

# Transparencia, rendición de cuentas, responsabilidad gubernamental y participación ciudadana

Gustavo Ernesto Emmerich\*

Enfocado a la América Latina contemporánea, este artículo divide analíticamente la cuestión de la transparencia y la rendición de cuentas en dos dimensiones: una, ligada con la corrupción y su combate; la otra, vinculada con el gobierno responsable. A partir de esta separación analítica, se encuentra que el combate a la corrupción se vehiculiza hasta ahora, más que nada, mediante mecanismos de responsabilidad horizontal. El gobierno responsable debe concretarse más bien por la vía de una responsabilidad vertical que se exija en forma cotidiana y no sólo periódica, y con mayor participación activa de los ciudadanos. **Palabras clave:** transparencia, rendición de cuentas, gobierno responsable, participación ciudadana, América Latina.

## Introducción

Desde el nacimiento mismo de los regímenes democráticos, la transparencia y la rendición de cuentas se han concebido como base de los mismos. Cuando, como quiere la doctrina democrática, el pueblo es soberano, los asuntos públicos deben estar abiertos al escrutinio social, y aquellos que los manejan deben rendir cuentas en forma oportuna y confiable. La transparencia y la rendición de cuentas dan legitimidad y credibilidad al sistema político democrático, permiten vigilar que éste sirva al bien común, y contribuyen a que gobernantes, legisladores y funcionarios públicos atiendan al interés general antes que a sus intereses particulares.

\* Profesor de ciencia política en la Unidad Iztapalapa de la Universidad Autónoma Metropolitana. Correo electrónico: gus12052000@yahoo.com. El autor agradece los comentarios de un dictaminador anónimo que permitieron mejorar este artículo.

Durante los años noventa nació y se fortificó la exigencia de mayor transparencia y mejor rendición de cuentas en todo el globo. La democratización en América Latina, Europa del Este y varios países de Asia y África fue uno de los motivos de que tal exigencia tomase fuerza: los nuevos gobernantes democráticamente electos y sus prácticas de gestión pública fueron sometidos a intensa vigilancia. La democratización y el escrutinio públicos llevaron muchas veces a la lamentable comprobación de que la corrupción permeaba las estructuras gubernamentales y administrativas, muy a menudo en contubernio con grandes empresas e intereses económicos. Pero también en países avanzados y con democracias bien establecidas se revelaron en los últimos años sonados casos de corrupción gubernamental. De allí que los conceptos y procedimientos de transparencia y rendición de cuentas se enfocaran en forma prioritaria y casi exclusiva a la lucha contra la corrupción pública.

La extensión de los conceptos y prácticas de transparencia y rendición de cuentas a todos los ámbitos de la esfera pública haría a los gobiernos efectivamente responsables ante la ciudadanía. Transparencia y rendición de cuentas se inscriben no sólo en el marco de la lucha contra la corrupción, sino también en la búsqueda de una democracia más participativa, más efectiva y más funcional, donde exista responsabilidad política real por parte de las personas elegidas para gobernar o legislar. En concreto, la adopción de mecanismos de democracia semidirecta, el fortalecimiento de los gobiernos subnacionales y el diseño de esquemas institucionales más participativos en diversos ámbitos de la gestión pública contribuirían a fortalecer la transparencia y la rendición de cuentas no sólo en términos administrativo-contables, sino también en aspectos de confiabilidad político-decisoria, robusteciendo así y haciendo más funcionales las instituciones democráticas.

Este artículo sitúa sus reflexiones y propuestas en el marco de la realidad latinoamericana contemporánea. En las últimas dos décadas del siglo XX, los países latinoamericanos experimentaron un innegable avance democrático. Hoy día, a inicios del siglo XXI, en casi todos los países de la región, a través de elecciones libres, el electorado tiene la posibilidad de reemplazar a un partido o equipo que haya realizado una gestión pública insatisfactoria; tiene también la posibilidad de elegir órganos legislativos con pluralidad política —e incluso con mayoría opositora— que fiscalicen realmente los actos del Ejecutivo. Ello ha permitido la existencia de la *responsabilidad*

*vertical*, entendida como la responsabilidad política del gobierno en turno ante el electorado; sin embargo, ésta se verifica sólo periódicamente, cuando se producen procesos electorales.

De manera paralela, la mayoría de los países latinoamericanos han procurado establecer y/o fortalecer la *responsabilidad horizontal*, la que se verifica cotidianamente entre órganos de gobierno. Para lograrlo, muchos de ellos han reformado constituciones, aprobado leyes de transparencia, y creado contralorías, comisiones o fiscalías de derechos humanos y otros organismos de control sobre la gestión gubernamental. Sin embargo, la realidad de la gestión pública ha avanzado bastante menos que los nuevos textos legales e instituciones controladoras. Las consecuencias de este rezago son dos: la corrupción pública y la arbitrariedad gubernamental siguen campeando en la región latinoamericana, y a menudo los gobernantes y legisladores se manejan con insuficiente responsabilidad política ante una población por lo general desinformada o cautiva en redes clientelísticas.

En efecto, en no pocos países latinoamericanos el manejo del aparato gubernamental se caracteriza por lo que se ha llamado *democracia delegativa* y por elevadas dosis de patrimonialismo y clientelismo, que dificultan o hacen nugatorias tanto la transparencia de la gestión pública como la oportuna y fiable rendición de cuentas por parte de quienes gobiernan y/o administran recursos públicos. Ante esta situación, las nóveles y vulnerables democracias latinoamericanas necesitan desarrollar una cultura de transparencia en el manejo de los recursos públicos y de las responsabilidades políticas, y mejorar la rendición de cuentas ante la ciudadanía en ambos aspectos. Esto no se logrará sólo con exhortaciones éticas al “buen gobierno”. Requiere una participación activa de la ciudadanía y la vigilancia de la sociedad civil organizada y de los medios de comunicación. Requiere, también, la creación de mecanismos institucionales de responsabilidad y control que fortalezcan tanto la participación ciudadana como el gobierno responsable, junto con la transparencia y la oportuna rendición de cuentas.

Para organizar la exposición de estas ideas, el artículo separa analíticamente la cuestión de la transparencia y la rendición de cuentas en dos dimensiones que, por cierto, en la realidad están inextricablemente ligadas: una, la vinculada con la corrupción, su combate y sus efectos; la otra, asociada con el gobierno responsable. A partir de esta división analítica, se encuentra que, en esencia, el combate a la corrupción se ha vehiculado

hasta ahora, más que nada, mediante mecanismos de responsabilidad horizontal. Lo relacionado con el gobierno responsable debe concretarse más bien por la vía de una responsabilidad vertical que se exija en forma cotidiana y no sólo periódica, y con mayor participación activa de los ciudadanos involucrados.

