la Calidad Democrática.

#### **El Estado de Derecho y los derechos democráticos**

##### *El Estado de Derecho*

Por Estado de Derecho podemos entender dos cosas diferentes: 1) se refiere al aspecto formal, en donde el Estado de Derecho designa cualquier ordenamiento en el que los poderes públicos son conferidos por la ley y ejercitados en las formas y con los procedimientos legalmente establecidos); lo que importa es que los poderes públicos tengan una forma legal. (Alexy, 2003) y 2) fuerte o sustancial, el Estado de Derecho designa, aquellos ordenamientos en los que los poderes públicos están, sujetos a la ley

---

<sup>4</sup> Cabe mencionar que los ciudadanos también cumplen con las leyes por razones psicológicas más sutiles, entre las que se destaca el hecho de tener voz en el proceso legislativo. Las reglas sobre las cuales ha habido acuerdos entre regulados y reguladores parecen trabajar mejor que aquellas impuestas unilateralmente. (Holmes, 2003)

tanto en lo relativo a la forma como en los contenidos. Este aspecto concibe tanto un gobierno de leyes, como la prioridad del imperio de la ley como base institucional del Estado. Cabe mencionar que este documento se basa en la concepción de un Estado de Derecho en un sentido fuerte o sustancial<sup>5</sup>.

Por lo anterior, se prefiere a un gobierno de leyes<sup>6</sup> que no impugne directamente la idea de soberanía y que busque imponer los límites impersonales de la ley a la voluntad caprichosa del gobernante (Salazar, mimeo: 24); es decir se prefiere la presencia del imperio de la ley, entendida como las reglas que definen las acciones permitidas y prohibidas a partir de que toman forma de leyes que disciplinan a todos los ciudadanos, sin importar poder y status y ante esto que una de las principales preocupaciones que guías este ensayo es la desobediencia de los gobernantes al imperio de la ley Smulovitz (2002). Para Hayek (en Raz, 1979) el Estado de Derecho significa que el gobierno está vinculado por normas fijadas y publicadas de antemano, las cuales posibilitan la prevención del uso de la autoridad de sus poderes coercitivos, lo que ofrece a los individuos la posibilidad de planear los asuntos con base a este conocimiento.

Es así como se asume la presencia de un Estado – a la Locke- en donde se constituye una expresión terminada del ideal del “gobierno de las leyes” en la medida en la que restringe su intervención en la sociedad económica en la sociedad ideológica porque respeta los límites legales impuestos por los derechos de libertad individuales; dichos límites se observan en dos sentidos: limitando sus poderes o sus funciones, es más es cuando estos límites apuntan a restringir poderes estamos en el terreno del gobierno de las

---

<sup>5</sup> El Estado de Derecho moderno nace, con la forma del Estado legislativo de Derecho, en el momento en que esta instancia alcanza realización histórica, precisamente con la afirmación del principio de legalidad como criterio exclusivo de identificación del Derecho válido y antes aún existente, con independencia de su valoración como justo.....una norma jurídica es válida no por ser justa, sino exclusivamente por haber sido “puesta” por una autoridad dotada de competencia normativa (Ferrajoli,2003:14)

<sup>6</sup> Asumiendo que un gobierno autoritario puede ser parte de un Estado de Derecho conferido por la ley y ejercitado en la forma (Ferrayoli,2003 )

leyes, en oposición a un gobierno absoluto, y en lo que se ha denominado Estado de Derecho (Salazar, mimeo)<sup>7</sup>.

Ahora bien, este Estado para denominarse democrático, no solo se debe sustentarse en el gobierno de las leyes, sino que este debe traducirse en un sistema normativo que nutra y sirva de fundamento a su constitución política<sup>8</sup> y en donde se sustenten los principios fundamentales de un régimen democrático<sup>9</sup> -en el marco de la discusión de la Calidad Democrática-, y que estos sean: el sustento de los derechos fundamentales que conformen parte de la estructura institucional y fines del mismo Estado – lo cual se traduzca en el incremento de la calidad de vida de los ciudadanos-; se reconoce que en la discusión académica –en extenso- existen íntimas relaciones entre el Estado-régimen democrático y derechos fundamentales, pero también se hacen presentes, serias, tensiones. Por lo cual se discutirá al respecto comenzando por los derechos<sup>10</sup>

### Los derechos del Estado de Derecho

Si retomamos el argumento de Locke (en Salazar, mimeo) y asumimos que el límite al Estado se traduce en los límites al poder de los gobernantes en el estado civil, tenemos que se pueden identificar derechos naturales que le corresponden a cada individuo, estos derechos se traducen en la vida, la salud, la libertad o posesión (propiedad)<sup>11</sup>; y que anteceden al contrato social y constituyen límites al poder del Estado. Para este autor el Estado natural es una ley establecida, fija, conocida y reconocida por común acuerdo, un juez conocido e imparcial que tenga autoridad para decidir, basándose en una ley y un poder que apoye la sentencia cuando sea justa y le otorgue debida ejecución. El Estado

---

<sup>7</sup> No nos centraremos en el debate que ofrece Salazar en tanto a que limitar las funciones del Estado, contempla un Estado mínimo opuesto al Estado máximo, para mayor información véase en (Salazar, mimeo). Cabe señalar que esta discusión no se debe confundir con la concepción que tiene O'Donnell(1998) en tanto al Estado funcional, dicha discusión será abordada más adelante en este documento.

<sup>9</sup> En Alemania dichos principios fundamentales abordan la dignidad humana, la libertad, la , así como los principios relativos a la estructura y los fines del Estado de Derecho, democrático y social, para mayor información véase en Alexy (2003)

<sup>10</sup> Para mayor información acerca de las tensiones y dilemas entre Estado de derecho y Democracia véase en (Salazar, mimeo) y Alexy (2003)

<sup>11</sup> Y no solamente el derecho a la vida como proponía Hobbes

civil es necesario porque en el estado de naturaleza hacen falta las garantías jurídicas e institucionales de los derechos naturales individuales.

Sin embargo para que los derechos se observen como límite para el poder del Estado, se debe garantizarlos<sup>12</sup> y el primer paso es plasmarlo en una constitución, para que estos se transformen de derechos naturales (a la Locke) derechos positivos, se encuentren jurídicamente establecidos y reconocidos de forma igualitaria a todos los individuos; a partir de esto se puede hacer la distinción entre un estado constitucional de derecho y un estado jurídico: los dos son un gobierno *per leges*, sin embargo el primero es sustento de un gobierno limitado por los derechos individuales fundamentales (Salazar, mimeo:33).

#### *La relación entre derechos y Democracia*

Pero si nos vamos más allá de la perspectiva procedimental y nos enfocamos al gobierno limitado por los derechos fundamentales, que la configuración y desarrollo de un Estado de Derecho liberal, , no debe concebirse solamente como una característica genérica del sistema legal, el cual garantiza procedimentalmente los derechos de los individuos, sino como la regla legalmente sustentada de un Estado democrático.

