

## **Corrupción y Democracia en América Latina**

*“Me sé del todo indigno de opinar en materia política, pero tal vez me sea perdonado añadir que descreo de la democracia, ese curioso abuso de la estadística” ( Jorge Luis Borges)*

*“The greater the power, the more dangerous the abuse” (Edmund Burke)*

### **Presentación**

El presente artículo no es, ni pretende ser, un estudio sobre la división de poderes, ni un aporte a la teoría sobre la consolidación democrática, sino una reflexión acerca de cómo, al separar o divorciar un mecanismo de otro (la limitación al poder y la forma de acceso al poder), se ha desvirtuado propiamente el deber ser y ha dado por resultado un crecimiento geométrico de la corrupción en todas sus formas: en cualquier organismo —sea del poder ejecutivo, legislativo o judicial— y a cualquier nivel —federal, provincial o municipal— .

Si bien la democracia ha avanzado muchísimo en América Latina en los últimos años (hasta podemos referirnos a una experiencia democrática inédita en la región, con la clara excepción de Cuba), la crisis que afrontan estos países nos lleva a preguntarnos: ¿Qué clase de democracia viven las democracias latinoamericanas? ¿Nuestra elección debe limitarse a democracias corruptas versus dictadores corruptos? ¿Estamos condenados

a que nos gobiernen “enanos mentales de designio despótico”, como vaticinó Simón Bolívar poco antes de morir?

### **Democracia y “democracias iliberales”**

En las últimas décadas prevaleció una definición procedimental de la democracia, según la cual la democracia se refiere al conjunto de reglas y procedimientos para elegir representantes. Hacia la década de los 40, Joseph Schumpeter señaló que una democracia es *“aquel arreglo institucional para llegar a decisiones políticas en el cual los individuos adquieren el poder de decidir por medio de una lucha competitiva el voto de la gente”*. Además reconoce que en una democracia *“el papel del pueblo consiste en crear gobierno”*.

Otros autores han ido mas allá, reclamando que la democracia es algo más que un procedimiento para elegir gobernantes: *“(…) también fue fortaleciéndose la idea de que la democracia es un estilo de vida opuesto al totalitarismo. Así se hace referencia a la democracia limitada, constitucional, genuina, liberal o, simplemente, democracia sin aditamentos,*

Constanza Mazzina es Licenciada y Profesora en Relaciones Internacionales (Universidad del Salvador, Argentina), Master en Economía y Ciencias Políticas (ESEADE), e Investigadora Junior del Departamento de Investigaciones de ESEADE.
--

---

queriendo significar con ello una forma de gobierno cuya parte esencial consiste en la obligación de los gobernantes de proteger y garantizar los derechos de los gobernados y cuya parte formal consiste en la elección de los gobernantes por medio de las mayorías o primeras minorías”,<sup>1</sup> y “la democracia no se agota en el acto electoral. Sus valores y principios están reflejados en su aspecto esencial, es decir: la efectiva protección de los derechos de los gobernados”.<sup>2</sup>

Siguiendo a Robert Dahl (1992), la democracia política moderna —o “poliarquía”, como él la denomina— debe reunir los siguientes atributos:

- El control de las decisiones del gobierno, cuyo poder está depositado constitucionalmente, reside en los funcionarios electos.
- Los funcionarios son elegidos pacíficamente de manera frecuente (esto brinda el carácter de periodicidad y temporalidad), en elecciones libres y limpias.
- El sufragio es igual y universal (todos los adultos tienen derecho a votar en la elección de representantes).
- La mayoría de los adultos tienen derecho a presentarse como candidatos para cargos electivos (derecho a ser elegido: “elegibilidad para la cosa pública”).
- Derecho a expresar opiniones políticas (libertad de expresión).
- Derecho de los ciudadanos a tener

fuentes de información alternativas, no monopolizadas por el gobierno (diversidad de fuentes de información).

- Los ciudadanos tienen derecho a formar asociaciones y organizaciones independientes, incluso políticas (autonomía asociacional).
- Garantías a los derechos de las minorías contra cualquier abuso de poder por parte de las mayorías.