## **La corrupción: talón de Aquiles de las democracias latinoamericanas**

América Latina es una de las regiones del mundo que tiene mayores índices de corrupción pública, entendida como la utilización del poder y los recursos públicos para beneficio personal o de grupo. Desde 1995 la organización no gubernamental de origen alemán Transparency International elabora un Índice de Percepción de la Corrupción (IPC), que incluye cada año a más países. Basado en encuestas a empresarios, académicos y analistas, el IPC permite –por cierto de manera subjetiva y bastante imprecisa– medir los niveles de corrupción percibida por los encuestados, en una escala que va del 10 (máxima limpieza) hasta el 0 (corrupción total), considerando al 5 como punto medio. En diversas mediciones del IPC, los países latinoamericanos, con sólo dos excepciones en cada año, se ubicaron por debajo del 5, lo que denota alta y generalizada corrupción pública (véase cuadro I).

La corrupción no sólo es preocupante por sí misma o en términos puramente éticos. Tiene también un impacto sobre la credibilidad de las instituciones públicas, sobre el desarrollo económico-social, y sobre las condiciones generales de vida de la población. Dos asertos generalmente aceptados afirman que la corrupción pública está vinculada, por un lado, con la pobreza, y por otro, con la falta de confianza en las instituciones democráticas. El fundador de Transparencia Mexicana, el politólogo de esa misma nacionalidad Federico Reyes Heróles, afirma –con base en datos– que

...los países más desarrollados son a la par los menos corruptos o, a la inversa, los países más corruptos son los menos desarrollados. (Reyes Heróles, 2004: 11)

La corrupción podría estar determinando, desde el silencio o la clandestinidad, el éxito o fracaso de muchas otras políticas económicas y sociales. (Reyes Heróles, 2004: 21)

CUADRO I  
AMÉRICA LATINA: ÍNDICE DE PERCEPCIÓN DE LA CORRUPCIÓN  
(IPC), AÑOS SELECCIONADOS

País	Valor del IPC			Rango del IPC en el mundo	
	1995	2001	2003	2001	2003
Argentina	5.24	3.5	2.5	57	92
Bolivia	n.d.	2.0	2.3	84	106
Brasil	2.70	4.0	3.9	46	54
Chile	7.94	7.5	7.4	18	20
Colombia	3.44	3.8	3.7	50	59
Costa Rica	n.d.	4.5	4.3	40	50
Cuba	n.d.	n.d.	4.6	n.d.	43
Ecuador	n.d.	2.3	2.2	79	113
El Salvador	n.d.	3.6	3.7	51	59
Guatemala	n.d.	2.9	2.4	65	100
Haití	n.d.	n.d.	1.5	n.d.	131
Honduras	n.d.	2.7	2.3	71	106
México	3.18	3.7	3.6	51	64
Nicaragua	n.d.	2.4	2.6	77	88
Panamá	n.d.	3.7	3.4	51	66
Paraguay	n.d.	n.d.	1.6	n.d.	129
Perú	n.d.	4.1	3.7	44	59
República Dominicana	n.d.	3.1	3.3	63	70
Uruguay	n.d.	5.1	5.5	35	33
Venezuela	2.66	2.8	2.4	69	100

Fuentes: Transparency International (1995, 2001 y 2003).

Nota: El rango no es directamente comparable de un año a otro, dado que la fuente considera distintos números de países: 41 en 1995, 91 en 2001, 133 en 2003; se inserta aquí a título meramente ilustrativo.

### *Corrupción y pobreza*

Sobre la relación entre corrupción y pobreza, Transparency International sostuvo al anunciar su IPC para 2001 que “algunos de los países más ricos del mundo... obtuvieron una puntuación de 9 o más sobre una puntuación máxima posible de 10 en el nuevo IPC, indicando así niveles muy bajos de corrupción percibida. Sin embargo, 55 países –muchos de los cuales se

encuentran entre los más pobres del mundo— obtuvieron una puntuación inferior a 5, sugiriendo niveles altos de corrupción percibida en la administración pública y el gobierno”. Al respecto, el presidente y fundador de esta organización, Peter Eigen, afirmó: “El [IPC] muestra una vez más el círculo vicioso de pobreza y corrupción... Las personas más pobres del mundo son las mayores víctimas de la corrupción.” (Transparency International, 2001).

CUADRO II  
AMÉRICA LATINA: PORCENTAJES DE POBREZA, AÑOS SELECCIONADOS

País	% pobreza	
	1997c.	2000-2002c.
Argentina	13 <sup>1</sup>	35 <sup>2</sup>
Bolivia	47 <sup>2</sup>	45 <sup>2</sup>
Brasil	35	30
Chile	18	17
Colombia	45	45
Costa Rica	20	19
Cuba	n.d.	n.d.
Ecuador	50 <sup>2</sup>	43 <sup>2</sup>
El Salvador	48	43
Guatemala	63	52
Haití	n.d.	n.d.
Honduras	74	71
México	38	33
Nicaragua	66 <sup>2</sup>	63
Panamá	27	41
Paraguay	42 <sup>2</sup>	42 <sup>2</sup>
Perú	37	47
República Dominicana	32	41
Uruguay	6 <sup>2</sup>	9 <sup>2</sup>
Venezuela	42	52

*Fuentes:* 1997c., CEPAL (2001; cuadro 51); 2000-2002c., CEPAL (2004, cuadro 49).

<sup>1</sup> Se refiere sólo al Gran Buenos Aires; es de suponer que la pobreza en otras regiones del país excedía este porcentaje.

<sup>2</sup> Se refiere sólo a pobreza en el medio urbano; es de suponer que la pobreza total excede este porcentaje, debido al peso de una todavía mayor pobreza en el medio rural. Por ejemplo, para 2000-2002 se dispone de los porcentajes de pobreza total en Bolivia y Paraguay, que son de 56 y 42, respectivamente.

Si se correlacionan los datos del IPC del cuadro I con el porcentaje de población que vivía en la pobreza en esos países (véase cuadro II), se encuentran correlaciones negativas de -0.79 y -0.63 entre la pobreza registrada hacia 1997 y los IPC de 1995 y 2001, respectivamente; a su vez, si se correlacionan los porcentajes de pobreza hacia 2000-2002 con el IPC de 2003, se obtiene una correlación negativa de -0.72.<sup>1</sup> Recordando que índices de percepción de corrupción elevados revelan menor corrupción, estas consistentes y fuertes correlaciones negativas señalan una marcada tendencia a que en aquellos países donde se percibe corrupción alta, haya pobreza alta, y viceversa.