Por otra parte, Raz (1979), asume al Estado de Derecho como una cualidad, una virtud del estado y la relación de poder que en él existe, se le concibe como: *un instrumento versátil capaz de ser usado para una gran variedad propósitos adecuados, que en esta perspectiva corresponde.* Los propósitos de un Estado de Derecho en un sistema democrático deben circunscribirse, a partir de tres características: 1) la defensa de las libertades políticas y garantiza la poliarquía; 2) sustento de los derechos civiles de toda la población; y 3) establecimiento de redes de responsabilidad y rendición de cuentas; a partir de la existencia de esto se puede argumentar la existencia de un estado legal democrático, es decir, un Estado Democrático de Derecho (O'Donnell, 1999 y 1999a)

---

<sup>12</sup> Esto es el ideal del gobierno de las leyes (en Salazar, mimeo: 31)

Cabe resaltar que cuando nos referimos a derechos civiles, también están incluidos los derechos fundamentales, que protegen lo que todos los ciudadanos consideran tan importante como para que no pueda ser confiado a las mayorías ,(Alexy, 2003 ); en este sentido los derechos básico o fundamentales se definen a partir de la concurrencia de dos rasgo: 1) los derechos básicos son límites a la adopción de políticas basadas en cálculos costes-beneficios, en este sentido ciertos bienes deben asegurarse incondicionalmente para cada individuo y 2) los derechos básicos son límites infranqueables al procedimiento de toma de decisiones por mayoría , es decir delimitan el perímetro de lo que las mayorías no deben decidir, sirviendo por tanto enfrenta a éstas como vetos o cartas de triunfo (Bayón, 2003 )

### **CALIDAD DEMOCRATICA, ESTADO FUNCIONAL Y LA INTERACCIÓN ENTRE LA FORMALIDAD Y LA INFORMALIDAD**

Si adoptamos la importancia de garantizar los derechos, plasmados en una constitución y por tanto en la formación de un Estado de Derecho en una Democracia (las reglas formales); es necesario cuestionarse si esto basta para que los ciudadanos ejerzan sus derechos efectivamente en una Democracia? Y ante esto que rol juegan las reglas informales de un contexto específico para la consecución de los derechos básicos, que hagan que una Democracia se consolide; en este sentido el mismo Bayon (2003), un constitucionalista, argumenta que la efectividad de los derechos individuales de una comunidad, no se sustenta tanto en un sistema institucional cuanto su cultura política<sup>13</sup> de manera que ante un modelo constitucional (como procedimiento)<sup>14</sup> sería en algunas sociedades innecesario y clamorosamente insuficiente en otros.

#### **Calidad Democrática y el Estado Funcional**

La consolidación de la Democracia, en la mayor parte de la literatura, se basa en los grados de institucionalización, es por esto que se elige a la poliarquía como punto de

---

<sup>13</sup> Cabe mencionar que este autor dialoga y critica la posición de Robert Dahl, en tanto a su concepción de lo que mayoría no puede decidir, para mayor información véase en ( Bayon,2003: 22)

<sup>14</sup> Bayon (2003) se refiere al modelo Westminster, en donde se presenta la supremacía parlamentaria.

referencia para argumentar que un régimen democrático puede tener un conjunto de reglas, que respondan a los atributos de un poliarquía, pero esto no es sinónimo de contar con un Estado democráticos(O Donnell, 1996 y1998).

Un Estado Democrático de Derecho es garante de los derechos de primera y segunda generación de los ciudadanos, lo cual requiere de presencia territorial, a través de las burocracias, lo cual lo hace un Estado Funcional<sup>15</sup> ( O Donnell, 1999a). Lo cual ha dado lugar a una crisis, por un lado teórica y por otro lado empírica. Pues de acuerdo a O'Donnell existe un inadecuado uso de la noción del estado de derecho a estados que supuestamente son democráticos<sup>16</sup>, pero que ponen en duda su real existencia: En los casos de Costa Rica y Uruguay el Estado de Derecho se considera efectivo debido a que los individuos gozan de derechos políticos y civiles: el proceso de ciudadanía puede decirse completo. Pero, en otros casos latinoamericanos –como Colombia y Venezuela– no se cuentan con condiciones para el establecimiento del Estado de Derecho, a saber: *defectos en la ley ya existente y en la aplicación la aplicación de la misma (discrecionalidades), relaciones entre “ciudadanos ordinarios” y burocracias arbitrarias* ( se es sujeto de derecho si esta en el estrato social “correcto”, por lo tanto nos encontramos con las siguientes dificultades: *acceso al sistema judicial y un proceso justo* – para los no privilegiados- ; *total ilegalidad* en zonas donde el “estado legal” (denominadas zonas marrones) no llega y la ley se aplica intermitentemente y en forma diferenciada, creando sectores dominados por leyes informales ejecutadas por poderes privados que conllevan violencia extrema e incluso la existencia de sistemas de poder subnacionales. (O'Donnell, 1999).

Los límites del término Estado de Derecho toman realce en Democracias como América Latina, ya que autores como Santos (mimeo) asumen que a este término se le ha

---

<sup>15</sup> Es decir un Estado funcional, es un Estado Democrático de Derecho con presencia territorial.

<sup>16</sup> En este sentido para Alvaro Santos, la rule of law es un orden legal que consiste en reglas predecibles, ejecutables y eficaces que sirven de base para el florecimiento de una economía de mercado, más que para la Calidad Democrática.

dado un uso retórico a término; esto se observa, en las políticas públicas recomendadas por el Banco Mundial, pues su diseño (e implementación) han tenido que transitar de una concepción instrumental de la *rule of law* (sobre derechos de propiedad privada) a otra de carácter sustantiva-intrínseca (corrupción, accountability, Democracia, justicia, etc.) teniendo que proponer ajustes en el sistema legal que antes se consideraban exclusivos de intervención interna de cada país, como lo es el caso de la corrupción. Evidentemente la concepción instrumental es la que ha imperado lo cual puede explicar el fracaso de la aplicación de las reformas de primera generación económica en América Latina. Esto nos obliga transitar de lo procedimental a lo sustantivo, por lo que la construcción del Estado de Derecho debe trasladarse del criterio de eficiencia de las reglas, a la calidad de las reglas y el impacto real que estas tienen, en el desarrollo de la igualdad no solamente jurídica, si no generar las condiciones igualitarias que posibiliten que todos los ciudadanos tengan la capacidad de hacer efectivos sus derechos.