Democracia y liberalismo dan respuesta a dos cuestiones de las ciencias políticas, que difieren profundamente entre sí y al mismo tiempo se complementan, completan y contrapesan. La primera, democracia, responde al planteamiento de “quién debe ejercer el poder”; y la segunda, liberalismo, al de “qué limitaciones debe tener el poder político, ejérzalo quien lo ejerza”. El liberalismo nos habla de la necesaria limitación del poder, la democracia es una respuesta —entre otras— a cómo se accede al poder<sup>3</sup>. En otras palabras, la democracia no justifica el uso arbitrario del poder político, ni el uso prebendario y discrecional del Estado (nacional, provincial, municipal). Democracia no es sinónimo de mayoría, y tampoco es poder ilimitado de los gobernantes del pueblo. Como puso de manifiesto G. Sartori (1990): “*redescubriendo las virtudes políticas —y a mi juicio la esencia— del liberalismo: que el poder incontrolado es insufrible y desastroso; que jueces y tribunales deben ser verdaderamente independientes; que las cons-*

---

<sup>1</sup>Benegas Lynch (1990), p. 484.

<sup>2</sup>Benegas Lynch (1992), p. 340.

---

<sup>3</sup>Hayek (1981) lo expresa con estas palabras: “*el liberalismo está preocupado por las funciones de gobierno y en particular con la limitación de todos sus poderes. La democracia se ocupa del problema de quién debe dirigir el gobierno*” (p. 123).

---

*tituciones no son meramente cualquier estructura que el Estado posea, sino una específica estructura **garantista** que limite y restrinja realmente a los detentadores del poder”.*

Los diseños de la mayoría de las constituciones modernas han sido pensados para que el poder limite al poder. Las *cartas magnas* se pensaron para establecer distintos límites institucionales al ejercicio del poder. Sin embargo, en la práctica de muchos países, esto ha demostrado ser imposible<sup>4</sup>. En los hechos, el equilibrio y el control no se cumplen, y se advierte una excesiva politización que desnaturaliza la función de cada uno de los poderes. Las instituciones han sido ultrajadas, vapuleadas, avasalladas, los que detentan el poder abusan de su investidura en la búsqueda de algún rédito personal. El poder no controla ni limita al poder, sino que lo multiplica, lo refuerza, lo concentra. Una preocupación fundamental para el pensamiento liberal clásico fue la de compatibilizar la libertad individual con un régimen democrático que no terminara destruyéndola y que fuera un medio para la salvaguarda de sus derechos: el mecanismo por el cual los creadores del constitucionalismo liberal esperaban proteger la libertad individual fue la separación de poderes. James Madison explicaba esta posición con las siguientes

---

<sup>4</sup>Aunque todas las constituciones latinoamericanas establecen la separación de poderes entre las tres ramas del Estado, en la práctica el Poder Ejecutivo ha prevalecido sobre los otros. Así, pese a que todas las constituciones de la región sitúan a los parlamentos como contrapeso del Poder Ejecutivo, en casi todos los países han tendido a ser instituciones débiles, dominadas por el Ejecutivo. Como señala la Dra. Jackisch (1994): “una vez mas (...) es posible observar la brecha que existe entre la constitución formal y la realidad política en Latinoamérica”.

palabras: “la acumulación de todos los poderes, legislativos, ejecutivos y judiciales en la misma mano, sean éstos de uno, de muchos, hereditarios, autonombrados o electivos, puede decirse con exactitud que constituyen la definición misma de tiranía”.<sup>5</sup>

Cuando la democracia avasalla las libertades individuales ocurre que, como señalan los Dres. Gallo y Benegas Lynch (1984), “la democracia ilimitada entra, pues, en conflicto con la libertad individual. Esto es, cuando la regla de la mayoría se aplica en aquellos ámbitos que han sido definidos como de dominio individual, la democracia se vuelve una forma de gobierno ilimitado, en donde no existen cortapisas contra el abuso de poder.” En este sentido, la regla de la mayoría —o método democrático de gobierno— es una de las garantías institucionales y políticas que se han diseñado para proteger la libertad individual, pero no la única. Para reforzar sus palabras, citan a Karl Popper cuando señala que “la democracia como tal no puede conferir ningún beneficio a los ciudadanos y no debe esperarse que lo haga. En realidad la democracia no puede hacer nada —sólo los ciudadanos pueden actuar (incluidos aquellos que gobiernan)—. La democracia sólo provee un marco dentro del cual los ciudadanos podrían actuar en forma más o menos organizada y coherente.” Además, “como ya se ha puesto de manifiesto, si la libertad política ejercida a través de la democracia no garantiza las libertades civiles, deja de cumplir con su objetivo y se transforma en un medio para la liquidación de la libertad. Benjamin Constant muestra idéntica preocupación al poner de manifiesto que: ‘cuando no se imponen límites a la autoridad representativa, los representantes

---

<sup>5</sup>*El Federalista* (XLVII).