### *Corrupción y falta de confianza en las instituciones democráticas*

En cuanto a la relación entre corrupción y confianza en las instituciones democráticas, el chileno Alejandro Ferreiro Yazigi, quien fue secretario ejecutivo de la Comisión Nacional de Ética Pública de su país, apunta que “el mayor costo político de la corrupción es el daño que provoca a la confianza pública en las instituciones y representantes, soporte fundamental de todo sistema político democrático” (Ferreiro, 1999: sec. 2, s/p). Para verificar este aserto es posible utilizar datos proporcionados por Latinobarómetro, organización chilena que realiza encuestas de opinión pública semejantes en la mayoría de los países latinoamericanos, con el objeto de medir los valores democráticos (o la falta de ellos) entre la población general; adicionalmente, las encuestas de Latinobarómetro pueden compararse con otras similares realizadas en diversas partes del globo, en lo que se conoce como Global Barómetros. El cuadro III muestra que, de entre las investigadas por Global Barómetros, América Latina es la región del mundo donde la democracia cuenta con menor apoyo e inspira menor confianza.

Adicionalmente, Latinobarómetro elaboró un *índice de democracia* (véase cuadro IV) que promedia la preferencia por, y la satisfacción con, la democracia; cuanto más cercano a 100 el índice, mayores resultan una y

<sup>1</sup> Se utilizó el coeficiente de correlación  $r$  de Pearson. Cuando  $r$  se aproxima a -1, como en este caso, denota una correlación negativa fuerte: cuando una variable aumenta, la otra disminuye; en cambio, cuando  $r$  se acerca a 1, indica una correlación positiva fuerte: cuando una variable aumenta, la otra también lo hace; por último, cuando  $r$  adopta valores cercanos a 0, hay independencia estadística: las dos variables no están relacionadas entre sí.

CUADRO III  
COMPARACIÓN DE ENCUESTAS DE GLOBAL BARÓMETROS 2001

Región	Apoyo a la democracia (%)	Confianza en la democracia (%)
Unión Europea	78	53
África	69	58
India	60	40
Europa del Este	53	29
América Latina	48	25

Fuente: Latinobarómetro (2001: 6).

otra.<sup>2</sup> Si se correlaciona el IPC de cada país latinoamericano en 1995 con su respectivo índice de democracia en 1996, se encuentra una correlación positiva de 0.32; la correlación de ambos índices en 2001 es de 0.22; y la correlación del primer índice en 2003 con el segundo en 2004, es de 0.48;<sup>3</sup> es decir, hay una tendencia, no muy fuerte pero sí consistente, de que a menor corrupción percibida correspondan mayores preferencias por la democracia y satisfacción con el funcionamiento de la misma.

En suma, América Latina se caracteriza por elevados índices de corrupción y por una relativa falta de confianza en las instituciones democráticas. A la luz del análisis cuantitativo, ambos fenómenos parecen estar ligados entre sí y con la persistencia de la pobreza. A su vez, esta última puede considerarse, en parte, como señal de ineffectividad de la acción de gobierno, debida –entre otras cosas– a la corrupción.

## Problemas del gobierno responsable en las democracias latinoamericanas

La conclusión de la sección anterior lleva necesariamente a preguntar: ¿qué está fallando en las democracias latinoamericanas? La respuesta es polifacética y excede a los límites de este artículo, que abordará a continuación

<sup>2</sup> El índice de democracia se define como el promedio de las respuestas “La democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno” y “Estoy muy satisfecho y más bien satisfecho con el funcionamiento de la democracia en [mi país]”.

<sup>3</sup> Cf. nota 1 *ut supra*.



CUADRO IV  
AMÉRICA LATINA: ÍNDICE DE DEMOCRACIA, AÑOS SELECCIONADOS

País	Índice de democracia		
	1996	2001	2004
Argentina	53	39	49
Bolivia	45	35	31
Brasil	35	26	35
Chile	41	34	49
Colombia	38	22	38
Costa Rica	66	61	58
Ecuador	43	28	30
El Salvador	41	23	44
Guatemala	34	25	28
Honduras	31	46	38
México	32	36	35
Nicaragua	41	34	30
Panamá	52	28	50
Paraguay	41	23	26
Perú	46	39	26
República Dominicana	n.d.	n.d.	51
Uruguay	66	67	62
Venezuela	46	49	58
América Latina	44	37	41

*Fuentes:* Para 1996 y 2001, Latinobarómetro (2001); para 2004, construcción propia siguiendo la misma metodología, sobre datos de Latinobarómetro (2004).

sólo una de las múltiples contestaciones posibles: la insuficiente responsabilidad política de los funcionarios públicos electivos.

La responsabilidad política puede entenderse en dos sentidos. Uno, el del lenguaje popular: responsable es aquel que atiende con prudencia y diligencia las responsabilidades a él encomendadas, que sopesa las consecuencias de sus actos, que ocupa un cargo electivo más por los servicios que desde él pueda prestar que por los beneficios que éste le suele proporcionar; responsable es, además, quien se hace cargo de las consecuencias de sus actos y omisiones. Otro sentido deriva de la teoría del gobierno responsable: *a)* el Ejecutivo debe rendir cuentas a otros órganos del Estado, primariamente al Legislativo; *b)* los actos de Ejecutivo y Legislativo son revisables por el Judicial; *c)* los tres poderes deben rendir cuentas al soberano, al pueblo.

La teoría del gobierno responsable se originó en Inglaterra cuando esta nación estaba transitando de la monarquía absoluta a la monarquía limitada.<sup>4</sup> Significaba en concreto que el gobierno o gabinete (el Ejecutivo) debía rendir cuentas y responsabilizarse de sus actos ante el Parlamento, y especialmente ante su cámara electiva, la de los Comunes. Por extensión, significaba también que tanto el gobierno como la Cámara de los Comunes eran responsables ante el electorado. El concepto de gobierno responsable se perfeccionó cuando Estados Unidos de América adoptó la teoría de la división de poderes de Montesquieu.<sup>5</sup> En su diseño constitucional, los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial se controlarían y vigilarían unos a otros, en un sistema institucional de frenos y contrapesos. Además, la adopción del federalismo reforzó aún más el sistema de frenos y contrapesos, entre las autoridades federales, por un lado, y fuertes autoridades estatales y municipales que conservaban un importante ámbito de acción, por el otro.<sup>6</sup> Por último, como en Inglaterra, todas estas autoridades eran responsables ante el electorado y debían rendirle cuentas (con la excepción del Poder Judicial federal y los poderes judiciales de los estados donde éste no es electivo).

Desde sus primeras constituciones, América Latina adoptó este tipo de concepciones de división de poderes y de gobierno responsable. Sin embargo, no ha sido infrecuente en la región que la división de poderes se haga irrelevante por el predominio de los ejecutivos, y que gobernantes y legisladores (además de funcionarios designados) ejerzan sus funciones de manera irresponsable. La corrupción lisa y llana es una de las consecuencias

<sup>4</sup> Aunque tiene orígenes anteriores a este tránsito, cuyo momento decisivo se puede cifrar en la Revolución Gloriosa de 1688 y su justificación en el *Segundo ensayo sobre el gobierno civil* de John Locke: "...la tradición medieval que llega a Locke a través de Hooker y los ideales constitucionales seguidos en el arreglo de 1688, sostenían que el gobierno —específicamente el monarca, pero no en menor medida el propio parlamento y todos los órganos políticos— es responsable ante el pueblo o la comunidad a los que rige..." (Sabine, 1984: 387).

