PRESIDENCIALISMO Y CORRUPCIÓN EN LATINOAMÉRICA: UN CUENTO DE PREMISAS EQUIVOCADAS Y PERCEPCIONES DISRUPTIVAS

Carlos Portugal Gouvêa

Cambridge, Marzo 2006

1. Introducción

Este ensayo discutirá la premisa general de que los sistemas presidenciales en América Latina, caracterizados por la concentración de poder en manos de los presidentes son propensos a ser corruptos. Un argumento común de las teorías contemporáneas de desarrollo es que tal concentración de autoridad discrecional genera corrupción porque el ejecutivo puede negociar libremente oportunidades de *rent-seeking*. Por lo tanto, una visión simplista de este problema sería que la reducción del poder del ejecutivo implicaría la disminución de la corrupción. Mi objetivo aquí no es probar que tal afirmación es incorrecta, sino sólo destacar algunas premisas equivocadas alrededor de esta cuestión, particularmente algunas suposiciones que han sustentado el proceso de liberalización política y económica en América Latina durante las dos últimas décadas del siglo 20.

Distinguiré con algún detalle tres de estas premisas. La primera era que la cultura política latinoamericana era propensa al autoritarismo y tolerante a la corrupción.[1] Esto explicaría por qué la mayoría de los países latinoamericanos tienen sistemas caracterizados por "la supremacía del ejecutivo", con presidentes fuertes y por qué los niveles de percepción de corrupción son extremadamente altos en la región. La segunda premisa es que el marco institucional obtenido como resultado de la transición de regímenes autoritarios en 1980 era suficientemente democrático para permitir un proceso constante de mayor democratización. Siguiendo esta

[1] *See* Lawrence E. Harrison, UNDERDEVELOPMENT IS A STATE OF MIND: THE LATIN AMERICAN CASE (Madison Books, 2000).

premisa, el Congreso y el poder judicial se tornarían crecientemente más legítimos, y reducirían gradualmente la autoridad discrecional del ejecutivo. La tercera premisa era que la liberalización económica completaría el proceso de transición, aumentando la legitimidad de las instituciones políticas en el largo plazo y reduciría la corrupción. Las reformas económicas reducirían la autoridad discrecional del ejecutivo a través de las privatizaciones, las liberalizaciones comercial y financiera y la creación de agencias independientes. Para implementar tales reformas, la concentración de poder en el presidente sería beneficiosa en el corto plazo ya que las reformas económicas podrían ser implementadas rápidamente. En el largo plazo, este uso de mecanismos autocráticos como resultado de la creciente transparencia, se traduciría en la reducción del poder discrecional del ejecutivo y fundamentalmente el desarrollo económico.

Discutiré estas tres premisas en cada una de las siguientes secciones de este ensayo. En la sección dos, aclararé los conceptos básicos y detallaré las hipótesis de este trabajo. En la sección tres discutiré algunas teorías sobre corrupción enfocándome en su posición ambivalente respecto de la supremacía del ejecutivo. Algunas teorías argumentan que la corrupción y la supremacía del ejecutivo serían males necesarios para conseguir el desarrollo económico. Otras sostendrían que la corrupción perjudica el desarrollo o que la mera concentración de poderes discrecionales crea oportunidades para la corrupción. Presentaré un planteamiento alternativo, argumentando que la corrupción está correlacionada con la desigualdad económica y que las sociedades latinoamericanas se encuentran atrapadas en un círculo vicioso de concentración de poder económico y político que impide el establecimiento de democracias con capacidad de respuesta. La cuarta sección se enfocará en teorías sobre la transición política y económica en América Latina y describirá cómo esas teorías justificaron el desarrollo de un sistema político basado en la supremacía del ejecutivo. La teoría política sobre la transición estaba basada en pactos entre

elites y abogaba por la implementación de un camino gradual hacia la democratización. En cuanto a las teorías económicas sobre la transición, me concentraré en cómo éstas percibían la relación entre las reformas económicas y la consolidación de la democracia en la región y por qué abogaban por el uso de la supremacía del ejecutivo para implementar tales reformas.

En la última sección del ensayo, me enfocaré en una característica constitucional particular del presidencialismo en América Latina, a saber, la autoridad del ejecutivo para legislar a través de decretos presidenciales. Esta característica es particularmente interesante porque está directamente relacionada con las tres premisas previamente esbozadas, y este análisis sostendrá mis conclusiones y propuesta de reformas institucionales. En primer lugar, una potestad amplia del ejecutivo para emitir decretos es probablemente el aspecto más significativo de la "supremacía del ejecutivo" en América Latina. No obstante, tal como señalaré con más detalle, es también una característica de la debilidad institucional del ejecutivo mismo, el legislativo y de los partidos políticos en la región. Además, el poder del ejecutivo de legislar por decreto es un mecanismo institucional que sobrevivió la transición desde el autoritarismo. Finalmente, los decretos fueron usados extensamente en el proceso de liberalización económica en los 1990s, incrementando la velocidad de las reformas y limitando la participación de grupos disidentes. Finalmente, el hecho de que tales reformas hayan aumentado la desigualdad en la distribución del ingreso y la pobreza en muchos países de la región también ha impactado en la legitimidad de las instituciones políticas post-transición.

2. Presidencialismo y Democracia en América Latina

Este es un momento interesante para regresar a las reformas políticas destinadas a la democratización en América Latina. Interesante porque ese debate fue pasado por alto

injustificadamente en años recientes bajo la asunción de que la transición desde el autoritarismo había sido completada y la prioridad fue dada a las reformas económicas.[2] Además, la asunción no era únicamente que la transición a la democracia había sido completada sino también que en ese entonces la liberalización económica ya habría traído prosperidad y estabilidad a la región. Sin embargo, la perspectiva regional no es tan positiva como se esperaba. No sólo las condiciones económicas se deterioraron como resultado de las nuevas crisis monetarias y financieras, sino que también las evaluaciones acerca de la protección de los derechos civiles en la región se han venido deteriorando. Ambos modelos de transición política y económica parecen estar bajo una crisis de legitimidad en América Latina.

Las posibles causas de esta situación son (i) la perpetuación de instituciones de los regímenes autoritarios resultado del modelo de transición política e (ii) incrementos en la desigualdad que acompañaron a las reformas económicas. En este ensayo me enfocaré en la primera parte, pero también argumentaré que la crisis de legitimidad de las reformas económicas está profundamente correlacionada con la crisis de legitimidad del sistema político, como resultado del déficit democrático de las reformas económicas y la injusticia de tales reformas. A fin de ilustrar mi argumento en relación a la crisis de legitimidad de las transiciones políticas, he promediado el Índice de las Libertades Civiles medido por *Freedom House* para 22 países latinoamericanos por 3 décadas, desde 1972 a 2001.[3] Es interesante notar que luego de las transiciones en los ochenta, en donde la mayoría de los países latinoamericanos retornó a algún grado de democracia electoral, la protección global de los derechos civiles no mejoró

[2] Even the institutional reforms being contemporarily financed by multilateral organization in the region seem to be oblivious to the demand of distributing political power and furthering democratization, giving preference to reforms which would compliment economic reforms of the past, such as increasing protection of private property and enforceability of contracts. *See* World Bank, LEGAL AND JUDICIAL REFORM: OBSERVATIONS, EXPERIENCES, AND APPROACH OF THE LEGAL VICE-PRESIDENT (World Bank, 2002).

[3] Unfortunately Freedom House does not have number prior to 1972. It would be interesting to evaluate if the transition to democracy after the military dictatorships of the Cold War period improved the protection of civil liberties in relation to the previous period.

significativamente. En 1972, mientras que muchos países latinoamericanos eran ya dictaduras militares, el promedio del índice de protección de Derechos Civiles era 3.5. En 2001, luego de 30 años, el índice era 3.2.[4] Debe mencionarse que los índices mejoraron considerablemente luego de la transición. No obstante, comenzaron a deteriorarse durante los noventa, acompañando las crisis económicas que castigaron a la región, fundamentalmente hacia el final de la década.[5]

La crisis de legitimidad de la transición económica es todavía más explícita. Durante los 1980s y 1990s, el porcentaje de la población viviendo con menos de US$ 1 diario por día, controlado por el poder de compra, se mantuvo estable, alrededor del 11% del total de la población.[6] Sin embargo, el número total aumentó de 63.7 millones a 78.2 millones.[7] El porcentaje de la población viviendo con menos de US$ 2 por día también se mantuvo estable, alrededor del 25% de la población. En el mismo período, países en el Este de Asia y el Pacífico redujeron sus niveles de pobreza de 58% de la población viviendo con menos de US$ 1 por día al 15%. En cierta medida, una de las razones de porqué América Latina no fue capaz de reducir sus niveles de pobreza luego de la democratización y la liberalización de la economía fue el exiguo rendimiento económico, particularmente en la segunda mitad de la década pasada. Desde 1995 a 2001, la región latinoamericana tuvo el índice de crecimiento mas bajo entre los países en desarrollo de la región, con un promedio apenas más bajo que África sub-sahariana.[8]

---

[4] Database in file with the author.

[5] Nonetheless, the improvement in political stability in the region was remarkable. The number of coups d'état in the region decreased in the 1990's to levels similar to those in the beginning of the 18th century, when most Latin American countries were submitted to colonial powers. From 1840 to 1980, there were more than 15 coups per decade in the region. In 1980 there were lest than 5. *See* David Scott Palmer, *The Military in Latin America, in* LATIN AMERICA: PERSPECTIVES ON A REGION (Jack W. Hopkins, Ed., Holmes & Meier, 1999).