---

*del pueblo no son en absoluto defensores de la libertad, sino candidatos a la tiranía y cuando la tiranía se constituye es, posiblemente, más dura cuando los tiranos son más numerosos”*.<sup>6</sup>

Por cierto, puesto que las democracias actuales se han transformado (o deformado) en meros mecanismos para elegir gobernantes, pareciera que “lo más votado” es sinónimo o definición de “democrático”. Esta es toda la legitimidad (de origen) que parecieran necesitar los políticos en la actualidad. Sin embargo, como ha quedado dicho, entendemos que la democracia es un sistema político que se caracteriza no solo por elecciones libres y limpias, sino también por el imperio de la ley, la separación de poderes y el respeto por las libertades fundamentales. “*Democracia es una forma de gobierno cuya parte fundamental es la obligación de los gobernantes de garantizar y hacer respetar los derechos de los gobernados, y su parte formal consiste en la mitad más uno de los sufragios*”.<sup>7</sup> Es decir, un régimen político es democrático cuando el ejercicio del poder no es absoluto, sino limitado por una Constitución; el acceso al poder se logra mediante una competencia abierta y limpia en los procesos electorales; el poder se ejerce de un modo temporal y no a perpetuidad; y los ciudadanos tienen derechos, garantías y libertades protegidos por la Constitución y las leyes.

El reconocido politólogo italiano Giovanni Sartori expresó con estas palabras su diagnóstico: “*cuando preconizamos el rechazo de las libertades y de los derechos jurídico-políticos bajo el pretexto de que son falsos o de que no merecen la pena, lo que de facto estamos rechazando,*

*consciente o inconscientemente, es un ejercicio del poder legalmente disciplinado y controlado*”.<sup>8</sup> En esta misma línea, agrega que “*a la postre, un Estado no-liberal (pre- o post-liberal) que actúa teóricamente en nombre del pueblo — habiendo desaparecido todas las garantías— y que reivindicase una legitimidad absoluta, difícilmente lograría que se le tuviera por democrático. En consecuencia, más allá de la democracia liberal lo que uno atisba realmente es solo la supervivencia del término, es decir, de una democracia para consumo retórico que, merced a la fictio de cierto supuesto apoyo popular, puede consagrar una situación despótica. Esto significa, hablando claro, que la desaparición de la democracia liberal entraña también la muerte de la democracia*”.<sup>9</sup> Recientemente Guillermo O’Donnell hablaba de “la muerte lenta de la democracia”<sup>10</sup>: “*Las democracias no sólo sufren muertes rápidas, como un terremoto. También pueden sufrir, y más insidiosamente, una muerte lenta, como una casa carcomida por las termitas. Nuestra clase política se está portando como un caso de manual para la muerte lenta (...) La muerte lenta es un proceso largo en el que se produce una creciente corrosión, frente a la que nadie hace nada porque no hay episodios muy espectaculares. Pero en tres o diez años uno se despierta y se da cuenta de que esa democracia se acabó. Me la imagino como una casa con los cimientos corroídos por las termitas. Hasta anoche parecía perfecta y a la mañana siguiente un pequeño viento la derrumba*”. Y agrega:

---

<sup>8</sup>Sartori (1990), p. 477.

<sup>9</sup>*ibid.*, p. 479.

<sup>10</sup>Entrevista realizada por Horacio Verbitsky a Guillermo O’Donnell, *Página 12*, 15 de octubre de 2000.

---

<sup>6</sup>Benegas Lynch y Gallo (1984).

<sup>7</sup>Benegas Lynch (1975).