<sup>5</sup> El "...*Espíritu de las leyes*, en el que [Montesquieu] atribuía la libertad de que gozaba Inglaterra a la separación de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial y a la existencia de frenos y contrapesos entre esos poderes, estableció esas doctrinas como dogma del constitucionalismo liberal" (Sabine, 1984: 411).

<sup>6</sup> Inclusive defensores de un gobierno central fuerte, como los autores de *El federalista*, admitían: "Los gobiernos de los Estados tendrán siempre la ventaja sobre el gobierno federal, ya sea que los comparemos desde el punto de vista de la dependencia inmediata del uno respecto del otro, del peso de la influencia personal que cada lado poseerá, de los poderes respectivamente otorgados a ellos, de la predilección y el probable apoyo del pueblo, de la inclinación para resistir y frustrar las medidas del otro." (Hamilton, Jay y Madison: 1987: 197).

de esta situación. Otras son el dispendio y el uso ineficiente de los fondos públicos, la fijación de sueldos y gastos de representación exagerados, la asignación de financiamientos cuantiosos a los partidos políticos. Otras más son la improvisación y el incumplimiento de promesas de campaña y de planes de gobierno. Otra, todavía más grave, es la tendencia —observada en algunos países— de ejecutivos que gobiernan arbitrariamente, ignorando al Legislativo y sobreponiéndose o subordinando al Judicial.

Sería inexacto y exagerado decir que nadie pide cuentas a los gobernantes latinoamericanos de hoy y de las décadas más recientes. Varios presidentes han sido destituidos por sus congresos, y otros han debido renunciar a sus cargos debido a protestas populares.<sup>7</sup> Uno más enfrentó, con éxito, un referéndum potencialmente revocatorio de su mandato.<sup>8</sup> Otros han sido perseguidos por la justicia, en la mayoría de los casos luego de que abandonaran el gobierno.<sup>9</sup> Sin embargo, salvo excepciones, mientras están en el ejercicio de su cargo los gobernantes y los legisladores no han tenido responsabilidad política alguna, en ninguno de los dos sentidos aquí utilizados. En general, una vez elegidos pueden confiar en que, salvo situaciones verdaderamente extraordinarias, continuarán en sus cargos hasta el fin de sus mandatos, hagan lo que hagan, o no hagan nada. De ese modo, la rendición de cuentas que se establece en algunas legislaciones latinoamericanas (por ejemplo, los informes presidenciales) se convierte a menudo en

<sup>7</sup> A partir de 1990, tres presidentes (Fernando Collor de Melo en Brasil, Carlos Andrés Pérez en Venezuela y Assad Bucaram en Ecuador) fueron destituidos por sus respectivos congresos. Otros tres se vieron forzados a renunciar a su cargo y refugiarse en el extranjero, tras enfrentar protestas populares: Alberto Fujimori, de Perú; Jorge Díaz Serrano, de Guatemala; Gonzalo Sánchez de Lozada, de Bolivia. Fernando de la Rúa, de Argentina, dimitió por razones similares, aunque permaneció en su país.

<sup>8</sup> El presidente de Venezuela, Hugo Chávez, triunfó en 2004 en un referéndum que pretendía deponerlo; al margen del resultado, éste es un caso claro de responsabilidad vertical.

<sup>9</sup> En Argentina, varios ex presidentes militares sufrieron prisión por violaciones a los derechos humanos. Por razones semejantes, el ex presidente chileno Augusto Pinochet fue sometido a juicio —resultó absuelto por demencia— en su país; en 2004, se le está investigando por presunto enriquecimiento ilícito durante su gobierno dictatorial. El ex presidente nicaragüense Arnoldo Alemán fue encarcelado por corrupción en su gobierno. Manuel Noriega, quien fuera hombre fuerte de Panamá, está en prisión en Estados Unidos de América por tráfico de drogas. El ex presidente guatemalteco Alfonso Portillo abandonó su país al finalizar su mandato, para eludir a la justicia. El ex presidente argentino Carlos Menem ha sido encausado por corrupción y enriquecimiento ilícito. El secretario general de la Organización de Estados Americanos, Miguel Ángel Rodríguez, dejó el cargo ante acusaciones de cohecho cometido cuando fuera presidente de Costa Rica. Podría añadirse a la lista el mexicano Raúl Salinas de Gortari, quien purga pena de prisión por homicidio, cometido cuando su hermano Carlos era presidente.

ejercicio formal y sin consecuencias, en instancia para la autocomplacencia y la apología. Para que sea efectiva, señala el politólogo austriaco Andreas Schedler, la rendición de cuentas debe abarcar tres dimensiones: información oportuna al público, justificación de las decisiones tomadas y sanciones a los funcionarios –electivos o no– que no trabajen satisfactoriamente; en sus propias palabras:

“A” rinde cuentas a “B” cuando está obligado a informarle sobre sus acciones y decisiones (sean pasadas o futuras), a justificarlas y a sufrir el castigo correspondiente en caso de mala conducta. (Schedler, 2004: 20)

El concepto de democracia delegativa del politólogo argentino Guillermo O’Donnell apunta al meollo del problema: ¿por qué en América Latina la transparencia y la rendición de cuentas no funcionan bien? Democracia delegativa es aquella en la cual los ciudadanos eligen en elecciones razonablemente competitivas a la persona que habrá de gobernar por un cierto periodo (lo que hará con amplias facultades y usualmente invadiendo ámbitos de acción de otras autoridades), y en donde, si el electorado está descontento con el desempeño de esta persona, podrá castigarla con su voto en las próximas elecciones. Este tipo limitado de democracia, en que la participación ciudadana se limita al ejercicio periódico del voto, es llamado delegativo porque en él la soberanía popular se delega, para casi todos los efectos prácticos, en un gobernante que pretende por todos los medios expandir y personalizar su poder. Como el propio O’Donnell señala, abundan los gobernantes –incluso provistos de las mejores intenciones– que desdeñan los mecanismos de control legal sobre sus acciones. El concepto de democracia delegativa es de particular aplicación en América Latina, donde la tradición del hombre fuerte sigue vigente, aunque en la actualidad los aspirantes a tales prefieran llegar al poder –y a veces intentar perpetuarse en él– más por la vía electoral que por la del golpe de Estado (O’Donnell, s/f: 8 y ss.). A la negativa presencia de la democracia delegativa se añaden dos fenómenos generalizados en América Latina: el patrimonialismo y el clientelismo.<sup>10</sup> El primero, o sea el manejo del patrimonio público como si fuera patrimonio privado de quien gobierna o administra, está evidentemente reñido con la transparencia. El clientelismo, es decir, la subordinación

<sup>10</sup> Para varios análisis actualizados del patrimonialismo y el clientelismo en diversos países latinoamericanos, cf. *Perfiles Latinoamericanos* (2002).

política de las personas a un cacique o jefe político a cambio de favores y prebendas que éste puede otorgar, dificulta la rendición de cuentas de alcance general y la reemplaza por un sistema patrón-cliente en donde las cuentas son muy oscuras.