Ante esto es necesario adentrarnos a la discusión de la importancia de lo formal y lo informal en la construcción del Estado de Derecho, es decir del diseño institucional y la calidad de la política, esta última será entendida como el logro del objetivo (eficacia) al menor costo y con el mayor grado de legitimidad,. Su diseño debe tomar en cuenta dos aspectos: 1) los efectos distributivos (lo cual se debe retomar como principio la igualdad intrínseca y categórica que debe garantizar el Estado) y 2) el elemento técnico y ético, insertado en las agencias del Estado

### **El papel de las instituciones formales e informales en un Estado Funcional**

Como hemos visto las instituciones formales<sup>17</sup> que emanan del Estado se entienden como un patrón regularizado de interacción que es conocido, practicado y aceptado (si bien no necesariamente aprobado) por actores que tienen la expectativa de seguir interactuando bajo las reglas sancionadas y sostenidas en ese patrón. Estas “están allí”,

---

<sup>17</sup> Como reglas del juego en el sentido de North (1995) Williamson (1991) y Coleman (2001); estas se pueden observar en un sistema normativo jerarquizado en (Salazar.,)

regulando expectativas y comportamientos, aceptando el resultado del juego sin salirse de la cancha, llegando a ser complejas organizaciones que operan bajo reglas formalizadas y explícitas (escritas), materializadas en edificios, rituales e individuos autorizados a hablar en su nombre (North, 1995; O Donnell, 1999). Si bien tenemos que la poliarquía, en cuanto a definición, precisa de elecciones y libertades contextuales, esto no nos dice nada de las instituciones formales del régimen y el gobierno como el parlamentarismo o una constitución, mucho menos hace referencia a temas menos formalizados (y olvidemos lo que es completamente informal, como las normas de reciprocidad) y que son complejos de investigar, por ejemplo en qué medida los gobiernos son efectivos y accountables frente a los ciudadanos y de manera horizontal, y en qué medida la ley se extiende a través del territorio y entre los sectores y las clases sociales (O Donnell, 1999<sup>a</sup> y 2003).

Lo anterior tiene diversas implicaciones nosotros identificamos dos, tal vez muy obvias: a) se necesita congruencia entre el diseño institucional formal y lo que se considera informal (el contexto), b) no se puede garantizar igualdad sino conocemos de donde parte la desigualdad en una población concreta, es decir si no conocemos sus necesidades. Esto implica que si bien tenemos un régimen democrático procedimental también debemos contar con un Estado funcional que haga cumplir la ley y que sus acciones tengan efectos distributivos.

Esto, no desdeña el diseño de instituciones formales, en una Democracia, por lo contrario, nos preocupa que su diseño no tome en cuenta, normas, redes y vínculos de confianza<sup>18</sup> que caracterizan a contextos específicos (O'Donnell, 1998). Partimos de asumir que el diseño institucional debe ser representativo, por lo que debe incorporar la agregación de preferencias<sup>19</sup> de los ciudadanos (utilidad social) a lo largo de todo el entramado institucional; (Colomer, 2001) pero ¿Cómo saber esas preferencias y cómo agregarlas? La

---

<sup>18</sup> Entre otras características que identifiquen la particularidad de un país, una región o localidad

<sup>19</sup> La crítica al respecto, es que todavía no se encuentra un mecanismo que realmente nos lleve de las agregaciones individuales a un interés colectivo. De hecho esta perspectiva se considera, por algunos autores como exageradamente simplista; sin embargo tiene la ventaja de ser una categoría altamente modelable, para mayor información véase en Colomer (2001); March y Olsen (1997)

respuesta no es definitiva pero si creo que para asegurar que la utilidad social se acerque mas al supuesto de agregación de preferencias (esto lo veo como un modelo ideal)”se debe: 1) los diseñadores de las instituciones en una Democracia<sup>20</sup> deben considerar las reglas informales características de un contexto determinado; 2) diseñar mecanismos de control entre poderes, independientemente de las sanciones constitucionales o reglamentarias, a esto se considera que existe mayor probabilidad de controlar los poderes a través de accountability y la implementación del poder judicial (con todo y sus limitaciones)...y 3) elevar el costo, a través de incentivos selectivos a los actos de corrupción.

#### *Importancia de las Reglas informales (el aspecto positivo)*

Las reglas (limitaciones) informales son parte de la morfología institucional en una sociedad, la importancia de estas se evidencia en su función primordial: reducir costos de transacción en el intercambio, vertical y horizontal, entre diversos actores, lo que incentiva la cooperación entre individuos en una sociedad. Las instituciones informales<sup>21</sup> regulan o restringen el comportamiento de los individuos, son reglas no escritas presentes en la cultura y las costumbres que se van acumulando a lo largo del tiempo; estas pueden regular interacciones que se repiten con regularidad entre los individuos a lo largo del tiempo (Levi, 1990). Cuando las normas son creadas espontáneamente y tienen un *process enforced* horizontal, con incentivos selectivos sociales, estamos ante una institución informal, al contrario de las formales que son “creadas por fuentes jerárquicas de autoridad que toman la forma de leyes escritas, consituciones..... o tablas de organización burocrática” (Fukuyama, 2002:158).

La importancia de las reglas informales, en la calidad de la política, responde a su función esencial, que es la de reducir la incertidumbre en los problemas de intercambio (North,1990), es decir reduciendo los costos de transacción que se incurren en la

---

<sup>20</sup> No llegamos a proponer una Democracia deliberativa ya que esta es una construcción conceptual que implica: y que en lo personal me es difícil pensar en una forma de operacionalizar

<sup>21</sup> Las instituciones formales son caracterizadas por los arreglos institucionales formales de agregación de preferencia de los individuos. Estos regulan su comportamiento usando reglas explícitas y de decisión *process enforced* de un actor o grupo de actores formalmente reconocidos como los poseedores del poder (Levi, 1990) y (North,1990 )

cooperación, entre los actores, y la coordinación de sus acciones. Esto se logra, por ejemplo, a través de códigos de conducta autoimpuestos, ya que estos pueden constreñir la conducta maximizadora de los actores, sin incurrir en los costos de transacción que resultan del diseño institucional formal.

### *Los incentivos perversos de la informalidad*

Como mencionamos anteriormente el no analizar y retomar las reglas informales en el proceso de diseño e implementación de la política hace que ésta no sea de calidad en las dos dimensiones , antes mencionadas , ya que no se puede lograr la utilidad social y las agencias del Estado no tienen incentivos para cumplir con su función.