---

*“Un día uno se despierta y se da cuenta de que las libertades políticas básicas de la democracia política han sido abolidas de hecho, no necesariamente de derecho. Empiezan a pasar cosas que son casi moleculares, el sistema legal funciona sesgadamente, los jueces miran para un solo lado, se condona la violencia sobre gente que no merece consideración, ya sea Rosa Luxemburgo o algún villero. Los actores políticos y los liderazgos sociales miran para otro lado, como si fuera algo que no les atañe. Algunas asociaciones son perseguidas y reprimidas, la libertad de prensa padece un sistema de censura de hecho, se piensa que las próximas elecciones van a ser fraudulentas y ese pequeño pero importante espacio de libertades que define a la democracia política, en lugar de haber sido suprimido por un alzamiento militar, se fue perdiendo en un proceso más o menos largo. Pero las consecuencias no son menos perversas. Algunos trazos falseados de la democracia se pueden conservar, como las elecciones fraudulentas o una pseudo libertad de prensa”.*

En los últimos años, con el pretexto de luchar contra la corrupción, y ante la necesidad de transparentar la gestión estatal, se diseñaron nuevas instituciones dentro de la dinámica estatal, que debían controlar a otras oficinas del mismo sistema del cual forman parte. Están todas viciadas de origen, llámeselas como se quiera (“oficinas anticorrupción”, “ética pública”, “auditoria general de la nación”). Siempre se encuentran los mecanismos (la letra chica) para que dichas instituciones no puedan cumplir con ninguno de los objetivos para los que (originariamente, supongamos) fueron creadas. Claro está, el Estado no se somete a la auditoria más importante de todas, quizás la única eficaz y eficiente por definición: la del mercado. Reservándose y otorgán-

dose monopolios, estableciendo mercados cautivos, repartiendo prebendas aquí y allá, el Estado no puede controlar al Estado. Todas las oficinas del Estado son del Estado; luego, quedan en manos de unos y otros detentadores del poder, ya sean oficialistas u opositores. No existe salvaguarda en el diseño de un sistema de controles que nos libre de toda falla o todo intento de corrupción, si dicho sistema es parte (a cualquier nivel, vertical u horizontal) de lo que debe controlar. “Desde Madison en adelante, sin embargo, debiéramos haber aprendido que, justamente porque los hombres no son ángeles, es indispensable que se plasmen y vuelvan a plasmarse reglas e instituciones políticas y sociales tales que los obliguen a comportarse de manera política y éticamente productiva para la comunidad, y que pongan al margen de la esfera política a quienes se desvían”.<sup>11</sup>

Es así como la corrupción aparece a mano y trasmano. Desdibuja y empobrece el verdadero sentido de la democracia.<sup>12</sup> Pero, ¿qué es lo que está ocurriendo? Aparecen resabios de mesianismo unido a cierto neopopulismo, fraude electoral, intentos de perpetuación en el poder, elecciones turbias, enriquecimientos ilícitos, malversación de fondos, envejecimiento de las élites políticas, asociacionismo, y el eterno retorno a una forma arcaica de hacer política: clientelismo electoral y, consecuente y solidariamente, el uso prebendario del Estado. Debemos preguntarnos: ¿Está creciendo un fenó-

---

<sup>11</sup>Pasquino (1999).

<sup>12</sup>Según el Diccionario de la Real Academia Española, “corrupción” es *acción y efecto de corromper o corromperse*, y “corromper” es, en una primera acepción, *alterar y trastocar la forma de alguna cosa*, y en una segunda, *echar a perder, dañar, podrir*.

---

meno en la vida de nuestros pueblos signado por una democracia no-liberal, una democracia que es solo un mecanismo para elegir gobernantes? Democracias iliberales: pareciera que regímenes democráticamente elegidos pasan por alto los límites constitucionales a su poder y privan, en mayor o menor medida, a los ciudadanos de sus derechos y libertades básicos. Democratizada la región (nos referimos a Latinoamérica en general), existe una tendencia creciente a celebrar gobiernos fuertes, proclives a divorciar los aspectos formales de la democracia — periodicidad legal de elecciones— de los sustanciales: las libertades básicas, consagradas por el constitucionalismo liberal (tales como el derecho de libre expresión, de libertad de prensa, de reunión, entre otros) y, sobre todo, la limitación del poder. También pareciera existir una obsesión en la mayoría de los líderes políticos de la región por perpetuarse en el poder, a expensas de cualquier renovación o alternancia y a costa también de la letra constitucional: perpetuarse gracias a la *fiçtio* de un mecanismo más o menos aceitado. Cuando L. Morlino nos habla de consolidación de la democracia<sup>13</sup>, uno de sus requisitos es lo que denomina el *respeto de la legalidad*, es decir, la capacidad de las élites de gobierno y de los propios aparatos de colocarse como garantes del respeto a las leyes. Esta incapacidad de las élites latinoamericanas para respetar los sistemas legales (o mejor dicho, su capacidad para burlarse de las leyes) es lo que nos lleva a concluir que vivimos en democracias no consolidadas.