Es en este tipo de ejercicio del poder político donde, quizá, radica la clave de la falta de transparencia y de efectiva rendición de cuentas en buena parte de las democracias latinoamericanas. Por lo tanto, más allá de las reformas legales e institucionales necesarias o en curso en materia de transparencia y de rendición de cuentas, es imprescindible pensar en reformas políticas integrales que perfeccionen el tipo de democracia que se vive en América Latina. En otras palabras, que permitan avanzar desde la actual democracia básicamente delegativa, hacia una democracia más participativa en la cual los ciudadanos tengan mejores medios para exigir responsabilidad a sus gobernantes.

## **Algunos pensadores en materia de responsabilidad horizontal, integridad y transparencia**

No faltan ideas y propuestas concretas para mejorar la transparencia, la rendición de cuentas y la responsabilidad política, y lograr así gobiernos auténticamente responsables. La mayoría de estas propuestas coinciden en lo sustancial: las actividades gubernamentales deben hacerse más abiertas a los ciudadanos, y éstos –por diversos medios– deben fiscalizarlas con más diligencia, exigiendo responsabilidades concretas a los funcionarios públicos, sean éstos electos, designados, o de carrera. A continuación se presenta una síntesis de ideas ampliamente abarcentes de tres pensadores que ilustran lo que podría llamarse “el estado de la cuestión” en la materia: los ya mencionados Ferreiro y O’Donnell, y Jeremy Pope.

Ferreiro señala que corrupción y democracia son un matrimonio imposible, y propone una política de Estado basada en “la transparencia de la función pública y la correspondiente promoción de un control y escrutinio social permanente” (Ferreiro, 1999: sec. 6, s/p). Sostiene, además, que la transparencia: inhibe y sanciona la comisión de actos ilegales; es barómetro ético de la propia conducta (si no se puede publicar, presumiblemente no es ético); es fuente de control social (da elementos a la sociedad para controlar al Estado); y, en suma, es el factor clave de la democracia del futuro. Citando in extenso sus opiniones sobre la relación entre transparencia y democracia:

La transparencia de la función pública es profundamente democrática. Es un acto de notable consecuencia con la noción de una democracia al servicio de las personas, y en la que quienes ejercen funciones públicas son primero servidores que autoridades, y los ciudadanos son antes mandantes y titulares de derechos, que súbditos pasivos e indolentes... La democracia del futuro, probablemente, será aquella que sea capaz de poner a disposición de las personas el conocimiento e información que permita el ejercicio pleno de la ciudadanía. Donde esté la información estará el poder. La democracia del mañana será tal sólo si las personas fundamentan, ejercen y potencian sus derechos ciudadanos a partir del acceso oportuno a la información relevante del quehacer estatal. Si, por el contrario, la información —y en especial la relativa a la cosa pública— se hace impenetrable a los ojos de la sociedad, y se mantiene concentrada en unos pocos, no sólo la ética pública, sino la propia democracia, enfrentarán grave amenaza. (Ferreiro, 1999: sec. 6, pto. d, s/p)

Entendiendo por transparencia el acceso ciudadano oportuno, suficiente y garantizado a información relativa al desempeño de las funciones públicas, Ferreiro distingue dos modalidades de transparencia: activa y pasiva. La primera consiste en la difusión periódica y sistematizada de información acerca de la gestión pública. Se trata de la obligación impuesta a los órganos del Estado para que, con la periodicidad que la norma señale, publiquen toda la información que sea necesaria para una evaluación social de su desempeño. Esta información comprende, entre otras, la explicitación de las funciones, actividades, dotación, presupuesto, objetivos, indicadores de gestión, sistemas de atención al público, etcétera. La transparencia pasiva denota la obligación del Estado para conceder, a los ciudadanos que lo requieran, acceso oportuno a la información que obre en poder de los órganos públicos, salvo que medie razón legalmente establecida e imparcialmente acreditada para justificar la reserva o secreto de determinado tipo de información (seguridad nacional, derechos de terceros, procedimientos en trámite cuya revelación anticipada perjudique el cumplimiento de una función pública, entre otros). La regla general debe ser el libre acceso, y la excepción el secreto. Asimismo, los ciudadanos deben tener la posibilidad de cuestionar por la vía judicial la denegación de acceso que la Administración fundamente en razón de alguna causal legal.

En cuanto a O'Donnell, su análisis de las democracias delegativas lo lleva a proponer el fortalecimiento de los mecanismos institucionales de responsabilidad (*accountability*) horizontal. Para ello, sugiere la creación

de redes de agencias (por ejemplo fiscalías, *ombudsman* o contralorías) que vigilen al Ejecutivo para prevenir, y en su caso castigar, actos ilícitos. Dichas redes deberían estar coronadas en su cúspide por un Poder Judicial verdaderamente independiente, así como por un Legislativo dispuesto a controlar efectivamente al Ejecutivo, llegando al juicio político en caso necesario (O'Donnell, 1998: 29-30). En esencia, lo que O'Donnell propone es la vigencia real del sistema de frenos y contrapesos basado en la división de poderes, junto con la existencia de efectivas agencias controladoras de la gestión pública.<sup>11</sup>

Por su lado, Jeremy Pope sugiere una serie de medidas que incluyen no sólo al sector público, sino también al privado, al que Transparency International –a la que se encuentra ligado este autor– considera como “el lado proveedor de la corrupción política” (Transparency International, 2004: 15). Bajo el supuesto de que todo intento de abordar la corrupción de manera efectiva y sostenible involucra un enfoque holístico (y no ad hoc), Pope propone la creación de un Sistema de Integridad Nacional, como sumatoria de las instituciones y prácticas vinculadas con el mantenimiento de la honestidad e integridad de las instituciones gubernamentales y del sector privado, y señala que un liderazgo político honesto es fundamental para combatir la corrupción, pero añade que dadas la magnitud y penetración de los intereses involucrados en redes de corrupción, es fundamental que una amplia sección de la sociedad apoye la lucha contra ella (Pope, 2000: pássim).<sup>12</sup>

<sup>11</sup> Para lograr o reforzar la responsabilidad horizontal, O'Donnell plantea sugerencias concretas como: *a*) la titularidad de las mencionadas agencias controladoras debería estar, por ley, en manos de partidos de oposición; *b*) estas agencias deberían tener personal profesional, recursos suficientes e independencia del Ejecutivo; *c*) el Poder Judicial debería reunir los mismos requisitos de profesionalismo, recursos e independencia; *d*) implantar un espíritu de sobria sospecha republicana; *e*) garantizar, a través de dichas agencias, un trato gubernamental decente a los más pobres y más débiles; *f*) movilizar el apoyo de organizaciones y redes ciudadanas, nacionales y transnacionales, en pro de la responsabilidad horizontal; *g*) utilizar las reglas formales –en especial las constitucionales– en vigencia, así como el declamado respeto de todos a las mismas, para reforzar la responsabilidad horizontal; *h*) líderes políticos e institucionales que se conduzcan de manera ejemplar como sujetos respetuosos de las reglas liberales y republicanas (O'Donnell, 1998: 37-41).