Una manifestación de lo anterior es cuando territorialmente se tiene la presencia de agencias gubernamentales pero sin el sustento o presencia de un Estado funcional que garantice tanto los derechos democráticos como los derechos básicos (O'Donnell, 1999). Los incentivos perversos, producto de instituciones informales, también se observan como la introducción de fuertes sesgos, en términos de influencia sobre la elaboración e implementación de políticas, a favor de intereses altamente organizados y económicamente poderosos<sup>22</sup>; un ejemplo de esto, se puede observar en países que inauguraron sus poliarquías en condiciones de aguda desigualdad (Peru, Argentina, Ecuador, Bolivia, Filipinas, México,etc) y con una tradición autoritaria (O'Donnell, 1999a). En este contexto, es muy probable que la implementación de las políticas “formales” beneficie solamente a grupos con una elevada canasta básica de poder político y económico, (lo que les da posibilidad de negociar -en un toma y daca, con diversos agentes del Estado), no sólo existe ineficiencia en la política, si no un claro déficit en la eficacia y legitimidad de la misma. Esta situación provocará, muy probablemente, problemas de gobernabilidad e incentivará el fortalecimiento de la coerción, utilizando la fuerza “legítima” del Estado, ante las manifestaciones de inconformidad de grupos informales derivadas de una deficiente distribución de bienes y servicios públicos o bien

---

<sup>22</sup> Los grupos de presión (con capital político) y lo que antes mencionamos como élites.

acuerdos informales (corrupción o búsqueda de renta) entre intereses privados y funcionarios públicos.

Lo anterior puede originar el surgimiento de reglas informales que incentivan (perversamente) el logro del interés propio, de diversos agentes, a costa del de los demás (agentes jerárquicamente inferiores o principales). Las manifestaciones de esto se pueden traducir en un particularismo generalizado, gobierno delegativo, débil accountability horizontal<sup>23</sup> y la baja transparencia en los procesos de representación y elaboración de políticas. Esto tiene consecuencias negativas (poca calidad en el diseño e implementación de la política) son mecanismos de control deficientes (o inexistentes), que incentivan (y protegen) viejas prácticas autoritarias (interés propio de agentes y ciertas élites) o reforzar la Democracia delegativa, en donde el ejecutivo concentra el poder de toma de decisiones.

Ahora bien, si se tiene un cuadro como el siguiente: a) instituciones democráticas (poliarquía), b) la falta de presencia del Estado (deficiencia de *enforcement*) y c) ciudadanos de baja intensidad, entonces existirá un desplazamiento del interés general (utilidad social) por el interés particular de los agentes. En este sentido un aspecto crucial de las poliarquías, eficientes y eficazmente institucionalizadas, se ve obstruido, pues no se puede garantizar las condiciones para que los ciudadanos hagan efectivos sus derechos básicos, por lo que una accountability electoral no es suficiente (O'Donnell, 1999; Pserworski, Stokes y Manin, 1999), pero tampoco se puede garantizar formalmente una accountability horizontal<sup>24</sup> (control diario de la validez y legitimidad de las acciones del ejecutivo por parte de organismos autónomos) pues no se puede garantizar ni que las reglas "formales" se cumplan, mucho menos la efectividad de los derechos básicos (O'Donnell, 2003); lo que parece que se puede consolidar ante un escenario de este tipo es una un gobierno delegativo.

---

<sup>23</sup> Para O'Donnell (1999) el gobierno delegativo se sustenta en un ejecutivo, que por medio del sufragio se delega el derecho de hacer todo lo que le parezca adecuado en el país. Las Democracias delegativas son hostiles a la creación y consolidación de instituciones políticas y del accountability horizontal

<sup>24</sup> Los términos de accountability serán analizados en el próximo apartado.

## **EL CONTROL DEL PODER EJECUTIVO EN AMERICA LATINA. UN ELEMENTO NECESARIO PARA LA CALIDAD DEMOCRÁTICA.**

La transición de la Democracia en América Latina, específicamente en México, ha privilegiado la reforma de instituciones electorales, con el fin de garantizar elecciones transparentes y equitativas; es decir se ha priorizado la Democracia procedimental; por lo que ha descuidado el flanco de supervisión y control a quienes han sido elegidos mediante el voto popular; por lo que existen fuertes incentivos para que lo que se consoliden sean el gobiernos delegativos, que se sustenta en un ejecutivo, que por medio del sufragio se delega el derecho de hacer todo lo que le parezca adecuado en el país; este tipo de Democracias son hostiles a la creación y consolidación de instituciones políticas, de controles y de rendir cuentas (accountability) O'Donnell (199<sup>a</sup>)

### **La preponderancia del ejecutivo en América Latina. Énfasis en México**

La instauración de un gobierno delegativo se traduce tanto en problemas de desarrollo como de representación, es decir son un obstáculo para la Calidad Democrática. Para Pzeworsky (et. al, 2002) la Democracia y los problemas de representación son hojas del mismo libro, y se traducen en la relación asimétrica y distorsionada entre el agente y el principal; sin embargo consideramos que las asimetrías y las distorsiones se hacen aún más recalcitrantes cuando el poder esta concentrado, lo cual ha sido un factor coincidente en los países de América Latina (AL); recordemos que en este continente pasamos de un dictador a un presidente (esto no quiere decir que sean figuras similares).

Consideramos que en el caso de México el diseño institucional actual, fue hecho para funcionar en una hegemonía, es decir cuando existe concentración del poder representado por la figura presidencial<sup>25</sup> para Ugalde (2000), la concentración de poderes pareciera estar enmarcado más bien en la propia estructura interna del congreso mexicano, en el diseño institucional, que limita la reelección del legislador, disminuyendo

---

<sup>25</sup> Por más que Weldon argumente que no existe parálisis parlamentaria, sin embargo este argumento se sustenta en una actividad definida por la cantidad y no por la calidad (ejemplo, reformas estructurales), de iniciativas aprobadas, reformas, etc.

así su compromiso con los electores y en general con su labor, (asumiendo la posibilidad del voto retrospectivo); para Cheibub (2003) es el presidencialismo y un sistema multipartidista la limitante de la independencia del poder legislativo mientras que para; cabe destacar que estos dos autores parten del supuesto que el diseño institucional formal, es una variable determinante en los problemas de representación derivados de la concentración del poder del ejecutivo federal; mientras que para Weldon (2002), los poderes meta-constitucionales (institucionalización de las reglas informales, ) son la limitante para que el congreso mexicano tenga una función crítica y vigilante del congreso mexicano, particularmente en el tema presupuestario<sup>26</sup>. Es así como podemos considerar que la concentración del poder en la figura presidencia, posibilita generar monopolios en tanto a la toma de decisiones, lo cual puede provocar comportamientos como la captura o la corrupción.

En este apartado abordaremos la concentración del poder, en el ejecutivo (en los países de América Latina, enfatizando el caso de México, sustentado en el diseño institucional formal del régimen) como un problema de representación, pues asumimos que en el poder Ejecutivo, existen políticos con sus propios objetivos, intereses y valores, que poseen información que otros no tienen ( y la conciben como un bien escaso), y que emprenden acciones que los ciudadanos no pueden vigilar o que pueden controlar sólo asumiendo un costo, y que una vez que fueron elegidas las autoridades políticas, prefieran priorizar sus intereses particulares al interés público o fines públicos distintos a las demandas del electorado (Pzeworsky, et.al, 1999 y 2002)<sup>27</sup>. Ante esto es evidente que los

---

<sup>26</sup> Por cuestiones de espacio no nos adentraremos al debate en tanto presidencialismo, semi--presidencialismo o parlamentarismo, sin embargo, consideramos que la concentración de poder en cualquier instancia de gobierno representa un peligro ante la posibilidad de que los intereses de unos pocos (o una persona) se impongan a las intereses de la mayoría; sin embargo ante lo inevitable es necesario controlar el poder monopólico en la toma de decisiones.