[6] *See* World Bank, WORLD DEVELOPMENT INDICATORS 2005 (World Bank, 2005) available at www.worldbank.org. Analytical tables and graphics in file with the author.

[7] World Bank, WORLD DEVELOPMENT REPORT: ATTACKING POVERTY 14 (The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank, 2001).

[8] *See* World Bank, *supra* note 6.

No obstante, el factor más determinante en el mantenimiento de la pobreza, el cual, conforme argumento, también está relacionado con la legitimidad política, es la desigualdad económica. Durante los setenta, mientras que la región estaba dominada por dictaduras militares, la desigualdad en el ingreso aumentó en la región de 48.4 a 50.8 en el Índice GINI. Esto no era inesperado, considerando que los regímenes autoritarios eran apoyados por las elites económicas. Sin embargo, durante los ochenta, cuando casi todas las dictaduras habían llegado a su fin, la desigualdad también aumentó de 50.8 a 52.2 en el Índice GINI.[9] Es difícil de explicar como sucedió esto bajo un régimen democrático en una región que ya era la más desigual del mundo. Bajo tales condiciones, no es sorprendente que una encuesta reciente haya encontrado que el 56.5% de los ciudadanos latinoamericanos creen que el desarrollo económico es más importante que la democracia, y también que el 54.7% de ellos preferiría regímenes autoritarios si estos estuvieran mejor capacitados para proveer desarrollo económico y social.[10] Esta es una demostración llamativa de las crisis de legitimidad de las transiciones políticas y económicas. Sin embargo, analistas se apresuraron a concluir que los latinoamericanos carecen de valores democráticos y que la democracia estaría en riesgo en la región una vez más. Creo que esta conclusión estaba basada en la premisa de que los latinoamericanos se perciben a ellos mismos como beneficiarios de un régimen enteramente democrático. Tales premisas serían refutadas por otros estudios acerca de cómo los latinoamericanos ven sus instituciones políticas, por ejemplo, por los altos niveles de percepción de corrupción, desconfianza en el gobierno, y por el deterioro en la protección de los derechos civiles y políticos, particularmente entre la gente pobre en las dos últimas décadas. En base en estos estudios alternativos, yo asumo que la mayoría de los latinoamericanos se perciben a sí mismos como careciendo de poder político y como enfrentando

---

[9] *See* World Bank, INEQUALITY IN LATIN AMERICA AND THE CARIBBEAN 412 (David de Ferranti, Guilhermo E. Perri et al., Eds., The World Bank, 2003).
[10] *See* UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAM, LA DEMOCRACIA EN AMÉRICA LATINA 137 (UNDP, 2004).

condiciones de inequidad extrema. Es difícil para aquéllos social y económicamente más desaventajados en sociedades tan desiguales comprender que el gobierno es realmente "democrático" cuando carecen de evidencia acerca de los beneficios de tal régimen.

Una interpretación alternativa sería que los latinoamericanos no se perciben a sí mismos como participantes de una sociedad enteramente democrática debido a la falta de capacidad de respuesta de sus gobiernos a sus necesidades primarias. Perciben a sus gobiernos como beneficiando solamente a los ricos, dominados por políticos corruptos y como respondiendo al aumento de la pobreza con un aumento de la violencia.[11] No es sorprendente que el 48.1% de los consultados que afirmaron que prefieren la democracia a cualquier otro tipo de gobierno también mencionaron que el desarrollo económico es más importante que la democracia.[12] Esto significa que la mayoría de los latinoamericanos considera que la democracia exige políticas más equitativas y no sólo procedimientos formales que legitiman reformas económicas injustas.

Mi hipótesis es que la cultura latinoamericana no es propensa al autoritarismo y la corrupción, pero que la llamada "transición a la democracia" fue incompleta, perpetuando muchas prácticas e instituciones corruptas. Peor aún, en la última década, como resultado del deterioro de las condiciones económicas y los métodos autocráticos utilizados para implementar las reformas económicas, la democratización no sólo no mejoró, sino que de hecho se deterioró en la región.

---

[11] Washington Luiz, a Brazilian President from 1926 to 1930, while facing strikes in the beginning of last century, famously said that "social issues are a matter for the police." Such spirit still seems to be pervasive in the region. *See* Juan E. Méndez, Guillermo O'Donnell, and Paulo Sérgio Pinheiro, THE (UN)RULE OF LAW AND THE UNDERPRIVILEGED IN LATIN AMERICA (University of Notre Dame Press, 1999). On the relation between crime and inequality s*ee* also Roberto Kant de Lima, *"Bureaucratic Rationality in Brazil and in the United States: Criminal Justice Systems in Comparative Perspective", in* David J. Hess and Roberto da Matta, The Brazilian Puzzle: Culture on the Borderlands of the Western World 241-269 (David J. Hess and Roberto da Matta, Eds., Columbia University Press, 1995).

[12] *See* UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAM, LA DEMOCRACIA EN AMÉRICA LATINA 137 (UNDP, 2004).

A fin de poner a prueba tal hipótesis, discutiré uno de los principales métodos utilizados para implementar las reformas económicas en América Latina en la última década: decretos presidenciales.

Como mencioné anteriormente, la autoridad presidencial para legislar es probablemente una de las principales características de la "supremacía del ejecutivo" en América Latina. Discutiré los ventajas y desventajas de tal institución luego. Por ahora me gustaría aclarar el concepto de presidencialismo utilizado en este ensayo. Presidencialismo es un sistema en el que el titular del gobierno es elegido independientemente del parlamento, por un período limitado.[13] Esta definición no dice nada acerca del balance de poderes entre las ramas de gobierno, pero está implícito que debería haber equilibrio entre ellas. Por tanto, presidencialismo no implica la supremacía del ejecutivo. La supremacía del ejecutivo sería considerada una distorsión y el poder del presidente para legislar por decreto es probablemente su principal desviación. Muchos autores han considerado tal desviación como un mal necesario en países en desarrollo ya que ayudaría al gobierno a ser más eficiente.[14] Otros han argumentado que los poderes ejecutivos latinoamericanos son de hecho débiles, lo que los lleva a apelar al autoritarismo y métodos no ortodoxos, dando la impresión de que el ejecutivo tiene supremacía cuando lo que existe es solamente fragilidad institucional general.[15] Esta última visión debe ser complementada con un enfoque más ampliamente aceptado: la idea de que los partidos políticos latinoamericanos son débiles y están usualmente centrados en figuras carismáticas. Líderes partidarios que eventualmente devienen presidentes desplegarían un poder extremo. Sin embargo, considerando

---

[13] *See* Arendt Lijphart, DEMOCRACIES: PATTERNS OF MAJORITARIAN AND CONSENSUS GOVERNMENT IN TWENTY-ONE COUNTRIES (Yale University Press, 1984).
[14] *See* Samuel Huntington, POLITICAL ORDER IN CHANGING SOCIETIES (Yale University Press, 1968).
[15] *See* Scott Mainwaring, *Presidentialism in Latin America*, 25 LATIN AMERICAN RESEARCH REVIEW 157, 162 (1990) ("Under democratic conditions, most Latin American presidents have had trouble accomplishing their agendas. They have held most of the power for initiating policy but have found it hard to get support for implementing policy. If my analysis is correct, it points to a significant weakness in democratic presidencies.")

que los presidentes no tienen un partido fuerte que los apoyen, o una oposición institucionalizada para negociar en el Congreso, la obtención de acuerdos políticos duraderos es casi imposible.[16] Hay apariencia de poder, no poder real, porque el presidente no es capaz de implementar políticas basadas en pactos sociales amplios.

En este ambiente de debilidad institucional generalizada, uno de los mecanismos que el presidente podría utilizar para implementar políticas es la corrupción. El ejecutivo podría intentar comprar el apoyo político en el Congreso distribuyendo cargos en el gobierno, apoyo para campañas [partidarias], información privilegiada, o dinero "bajo la mesa". Algunos autores argumentaron que tales relaciones han prevalecido desde la transición del autoritarismo en América Latina, y la corrupción ha florecido.[17] Nuevamente, hay múltiples perspectivas sobre este problema. Algunas teorías sobre la corrupción argumentarían que un ejecutivo fuerte es bueno porque hace que la corrupción sea centralizada, organizada y predecible.[18] Otros dirían que la concentración de poder en las manos del presidente por sí mismo crea oportunidades para la corrupción. Sin embargo, si no hay mecanismos poderosos para supervisar la actividad parlamentaria, los legisladores también podrían actuar de manera colusiva. En este caso, transferir poder desde el ejecutivo al Congreso podría no ser efectivo para prevenir conductas deshonestas. En cambio, podría elevar los niveles de corrupción.

