

CAPITULO I

CORPUS TEORICO

Democracia - Estado y Mecanismos De Control (*Accountability*)

1. *Democracia.*

El concepto de democracia, a grandes rasgos, tiene dos nociones básicas: la crítica, referida a lo normativo en función de los valores, al expresarlos como un concepto ideal-teleológico que persigue la autodeterminación de los seres humanos, y por otro lado, la concepción positivista, que entiende la democracia como procedimiento para la toma de decisiones.

De esta concepción, se desprenden los dos enfoques claves: uno, de carácter sintético, que exige el principio del gobierno representativo y responsable sujeto a control de las elecciones ciudadanas, y otro, de carácter comprensivo, que entiende la democracia como un sistema institucional, que tiene la finalidad de tomar decisiones, donde los individuos adquieren el poder de decidir, mediante un proceso de elección colectiva, en un ámbito de competencia.¹

Uno de los autores que dado aportes interesantes sobre el tema es Sartori, por lo que compartiremos algunos de sus planteamientos, para el desarrollo del concepto. Considera, que el concepto de democracia, ha sido repropuesto y reformulado en todas las épocas, sin embargo, es en Herodoto donde el término democracia aparece por primera vez, y significa, traduciendo literalmente del griego, poder “*kratos*” del pueblo “*demos*”²

Partiendo por una referencia histórica, la democracia pasa por tres tradiciones del pensamiento político.

1) La teoría clásica, transmitida como teoría aristotélica de las tres formas de gobierno, concibe la democracia como gobierno del pueblo, de todos los ciudadanos o bien de todos aquellos que gozan de los derechos de ciudadanía. Se distingue de la monarquía, como gobierno de uno solo, y de la aristocracia, como gobierno de pocos; hay sin embargo que acotar, que Aristóteles clasificó a la democracia entre las formas malas de gobierno.

2) La teoría medieval, de derivación romana, de la soberanía popular, con base en el cual se contraponen una concepción ascendente, a una concepción descendente de la soberanía, según que el poder supremo derive del pueblo y sea representativo o derive del príncipe y sea transmitido por delegación del superior al inferior.

3) La teoría moderna, conocida como teoría maquiavélica, nacida con el surgimiento del Estado moderno en la forma de las grandes monarquías, según la cual, las formas históricas de gobierno son esencialmente dos, la monarquía y la república, siendo la antigua democracia una forma de república, (la otra es la aristocracia) donde tiene origen el cambio característico del periodo prerrevolucionario, entre ideales democráticos e

¹ http://www.iidh.ed.cr/comunidades/redelectoral/docs/red_diccionario/regimenes%20politicos.htm 12
² (Sartori, 1992).

ideales republicanos, y el gobierno genuinamente popular, es llamado, antes que democracia, república.

En las generalizaciones anteriores, resulta claro el sentido negativo que se le otorgaba al término democracia en la época antigua; la experiencia de las democracias antiguas, fue relativamente breve y tuvo un recorrido degenerativo³.

En ese sentido para G. Sartori, la "democracia" es una abreviación que significa Liberal-democracia y distingue tres aspectos⁴:

a). **La democracia como principio de legitimidad**, postula que el poder deriva del "*demos*", el pueblo, y se basa en el consenso verificado, no presunto, de los ciudadanos.

La democracia no acepta auto investiduras, ni tampoco que el poder derive de la fuerza. En las democracias, el poder está legitimado, además de condicionado y revocado, por elecciones libres y recurrentes. Hasta aquí está claro que la titularidad del poder la tiene el pueblo. Pero el problema del poder no es sólo de titularidad, es sobre todo del ejercicio.

b). **La democracia como sistema político**, tiene relación con la titularidad del poder y el ejercicio del poder. Para colectividades pequeñas, como fue el caso de las asambleas en la ciudad-estado de la Grecia antigua, o los cabildos abiertos de nuestra organización colonial, que hicieron posible la interacción cara a cara de los ciudadanos, y en estos casos, la titularidad y el ejercicio del poder permanecían unidos, una forma de autogobierno. Pero cuando el pueblo se compone de decenas o centenas de millones, dicha práctica es imposible y entonces se hace necesario separar la titularidad del ejercicio, nace así, la democracia representativa.