<sup>27</sup> Existen dos perspectivas teóricas que abordan este problema: la teoría del mandato (en donde se asume que los intereses de los políticos coinciden con los votantes, lo políticos desean ser elegidos y reelegidos; y los políticos se preocupan por la credibilidad futura de la promesa) y la del control ( en donde se argumenta que los votantes deciden renovar la confianza al gobierno sólo si éste obra de acuerdo con sus mejores intereses y el gobierno adopta las políticas necesarias para su reelección), en las dos el voto es fundamental, en la del control los ciudadanos sancionan con base en los resultado del accionar gubernamental, en la del mandato los votantes comparan promesas y votan por el mejor; en pocas palabras el voto es el instrumento de control.

políticos, en nuestro caso el ejecutivo, necesitan ser controlados para que su accionar gubernamental este en función del interés colectivo y no del particular.

Hemos mencionado con anterioridad que la relación representado y representante se caracteriza por el dilema del agente-principal, por lo que la representación no se puede garantizar mediante el voto; pues para votar a partir del análisis de los resultados de un gobierno (teoría del control) o priorizando la mejor oferta política (teoría del mandato), los ciudadanos necesitan información; sin embargo existe una brecha informativa (información asimétrica) durante y después de que el Presidente o cualquier otro funcionario cumple con sus funciones en el periodo que fue elegido, por lo tanto hay necesidad de diseñar mecanismos de rendición de cuentas que no se sustenten solo en el voto (mecanismo de accountability vertical,). Este apartado abordara el análisis de los mecanismos de accountability horizontal y vertical (centrándonos en un mecanismo blando, el social), asumiendo el costo por realizar esta tradicional división académica<sup>28</sup>

## **El accountability vertical y horizontal**

### *¿Qué es la Accountability?*

El concepto de accountability “expresa de manera nítida y continua la preocupación por controles y contrapesos, por la supervisión y restricción del poder” (Schedler, ), lo cual es indispensable para la consolidación de un Estado de Derecho Democrático. En este sentido, para Ackerman (2005: 12) un mecanismo de rendición de cuentas, es algo más que un instrumento, para este autor es “un proceso pro-activo por el cual los funcionarios públicos informan y fundamentan sus planes de acción, su comportamiento y los resultados de sus acciones, y son sancionados de acuerdo a esto<sup>29</sup>”, para Mulgan’s la definición de accountability tiene un énfasis en la naturaleza externa de la relación de rendición de cuentas, en donde se da una interacción social y por tanto un intercambio; esto implica

---

<sup>28</sup> Schedler argumenta que estas divisiones son muy simplistas, para mayor información véase en Schedler (2004)

<sup>29</sup> Para Mulgan (2000), al igual que Ackerman el accountability, es un proceso pero también es un instrumento de poder. Para Schedler (2005) el accountability es un proceso continuo y dialéctico para controlar el poder político, ante la exigencia de los ciudadanos, instituciones públicas y privadas;

tener derechos de autoridad, (si bien esto último lo podemos relacionar con el poder, no debemos confundir las sanciones derivadas del poder con la autoridad superior)

Ahora bien, los mecanismos de rendición de cuentas deben ser parte inherente del diseño de la gobernanza y por tanto base fundamental del Estado de derecho (Ackerman, 2005); sin embargo si el accountability no va acompañado del diseño de mecanismos de enforcement, estaremos entrando a esa gran brecha entre lo que se diseña formalmente y las practicas informales (con incentivos perversos), ya que existe gran probabilidad (y siguiendo la lógica de la teoría) de que se presenten en los gobernantes (y funcionarios públicos no electos) comportamiento como el de la maximización del presupuesto (a la Niskanen) o los buscadores de renta (a la Buchanan y Tullock), lo cual afectará la direccionalidad en la toma de decisiones y evidentemente la representación de los intereses ciudadanos.

#### *Accountability Horizontal*

La idea rectora de la rendición de cuentas es controlar el poder político no eliminarlo (Schedler, 2004 :24). Es así como la relación vigilante entre el poder legislativo y el ejecutivo tiene por objeto desarrollar una virtud regulativa de su función, lo cual incluye tensiones, como cualquier relación que recaiga la vigilancia vertical de los electores sobre presidente y legislador (Cheibub, 2003); esto tiene una correlación directa con lo que dice la teoría, ya que los poderes ejecutivo legislativo y judicial<sup>30</sup> se limitan y se controla a través de un sistema de pesos y contrapesos; pero en la realidad sabemos que esto no pasa de esta manera, ya que las tensiones no son como las verticales, pensamos que aquí se agudizan por la igualdad de poderes en las relaciones horizontales; en este sentido presentar la asimetría entre agentes y sujetos pues parecería “anomalía empirica” (Schedler,2004); de hecho la asimetría que se puede considerar es la informativa. Para Schedler (2004) el problema de controlar a los controladores no se puede ver desde una

---

<sup>30</sup> Por cuestiones de espacio no analizaremos al poder judicial como contrapeso y control al ejecutivo, sin embargo resaltamos su importancia.....ojo poner la cita de mi resumen

perspectiva de sistema piramidal o un sistema fragmentado, de hecho el propone que un sistema de rendición de cuentas debería parecerse a un archipiélago, manteniendo relaciones intransitivas de rendición de cuentas, nadie debe tener la supremacía y nada debe estar de lado de los perdedores; es decir los controladores son controlados por todos

Pero mientras que llegamos a un esquema como el que propone Schedler tenemos que los límites de la accountability horizontal, comprendida como la existencia de vigilancia y sanciones entre el poder legislativo sobre el ejecutivo se pueden clasificar en tres tipos: (1) los límites estructurales del propio diseño institucional (poder que da al congreso y a las instancias fiscalizadoras), (2) la existencia de un poder presidencial meta-institucional con operación subterránea, y (3) las propias reglas del cuerpo legislativo (no reelección, baja capacitación, regulación partidista del voto, escasos incentivos de responsabilidad del legislador con su electorado, etc.) (Ugalde, 2000 y Weldon, 2002)

Finalmente, las dificultades a las que se enfrentan estos mecanismos según O'Donnell (en Smulovitz, 2002) son los propios de las poliarquías latinoamericanas, pues debido al principio de mayoría existe un notorio déficit, hasta llegar a la erosión de los mecanismos de pesos y contrapesos. Una débil accountability horizontal se puede traducir en: a) un particularismo generalizado (un incentivo perverso de la informalidad), y b) la baja transparencia en los procesos de representación y elaboración de políticas. Esto tiene consecuencias negativas (poca calidad en el diseño e implementación de la política) con mecanismos de control deficientes (o inexistentes), que incentivan (y protegen), que como hemos dicho antes, incentivan un gobierno con una Democracia delegativa.