A pesar de tales visiones contrapuestas, podemos ofrecer una idea general. En primer lugar asumiré que tanto los poderes ejecutivo como legislativo en América Latina son débiles debido a la falta de institucionalización de los sistemas partidarios; en segundo lugar, que las características de personalismo y clientelismo de la política latinoamericana, resultado de su

---

[16] *See* Javier Corrales, PRESIDENTS WITHOUT PARTIES: THE POLITICS OF ECONOMIC REFORM IN ARGENTINA AND VENEZUELA IN THE 1960S 13-37 (The Pennsylvania State University Press, 2002).
[17] Scott Mainwaring, *Presidentialism in Latin America*, 25 LATIN AMERICAN RESEARCH REVIEW 157, 169 (1990).
[18] Andrei Shleifer and Robert W. Vishny, *Corruption*, 108 THE QUARTERLY JOURNAL OF ECONOMICS 599, 605 (1993).

pasado autocrático, crea una tendencia hacia la "supremacía del ejecutivo"; y tercero, que dicha concentración de poder en las manos del ejecutivo podría incrementar la corrupción y tener consecuencias en términos de distribución, como la exclusión de grupos desaventajados del debate político. Considerando tales asunciones, mi argumento es que las reformas que buscaban transferir autoridad legislativa del ejecutivo al Congreso y fortalecer a los partidos políticos reducirían la percepción de corrupción y contribuirían a reducir la desigualdad económica sólo si se articularan con políticas destinadas a otorgar poder a los grupos desaventajados.

3. Corrupción y Presidencialismo

En esta sección discutiré la evolución de las teorías sobre corrupción, alejándome de la percepción extendida de la corrupción como una degradación moral de la democracia constitucional y centrándome en un concepto más técnico relacionado con la conducta individual de los funcionarios públicos. Bajo este concepto más estrecho, la corrupción política puede ser entendida como la conducta de los funcionarios públicos que se desvían del interés público para servir objetivos privados.[19] Discutiré cómo este enfoque técnico de la corrupción y las teorías relacionadas con aquél, abordan la cuestión de la supremacía presidencial. Propondré, como enfoque alternativo, el argumento de que las reformas institucionales no deben enfocarse únicamente en reducir la corrupción basadas en modelos de la conducta individual. Deben principalmente preocuparse por combatir la percepción de corrupción, en tanto percepción de injusticia y falta de legitimación de las instituciones públicas. Esto llevaría a un enfoque estructural de la corrupción política no focalizada en la conducta individual de los funcionarios públicos sino en la distribución de poder político y económico en la sociedad. Analizar la

[19] *See* Samuel P. Huntington, POLITICAL ORDER IN CHANGING SOCIETIES 59 (YALE UNIVERSITY PRESS, 1968).

relación entre presidencialismo y corrupción no es analizar la conducta individual del presidente sino analizar la conducta de una estructura de poder representada por el presidente.

3.1. ***Teorías Realistas de la Corrupción***

Durante la Guerra Fría, era aparentemente contradictorio para las democracias de los países occidentales dar apoyo económico y militar a las dictaduras corruptas y en extremadamente violentas, como las de América Latina.[20] Una manera de resolver esta contradicción era considerar a la corrupción no como un impedimento para la democratización y el desarrollo económico, sino como una carga necesaria para la modernización. El argumento era que, en primer lugar, la modernización transforma los valores de la sociedad contraponiendo las normas modernas y las tradicionales; en segundo lugar, que la modernización requiere la separación de lo público y lo privado, transformando conductas que previamente eran consideradas normales en digresoras y tercero, que la modernización crea nuevas fuentes de riqueza y poder. Por tales razones, la corrupción sería natural al proceso de modernización económico y político.[21] Complementaria a este enfoque era la idea de que la corrupción sería importante para estimular el desarrollo económico, ya que sería más eficiente para los inversores internacionales corromper funcionarios locales con el fin de reducir gastos burocráticos que respetar las reglas ineficientes e inestables de los países en desarrollo.[22]

---

[20] PATRICK GLYNN, STEPHEN J. KOBRIN, AND MOISÉS NAÍM, *The Globalization of Corruption, in* 7-30 CORRUPTION AND THE GLOBAL ECONOMY (Institute for International Economics, 1997).
[21] *See* Samuel P. Huntington, POLITICAL ORDER IN CHANGING SOCIETIES 59-61 (YALE UNIVERSITY PRESS, 1968).
[22] *See* Nathaniel Leff, *Economic Development through Bureaucratic Corruption,* 3 AMERICAN BEHAVIORAL SCIENTIST 8 (1964).

Estas visiones realistas sobre la corrupción fueron luego articuladas en la forma del análisis costo-beneficio[23], consolidando el abandono de un concepto moralista de la corrupción hacia una perspectiva más desencantada, realista y escéptica, mucho mejor adaptada a las demandas de la Guerra Fría. Por un lado, los beneficios serían el financiamiento de los partidos políticos, la reducción de los gastos burocráticos, y la concentración inicial de capital para la inversión en manos de empresarios corruptos.[24] Por otro lado, los costos eran considerados una mala asignación y malgasto de recursos; el traspaso de dinero de la corrupción al sistema financiero internacional; la inestabilidad debido a los escándalos; y la pérdida gradual de legitimidad de los gobiernos y las instituciones políticas. En ese entonces, se entendía que la corrupción de funcionarios de alto rango sería beneficiosa para el desarrollo económico y la modernización política. Luego del escándalo del Watergate, cuando se descubrió que la corrupción en países en desarrollo podría también diseminarse en los países desarrollados, tales visiones se tornaron insostenibles, creando una demanda de un enfoque más técnico de la corrupción.

3.2. ***Teorías Económicas de la Corrupción***

Los avances de la teoría económica neoclásica durante la segunda mitad del siglo pasado fueron instrumentales al desarrollo de un enfoque más técnico de la corrupción. La teoría de la regulación argumentaba que la corrupción sería un mecanismo para imponer barreras burocráticas a otros competidores, reduciendo la eficiencia.[25] Esto también llevó a la conclusión

---

[23] *See* Joseph S. Nye, *Corruption and Political Development: a Cost-Benefit Analysis*, 61 AMERICAN POLITICAL SCIENCE REVIEW 417-427 (1967).
[24] Assuming that, in poor countries, there would be no other source of initial capital formation than corruption.
[25] George Joseph Stigler. *The citizen and the State: essays on regulation*. Chicago: University of Chicago Press, 1975.

de que los funcionarios deben tener incentivos para ser honestos.[26] La corrupción dependería de la magnitud de los posibles beneficios a los particulares bajo control de los funcionarios. El costo de la corrupción consistiría en la probabilidad de ser atrapado por la probabilidad de ser condenado por el castigo impuesto.[27] Si los costos son menores que los beneficios que el funcionario puede proveer a una tercera persona o sí mismo, existe una oportunidad para la corrupción.

Basado en tal enfoque, sería razonable concluir que es posible combatir la corrupción reduciendo el poder en manos de los funcionarios públicos e incrementando las penalidades. Tal como discutí más arriba, la idea de que transferir poder desde el poder ejecutivo al sector privado o agencias independientes reduciría oportunidades de *rent-seeking* y corrupción era común durante la transición económica en los noventa. Asimismo, dicha teoría podría justificar el argumento de que la transferencia de poder desde el ejecutivo al Congreso reduciría la corrupción porque dispersaría el poder y haría muy costoso corromper a la mayoría de los legisladores. Sin embargo, la aplicación de la teoría de la organización industrial al análisis de la corrupción también demostró que la descentralización de poder podría ser perjudicial porque torna a la corrupción impredecible.[28] Además, incluso bajo la teoría económica de la corrupción, se entendió que "las oportunidades para la corrupción permanecen altas si los burócratas y los legisladores pueden coludir en una estrategia común, a pesar de la existencia de un sistema institucionalizado de pesos y contrapesos".[29] Asimismo, el incremento de penalidades no sería una solución. Las leyes anticorrupción en América Latina han sido ampliamente utilizadas como

---

[26] Gary Becker and George J. Stigler. *Law Enforcement, Malfeasance, and the Compensation of Enforcers*, 3 JOURNAL OF LEGAL STUDIES, 1-19 (1974).
[27] Susan Rose-Ackerman, *The Political Economy of Corruption*, in CORRUPTION AND THE GLOBAL ECONOMY 40 (Kimberly Ann Elliot, Ed., Institute for International Economics, 1997).
[28] *See* Shleifer and Vishny, supra note 12.
[29] *See* Susan Rose-Ackerman, CORRUPTION: A STUDY IN POLITICAL ECONOMY 212 (Academic Press, 1978).

armas para deslegitimar a los grupos de oposición política o para desestabilizar gobiernos, y a la vez han incrementado la percepción de corrupción en vez de reducirla.

3.3. *Teoría de la Equidad sobre la Corrupción*

Recientemente, los esfuerzos anticorrupción se han tornado prioritarios para las organizaciones multilaterales. Dos nuevos enfoques sobre la cuestión habrían influenciado esta transformación de la corrupción como un tema tabú en una de las estrategias de desarrollo más importantes. Primero, se ha descubierto que la percepción de la corrupción reduce la inversión debido a que los inversores internacionales preferirían hacer negocios en países con menores riesgos.[30] En segundo lugar, se hizo claro que la corrupción tiene efectos impositivos en los inversores internacionales, transfiriendo parte de la tasa de retorno sobre las inversiones a los funcionarios públicos locales sin la contrapartida de mejores servicios públicos.[31] Por estas razones, los esfuerzos anticorrupción han ganado un nivel de apoyo del que nunca habían gozado con anterioridad. Sin embargo, el éxito de tales esfuerzos ha sido limitado. [32] Mi argumento es que estos esfuerzos han sido inadecuados debido a su enfoque formalista de la corrupción, concentrados en la adopción de leyes anticorrupción con escasa consideración de las causas estructurales de la corrupción. Particularmente en América Latina, estos enfoques formalistas han sido incapaces de reducir la percepción de corrupción.[33] La mayoría de los países tiene leyes

---

[30] *See* Paolo Mauro, *Corruption and Growth*, 110 QUARTERLY JOURNAL OF ECONOMICS, 681, 686 (1995).