---

<sup>13</sup>La *consolidación democrática* es el proceso de reforzamiento, afirmación, robustecimiento del sistema democrático, encaminado a aumentar su estabilidad, su capacidad de persistencia, y a contrarrestar y prevenir posibles crisis.

## Un panorama sombrío

La corrupción en Latinoamérica está llegando a niveles increíbles, transformándose en un “fenómeno estructural”. En el año 2002, de acuerdo a cifras de Transparencia Internacional, el promedio para los países de la región era de 3.4, inferior al que se le asigna a los países de Asia y África<sup>14</sup>. En el año 2003 el país latinoamericano más cerca de la posición “altamente limpio” en relación con la corrupción era Chile, con un puntaje de 7.4. Sin embargo, a nivel de los 133 países estudiados, Chile se ubica en el puesto número 20, precedido por Estados Unidos y seguido de Israel y Japón. Le sigue Uruguay con un valor de 5.5, en el lugar 33 a nivel mundial. Es importante destacar que ningún país de la región se ubica entre los diez países percibidos como menos corruptos del mundo; por el contrario, el país latino mejor posicionado (Chile) se encuentra en el rango número 20, como hemos dicho. Además, únicamente Chile y Uruguay caen dentro de niveles de corrupción “media” y “aceptables”, respectivamente. El resto de los latinoamericanos se ubica dentro de niveles “altos” de corrupción, ofreciendo el testimonio de un continente agobiado por este problema. Los países del mundo donde la corrupción es percibida como una problemática sumamente importante (con valores menores a los 2 puntos), son doce; entre ellos se encuentran dos latinoamericanos: Haití y Paraguay.

---

<sup>14</sup>Los sondeos que realiza Transparency International permiten elaborar todos los años una clasificación que mide la situación imperante en diferentes países. La nota 10 marca el índice mas alto de transparencia; por el contrario, 1 es el nivel más alto de corrupción. Esta organización define la corrupción como “abuso de un cargo público para beneficio privado”.

---

Un breve detalle nos recuerda que:

- Ecuador: Abdalá Bucaram fue destituido por “incapacidad mental”. Antes de que se ordenara su captura huyó a Panamá, para evitar cargos de malversación de fondos. Su sucesor, Jamil Mahuad, debió huir del país en medio de acusaciones de “malos manejos administrativos” y masivas protestas a raíz de la dolarización. Lo sucedió el vicepresidente, Gustavo Noboa, quien mantuvo la dolarización.

- Perú: La revuelta nacional sacó a Alberto Fujimori, quien intentó primero perpetuarse en el poder (buscando una segunda reelección, es decir un tercer mandato), y tras las revueltas y escándalos el Congreso peruano lo destituyó en noviembre de 2000 por “incapacidad moral”, cuando éste ya había huido a Japón. Sin embargo, las prácticas antidemocráticas, incluyendo el cierre del Congreso, marcaron su larga estadía en la presidencia (1990-2000.) La red de sobornos y corrupción montada por su asesor Vladimiro Montesinos todavía es objeto de investigación. Toledo, el actual presidente y entonces candidato de la oposición, se había negado a participar en la segunda vuelta ante la certeza de fraude en el proceso electoral.

- Paraguay: González Macchi asumió la presidencia siendo presidente del Senado, tras los caóticos acontecimientos que ocurrieron a partir del asesinato del vicepresidente Argaña (23-03-1999), lo que provocaría la renuncia y asilo en Brasil del entonces presidente Cubas Grau (quien posteriormente fue arrestado, luego de casi tres años de asilo). Otro ex presidente, Juan Carlos Wasmosy, fue condenado a cuatro años de prisión, con la posibilidad de apelar sentencia, acusado de desvío de fondos públicos a un banco, que finalmente quebró, e irregularidades en la construcción de la represa de Itaipú. No

nos olvidamos de González Macchi, quien fue acusado en un par de casos por desvío de fondos, sin olvidar tampoco el episodio del BMW (el vehículo había sido robado a su dueño en Brasil y debió ser restituido cuando el escándalo salió a la luz).