#### *Mecanismos de accountability social (entre lo formal y lo informal)*

Si bien hemos visto los límites del accountability horizontal, debemos destacar en el mismo sentido que el accountability vertical sustentada en el voto (mecanismo duro), tienen las dificultades que Peruzzotti y Smulovitz (2002), y Ackerman (2005), argumentan, como hemos dicho anteriormente, que las elecciones son mecanismos de control vertical

insuficientes que tiene los problemas inherentes a la representación, pues nos sabemos si los ciudadanos están evaluando prospectivamente o retrospectivamente a las autoridades públicas, a través de un solo acto: su voto, el cual se permea de un problema, el de la información asimétrica entre las autoridades públicas electas y el electorado, así como entre los burócratas y dichas autoridades; por lo que existe necesidad de complementar dos aspectos: el papel pro-activo de la sociedad y la evaluación “a priori” y “posteriori” de las acciones de los gobernantes, con el objeto de supervisarlos e imponerles costos.

Derivado de lo anterior es que surge la importancia de la *accountability social* que es un mecanismo de control vertical, no electoral, de las autoridades políticas, que aumenta el número de actores involucrados en el ejercicio del control; estos mecanismos se activan por demanda, no necesitan contar con mayorías, incluye a actores ignorados en la arena representativa y los mecanismos para imponer costos se hacen de manera descentralizada (Smulovitz,2002). En pocas palabras y retomando el argumento por Smulovitz y Peruzzoti (2001), se involucran a actores organizados que llevan a cabo acciones para que se hagan reconocer derechos que para ellos son legítimos.

Las ventajas de este tipo de mecanismos de control (denominados blandos) es no incurrir en costos de representación pues se incluyen a los excluidos que no ven representados sus intereses en los representantes; reduce costos de información (pues las demandas y necesidades son llevadas directamente a los gobernantes); sin embargo debemos tomar en cuenta que el *accountability social* asume un supuesto: que la gente tiene posibilidad de generar acción colectiva. Es decir no contempla cuestiones como el fenómeno del free-rider (consiste en la posibilidad de que un individuo se beneficie del consumo de un bien colectivo<sup>31</sup> sin colaborar para el suministro de un bien público –cabe destacar que la información puede ser un bien-) (Powers y Thompson, 1994). Las

---

<sup>31</sup> Si un individuo sabe que el bien es necesario y que su participación en el suministro de ese bien es tan marginal que independientemente de que colabore, este se va a proporcionar, puede optar por no participar, sabiendo que de todos modos va a disfrutar de los beneficios colectivos); e el mercado de bienes colectivos públicos no hay incentivos para que el individuo revele sus preferencias reales y su disponibilidad de pagar, para mayor información véase en (Olson,1971); (Hardin, 1982).

anteriores conductas son no cooperativas que si bien no deben considerarse como una regla, es mejor vislumbrar escenarios en donde si se presenten.

El accountability social tiene por objeto generar controles sociales, a partir de dos mecanismos: los medios de comunicación (demanda y sanción ante la opinión pública) y los movimientos sociales (Smulovitz,2002). Estos dos controles se enfrentan, en mi opinión, a un mito y a un reto, el primero la confianza social derivada de valores y el segundo los mecanismos descentralizados en la imposición de costos; sin embargo pienso que el primero nos adentra a la importancia de las reglas informales.

Recordemos que uno de los objetivos del accountability social es enfrentar el dilema político del imperio de la ley, y de generar mecanismos para que los gobernantes los respeten (Smulovitz, 2002); ante esto tenemos que el consenso de valores (postulado por autores como Fukuyuma como esencial para la confianza social), no lo garantiza. En este sentido no aceptemos el mito de la confianza a partir del consenso de valores, ya que esto puede ser muy costoso (pues nos puede llevar a efectos perversos como transgresiones de la ley de líderes legitimados llevando a cabo prácticas informales); sin embargo considero que la confianza en un grupo tenerse confianza mutua reduce los costos de transacción que provienen del diseño de mecanismos de monitoreo, pues al momento de que los miembros de un grupo en la sociedad tengan certeza de que los demás se comportan de manera fiable y honesta no se necesitará un mecanismo formal de monitoreo<sup>32</sup>. Ahora bien si los valores en donde se sustenta esa confianza son los contrarios a la honestidad (captura y corrupción), la pregunta lógica es ¿de dónde y cómo surge la confianza?, lo que nos llevará a analizar cuales son las prácticas informales no deseables y los actores involucrados (tanto del gobierno como de la sociedad); en este sentido se necesita de estudios en donde pueden converger tanto las autoridades como la sociedad civil.

---

<sup>32</sup> Cabe señalar que este argumento se alimenta de lo que Fukuyama (2002) concibe como capital social.

Ahora bien, en el segundo aspecto tenemos como ventajas del accountability social son los mecanismos descentralizados (Smulovitz, 2002: 321), pues estos mecanismos aumentan las dificultades que enfrentan los gobernantes para prever donde, cómo y que será controlado, así como los costos de coordinar las acciones para sobrevivir a esos controles; sin embargo esto parte de un supuesto que la sociedad puede calcular la diversificación del riesgo, lo cual creemos que es difícil pues recordemos que la información asimétrica es una variables constante en las organizaciones sociales y gubernamentales.

Finalmente la importancia de la accountability social se destaca en la teoría democrática, pues esta la cuentas se plantea como uno de los mecanismos que permiten explicar los fundamentos políticos del Estado de Derecho y la Democracia, pues permite plantear una relación más dinámica y permanente entre las instituciones estatales y la sociedad civil (Smulovitz y Pzerweosky, 2002 )

### *La transparencia*

La rendición de cuentas en su dimensión de responsabilidad, apunta a la creación de transparencia (Schedler, 2002) . Para Merino (2004) la transparencia , desde el ángulo de la política, se refiere a la construcción de sistemas de pesos y contrapesos, para garantizar que el o gobierno rinda cuentas y actos en sus decisiones<sup>33</sup>, es decir la transparencia es un elemento que puede considerarse como nodal para consolidar la tercera ola de transiciones a la Democracia (Huntington, citado en Ackerman y Sandoval, 2005), pues estas “buscan atacar frontalmente el déficit de rendición de cuentas y que se ha ido materializando en la generalización a escala global de las Leyes de Acceso a la información<sup>34</sup>” (Ackerman y Sandoval, 2005:11).