[31] *See* Shang-Jin Wei, *How Taxing is Corruption on International Investors*, 82 THE REVIEW OF ECONOMICS AND STATISTICS 1, 8 (2000).

[32] As an example of such formalization efforts, see reports regarding the 1997 OECD Convention on Combating Bribery of Foreign Public Official on Transnational Business Transaction. *See* OECD Staff, THE OECD ANTI-BRIBERY CONVENTION: DOES IT WORK? (OECD, 2006) available at http://www.oecd.org/dataoecd/43/8/34107314.pdf.

[33] At this point it is impossible to disentangle real corruption from perception of corruption. I argued that perception of corruption has a disruptive effect independent of the existence or not of corruption. It is also true that there is no better measure of reduction of real corruption than the reduction on the perception of corruption. For the purpose of this paper, the fact that formalist approaches to corruption did not reduce perception of corruption is a sufficient argument once I am mainly concerned with perception, not real corruption.

anticorrupción. Sin embargo, la ejecución selectiva de las leyes sobre corrupción, generalmente focalizadas en los partidos de oposición, ha hecho poco para incrementar la legitimidad de las instituciones políticas. Un argumento alternativo, el que creo es particularmente relevante en el caso de América Latina, sería que la percepción de corrupción está correlacionada con la desigualdad económica y que ambas están atrapadas en un círculo vicioso en que la desigualdad económica incrementa la corrupción y la corrupción incrementa la desigualdad.[34] Otras teorías ya han dado cuenta del hecho obvio de que la corrupción tiene consecuencias distributivas negativas. La corrupción a través del robo desvía recursos públicos, reduciendo la capacidad del gobierno de invertir, y la corrupción a través del soborno, beneficia a ciertos grupos poderosos a expensas de la mayoría de la población.[35] Sin embargo, otra conclusión casi obvia es que la desigualdad en la distribución de la riqueza también estimula la corrupción, ya que los más ricos usarán sus recursos económicos para proteger sus privilegios. De este modo, el círculo es extremadamente difícil de quebrar si los esfuerzos anticorrupción no se dirigen también a la distribución de poder político y económico.

Otros análisis, siguiendo este camino, también identificaron una fuerte correlación entre la percepción de corrupción y las medidas de desigualdad por ingreso basadas en el Índice GINI. Un enfoque interesante era el control de los niveles de protección de la propiedad privada, considerándolo como un catalizador para la institucionalización. Demostró que, en sociedades en las que hay una protección fuerte de la propiedad privada, el efecto de la desigualdad económica

---

[34] *See* Appendix I. Correlating the Corruption Perception Index from Transparency International for 1997 with the GINI Index in the WIDER database for 1997 for 43 countries, I found a strong negative correlation between both indexes (-.51) demonstrating that inequality is a good predictor of a high perception of corruption. *See* Carlos Portugal Gouvêa, THE THIRD BANK OF THE RIVER: DEMOCRACY AND ITS CORRUPTION IN LATIN AMERICA (May 2004) available at the Harvard Law School Library. For similar results with different databases and a broader sample of countries, see Edward Glaeser, Jose Scheinkman, and Andrei Shleifer, *The Injustice of Inequality*, 50 Journal of Monetary Economics 199 (2003).

[35] *See* Rose-Ackerman, *supra* note 22, at 33 ("Corruption also tends to distort the allocation of economic benefits, favoring the haves over the have-nots and leading to a less equitable income distribution.")

en la corrupción es menor.[36] En general, argumentaría que en el largo plazo, la desigualdad estimula la corrupción aún en países con instituciones bien establecidas. La corrupción, o más propiamente, la percepción de corrupción está firmemente conectada con sentido más amplio de justicia en la sociedad. Cuando el gobierno implementa políticas que perjudican a una mayoría de grupos sociales desaventajados para beneficio de la minoría más pudiente, reduce la legitimidad del gobierno e incrementa la percepción de corrupción. Una percepción de corrupción más alta por sí misma, no importa cuán correlacionada con la corrupción real, tiene un efecto disruptivo en la sociedad. Incrementa la percepción del riesgo y reduce la inversión. Disminuye la confianza entre extranjeros, reduciendo las oportunidades para los negocios y distorsionando la asignación general de recursos. Incrementa la percepción de impunidad, estimulando la corrupción a través de la reducción de los riesgos percibidos relacionados con el involucramiento en actos de soborno y robo de fondos públicos. Por estas razones, los efectos a largo plazo de la alta desigualdad económica en la corrupción no deberían ser subestimados, aún en sociedades ricas con burocracias eficientes y bien estructuradas.

América Latina es caracterizada por la debilidad de sus instituciones, como resultado de su modelo colonizador en el que los poderes político y económico estaban generalmente concentrados en las mismas manos. Dicho sistema político, que no distinguía suficientemente entre recursos públicos y privados, puede ser descrito como patrimonialista.[37] El círculo vicioso entre corrupción y desigualdad que he descrito anteriormente no es más que una descripción moderna del patrimonialismo. El patrimonialismo fue originalmente descrito como una característica de las sociedades pre-modernas y medievales en las que no era posible diferenciar

---

[36] *See* Edward Glaeser, Jose Scheinkman, and Andrei Shleifer, *supra* note 34.

[37] For an example of the evolution of patrimonialism in Latin America, and its relation with colonialism, concentration of land, and slavery, s*ee* Raymundo Faoro, OS DONOS DO PODER: A FORMAÇÃO DO PATRONATO POLÍTICO BRASILEIRO (Globo, 1975).

entre las pertenencias de los señores y aquellas del estado. Tales características del patrimonialismo desaparecerían con la modernización. La industrialización requeriría burocracias eficientes y las reglas formales separarían los intereses públicos y los privados.[38] Las sociedades latinoamericanas contemporáneas han probado que el patrimonialismo sobreviviría a la modernización. Las burocracias y los sistemas legales modernos pueden operar para beneficiar a unos pocos, permitiendo transformaciones constantes de poder económico en poder político. Combatir la corrupción en la región requiere más que formalismo legal. Requiere mecanismos eficientes para distribuir poder político y económico.

[38] *See* Max Weber, ECONOMY AND SOCIETY 956-1005 (Bedminster Press, 1968).

4. Transiciones políticas y económicas en América Latina

4.1. *Teoría del Pacto de las Elites y Transiciones Políticas*

El estudio de la transición desde el autoritarismo da lugar a un nuevo enfoque de la teoría de la democracia, que se focaliza en los valores de las elites y que sugiere que los comportamientos colectivos fueron secundarios en el proceso de democratización.[39] Explicaré brevemente los aspectos de esta teoría relacionada con las transiciones políticas y económicas en América Latina en los 1980s y 1990s, y las consecuencias de la consolidación de lo que se llamó "democracia delegativa". Las falencias de esta transición se encuentran en el centro de las dificultades presentes para combatir la corrupción y reducir la desigualdad en el ingreso en la región. Entre tales falencias, el mantenimiento de mecanismos que sostienen la "supremacía del ejecutivo" es probablemente uno de los ejemplos más claros.

El argumento principal de esta teoría era que la transición debería haber estado basada en una serie de pactos entre las elites. Se reconocía que tales pactos no eran democráticos debido a que su objetivo sería mantener a los mismos grupos políticos en el poder. Sin embargo, asumían que tales pactos abrirían oportunidades para obtener resultados más democráticos en el futuro. La transición constaría de tres momentos: (i) un momento militar; (ii) un momento político; y (iii) un momento económico.[40] El momento militar ocurriría cuando las dictaduras se tornaran más blandas o "civilizadas" a través de pactos entre los militares y las elites políticas. Dichos pactos no serían sustentables en el largo plazo, creando una oportunidad para nuevos pactos entre las elites políticas, excluyendo a los militares. En este momento político, se formaría otro pacto para

---

[39] *See* Barry Weingast, *The Political Foundations of Democracy and the Rule of Law*, 91 AMERICAN POLITICAL SCIENCE REVIEW 245, 245 (1997).
[40] *See* Guilhermo O'Donnell and Philippe Schmitter, TRANSITIONS FROM AUTHORITARIAN RULE 37-47 (The John Hopkins University Press, 1986).

organizar el sistema electoral, el financiamiento de los partidos, la delimitación de los distritos electorales, diseñar mecanismos para distribuir cargos políticos y el presupuesto y para negociar conflictos emergentes del pacto mismo. Se esperaba que tales pactos "harían posible sólo transformaciones graduales y marginales respecto de las groseras desigualdades sociales y económicas".[41] Por esta razón, el momento económico sería necesario para resolver aquellas cuestiones. Dichas teorías admitían otra limitación de los pactos políticos: generan desencanto entre los grupos que luchan por la democratización, particularmente respecto de aquellos que no pertenecen a las elites políticas tradicionales.