<sup>12</sup> Según Pope, los pilares institucionales básicos en la lucha contra la corrupción son: *a*) una legislatura electa que sea el portaestandarte de la lucha contra la corrupción y exija responsabilidad al Ejecutivo; *b*) un Ejecutivo que sea ejemplo viviente de integridad; *c*) un Poder Judicial independiente; *d*) el Auditor General, que debe actuar en representación de los ciudadanos, y que no debe ser nombrado por el partido en el gobierno; *e*) el *ombudsman*, libre de

## Una propuesta para el gobierno responsable en el marco de una democracia más participativa

Ahora bien, pensadores como los reseñados abordan primariamente un aspecto del problema, el de la corrupción, y plantean ideas valiosas para combatirla. Pero es posible que se necesite ir más allá y reformar la esencia de las instituciones políticas mismas, para que la transparencia y la rendición de cuentas se hagan efectivas en todos los niveles y ámbitos de la gestión pública. Para ello, es conveniente y necesario fortalecer también la responsabilidad vertical de los funcionarios electos respecto de sus electores, así como dar más participación efectiva a los ciudadanos en la toma de decisiones. O sea, procurar que el gobierno –en todos los niveles y ámbitos– sea en verdad responsable ante los ciudadanos. Esto requiere avanzar hacia una democracia participativa que complemente la actual democracia representativa que, como se señaló, a veces se convierte en meramente delegativa.

interferencias políticas, que reciba e investigue quejas sobre mala administración pública; *f*) agencias anticorrupción independientes, especializadas y con recursos y personal suficientes; *g*) un servicio público al servicio del público, que sea imparcial, honesto y de carrera; *h*) el gobierno local, donde los efectos de la corrupción son más visibles para el ciudadano común; *i*) medios de comunicación libres e independientes, ya que la disponibilidad de información es un requisito para la creación de un público informado y con el poder tanto de participar significativamente en el debate público, como de exigir responsabilidad y rendición de cuentas a los gobernantes; *j*) la sociedad civil, entendida como la suma de organizaciones y redes ubicadas fuera del aparato formal del Estado, y que ganan legitimidad por sus acciones no lucrativas en promoción del interés público, entre las cuales se encuentra en lugar destacado la lucha contra la corrupción y la vigilancia sobre el sector público; *k*) el sector privado corporativo, que tiene un papel especial en el mantenimiento de la integridad nacional de un país, debe adoptar códigos de conducta que eviten prácticas corruptas, tanto en el manejo de sus propias empresas, como en las relaciones de éstas con el sector público; *l*) actores y mecanismos internacionales que faciliten la cooperación internacional en el combate y el castigo a la corrupción (Pope, 2000: parte II). Identificados estos pilares básicos, Pope propone una serie de reglas y prácticas anticorrupción, que incluyen: *a*) elecciones libres y limpias como base del control ciudadano y la legitimidad; *b*) derecho administrativo que provea revisión judicial de acciones oficiales; *c*) ética del servicio público, incluyendo control de los bienes de los funcionarios y exámenes de integridad; *d*) combatir conflictos de intereses, nepotismo y amiguismo (a través de normas de procedimiento y códigos de conducta); *e*) vigilar las adquisiciones del sector público; *f*) buenas prácticas de manejo financiero, abiertas al escrutinio público; *g*) derecho a la información, con acceso oportuno a los registros oficiales; *h*) dar voz a los ciudadanos, dado que una ciudadanía informada y con poder efectivo es básica en la lucha contra la corrupción; *i*) establecer políticas de competencia que eviten las prácticas monopólicas; *j*) diseñar un conjunto amplio de leyes anticorrupción; *k*) utilizar la investigación a través de encuestas como medio para medir los progresos logrados (Pope, 2000: parte III).



En ese tenor, a continuación se presenta una propuesta de reformas institucionales de fondo. Si se implanta la democracia semidirecta, se otorga mayor poder a los gobiernos subnacionales y se amplían los espacios de participación ciudadana significativa, se podría tener gobiernos más responsables y acercar el gobierno y la función pública al soberano, el pueblo. Es posible que reformas como las que se proponen a continuación contribuyan no sólo a fortalecer la cultura de la transparencia y la rendición de cuentas, sino también la calidad y el funcionamiento mismo de las democracias latinoamericanas; por esto último, también es posible que este tipo de reformas eleven la confianza ciudadana en las instituciones democráticas. La democracia semidirecta, el fortalecimiento de los gobiernos subnacionales, el ejercicio cotidiano de la soberanía popular a través de la participación ciudadana efectiva en asuntos concretos, en suma, la democracia participativa, de alguna manera permitiría que el gobierno de *ellos*, las élites en el poder, se convirtiese en el gobierno de *nosotros*, el pueblo.<sup>13</sup>

### *Democracia semidirecta*

Entre los mecanismos de la democracia semidirecta se cuentan, en lugar destacado, la revocatoria de mandato, el referéndum o plebiscito y la iniciativa popular.<sup>14</sup> La adopción de mecanismos de democracia semidirecta es una vía para fortalecer la responsabilidad vertical, o sea ante los ciudadanos, de todos los servidores públicos electos.

La revocatoria popular de los mandatos puede constituirse en un importante elemento en favor del gobierno responsable. Por ejemplo, si un funcionario municipal electivo o un legislador no está desempeñando de manera adecuada (en términos políticos y no necesariamente legales) la tarea para la que fue elegido, es decir, si no rinde cuentas satisfactorias a sus representados, un grupo de éstos podrían organizarse para demandar la convocatoria a una consulta popular en que el electorado correspondiente decidirá si dicho funcionario o legislador continúa o no en su cargo. Aunque la revocatoria popular parece más adecuada para el nivel municipal y para legisladores elegidos en distritos uninominales pequeños,

<sup>13</sup> Una mayor fundamentación de estas ideas se encuentra en Emmerich (1996: 17 y ss.).