---

<sup>33</sup> Recordemos que el hecho de que los individuos voten en elecciones libres, no es condición necesaria para consolidar la Democracia, de hecho las “elecciones no obligan a los funcionarios públicos o a los miembros del poder judicial a someterse al escrutinio público y en general, las señales de rendición de cuentas son muy débiles” (Przeworski, Stokes, Manin, 2002 en Ackerman y Sandoval, 2005: 11)

<sup>34</sup> Abordaremos el tema de la LAI, mas adelante en este documento

Ahora bien, un gobierno en su rendición de cuentas no solo no debe ocultar información; los servidores públicos deben informar con regularidad (en periodos de tiempo determinados), esto requiere que la información pública presentada sea explicada y este en un lenguaje accesible para los ciudadanos que la requieran (Ackerman y Sandoval, 2005).

Ante estos dilemas no cabe duda que necesitamos de instituciones que incentiven la rendición de cuentas basándose en la transparencia, pues la ausencia de esta puede derivarse en costos tanto políticos como económicos (recordemos que el costo de la corrupción tiene un impacto en la inversión como crecimiento económico) (Kaufmann y Vishwanath en Ackerman y Sandoval, 2005). Sin embargo más allá de los costos consideramos que dichas instituciones deben tener normativamente dos fundamentos, en tensión constante: 1) la cuestión de la higiene pública (cuestión referida, en este documento con anterioridad, pues el objeto de esta es mejorar el control democrático y la rendición de cuentas) y 2) los derechos a la información que en su gran mayoría constituyen un elemento de la ciudadanía, específicamente el derecho a la información (Ackerman y Sandoval, 2005), el cual se circunscribe a la información en poder del Estado, cualquiera que sea su contenido; en este sentido si aceptamos que las personas tienen el derecho a la información tenemos dos consecuencias: 1) la justificación de exigirle al Estado decisiones políticas y prácticas que tornen efectivo el ejercicio del Derecho y 2) la colocación del Estado para el ataque jurídico cuando las medidas no son instrumentadas (Saba, 2005).

Sin embargo debemos aceptar que la transparencia, por más que se haga realidad, es una aspiración que siempre encontrará obstáculos que no se pueden franquear y límites que no se quieren traspasar. En el mundo real de la política, la mayoría de las cosas no están accesibles a la observación directa; es decir la falta de transparencia, o las prácticas que

simulen transparencia, es un costo que para la Democracia, la cuestión es minimizarlo, pero nunca tener el sueño romántico de lograrla al cien por ciento (Schedler, 2005).

### **¿Para qué controlar?**

La primer respuesta es para construir un buen gobierno y dar vigencia al Estado de Derecho, es decir para enfrentar tres fenómenos presentes en el comportamiento de los funcionarios públicos: la corrupción, el clientelismo y la captura. El primer fenómeno, se traduce en el enriquecimiento directo de los burócratas, teniendo como efecto la distorsión de los mercados, entre otras consecuencias; el clientelismo, tiene como efecto alterar la competencia política, suministrando bienes y servicios públicos a ciertos sectores y, el tercer fenómeno, la captura que consiste en percibir renta (más allá de su salario) por parte de los funcionarios públicos vía negociaciones directas con empresas o corporaciones Ackerman (2005 ). Sin embargo Rose-Ackerman (2004) nos advierte que “los esfuerzos para promover un buen gobierno, deben ser más amplios que las campañas anticorrupción”, puesto que la honestidad no garantiza eficiencia en la gestión pública, ya que como dice Garzon (2003) la corrupción solo es la punta del iceberg.

Estos tres fenómenos tienen algo en común: la desobediencia de los gobernantes al imperio de la ley<sup>35</sup>, es decir trastocar el Estado de Derecho democrático; esto se traduce en un problema político que es central y que pone sobre la mesa Smulovitz (2002): lograr que los gobernantes obedezcan la ley; para obtener obediencia se necesitan ciertos determinantes, hasta el momento hemos argumentado que los diversos mecanismos de accountability contribuyen a dicho imperio sea sustentable en el tiempo; es decir se hace mas costoso para el gobernante transgredir la ley, en un largo plazo, (cabe señalar que esta posición asume que los gobernantes pueden hacer un análisis costo-beneficio de sus elecciones y que cierta parte de la sociedad esta informada).

---

<sup>35</sup> Recordemos que en México, los actos de corrupción son tipificados como delitos, así como favorecer en contratos a ciertas empresas en los procesos de licitaciones y por último no se pueden desviar recursos públicos con fines de campaña. Esto se encuentra tipificado en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Lo anterior no solamente afecta el orden legal de un Estado de Derecho, sino que también al desarrollo pues prácticas informales como la corrupción, si bien son un acto racional y, por consiguiente, promueve los intereses privados de sus participantes (Vanucci, 2003), no solo corrompen el Estado de Derecho y el imperio de la ley (en un sentido procedimental) esto tiene un costo (pérdida de eficiencia social o costo social), que se puede observar a través del soborno o extorsión<sup>36</sup>. En este sentido, Rose Ackerman (2004) presenta cómo los sobornos tienen efectos negativos en el desarrollo de un país afectando su economía y crecimiento, pues se tienen que soportar los costos de la acción de un gobierno corrupto; es así como los sobornos tienen los siguientes efectos: a) reducen el mercado, b) actúan como pagos extras a modo de incentivo, c) reducen los costos que impone el gobierno mediante cargas fiscales y d) permiten la intromisión de la actividad delictiva dentro del sector público, por lo que el soborno no se traduce en el enriquecimiento de algunos, si no también en el empobrecimiento de los otros, por lo que este tipo de actividades incrementa la desigualdad y obstaculizan la Calidad Democrática; y creemos que es más probable cuando se presenta una concentración de poder o como también lo hemos denominado cuando existe un monopolio en la toma de decisiones.

## REFLEXIONES

En el marco de la discusión respecto a la Calidad Democrática, vinculando Estado, régimen democrático y derechos ciudadanos (DESC'S); ni el Estado de Derecho, ni la Democracia se pueden analizar solo de forma procedimental, pues corremos el riesgo que el primer término se utilice como retórica para implementar políticas públicas cuyo uno criterio sea la eficiencia, sin considerar los efectos distributivos (como fueron en las reformas de 1ª generación); y el segundo término se utilice para legitimar gobiernos

---

<sup>36</sup> La extorsión se diferencia del soborno en el hecho de que la relación es de alguna manera más asimétrica, con mayores beneficios acumulados para el funcionario porque la sanción positiva ofrecida en un soborno representa un costo para el ciudadano mientras que la sanción negativa utilizada en el caso de la extorsión (abuso de autoridad) no constituye una pérdida para el funcionario sino que puede ser utilizada nuevamente dentro de ciertos límites (Vanucci, 2003)

delegativos; recordemos el periodo del régimen hegemónico en México, que por el hecho de tener votaciones no se consideraba una dictadura.