Analizando esta teoría dos décadas más tarde, es posible argumentar que tales limitaciones impidieron la realización de un proceso significativo de democratización de modo más fuerte que lo esperado. Además, el desencanto no debe ser considerado como un mero efecto colateral. Era un resultado directo del modo en que tales pactos fueron presentados a la sociedad. A pesar del hecho de que los pactos fueron implementados por las elites para su propio beneficio, fueron presentados al público como un acuerdo social amplio que incorporaba los intereses de diversos grupos, incluyendo los grupos desaventajados. La debilidad institucional general en América Latina fue utilizada para asegurar que ciertas partes de este acuerdo social amplio no serían apoyadas. Muchos derechos, principalmente derechos sociales y económicos fueron reconocidos pero nunca implementados. Sin embargo, trajeron legitimidad a los pactos transicionales, consolidados o no en nuevas constituciones. Al mismo tiempo, las elites políticas que orientaron el sistema político y electoral para su propio beneficio, tomaron control de los mecanismos centrales para cambiar las reglas para distribuir poder político, a saber, los medios para una reforma constitucional. El desencanto gradualmente se transformó en desconfianza, particularmente entre grupos desaventajados.

---

[41] *Ibid.*, at 44.

Debido al fracaso de tales teorías para llevar a los países latinoamericanos a una plena "democratización", se desarrolló una nueva definición de democracia para justificar las falencias de la teoría de los pactos de las elites. El argumento era que los gobiernos latinoamericanos ejemplificarían "democracias delegativas" en las que el pueblo transferiría su poder a los presidentes los que devendrían en guardianes de la nación, por oposición a los modelos tradicionales de democracia representativa en los que el pueblo mantiene en reserva una cuota de poder para controlar a sus representantes.[42] Esta estructura claramente se asemeja a los regímenes autoritarios a los que sucedieron, fundamentalmente porque muchos mecanismos institucionales fueron mantenidos, como la autoridad presidencial para legislar. Debido al bajo nivel de capacidad de respuesta del sistema, prefiero referirme a tales estructuras como "supremacía del ejecutivo" en vez de llamarlas "democracias delegativas". El carácter democrático de tales sistemas depende más de la existencia de frenos efectivos sobre la autoridad del ejecutivo que de la existencia de elecciones competitivas y otros elementos formales del proceso democrático.

4.2. ***La Teoría del Pacto de las Elites y las Transiciones Económicas***

El momento económico de la transición, el cual fue imaginado solamente como un amplio proceso de liberalización, obtuvo una forma estructurada hacia finales de los ochenta, consolidándose en lo que se llamó el "Consenso de Washington".[43] Tales políticas se pueden resumir en (1) reducción del déficit fiscal; (2) reforma impositiva; (3) liberalización financiera;

---

[42] *See* Guillermo O'Donnell, *Delegative Democracy*, 171 Kellog Institute Working Papers (January 1992).
[43] *See* John Williamson, *What Washington Means by Policy Reform, in* LATIN AMERICAN ADJUSTMENT: HOW MUCH HAS HAPPENED? (John Williamson ed., Institute for International Economics, 1990).

(4) tipos de cambio liberalizados; (5) liberalización comercial; (6) liberalización de la inversión extranjera directa; (7) privatización; y (8) desregulación.[44]

Tales reformas fueron altamente impopulares, particularmente debido a sus efectos distributivos negativos.[45] Necesitaron de una teoría política para guiar y justificar su implementación. Dicha teoría puede ser descripta como la teoría de la "píldora amarga".[46] Dicha teoría proponía que sería mejor implementar todas las reformas al mismo tiempo y sufrir las consecuencias de una vez, recuperando el camino hacia el desarrollo económico cuanto antes. La otra opción sería implementar las reformas gradualmente y dispersar los efectos de la transición a través de los años, lo que demoraría los beneficios de la integración de la economía global.[47]

Hay dos razones prácticas que justificarían un enfoque tan radical. En primer lugar, la idea de que una vez implementadas dichas reformas se tornarían irreversibles. En segundo lugar, la esperanza de que tales reformas podrían ser implementadas durante el mandato de un presidente colaborativo, evitando posibles retrocesos causados por la elección de grupos opositores.[48] El modelo descrito como "democracia delegativa" resulto útil para esta tarea.[49]

---

[44] *Id.* at 324. The original proposition also included redirection of public expenditures towards improving income distribution and policies to reduce informal economy. However, such policies were not implemented in the region in the first moment in conjunction with the other economic liberalization reforms.

[45] All policies had indirect redistributive effects, resulting from increases on unemployment, lower social investment by the government; or increases in prices of public utilities. Maybe the most direct redistributive effect resulted from tax reforms. Most reforms in the region were direct towards reduction on income taxes and increases in consumption taxes, with a clear regressive character. *See* Samuel A. Morley, *Distribution and Growth in Latin America*, 66 Trade and Macroeconomics Division Discussion Paper (International Food Policy Research Center, 2001).

[46] Also called "shock therapy" by economists, in similar contexts.

[47] *See* ADAM PRZEWORSKI, DEMOCRACY AND THE MARKET: POLITICAL AND ECONOMIC REFORMS IN EASTERN EUROPE AND LATIN AMERICA 163 (Cambridge University Press 1991).

[48] As described by the OECD at the time, "while a gradualist approach may cause lesser social tensions, a long period of moderate reforms entails the danger that both reformers and the population will 'become tired of reforms', as they do not seem to bring visible changes. Also during long period reforms various anti-reform and other lobbies may mobilize their forces and gradually strangle the reform process". Organization for Economic Co-operation and Development, TRANSITION FROM THE COMMAND TO MARKET ECONOMY 9 (OECD, 1990).

[49] As described by O'Donnell, the technicians implementing economic reforms "must be politically protected by the President against the manifold resistances of society. (…) The President [then] isolates himself from most existing political institutions and organized interests, and bears sole responsibility for the successes and failures of "his" policies. [Popular opposition to reforms] further increases the political isolation of the President, his difficulties in

Mi argumento es que dichos enfoques teóricos evaluaron incorrectamente los costos de tales reformas para los grupos desaventajados y sobreestimaron la capacidad política de tales grupos para oponerse a esas políticas. Los costos fueron imaginados sólo en términos de menor crecimiento económico. Sin embargo, el menor crecimiento económico junto con incrementos en la desigualdad económica generó disrupciones sociales cuyos costos aún no han sido justificados. Quizás los costos de la "píldora amarga" alcanzaron un "punto de inflexión" en el que los niveles de degradación institucional, violencia social, falta de confianza en el gobierno y corrupción dificultaran la recuperación de esos países por un período mucho más largo.[50] Esto es lo que un sistema político con capacidad de respuesta hubiera debido evitar. Pero tal sistema no existía. En cambio, "la democracia deliberativa" protegió a los funcionarios en ejercicio y evitó que se enfrentaran a la reacción de grupos ya sin poder perjudicados por las reformas, mientras mantuvo su permeabilidad a la influencia de las elites económicas.

5. Potestad del Ejecutivo para Legislar en América Latina

La potestad constitucional del presidente para legislar por decreto se transformó en una característica de la política latinoamericana luego de la transición desde el autoritarismo. Su "constitucionalización" fue requerida para implementar reformas económicas debido a la creencia de que los parlamentos no actuarían con la suficiente rapidez y carecerían de las

---

forming a stable coalition in Congress, and his propensity to sidestep, ignore, and/or corrupt those other institutions." *See See* Guillermo O'Donnell, *Delegative Democracy*, 171 Kellog Institute Working Papers (January 1992).

[50] This would also explain why Latin American countries have been growing at rates much lower than other developing countries in the last decade and most countries still grow at rates lower even than those of developed Countries. *See* Comisión Económica para América Latina y el Caribe, BALANCE PRELIMINAR DE LAS ECONOMÍAS DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL, 2006).

herramientas técnicas necesarias para combatir las crisis financieras. El caos generado por la hiperinflación y el colapso financiero de los gobiernos en los ochenta justificaron un uso agresivo de los poderes constitucionales por los presidentes. No hay mejor ejemplo de tal agresividad que el primer intento de implementar una "terapia de shock" en América Latina y en el mundo. En agosto de 1985, el presidente boliviano Víctor Paz Estenssoro emitió el Decreto 21060. El decreto, que constaba de 170 artículos, liberalizaba los tipos de cambio y las inversiones extranjeras, reducía los aranceles dramáticamente, liberalizaba las regulaciones laborales, eliminaba el control de precios, demandaba reformas impositivas y creaba reglas para reducir el gasto público.[51] Alrededor de veinte años más tarde, Evo Morales fue elegido presidente de Bolivia, luego de una revuelta social significativa[52] que abogaba por la gradual revocación del Decreto 21060. Más allá de los méritos de las políticas implementadas por el Decreto 21060, siempre será un ejemplo extremo del uso de la autoridad ejecutiva para legislar, presionando sobre los límites de los poderes constitucionales del presidente.[53] Previo a brindar más ejemplos y análisis sobre el uso de la potestad del ejecutivo para legislar en América Latina, describiré algunos modelos diferentes de tal mecanismo

Existen cuatro modelos principales de la autoridad presidencial para legislar: (i) autoridad ejecutiva para gobernar por decreto; (ii) autoridad delegada por el Congreso para legislar; (iii) poder de veto; (iv) poder de definir la agenda. Mi principal preocupación es respecto de las dos formas más extremas, en las que el poder de legislar es ejercido directamente por el ejecutivo.