- Colombia: Ernesto Samper (1994-98) se vio envuelto en la escandalosa acusación de que el narcotráfico había entregado seis millones de dólares para su campaña electoral.

- Brasil: Collor de Mello se presentó como un candidato independiente, sin conexión con los partidos políticos tradicionales y con una agenda de reformas basada sobre todo en la eliminación de la corrupción pública. Sin embargo, en 1992, su hermano lo acusó de participación en una serie de actividades corruptas por medio de su director de campaña política. El Congreso conformó entonces una comisión para investigar tales acusaciones, la cual reveló que el director de la campaña política de Collor de Mello había pagado muchos de los gastos personales del Presidente, entre ellos mejoras en su jardín por un valor de \$2.5 millones, y que muchos de estos fondos procedían de sobornos pagados a dicho director por el sector privado, como adelanto por su intervención con el Presidente. El informe de la comisión originó protestas populares reclamando su renuncia, por lo que el Senado votó, a finales de 1992, su destitución del cargo —al cual Collor de Mello ya había renunciado— y la suspensión de sus derechos políticos por ocho años. Tampoco olvidemos las diversas acusaciones que enturbiaron la larga presidencia de Fernando Henrique Cardoso.

- Venezuela: Representa todos los temores que recorren América Latina. El presidente Hugo Chávez condujo en 1992 un intento de golpe; luego, ya en el poder,

---

logró reformar la Constitución para concentrar el poder (entre las reformas, le impide al Congreso someter al presidente a juicio político y garantiza la libertad de expresión exclusivamente a la “prensa veraz”). El expresidente Carlos Andrés Pérez (1974-79 y 1989-93) se encuentra en la República Dominicana, mientras la justicia venezolana reclama su extradición por un caso de enriquecimiento ilícito que derivó en la destitución del mandatario.

- México: Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) debió autoexiliarse en varios países, desde marzo de 1995. El exmandatario enfrentó acusaciones de fraude electoral, blanqueo de dinero y enriquecimiento ilícito.

- Argentina: Si el año 1973 conoció cuatro presidentes, el año 2001 y los primeros días del 2002 nos arrojaron la histórica cifra de cinco presidentes en un espacio temporal de menos de un mes. Por otro lado, el expresidente Carlos Menem cumplió con seis meses de arresto, a partir del 7 de junio de 2001, por el caso de la venta ilegal de armas a Ecuador y Croacia. Alrededor de cincuenta exfuncionarios de sus dos gobiernos (1989-99) fueron vinculados a escándalos de corrupción. Además, recuérdese los 21 millones de dólares en sobornos entregados a funcionarios del gobierno por una sucursal de IBM, a cambio de un contrato con el Banco Nación; el contrabando de armas argentinas a Ecuador y Croacia, violando un embargo de la ONU; la Mafia del Oro, la sospecha sobre sobornos en el Senado, etc. Ya en el año 2000 las encuestas señalaban que la corrupción constituía un problema muy serio para el 79 % de los encuestados<sup>15</sup>. Recientemente, los diputados y los senadores argentinos fueron considerados los legisladores

más corruptos del mundo después de sus pares ecuatorianos, según el Barómetro Global de la Corrupción 2004, una encuesta de opinión pública que Transparencia Internacional (TI) realizó a 52,682 personas de 64 países. En promedio, los argentinos calificaron con un 4.6 al Congreso, en una escala de 1 a 5, en la que el puntaje más alto significa “extremadamente corrupto”.<sup>16</sup>

La incorporación masiva en estos Estados de funcionarios (“amigos”) o empleados (“conocidos”) leales a los políticos de turno es una práctica tan común como arraigada, así como la entrega de cargos o “beneficios” a cambio de “favores” políticos. Otras formas de corrupción también las expresan personas que ocupan cargos para los cuales no están preparadas (impericia), el llamado a licitaciones “arregladas”, los “sobrepagos” y la entrega indiscriminada de “subsidios”. Todo esto unido a una fuerte sensación de impunidad y al goce de cierto “status privilegiado” de muchos funcionarios, que parecieran constituir otra “clase” de ciudadanos y abrazarse a (u ocultarse tras) sus “intocables” investiduras.