Si bien es importante plasmar los derechos en una constitución, también es fundamental que en un Estado democrático, a parte de definir en su constitución los principios de libertad y de igualdad, se tenga claro que el diseño de una función de bienestar con una libertad al estilo Arrow (1963), en donde lo único que importa son las preferencias y restricciones (presupuestales obviamente traducidas a través del PIB); es muy diferente a una función de bienestar diseñada con base en una libertad a la Sen (1970), en donde, dicha libertad se genera a partir de crear las condiciones materiales (capacidades) que permitan el incremento de la calidad de vida; esto no se logra solamente a través de garantías individuales observadas en la constitución sino que se necesitan acciones que tengan efectos distributivos que incidan directamente en los derechos primarios (alimentación, salud, etc) y secundarios (derechos humanos, de los niños, las mujeres) de los ciudadanos, es así como aparece la figura de un Estado funcional en un régimen democrático.

Es así como de los grandes peligros para que una Democracia se pueda consolidar es la concentración del poder, y hemos sostenido que el diseño institucional formal de países latinoamericanos, como México, formalizan que el Ejecutivo concentre dicho poder y que la “Democracia” funcione con esa lógica; por lo que los mecanismos de accountability horizontal se pueden ver limitados, debido a la debilidad del congreso, sin embargo consideramos que es mejor contar con ellos que no hacerlo; ante esto los mecanismos de accountability social recobran relevancia pues son un mecanismo vertical, que no tiene que asumir los costos de representación incluyendo a los excluidos.

Por último, una de las causas por las que se debe controlar al ejecutivo se debe al monopolio que este tiene en la toma de decisiones (como el gasto), lo cual representa un gran peligro, pues se abre una gama de posibilidades para que se den prácticas corruptas

o de búsqueda de renta; esto no solamente transgrede el imperio de la ley, si no que también tiene un efecto negativo en el desarrollo y crecimiento económico, obstaculizando de esta manera la Calidad Democrática.

## BIBLIOGRAFÍA

- Alexy, R (2003). “Los derechos fundamentales en el estado constitucional democrático” en Carbonell (editor), *Neoconstitucionalismo*, Trotta, pp. 31-47
- Ackerman Rose-Susan (2004). “Governance and corruption” en *Global crises, global solutions*, Bjor Lomborg, ed. Cambridge University Press. New York.
- Ackerman & Sandoval, 2005 LEYES DE ACCESO A LA INFORMACION EN EL MUNDO. Disponible en <http://www.ifai.gob.mx/publicaciones/cuadernillo7.pdf>
- Ackerman John, (2005) SOCIAL ACCOUNTABILITY FOR THE PUBLIC SECTOR
- Arrow, Kenneth, 1963. *Elección social y valores individuales*. Planeta. México
- Bayon, J.C (2003). “Derechos, Democracia y constitución” en Carbonell (editor), *Neoconstitucionalismo*, Trotta, pp. 31-47
- Colomer Joseph, 2001. “Política y elección social” en *Instituciones Políticas*, Ariel, Barcelona, pp 13-26
- Cheibub F. Argelina (2003) El Papel de Congreso como una Agencia de Responsabilidad horizontal: las Lecciones de la Experiencia brasileña. En: Mongerster Scott, Manzzeti Lluigi *Democratic accountability in Latin America*.
- Ferrajoli, Luigi 2003 “Pasado y futuro del Estado de Derecho” en en Carbonell (editor), *Neoconstitucionalismo*, Trotta, pp. 13-29.
- Garzon Valdes Ernesto, 2003. Acerca del concepto de corrupción, EN: Poder, derecho y Corrupción, IFE, ITAM, 2003.
- Hardin, Russell, 1982. *Collective Action*, Resources for the Future, inc. N.W., Washington.
- Holmes Stephen, 2003 *Lineages of the rule of law en Democracy and the Rule of Law*, Cambridge
- Knight, Jack, 1992. *Institutions and social conflict*. Cambridge University Press, Cambridge
- North, Douglas. 1990. *Instituciones, cambio institucional y desempleo económico*. Fondo de Cultura Económica, México.
- Merino Mauricio, 2004 ed. TRANSPARENCIA: LIBROS, AUTORES E IDEAS (pp. 11-70). Disponible en <http://www.ifai.gob.mx/publicaciones/tlai.pdf>.
- Mulgan, Richar, “Accountability: An Ever-Expanding Concept?” en *Public Administration Review*, Vol 78, No 3.
- O’Donell, Guillermo. 1996. “Otra institucionalización” en *La política*, número cuatro, octubre , Paidós. Bcelona. Pp 5-28
- , 1998. “Accountbilty horizontal” en en *Zona Abieta* 94/95. Madrid, pp 161-184
- , 1999. *Polyarchies and the (un) rule of law in Latin América: A partial conclusion*.
- 1999<sup>a</sup> . “Acerca del Estado, la democratización y algunos problemas conceptuales” en *Contrapuntos*, Paidós, Buenos Aires.
- , 2003. en En: Mongerster Scott, Manzzeti Lluigi *Democratic accountability in Latin America*.

- Olson Mancur, (1971), *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*, Harvard University, de 16 Cambridge Massachusetts.
- Powers, Kathleen J. and Thompson, Fred (1994), "Managing Coprovision: Using Expectancy Theory to Overcome the Free-Rider Problem", en *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol 4 No 2 pp179-196.
- Przeworski, Adam, Susan Stokes y Manin, 1999. *Democracy, Accountability and Representation*, Cambridge University Press, Cambridge.
- , (2002), "Elecciones y representación" en *Zona Abierta*, 100/101.
- Raz Joseph , (1979). *The rule of law and its virtue*, en Democracy and the Rule of Law
- Saba, 2005 *El derecho de la persona a acceder a la informacion en poder del gobierno* Disponible en <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/decoin/cont/3/art/art7.pdf>.
- Salazar, Pedro (mimeo) *La Democracia constitucional, una radiografía crítica*. FCE. México.
- Schedler Andreas, (2004), "¿Qué es la rendición de cuentas". IFAI. México
- Smulovitz (2002) "¿Cómo consigue imperar el imperio de la ley?" (Accesible por medio de la página web de la biblioteca "Apoyo a Cátedra" o directamente en [http://www.politicaygobierno.cide.edu/num\\_anteriores/Vol\\_IX\\_N2\\_2002/Smulovitz.pdf](http://www.politicaygobierno.cide.edu/num_anteriores/Vol_IX_N2_2002/Smulovitz.pdf))
- Ugalde Luis Carlos (2000) *Vigilando al ejecutivo*. Porrúa-Cámara de diputados, México.
- Vanucci, La corrupción en los sistemas políticos democráticos(2003).en Poder, derecho y Corrupción, IFE, ITAM,
- Weldon Jeffrey (2002) *El trabajo legal y partidario de la comisión legislativa de presupuesto* En: Monsgerstern Scott, Nacif Benito *Legislative politics in Latin America*.