---

[51] *See* Bolívia, Decreto Supremo No. 21060 (August 29, 1985), available at servdmzw.sbef.gov.bo/circular/leyes/DS21060.pdf

[52] In October 17, 2003, President Gonzalo Sánchez de Lozada resigned under the pressure of intense public demonstration and protests. Sánchez de Lozada was the minister of planning in Estenssoro's government and drafted Decree 21060. His vice-president, Carlos Mesa, assumed the presidency and was forced to resign in June 6, 2005. To avoid a civil war, new election were called for December 18, 2005.

[53] Article 96 of the 1967 Constitution of Bolivia gives the following authority to the President: "ejecutar y hacer cumplir las leyes, expidiendo los decretos y ordenes convenientes, sin definir privativamente derechos, alterar los definidos por la ley ni contrariar sus disposiciones, guardando las restricciones consignadas en esta Constitución." Decree 21060 is an example of a very broad interpretation of this article.

Formas indirectas como los poderes de veto y definición de la agenda no serán discutidas en profundidad en este ensayo. Sin embargo, habría mecanismos de ejercicio de la supremacía del ejecutivo, particularmente cuando el presidente puede emitir vetos parciales y el Congreso tiene que superar umbrales altos para revertirlos o en casos en los que los presidentes tienen poderes ilimitados para introducir nuevas leyes en el Congreso con prioridad en la votación, dando a aquellos el poder de bloquear la agenda de la rama legislativa.

El poder ejecutivo para gobernar por decreto consta de tres categorías principales: (i) poder de emitir decretos administrativos; (ii) poder legislativo permanente; (iii) poder legislativo temporal. Los decretos administrativos son aquellos que tienen status jerárquico inferior a la legislación regular.[54] En países en los que el poder judicial no es fuerte, tal autoridad puede ser fácilmente superada, creando una autoridad supra-constitucional para legislar. Los decretos legislativos permanentes serían aquellos que tienen status legislativo permanente, inmediatamente o luego de cierto período de tiempo limitado. Un ejemplo de este último sería el "decreto-ley" ecuatoriano, descrito en los artículos 155 y 156 de la Constitución de 1998. El presidente puede introducir leyes respecto de cuestiones económicas urgentes y si el Congreso no vota tales leyes en 30 días, el presidente tiene el poder de sancionarlas. Un ejemplo del primero sería el modelo de la Constitución peruana de 1993 que otorga al presidente el poder de emitir decretos en materia económica y financiera que tienen efecto inmediato. Los decretos legislativos temporarios serían aquellos que tienen efecto inmediato pero que requieren por ejemplo, de la aprobación del Congreso luego de cierto período de tiempo para transformarse en

[54] Another model of decree power exercised many times in Latin America might be described as supra-constitutional decree power. Many decrees had no constitutional grounding and were implemented based on the prestige of the president and in the mist of economic crises and institutional disarrangement. I will not discuss such model here because it would demand a more detailed evaluation of individual decrees and specific constitutional systems. *See* John M. Carey and Matthew Soberg Shugart, *Calling Out the Tanks or Filing Out the Forms?, in* EXECUTIVE DECREE AUTHORITY 1-29, 14 (John M. Carey and Matthew Soberg Shugart, Eds., Cambridge University Press, 1998).

leyes permanentes. Tal es el caso de las "medidas provisionales" brasileras de artículo 62 de la Constitución de 1998 y los "decretos de necesidad y urgencia" argentinos del artículo 99 de la Constitución de 1994.

Las constituciones latinoamericanas presentan ejemplos del poder del presidente de emitir decretos presidenciales de todo tipo. Una similitud histórica es que tales instrumentos estuvieron íntimamente relacionados con las crisis económicas de los ochenta. El público demandaba que el ejecutivo reaccionara rápidamente frente a la hiperinflación y el desempleo masivo. Como resultado, muchas nuevas Constituciones, que supuestamente representaban la transición desde el autoritarismo, también mantuvieron o expandieron mecanismos de autoridad legislativa en el ejecutivo. Incluso en aquellos países en los que tales mecanismos no estaban restringidos a las políticas económicas, los decretos fueron usados abrumadoramente para implementar reformas económicas. Brasil representa un caso extremo. Entre 1989 y 1997, alrededor del 86% de todas las "medidas provisionales" estuvieron relacionadas con la política económica.[55] En Argentina la mayoría de los "decretos de necesidad y urgencia" también estuvieron relacionados con planes de estabilización y reformas de mercado. Particularmente, antes de que dichos mecanismos hubieran sido regulados por la Constitución de 1994, tales decretos fueron el resultado de la delegación por el Congreso, como es el caso de las leyes de 1989 de Emergencia Administrativa y de Emergencia Económica. Dichas leyes dieron al presidente amplios poderes para regular las privatizaciones, el comercio y la liberalización financiera, la desregulación monetaria y las reformas fiscal e impositiva. Durante la primera presidencia de Carlos Menem, de 1989 a 1995, alrededor del 58% de toda la actividad legislativa

[55] *See* Argelina Figueiredo and Fernando Limongi, *Presidential Power, Legislative Organization, and Partu Behavior in the Legislature*, 32 COMPARATIVE POLITICS 115, 146 (2000).

se originó en “decretos de necesidad y urgencia” [56], clara ilustración de la supremacía del ejecutivo.

En el contexto de este ensayo, el poder del ejecutivo para legislar tiene tres problemas. Primero, genera desequilibrios entre los poderes. El segundo problema, más directamente relacionado con las principales preocupaciones de este ensayo es que, teóricamente, una autoridad amplia en el ejecutivo para gobernar por decreto incrementa la posibilidad de corrupción ya que el presidente puede negociar libremente oportunidades de *rent-seeking.* Sin embargo, en mi opinión, el peor efecto es que incrementa la percepción de corrupción. Le facilita al gobierno la implementación de políticas que tienen efectos distributivos negativos debido a que el presidente no tiene que lidiar con partidos opositores e intereses de grupo que representan a aquellos que sufren los efectos perjudiciales de las reformas. Aún si no hay corrupción real, los efectos distributivos negativos de tales políticas, junto con sus mecanismos autocráticos de implementación, incrementa el sentido de inequidad y desconfianza en la sociedad, aumentando también la percepción de corrupción. Tal como fue argumentado previamente, considerando que la percepción de corrupción y la desigualdad en el ingreso están correlacionadas, el hecho de preservar la autoridad presidencial para legislar sólo nutre el círculo vicioso. No obstante, transferir poder del presidente al Congreso únicamente no ayudaría a reducir la percepción de corrupción o prevenir la implementación de políticas regresivas. Los mecanismos deben estar dirigidos hacia la real distribución de poder político, no solamente hacia la transferencia de poder entre las elites políticas.

---

[56] *See* Gabriel L. Negretto, *Government Capacities and Policy Making by Decree in Latin America: The Cases of Brazil and Argentina*, 37 COMPARATIVE POLITICAL STUDIES 531, 553 (2004).

6. Combatiendo la Corrupción y la Desigualdad a través de la Limitación a bla Autoridad Presidencial

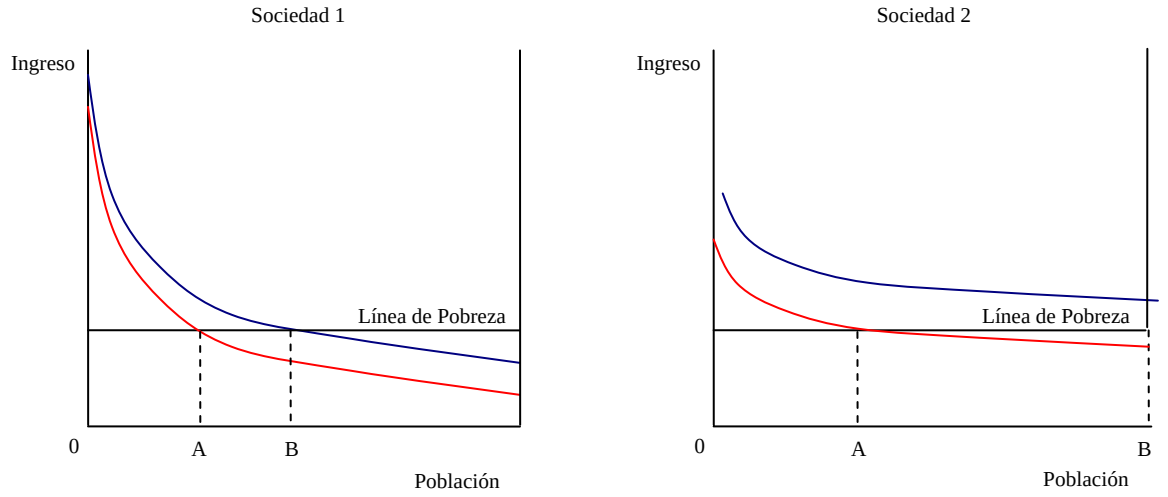
En las secciones previas de este ensayo, he presentado cuatro argumentos. Primero, que "la supremacía del ejecutivo" en América Latina es el resultado de una debilidad institucional generalizada relacionada con su estructura de colonización y no con una tendencia cultural al autoritarismo y tolerancia a la corrupción. Esclavitud, violencia y concentración extrema de poder político tienen más que ver con la debilidad institucional que con los "valores latinoamericanos". Es una cuestión de cambiar estructuras políticas y económicas más que de cambiar la cultura.