### **La respuesta de Hayek**

Hemos dicho hasta aquí que las elecciones libres son necesarias, pero no suficientes. Elecciones libres pueden llevar al poder a cualquier enemigo de la misma democracia. Las elecciones no constituyen la esencia de la democracia, son una etapa, entre muchas otras, en la constitución de un gobierno respetuoso de las leyes y de las instituciones, y defensor de los derechos individuales. Es urgente limitar la discrecionalidad del gobernante con frenos y contrapesos, funciones limi-

---

<sup>15</sup>*La Nación*, 17 de septiembre de 2000.

---

<sup>16</sup>*La Nación*, 10 de diciembre de 2004.



---

tadísimas y un poder judicial independiente.

Para concluir este artículo, quisiéramos argumentar, siguiendo a Hayek en este aspecto, sobre cuáles serían los mecanismos institucionales capaces de controlar o amortiguar la corrupción.

La propuesta de Hayek resulta no sólo válida en el contexto descrito de América Latina, sino que también es posible —y deseable— aplicarla, y constituye un aporte riquísimo para las ciencias políticas. Hayek hace la siguiente reflexión: “*El recurso al que los teóricos del constitucionalismo liberal recurrieron para garantizar la libertad individual y la prevención de todas las arbitrariedades fue la separación de poderes. Si la legislatura formulaba solamente reglas generales aplicables por igual a todos y el ejecutivo podía utilizar la coerción solamente para hacer cumplir dichas reglas generales, la libertad personal sería garantizada de verdad. Esto supone, sin embargo, que la legislatura está limitada a formular dichas reglas generales. Pero, en vez de limitar al parlamento a la sanción de leyes en este sentido, le hemos otorgado un poder ilimitado simplemente llamando ‘ley’ a todo lo que emana de él: una legislatura es ahora un cuerpo que legisla y ley es todo lo que resuelve la legislatura*”.<sup>17</sup>

El autor se pregunta, entonces: ¿Cómo limitar el poder gubernamental? Para ello, en primer término, es necesario separar el poder de las asambleas legislativas, de forma tal que cada asamblea tenga tareas diferentes: el poder de legislar por un lado y, por otro, el poder de dirigir el gobierno. Para ello se debe distinguir entre las normas de conducta que obligan en igual medida a los ciudadanos y al gobierno (este punto es importantísimo en un contexto

donde los gobernantes no son destinatarios de las leyes que ellos mismos sancionan) y aquellas que se refieren al mero ejercicio del gobierno. En el primer caso, la tarea corresponde a la Asamblea Legislativa, en el segundo, a la Asamblea Gubernamental: “*Querriamos una asamblea que no se ocupara de las necesidades particulares de grupos particulares, sino de los principios permanentes y generales sobre los cuales deberían organizarse las actividades de la comunidad (...) Sus miembros no tendrían que ser portavoces de intereses particulares, ni expresar la “voluntad” de un sector particular de la población sobre una específica medida del gobierno*”.<sup>18</sup>

¿Cómo se compondría esta asamblea? ¿Cómo elegiríamos a sus miembros? Hayek responde: “*Serían hombres y mujeres confiables y respetados por los rasgos de carácter que demostraron en los asuntos ordinarios de la vida y sin depender de la aprobación de determinados grupos de electores. Y estarían totalmente exceptuados de la disciplina partidaria indispensable para mantener un equipo gubernamental unido, pero obviamente indeseable en un cuerpo que sanciona leyes que restringen. Dicha asamblea legislativa podría integrarse si, primero, sus miembros fueran elegidos durante largos períodos, segundo, sus miembros no fueran reelegibles al finalizar cada período, tercero, se garantizara una renovación continua del cuerpo legislativo de acuerdo con opiniones gradualmente cambiantes entre el electorado y sus miembros no fueran elegidos al mismo tiempo, sino que una parte se reemplazara todos los años, cuando el mandato expirara. O, en otras palabras, si fueran elegidos, por ejemplo, durante quince años y la quinceava parte fuera reemplazada todos los años. Además, me parecería conveniente disponer que en*

---

<sup>17</sup>Hayek (1981), p. 99.

---

<sup>18</sup>*ibid.*, p. 102.