Señala Sartori, que el hecho de que se añadan algunas instituciones de democracia directa, como el referéndum o plebiscito, no obsta para que nuestras democracias sean indirectas, gobernadas por representantes. El poder se transmite por medio de mecanismos representativos.

c). **La democracia como un ideal**. La democracia como la conocemos, no es la democracia que debería ser. La democracia, es ante todo y por encima de todo, un ideal. El elemento ideal o normativo, es constitutivo de la democracia y provee una tensión ideal, sin la cual, una democracia no nace o bien se distiende rápidamente. El elemento dinámico es esta diferencia entre la democracia ideal y la democracia real, que hace a esta última perfectible. Cuanto más se democratiza una democracia, tanto más se eleva la apuesta.

La construcción teórica de Sartori sobre la democracia, la cual compartimos en gran medida, puesto que permite afirmar que la misma es un hecho social no acabado y retomado por la modernidad, y es la búsqueda constante de materializar esa democracia ideal, la que mantiene la esperanza de construir un mundo mejor.

³ (Sartori, 1992:27)

⁴ (Sartori, 1987)

Por otro lado, una definición de democracia de bastante utilidad, es la que nos brinda Norberto Bobbio “*Hago la advertencia de que la única manera de entenderse cuando se habla de democracia, en cuanto contrapuesta a todas las formas de gobierno autocrático, es considerarla caracterizada por un conjunto de reglas (primarias o fundamentales) que establece quién está autorizado para tomar las decisiones colectivas y bajo qué procedimientos.*”⁵

1.1 Los valores democráticos ayudan a sostener el contrato social.

El concepto de valores o fines de la democracia, debe ser delimitado en un doble sentido. En primer lugar, es preciso distinguir los valores estrictamente democráticos, de los valores éticos, sociológicos, o incluso políticos vigentes en una determinada sociedad, y más concretamente, en una sociedad democrática.

Es evidente que estos valores sociológicos, culturales, entre otros, condicionan tanto el contenido de los valores y fines democráticos, como su realización. Pero una cosa es que tales valores incidan en el sistema democrático, y otra muy diferente, es cargar en la democracia la responsabilidad de diseñar tanto modelos de comportamiento individuales, como un modelo de sociedad.

La democracia, en nuestro concepto es simplemente un medio, y no un fin, ¿cómo es posible que acusemos a la democracia de ser la culpable de la mala distribución de la riqueza?, eso es otra discusión.

En segundo lugar, ya en el ámbito estrictamente democrático, sólo pueden ser considerados valores, los valores materiales, es decir, aquellos que son fines en sí mismos, y no medios para otros fines. En tal sentido, los dos grandes valores de la democracia, entendidos como fines en sí mismos, son la libertad y la igualdad, entendiéndose esta última, como valor constantemente buscado, y que los cambios sociales están precedidos en la medida que los ciudadanos sientan que su libertad es afectada⁶.

La justicia, el pluralismo o la participación, son en realidad una condición de la democracia, que hacen posible la realización de aquellos dos⁷. A esto, solo agregaríamos que en base a estos valores existe la posibilidad de la búsqueda constante de la igualdad y libertad tan anhelada por nuestros ciudadanos.

Lo que mantiene el orden social actualmente son dos elementos: el práctico y el teórico

- En el práctico tenemos: el Estado, las instituciones socializadoras, para resumirlos en palabras de Michel Foucault todos “*Los Dispositivos Disciplinarios*”⁸ son los elementos prácticos que sostienen el orden.
- En el teórico tenemos: los valores, en la cual podemos decir que los valores democráticos son los de mayor importancia, empero no los únicos, entendiéndola como la búsqueda permanente de libertad e igualdad.

⁵ (Norberto Bobbio 1996: 24)

⁶ (Norberto Bobbio. 1993).