Esta alegación es respaldada por mi segundo argumento según el cual la percepción de corrupción se encuentra correlacionada con la desigualdad económica debido a que la distribución estructural de poder es estadísticamente más significativa que los valores. Un tercer argumento es que la estructura política de la "supremacía del ejecutivo" o "democracia delegativa" para los más optimistas, mantiene muchas características del autoritarismo, siendo la principal entre ellas, la autoridad amplia del ejecutivo para legislar. Mi cuarto argumento es que el uso de la autoridad del ejecutivo para emitir decretos con el propósito de combatir crisis económicas e implementar reformas liberalizadoras debilitaron las instituciones políticas aún más, incrementando la desigualdad económica y la percepción de corrupción e injusticia. Como conclusión, describiré por qué esta situación es peligrosa en sociedades tan desiguales como las latinoamericanas. También propondré una dirección para las reformas.

6.1. *Desigualdad en el Ingreso y Tolerancia Política a Reformas Económicas Injustas*

En sociedades altamente desiguales, se deben establecer controles a la capacidad de los gobiernos para implementar políticas y nueva legislación con posibles efectos distributivos negativos. Dichas sociedades deben diseñar nuevos arreglos institucionales a través de los cuales grupos con acceso limitado al poder económico puedan compensar esta asimetría a través del uso de poder político. De otra manera, hay un riesgo alto de que los gobiernos implementen políticas que incrementen la desigualdad, considerando su escasa oposición política. Presentaré una versión gráfica del argumento para hacerlo más claro.

Tolerancia política a políticas injustas



El gráfico describe la distribución del ingreso en dos sociedades diferentes. La Sociedad 1 es altamente desigual y la Sociedad 2 tiene una distribución del ingreso más equitativa. El objetivo de este gráfico es demostrar como la distribución del ingreso impactaría en la tolerancia hacia políticas económicas y financieras injustas.[57] Este modelo debe ser interpretado a la luz de

[57] In this model, the concept of unfairness is derived from Rawl's second principle of justice. One formulation of the principle is that "social and economic inequalities are to be arranged so that they are both (a) to the greatest expected benefit of the least advantaged and (b) attached to offices and positions open for all under conditions of fair

teorías de transición política que asumen que las reformas económicas tendrían un impacto negativo en el ingreso por un tiempo, el cual sería compensado por altos niveles de crecimiento económico en el futuro.[58] Este modelo describe una situación en la que dicha pérdida es distribuida de forma pareja en la sociedad. Todos perderían la misma cantidad de ingreso. Este efecto es claramente regresivo e incrementaría la desigualdad en la sociedad a pesar del hecho de que la curva de distribución sería la misma y todos los miembros incurrirían en pérdidas iguales. La esperanza es que el crecimiento económico futuro generaría el efecto opuesto ("una marea creciente levanta todos los botes") reduciendo la desigualdad económica.

Sin embargo, hay una injusticia escondida en este proceso. Reside en el hecho de que la pérdida del ingreso es irrelevante para el estrato más rico de la sociedad en tanto para el estrato más bajo implica que deberá sufrir privaciones extremas. El estrato más pobre deberá soportar pérdidas permanentes, como la disminución de la expectativa de vida, daños a la salud, exposición a la violencia y déficits educativos. Una mera recuperación en el ingreso en el futuro no compensaría aquellas perdidas. De hecho, aquellos que sufran privaciones tendrán una pérdida permanente en la igualdad de oportunidades. Por tanto, las políticas que fuerzan a parte de la población a sufrir privaciones extremas deben ser consideradas injustas si no son acompañadas por políticas compensatorias.

Además, en sociedades con altos niveles de desigualdad en el ingreso, como la Sociedad 1, las pérdidas en el ingreso sólo conducen a un porcentaje pequeño de la población bajo la línea de pobreza. Por lo tanto, las políticas que crean privaciones enfrentan escasa oposición política. Podría argumentarse que la reacción política vendrá cuando se obtenga una masa crítica. Sin

---

equality of opportunity". *See* John Rawls, A THEORY OF JUSTICE: REVISED EDITION 72 (Harvard University Press, 1999).

[58] The red line represents the distribution of income before reforms. The blue line demonstrates the distribution after reforms.

embargo, el carácter incremental de las pérdidas llevaría a un tipo de reacción diferente: el silencioso proceso de fragmentación social basado en la violencia, la desconfianza y el desencanto. A la inversa, en sociedades más equitativas como la Sociedad 2, políticas similares conducirían a un porcentaje mayor de la población debajo de la línea de pobreza. Suponiendo que ambas sociedades tienen ingresos brutos domésticos similares, resultando también en crecimientos perceptivos negativos y pérdidas en el total del ingreso, es fácil percibir que la protesta popular en sociedades más equitativas sería mucho más intensa porque un porcentaje mayor de la población sería conducida a la privación, aún cuando los porcentajes finales de personas bajo la línea de pobreza fueran similares.[59]

Asimismo, en sociedades más equitativas la reacción tomaría la forma de manifestaciones públicas y presión política que podrían aminorar la implementación de tales políticas o demandar compensaciones por la privación extrema. En sociedades desiguales, la reacción frente a la injusticia toma la forma de desconfianza en las instituciones políticas, basada en la percepción generalizada de corrupción y la tendencia creciente a un menor cumplimiento de las reglas. En sociedades equitativas, se alcanza el punto de inflexión cuando hay manifestaciones públicas. En sociedades desiguales, el punto de inflexión es difícil de identificar y cuando se lo alcanza, ya es demasiado tarde para aminorar o revertir las políticas.

[59] This conclusion is based on the assumption that poverty also means powerlessness and deprivation of political rights. For this reason, increases on poverty levels do not generate the same level of political opposition from those already in poverty than from newcomers. *See* World Bank, WORLD DEVELOPMENT REPORT: ATTACKING POVERTY 3 (The World Bank, 2001) ("poor people are active agents in their lives, but are often powerless to influence the social and economic factors that determine their well-being").

6.2. *Limitando la Autoridad Presidencial para Implementar Políticas Económicas Injustas*

Tal como ha sido discutido en la sección previa, la autoridad del ejecutivo para legislar es, en los sistemas constitucionales latinoamericanos, la principal posible fuente de políticas económicas injustas. Es además un mecanismo poderoso para alimentar el círculo vicioso de la percepción de corrupción y desigualdad en el ingreso. A fin de prevenir tales efectos, los sistemas constitucionales latinoamericanos deberían incorporar frenos a la autoridad del ejecutivo para legislar en materia de política económica. De la discusión previa, fue posible concluir que las reformas para fortalecer a los partidos políticos, transferir autoridad legislativa del ejecutivo al Congreso e incorporar mecanismos formales para combatir la corrupción, como el incremento de sanciones, sólo pueden resultar exitosas si son articuladas con reformas que distribuyan poder político a los grupos desaventajados.

Mi propuesta es requerir que cada decreto o proyecto de ley relacionado con políticas económicas y financieras emitido por el presidente debe incluir un análisis de costo-beneficio enfocándose en los resultados distributivos. Cada departamento que presente una propuesta legislativa sería responsable de preparar un análisis costo-beneficio en términos distributivos. Estos estudios serían luego presentados a un "Consejo de Desarrollo Social y Económico" que aprobaría o no tales evaluaciones. Este proceso llevado adelante por el Consejo, debería incluir audiencias públicas y análisis realizados por consultores independientes.

El objetivo de tal mecanismo es reducir la asimetría de información entre el poder ejecutivo y los grupos que soportarían los costos de las reformas, particularmente los grupos desaventajados que arriesgan sufrir alguna forma de privación como resultado de las reformas económicas. El presidente debería exponer los posibles costos inherentes a las políticas económicas y financieras e identificar ganadores y perdedores. No sólo reduciría asimetrías de

información, sino que además incrementaría la transparencia en tanto los grupos beneficiarios directos de las reformas deberían demostrar cómo tales beneficios serían ventajosos para la sociedad como un todo. El análisis distributivo también representaría un pacto social en el que el gobierno presentaría una evaluación de las eficiencias creadas por las reformas, sus costos, beneficios y posibles compensaciones para los grupos perjudicados. Análisis distributivos equivocados también deberían ser sometidos a escrutinio en el futuro, creando frenos a las actividades gubernamentales basadas en pronósticos que revelaran posibles ganadores y perdedores.

Otro beneficio de dicho mecanismo sería aminorar el proceso de reformas económicas. Muchos análisis económicos recientes demostraron que hay una virtud interna en las reformas graduales. No sólo son más democráticas, dando a los grupos disidentes una oportunidad para presentar políticas alternativas, sino también resultan más propensas a generar crecimiento económico sustentable debido a que dichas políticas están basadas usualmente en pactos sociales más amplios.[60] Las políticas económicas implementadas con un apoyo popular débil llevaría a retrocesos, creando muchos costos innecesarios para países pobres con limitados recursos.

Requerir análisis distributivos también sería beneficioso por sí mismo. Algunos gobiernos posiblemente ya apliquen análisis distributivos a la mayoría de sus políticas. Sin embargo, es más probable que la mayoría de los funcionarios en ejercicio simplemente no soliciten análisis distributivos comprensivos mientras evalúan políticas económicas. Como fuera discutido previamente, la implementación de reformas económicas sin la debida consideración sobre sus consecuencias distributivas podría acarrear resultados muy desafortunados. Requerir

[60] Dani Rodrik, NEW GLOBAL ECONOMY AND DEVELOPING COUNTRIES 89-95 (Johns Hopkins University Press, 1999).

dichos análisis podría llevar a los gobiernos a reformular sus políticas, aún antes de hacerlas públicas, conduciendo a un diseño de políticas públicas más razonable.