---

cada elección los representantes se eligieran por grupos de una edad determinada, de modo que cada ciudadano votara una sola vez en su vida, por ejemplo, a los cuarenta y cinco años por un representante elegido por un grupo de su edad”.<sup>19</sup> Reforcemos algunas de estas consideraciones hayekianas: “Lo que deseamos en la asamblea legislativa es claramente un cuerpo que **represente** a la opinión general, y **no a intereses particulares**, y en consecuencia, estaría compuesto por individuos que, una vez calificados para esta tarea son **independientes del apoyo de un grupo determinado** .... Esto parecería requerir, en primera instancia, independencia de partidos, y esto podría estar garantizado por la segunda condición, independientemente necesaria, es decir, **no estar influido por el deseo de reelección**”.<sup>20</sup>

En síntesis: “El propósito de todo esto sería, por supuesto, crear una legislatura que no estuviera subordinada al gobierno y no elaborara leyes cualesquiera para el logro de propósitos pasajeros, sino leyes que establecieran fronteras permanentes a los poderes coercitivos del gobierno, límites dentro de los cuales el gobierno tuviera que moverse y que ni aun la asamblea de gobierno elegida democráticamente pudiera sobrepasar”.<sup>21</sup>

Además, una regla de descentralización de tipo hayekiano: las decisiones públicas deben estar restringidas a nivel municipal, financiadas por impuestos municipales, y deben contar con el consentimiento de los contribuyentes. Resulta imprescindible para este autor que muchas de las funciones que hoy se hallan en manos

del gobierno sean devueltas a autoridades regionales o locales: “Sería tan conveniente como posible delegar el control de la gestión de la mayor parte de los servicios públicos a organismos de tipo local que entre sí quedarían obligados a competir en el desarrollo de una mas eficaz gestión”.<sup>22</sup> Asimismo, el interés colectivo aconseja que a nadie le sea concedido monopolio legal de ninguna especie.

Por último, señalamos que en medio de los procesos de reforma del Estado resulta esencial promover la participación ciudadana responsable y fortalecer el rol fiscalizador que pueden ejercer los propios ciudadanos, sobre la base de sus derechos fundamentales, utilizando los mecanismos legales existentes y otros que debieran diseñarse e implementarse. Esto significa que es necesario incrementar la “*accountability*” o “responsabilidad” del sistema de gobierno. Cuando hablamos de *accountability*, nos referimos a la obligación de rendir cuentas y asumir responsabilidades ante los ciudadanos, impuesta a aquellos que detentan el poder del Estado, y asimismo debemos tener en cuenta que la *accountability* se refiere no sólo a la premisa de rendición de cuentas, sino también a la definición de los objetos sobre los cuales han de rendirse dichas cuentas. Existe una batería de “mecanismos de control” que serán objeto de análisis en otro artículo.

---

<sup>19</sup>*ibid.*

<sup>20</sup>*ibid.*, p. 138. Las negritas son nuestras.

<sup>21</sup>*ibid.*, p. 103.

---

<sup>22</sup>Hayek (1978), vol. III, p. 183.

---

## BIBLIOGRAFÍA

- Benegas Lynch (h), Alberto. “Corrupción de la democracia y contrabando ideológico”, *Comercio y Justicia* (Córdoba, 1975).
- Benegas Lynch (h), Alberto. *Fundamentos de Análisis Económico*. Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1990.
- Benegas Lynch (h), Alberto. *Poder y Razón Razonable*. Ateneo, Buenos Aires, 1992.
- Benegas Lynch (h), Alberto y Ezequiel Gallo. “Libertad política y libertad económica”, *Libertas* N° 1 (octubre de 1984).
- Dahl, Robert. *La democracia y sus críticos*. Paidós, Barcelona, 1992.
- Hayek, Friedrich. *Derecho, Legislación y Libertad*. Unión Editorial, Madrid, 1978.
- Hayek, Friedrich. *Nuevos Estudios*. Eudeba, Buenos Aires, 1981.
- Jackisch, Carlota (comp.) *División de Poderes*. CIEDLA Konrad Adenauer Stiftung, Buenos Aires, 1994.
- Pasquino, Gianfranco. *La democracia exigente*. Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 1999.
- Sartori, Giovanni. *Teoría de la democracia: II. Los problemas clásicos*. REI, Buenos Aires, 1990.
- Schumpeter, Joseph. *Capitalism, Socialism and Democracy*. Harper & Brothers, New York, 1942.