<sup>14</sup> Un análisis detallado de los principales mecanismos de democracia semidirecta se halla en Prud'homme (1997: esp. secc. 3 y 4).

bien podría extenderse a senadores, gobernadores e incluso al titular del Ejecutivo nacional.<sup>15</sup> Quizás esta propuesta podría causar temores de que se genere inestabilidad entre el personal político electivo. Contra esta potencial objeción pueden esgrimirse diversos argumentos:

- Es de esperarse que sólo en casos graves y manifiestos de corrupción, ineptitud o irresponsabilidad tendrían los ciudadanos los incentivos suficientes como para organizarse y exigir una consulta popular sobre revocatoria de mandato, lo que de por sí haría bastante excepcional (aunque no ilusorio ni imposible) este recurso.
- La convocatoria a una consulta popular para revocatoria de mandato estaría sujeta a ciertos requisitos (causales específicas, apoyo ciudadano a la convocatoria expresado en un cierto número de firmas, momentos en que podría promoverse la convocatoria —no al principio ni cerca del final del mandato—, debate público previo a la consulta con participación libre de quien o quienes estén sujetos a posible revocatoria).
- La decisión definitiva de revocar o no un mandato estaría en manos del entero cuerpo electoral correspondiente, y no se ve razón para desconfiar de su ecuanimidad en este aspecto: si se le reconoce madurez para elegir un gobernante o legislador, ¿por qué negarle la sensatez necesaria para revocarlo o destituirlo en casos extremos y de acuerdo con un procedimiento preestablecido?
- Hoy en día las legislaturas suelen ser las únicas instancias facultadas para deponer funcionarios o legisladores (e incluso jueces) a través del juicio político; en esta propuesta, esta autoridad se daría también al cuerpo electoral correspondiente; otra vez, no se ve razón para confiar más en la ecuanimidad de los legisladores elegidos por los ciudadanos, que en los propios ciudadanos.

Razonamientos de la misma índole valen para la iniciativa popular en materia legislativa y para el referéndum ciudadano para aceptar o rechazar ciertas decisiones fundamentales o controvertidas tomadas por los órganos de gobierno, por ejemplo: reformas constitucionales y electorales; creación,

<sup>15</sup> La posibilidad de revocatoria por referéndum ciudadano del mandato presidencial y en general de todos los mandatos electivos existe ya en Venezuela, donde es aplicable a partir de que se cumple la mitad de los mandatos.

fusión o supresión de demarcaciones político-administrativas; privatización o estatización de empresas; introducción o supresión de la pena de muerte; despenalización del aborto, y ratificación de tratados internacionales de primera importancia, entre otras.

Es cierto que los mecanismos de democracia semidirecta pueden viciarse, ser vaciados de contenido y convertirse en formas plebiscitarias de gobierno. Sin embargo, en vena democrática y participativa, parece preferible que los ciudadanos puedan revocar mandatos y proponer, aprobar o rechazar iniciativas fundamentales, antes que dejar todo esto en manos exclusivas de los legisladores o del Ejecutivo.

### *Fortalecimiento de los gobiernos subnacionales*

El fortalecimiento de los gobiernos subnacionales puede hacer avanzar la transparencia y la rendición de cuentas en el ámbito en que los ciudadanos perciben más directamente la acción de gobierno, fortaleciendo además la eficiencia de la gestión pública al acercarla a las necesidades locales. Esto implica, antes que nada, redistribuir las responsabilidades, atribuciones y recursos entre los distintos niveles de gobierno: central o nacional, municipal e intermedios (estatales, provinciales, regionales o departamentales, según el país de que se trate).

Muchas actividades públicas hoy a cargo de los gobiernos nacionales, deberían ser responsabilidad y atribución fundamentalmente de los gobiernos subnacionales: educación básica, salud (por lo menos la de primer nivel de atención), vivienda de interés social, combate a la pobreza, seguridad, medio ambiente, promoción de la inversión y el empleo, obras públicas de interés y alcance local y seguridad social, entre otras. En este esquema, el gobierno central o nacional se encargaría de: defensa y relaciones exteriores; coordinación de las actividades policiales y persecución de ciertos delitos; tribunales de apelación y aquéllos encargados de delitos de orden nacional; diseño de la política educativa general; atención médica de segundo y tercer niveles; vías y medios troncales de comunicación; manejo de la política económica y de desarrollo general, y otras actividades que por fuerza deben tener alcance nacional.

En la práctica latinoamericana actual, el gobierno nacional recauda, concentra y asigna el grueso de los recursos públicos, mientras los gobiernos subnacionales mantienen una relación de dependencia financiera con el gobierno central. Se propone invertir la pirámide impositiva para que los

ciudadanos paguen el grueso de sus contribuciones a los gobiernos más cercanos a ellos mismos: los municipales y los estatales (o provinciales o departamentales), en ese orden. Parte menor de los impuestos se destinaría a financiar las actividades propias del gobierno nacional, y otra parte se destinaría a transferencias de equidad social y regional, para que las zonas más pobres (y, por lo tanto, con menor recaudación local propia) contasen con un nivel de recursos públicos suficiente para promover un nivel de vida digno para sus habitantes, equiparable con el de las más ricas.

En materia de transparencia y rendición de cuentas, las ventajas que se visualizan con esta propuesta son tres:

- Al pagar los ciudadanos el grueso de sus impuestos en el nivel local, podrían tener una conciencia más clara del uso y destino –prioritariamente local– de los mismos, fortaleciendo así su control sobre el manejo de los recursos públicos.
- Sería más accesible a los ciudadanos de cada municipio o región determinar el grado y tipo de contribuciones que deseen pagar (con independencia de los recursos para transferencias interregionales y de los impuestos “etiquetados” para el gobierno nacional), así como la calidad de servicios y obras que esperan recibir a cambio de ellos.
- Los impuestos podrían ser diferenciados entre uno y otro municipio o entre uno y otro gobierno subnacional (por ejemplo, un municipio o región con desempleo elevado podría reducirlos a las actividades manufactureras, mientras otro municipio o región con problemas ecológicos podría decidir incrementarlos, en un caso para promover y en el otro para desalentar la instalación de nuevas plantas industriales).

Con el fortalecimiento y la autarquía financiera de los gobiernos subnacionales, la gestión pública se acercaría más al pueblo en su lugar de residencia, se atenuaría la tendencia a resolver todos los asuntos importantes “allá en la capital”, y se reforzaría la responsabilidad y la rendición de cuentas de los gobernantes subnacionales ante sus ciudadanos.

### *Ampliar los espacios de participación ciudadana efectiva*

Existen esferas de la vida social y política en donde es factible y conveniente ampliar los espacios de participación ciudadana y fortalecer a través de

ella la transparencia y la rendición de cuentas. Son, en general, los ámbitos más próximos a la vida cotidiana de los ciudadanos. Lo importante es que tal participación sea efectiva, con capacidad real de decidir.