Otro elemento importante es la creación del Consejo de Desarrollo Social y Económico con status constitucional. El objetivo principal del Consejo es requerir al gobierno que se involucre en un diálogo público con representantes de la sociedad civil, creando una oportunidad para los grupos desaventajados para negociar políticas compensatorias con representantes del gobierno. A fin de alcanzar este objetivo, el Consejo debe estar conformado por un número igual de representantes del gobierno y la sociedad civil.[61] Tal como fue mencionado, el Consejo no tendrá la autoridad de modificar o vetar las leyes propuestas o los decretos. Debe ser responsable por asegurar que los análisis distributivos respecto de tales proyectos sean razonables. Este proceso también tendría el beneficio de incrementar la publicidad sobre tales evaluaciones, incluyendo audiencias públicas. Esta estructura debe incrementar la transparencia en el proceso de reformas económicas, reduciendo la percepción de corrupción. También reduciría el carácter "delegativo" de los sistemas políticos latinoamericanos, requiriendo a los presidentes que se involucren en un diálogo continuo con la sociedad civil en su conjunto y no sólo con las elites.

Este programa es no solamente un programa de reforma institucional. Es un programa destinado a orientar la investigación legal en América latina. El impacto distributivo de las reformas económicas y financieras en la región no han ocupado la agenda de investigación de los académicos del derecho en América Latina con la intensidad requerida. Considerando que la región tiene los niveles más altos del mundo de desigualdad en el ingreso así como la relevancia de la distribución económica para la estabilidad política y legitimidad institucional, tales

[61] The debate about the composition of the council is crucial. For now I will only mention that the council should have representatives from labor and corporate unions. As a consultative body, its main objective is to create an opportunity for public debate.

preocupaciones deben ser centrales, al menos para todo académico dedicado a los aspectos constitucionales de las reformas económicas y sociales.

Apéndice I. Correlación entre la Percepción de Corrupción y la Desigualdad en el Ingreso

Regresión – Índice de Percepción de Corrupción e Índice de Gin

(Países Seleccionados)

```
      Zurce |       SS       df       MS              Number of obs =      43
-------------+------------------------------           F(  1,    41) =   16.54
       Model |  76.5772674     1  76.5772674           Prob > F      =  0.0002
    Residual |  189.865197    41  4.63085846           R-squared     =  0.2874
-------------+------------------------------           Adj R-squared =  0.2700
       Total |  266.442464    42   6.3438682           Root MSE      =  2.1519

------------------------------------------------------------------------------
         CPI |      Coef.   Std. Err.      t    P>|t|     [95% Conf. Interval]
-------------+----------------------------------------------------------------
        GINI |  -.1373288   .0337709    -4.07   0.000    -.2055304   -.0691271
       _cons |   11.09209   1.378094     8.05   0.000     8.308972    13.87521
------------------------------------------------------------------------------
```

Correlación – Índice de Percepción de Corrupción e Índice de Gini

(Países seleccionados)

```
             |      CPI     GINI
-------------+------------------
         CPI |   1.0000
        GINI |  -0.5361   1.0000
```

Grafico – Índice de Percepción de Corrupción e Índice de Gini

(Países Seleccionados)

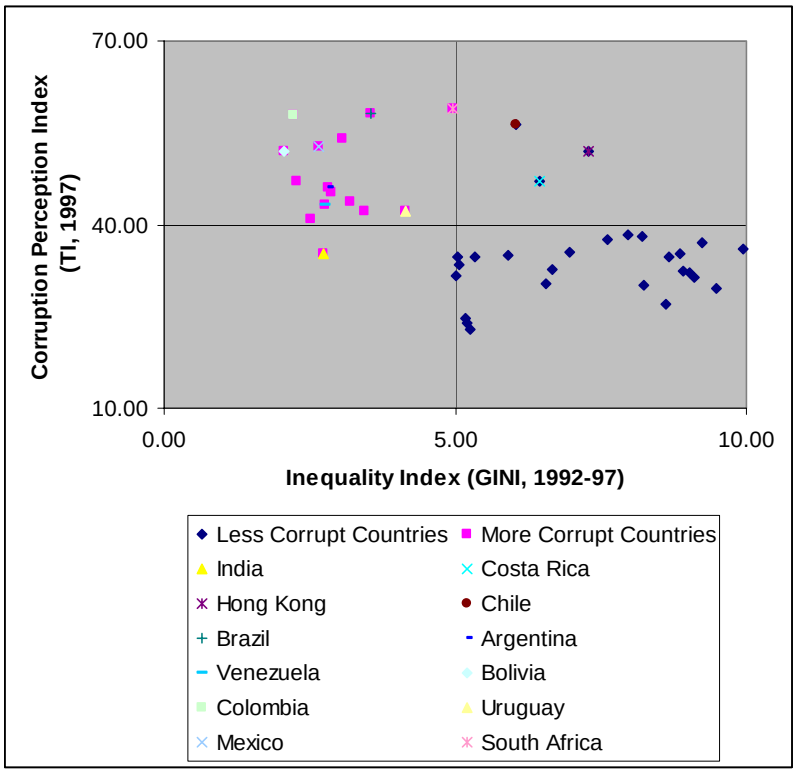

70.00
40.00
10.00
0.00
5.00
10.00
Corruption Perception Index (TI, 1997)
Inequality Index (GINI, 1992-97)
Less Corrupt Countries
More Corrupt Countries
India
Costa Rica
Hong Kong
Chile
Brazil
Argentina
Venezuela
Bolivia
Colombia
Uruguay
Mexico
South Africa

Tabla – Índice de Percepción de Corrupción e Índice de Gini

(Países Seleccionados)

	País	Índice de Percepción de la Corrupción (TI 1997)	Índice Desigualdad (GINI, 1992-7)	GINI Índice de Ingresos	GINI Unidad	GINI Año de Recolección
1.	Denmark	9.94	36.00	Income, Gross	Person	1996
2.	Finland	9.48	29.60	Income, Gross	Person	1998
3.	New Zealand	9.23	37.02	Income, Gross	Household	1997
4.	Canada	9.10	31.50	Income, Factor	Person	1994
5.	Netherlands	9.03	32.20	Income, Gross	Household	1997
6.	Norway	8.92	32.35	Income, Net	Household	1997
7.	Australia	8.86	35.20	Income, Factor	Person	1994
8.	Singapore	8.66	34.74	Expenditure, Net	Person	1993
9.	Luxemburg	8.61	26.90	Income, Factor	Person	1994
10	Germany	8.23	30.00	Income, Factor	Person	1994
11	United Kingdom	8.22	37.96	Income, Gross	Person	1994
12	Israel	7.97	38.20	Taxable Income	Person	1995
13	USA	7.61	37.50	Income, Net	Person	1997
14	Hong Kong	7.28	52.00	Income, Gross	Household	1996
15	Portugal	6.97	35.60	Income, Factor	Person	1995
16	France	6.66	32.70	Income, Factor	Person	1995
17	Japan	6.57	30.31	Income, Gross	Household	1997
18	Costa Rica	6.45	47.00	Income, Factor	Person	1996
19	Chile	6.05	56.37	Income, Gross	Household	1996
20	Spain	5.90	35.00	Income, Net	Household	1994
21	Greece	5.35	34.60	Income, Net	Person	1995
22	Belgium	5.25	23.00	Income, Net	Person	1992
23	Czech	5.20	23.90	Income, Factor	Person	1997

	Republic					
24	Hungary	5.18	24.60	Income, Factor	Person	1996
25	Poland	5.08	33.40	Income, Factor	Person	1997
26	Italy	5.03	34.60	Income, Net	Person	1995
27	Taiwan	5.02	31.70	Income, Net	Household	1996
28	South Africa	4.95	59.00	Income, Gross	Person	1995
29	Uruguay	4.14	42.08	Income, Gross	Household	1997
30	Brazil	3.56	58.13	Income, Gross	Family	1996
31	Romania	3.44	42.20	Earnings, Factor	Person	1997
32	Turkey	3.21	43.80	Income, Factor	Household	1997
33	Thailand	3.06	54.00	Income, Gross	Person	1992
34	China	2.88	45.20	Income, Net	Person	1994
35	Argentina	2.81	46.00	Income, Gross	Person	1996
36	Venezuela	2.77	43.15	Income, Gross	Person	1997
37	India	2.75	35.36	Expenditure, Net	Household	1997
38	Mexico	2.66	52.76	Income, Gross	Household	1996
39	Pakistan	2.53	41.00	Income, Factor	Household	1992
40	Russia	2.27	47.00	Income, Net	Person	1995
41	Colombia	2.23	58.00	Income, Gross	Person	1994
42	Bolivia	2.05	52.00	Income, Gross	Person	1993
43	Nigeria	1.76	50.6	Expenditure	Person	1997

Source: Author correlation between the Corruption Perception Index published by Transparency International (Transparency International, 1997) and the GINI Index as provided by the WIDER Database (United Nations Development Program/World Income Inequality Database).

Notes: The Corruption Perception Index was published annually by the Transparency International, from 1994 to 2005. I chose the 1997 TI index because the WIDER Database provided complete information about the GINI index until that year. I excluded Iceland because there was no information at the WIDER Database about this country.