⁷ (Aragón, Manuel 1989:99).

⁸ (Foucault, Michel, 2005).

Ambos elementos están entrelazados, la ejecución real (praxis) de lo formal (teórico) debe sustentarse en principios democráticos, el imaginario colectivo en la medida que su percepción sea que la democracia le garantiza su libertad y que somos iguales, en alguna medida (la ley), no atentara contra dicho contrato social.

No obstante, si los ciudadanos pierden la confianza en que la democracia, esta garantizando, permitiendo y buscando permanentemente como fortalecer la libertad, el como garantizar mayores niveles de equidad, puede generar en problemas serios para el sostenimiento de la democracia, como insubordinación ciudadana, en otras palabras, generar problemas de gobernabilidad.

Considero que la democracia, es uno de los valores teóricos que sostiene el contrato social, es el medio que permite transformar las distintas relaciones sociales, tanto en las esferas públicas como privadas, es un hecho social no acabado que se consolida y mejora cuando se comprende su necesidad de estar en cambio permanente y dinámico.

La sociedad que solo transforme lo formal, que se preocupa por tener leyes, pero no de su cumplimiento, que no ejerce la participación ciudadana, como sistema de pesos y contrapesos, como control ciudadano para evitar los abusos del poder, es decir, que no tenga transformaciones en lo real, esta obstaculizando la dinámica que la democracia necesita.

De nada sirve la creación de leyes, si en lo real no se traduce en garantizar los derechos de los ciudadanos, el cual debe propiciar su participación en la toma de decisiones, esto no implica que perderá su eficacia en el control social.

Como lo expresa Carlos Violi⁹ "...las preferencias políticas de Bobbio en cuanto a conjugar liberalismo y socialismo y alcanzar por lo tanto una integración de los derechos de la libertad con las exigencias de la justicia social, dos principios necesarios de una democracia consumada, no solo formal si no sustancial"

La democracia es difícil de definir, es un concepto que ha sufrido transformaciones a lo largo de la historia, la forma en que ejercita la democracia en un país, puede tener diferencias dado los factores históricos, culturales, políticas, sociales y económicas, está puede ser una de las razones, que pueden explicar las diversas definiciones, pero todas ligadas por el reconocimiento de que el poder reside en el pueblo.

En este sentido, Sartori, durante una entrevista con motivo de la entrega del Premio Príncipe de Asturias, por sus contribuciones a la Ciencia Política, comentaba que la democracia es "un sistema político, en donde el poder del pueblo se ejerce sobre el pueblo. El pueblo se convierte al mismo tiempo en sujeto y objeto". Un sistema sustentado en las garantías y libertades de la sociedad.¹⁰

2. El Estado.

La palabra Estado, podemos compararlo con un ser, un cuerpo, donde la cabeza, vendría a ser el gobierno, el tronco, su territorio, los pies la población, su órganos internos, la

⁹ En la introducción realizada por el en "Ni con Marx, ni contra Marx, por Norberto Bobbio"

¹⁰ Batista Juan L. "La democracia Según Sartori". La prensa, Panamá, 10 de junio de 2005. Pág.2.

estructura que determinan el orden jurídico, la organización, con sus diferentes funciones, o sea, un todo, que se compone de varios factores organizado con elementos físicos y formales.

La palabra Estado, viene del latín *status* y se define como una comunidad política desarrollada, de un fenómeno social, el Estado es un ente jurídico supremo, o algo no visible pero palpable en los sujetos sometidos a un orden jurídico establecido, que nos limita y reconoce derechos, pero estos derechos es una forma de organización de vida, porque somos nosotros mismos quienes creamos derechos y limitamos derechos, y no tan solo como los "otorga" la Constitución, entonces, tenemos que radicar todo en un solo ente supremo capaz de autorregularse, por eso de la justificación del Estado.¹¹

El Estado, es la organización jurídico-política más perfecta que se conoce hasta el momento. Es un ente orgánico unitario, estructurado jurídicamente bajo la forma de una corporación, que detenta el ejercicio del poder. Es conformado por los siguientes elementos: población, territorio, estructura jurídica y soberanía.