Uno de estos ámbitos es la seguridad pública, fuente hasta ahora –en muchos países latinoamericanos– de arbitrariedad y desconfianza. Los jefes de policía y los fiscales, por lo menos en el nivel municipal, deberían ser funcionarios electos o, como mínimo, controlados y supervisados por un consejo ciudadano con atribuciones efectivas, entre otras la de removerlos; esto, sin duda, contribuiría a que las fuerzas policiales actuasen con menor arbitrariedad y llevaría a que el ministerio público fuese responsable directamente ante los ciudadanos. Además, sólo a jurados ciudadanos debería corresponder determinar la culpabilidad o inocencia de un acusado, con lo cual se robustecería el sentimiento de pertenencia cívica y potencialmente se eliminaría el recelo sobre el adecuado funcionamiento de las instituciones judiciales, haciéndolas más transparentes.

En otros aspectos, las escuelas deberían ser administradas por consejos escolares municipales (o de otro ámbito territorialmente restringido) elegidos entre los padres de familia, con sujeción a directrices de alcance regional o nacional; las instituciones de seguridad social deberían tener consejos directivos integrados por representantes de los trabajadores, los empresarios, el nivel de gobierno pertinente y posiblemente de personas de la tercera edad (sus principales usuarios); algo similar podría pensarse para las instituciones de salud pública, para consejos de promoción de la inversión y el empleo en los planos municipal o subnacional, etcétera. Ciertamente es posible que en muchas ocasiones los ciudadanos integrantes de este tipo de consejos se limiten a aprobar lo que los funcionarios expertos les propongan; pero también es posible que a veces no sea así, y en todos los casos los funcionarios expertos se verían obligados a manejarse de forma transparente y con rendición de cuentas frecuente ante tales consejos.

## **Reflexiones finales: nos toca a *nosotros***

Este artículo comenzó mostrando cómo la corrupción y la falta de credibilidad en la democracia, ligadas entre sí, predominan hoy día en la mayoría de los países latinoamericanos. Luego, sugirió que ello se debe, en gran parte, a la insuficiente responsabilidad política por parte de gobernantes

y legisladores. A continuación, sintetizó ideas de algunos pensadores para reforzar la responsabilidad horizontal, la transparencia y la rendición de cuentas. Finalmente, planteó su propia propuesta para avanzar hacia una democracia participativa, en la que exista mayor responsabilidad vertical mediante la democracia semidirecta, el fortalecimiento de los gobiernos subnacionales y la participación ciudadana —con efectivo poder de decisión— en diversos ámbitos.

En este punto, cabe preguntarse: ¿este tipo de propuestas, son factibles o son sólo un catálogo de buenas intenciones?; y, de poderse concretar, ¿serán funcionales o llevarán a la parálisis gubernamental?

La respuesta a la primera pregunta es un rotundo sí. Ya son varios los países latinoamericanos que han adoptado leyes, creado instituciones e implementado prácticas como las aquí comentadas; otros las están considerando. En general, dado que en estas páginas no cabe un análisis detallado país por país, puede decirse que se ha avanzado en la materia, aunque no lo suficiente. De lo que se trata, entonces, es de continuar en esta misma vía y profundizar las reformas, llevarlas al diseño constitucional mismo, dando más participación y poder al pueblo en la toma de decisiones y en la supervisión de los actos de gobierno.

Es cierto, y con esto se aborda la segunda interrogante, que mecanismos como los planteados son costosos, tanto en términos financieros, como en términos de esfuerzo, atención y tiempo requeridos. Pero no parece descabellado suponer que un sistema amplio de rendición de cuentas y de responsabilidad política será menos costoso que la corrupción, el dispendio y la ineficiencia que podría llegar a prevenir y controlar; como tampoco parece descabellado suponer que una mayor y efectiva participación ciudadana hará más responsables a los gobiernos y más robusta y funcional a la democracia.

En suma, lo que se plantea en toda la corriente contemporánea en pro de la transparencia es que los ciudadanos tomen parte más activa, directa y efectiva en la vigilancia y la conducción de los asuntos públicos. Dado que el mundo de la política no es angélico, es ilusorio pensar que habrá gobierno responsable y efectivo, limpio y abierto, si los ciudadanos no lo exigen. No habrá democracia participativa si no participamos. Por eso, en última y decisiva instancia, la tarea de exigir transparencia, rendición de cuentas y responsabilidad política, nos toca a *nosotros, el pueblo*.

## Bibliografía y fuentes

CEPAL

- 2001 *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe, 2000*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago de Chile.
- 2004 *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe, 2003*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago de Chile.

Emmerich, Gustavo Ernesto

- 1996 “Ellos y nosotros: la democracia como participación”, en Gustavo Ernesto Emmerich, coord., *Procesos políticos en las Américas*, Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa, México.

Ferreiro Yazigi, Alejandro

- 1999 *Dinero, política y transparencia: el imperativo democrático de combatir la corrupción*, ponencia presentada en la Novena Conferencia Anti-Corrupción, Durban (Sudáfrica).

Hamilton, Alexander, J. Jay y J. Madison

- 1987 *El federalista*, Fondo de Cultura Económica, México.

Latinobarómetro

- 2001 *Informe de prensa 2001; Gráficos*, asequible en: [www.latinobarometro.org](http://www.latinobarometro.org)
- 2004 *Informe-Resumen, Latinobarómetro 2004, Una década de mediciones*, asequible en: [www.latinobarometro.org](http://www.latinobarometro.org)

O'Donnell, Guillermo

1998. “Accountability horizontal”, en *Estudios Políticos*, núm. 19, Universidad Nacional Autónoma de México, México.
- s/f “Delegative democracy”, Kellogg Institute, Notre-Dame (Estados Unidos), mimeo.

*Perfiles Latinoamericanos*

- 2002 Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, núm. 20, junio.

Pope, Jeremy

- 2000 *Confronting Corruption: The Elements of a National Integrity System*, Transparency International, s/l., asequible en: [www.transparency.org/publications/index.html#source-book](http://www.transparency.org/publications/index.html#source-book)

Prud'homme, Jean-Francois

- 1997 *Consulta popular y democracia directa*, Instituto Federal Electoral, México.

Reyes Heroles, Federico

- 2004 *Corrupción: de los ángeles a los índices*, Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI), México.

Sabine, George H.

- 1984 *Historia de la teoría política*, Fondo de Cultura Económica, México.

Schedler, Andreas

- 2004 *¿Qué es la rendición de cuentas?*, Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI), México.

Transparency International

- 1995 *Información de prensa*, 15/7/1995, asequible en: [www.transparency.org/publications](http://www.transparency.org/publications)
- 2001 *Información de prensa*, París, 27/6/2001, asequible en: [www.transparency.org/publications](http://www.transparency.org/publications)
- 2003 *Información de prensa*, Londres, 7/10/2003, asequible en: [www.transparency.org/publications](http://www.transparency.org/publications)
- 2004 *Informe global de la corrupción 2004*, Prometeo, Buenos Aires.

Artículo recibido el 20 de abril de 2004  
y aceptado el 19 de octubre de 2004