Entre las definiciones sobre lo que es el Estado, tenemos las siguientes:

“Estado: Del participio latino *"status"*. El término en su sentido moderno fue introducido en la literatura política por Maquiavelo quien a inicios del siglo XVI (1523), en la obra, *El Príncipe*, señala que *“Todos lo poderes que han tenido y tienen autoridad sobre los hombres son Estados...”*¹². EL Estado, lo convierte en sustantivo abstracto con una significación similar a la de polis para los griegos y civitas para los romanos, es decir, comunidad humana suficiente en sí, con gobierno propio e independiente, supremo en su orden. Se diferencia de otros términos de parecida índole, como el de "sociedad", porque ésta admite otras caracterizaciones fuera de la sociedad política y porque no toda sociedad política es Estado. También se distingue de la nación."¹³

Al Estado, generalmente se le define como "la sociedad civil jurídica y políticamente organizada". En eso consiste el Estado: En la institucionalización jurídica y política de la sociedad. Es justamente por esto que Kelsen, uno de los grandes teóricos del Estado moderno afirma que "... el Estado tiene como elementos constitutivos esenciales el poder público, el territorio y el pueblo"

Para el constitucionalista panameño, César Quintero, *“Estado es la sociedad políticamente organizada para la realización de necesidades y promoción de fines comunes;* “¹⁴, este concepto, introduce un elemento de los fines del Estado, que es parte esencial del mismo y rescata ese vínculo que une a los gobernantes con los gobernados.

Es un concepto jurídico, por cuanto es una forma de organización que está sometido a un orden legal, que reconoce derechos y establece limitaciones, cuya estructura y fines regula la vida política. Pero también sociológico, toda vez que interactúan distintos

¹¹ <http://www.alfinal.com/Temas/estado.shtml>

¹² (Maquiavelo, Nicolas, 1952: 453)

¹³ <http://www.csmc.cl/cm1/MNGCSMC/IMGRECS/recs115.pdf>

¹⁴ (Quintero, César A, 1966: 62).

grupos sociales, establece normas formales de convivencia y a su vez es garante de mantener el orden social. Quiere decir que no es un concepto rígido.

La Constitución Política de Panamá, se establece que la nación panameña está organizada en Estado soberano e independiente, cuya denominación es República de Panamá. Su Gobierno es unitario, republicano, democrático y representativo. Consagra que “El Poder Público sólo emana del pueblo. Lo ejerce el Estado por medio de los Órganos Legislativo, Ejecutivo y Judicial,...”.

En este concepto, no se ubican como sinónimos de poder público al gobierno, toda vez que, el control y autoridad, según lo concibe la legislación panameña, permanece en el pueblo de donde sólo emana aquél y deja en manos de las autoridades en los distintos órganos del Estado su ejercicio.

A diferencia de otras legislaciones, nuestra constitución, no contempla en un mismo artículo los elementos tradicionales del Estado. En cuanto al territorio, señala que está constituido no sólo por la superficie terrestre, sino por el subsuelo, el mar territorial, la plataforma continental submarina y el espacio aéreo, entre Colombia y Costa Rica de acuerdo con los tratados de límites celebrados por Panamá y esos Estados.

El territorio, a que hace referencia nuestra carta magna, se adquiere como en la mayor parte de los países a través de los actos de independencia donde se establecen los límites de cada Estado y que es reconocido en las instancias internacionales, donde el respeto a la soberanía sobre estos espacios territoriales y las decisiones de su gobiernos, es uno de los principios para las buenas relaciones y el sostenimiento de la paz.

El territorio, como el lugar en el cual el Estado ejerce su soberanía, debe ser entendida, como la característica del poder estatal, implica que dicho poder sea supremo en el orden interno e independiente en el orden externo¹⁵

Cualquier intento de conceptualizar al Estado, debe reconocer los elementos esenciales del Estado, cada uno integran un todo, son una combinación: los materiales (territorio y población) y los formales (los órganos oficiales que lo representan y cumplen sus funciones, y la autoridad legal de la que se hallan.

Además del pueblo, (determinada cantidad de habitantes) el territorio (espacio donde se ejerce el control estatal), y el poder público, (capacidad o autoridad de dominio, freno y control), otro elemento esencial del Estado, es la soberanía, que se reconoce a lo interno, como la supremacía sobre los gobernados y a lo externo, como la independencia jurídica de todo dominio político de otro Estado, como se consagra en la Constitución panameña.

¹⁵ (Alonso E. y Vélez 1998: 46).

3. Mecanismos De Control.

Antes de entrar en la propuesta de Guillermo O'Donnell de Mecanismos de Control Horizontal (*Accountability Horizontal*) el cual es el concepto teórico que guía esta investigación, es necesario hacer algunas aclaraciones pertinentes.

La primera es que el concepto de *Accountability* en si, no tiene un traducción exacta al idioma español, en términos de contenido; lo mas cercano es llamarlo *mecanismo de control, rendición de cuenta o pesos y contra-pesos*. No obstante seria incorrecto considerar esta la traducción. Sin embargo, al referirnos al "*Accountability Horizontal*" mantendremos el uso de Mecanismos de Control Horizontal (MCH), en el desarrollo de este texto, asimilando el concepto del término anglosajón.

Otro aspecto a considerar, es que los mecanismos de control, en nuestras sociedades no es algo nuevo, esta preocupación siempre permanece en la medida de no querer entrar en el Estado de naturaleza hobbesiano. Toda forma de organización de nuestras sociedades actuales cuenta con un mínimo nivel de complejidad, en donde pareciera que la crisis, conflictividad y contradicciones son parte de ellas y no tienen una solución final¹⁶.

Los mecanismos de control, es un tema importante en nuestra sociedad, aún cuando se posterga su análisis o poco se debata políticamente, es necesario hacer las distinciones de las diferencias existentes, entre los distintos tipos de mecanismos de control, entre ellos: político y legal, social, transversal, vertical y el horizontal objeto de nuestro trabajo.

3.1). Mecanismos de Control Legal y Política¹⁷

Los Mecanismos de control legal (AL), están orientados a garantizar que las acciones de los funcionarios públicos estén enmarcadas legal y constitucionalmente. Un gobierno será legalmente responsable (*accountable*), si es posible controlar que las acciones gubernamentales no infringen la ley y se ajustan al debido proceso.

En cuanto a los *Mecanismos de control política (AP)*, se refiere a la capacidad del electorado para hacer que las políticas gubernamentales respondan o se adecuen a sus preferencias. Es un concepto interconectado con el concepto de representación democrática.

¹⁶ Mas adelante se abordara el asunto de las contradicciones dentro de la compleja organización política a partir de Guillermo O'Donnell

¹⁷ (Peruzzotti-Smulovitz, 2002)

Un gobierno es políticamente responsable si los ciudadanos tienen medios¹⁸ para castigar a administraciones irresponsables o a aquellas cuyas políticas públicas no atiendan las necesidades del electorado (*unresponsive*).

3.2). Mecanismos de Control Social

Los Mecanismos de control social, son diversas acciones emprendidas como expresión del derecho a la participación ciudadana y de la sociedad civil, para vigilar o fiscalizar la gestión de la administración pública, la conducta política, prevenir actos de corrupción, denunciar abusos o presentar propuestas para la adopción de políticas públicas.

Este mecanismo, “*se apoya en las acciones de una numerosa serie de asociaciones y movimientos ciudadanos o de los medios, orientadas a exponer actos gubernamentales incorrectos, a aportar nuevos temas a la agenda pública o a activar a las agencias horizontales*”.¹⁹

La *accountability* social “*se apoya en el accionar de sectores organizados de la sociedad civil y de los medios de comunicación interesados en ejercer influencia sobre el sistema político y las burocracias públicas. Son las acciones de movimientos sociales, ONG's, organizaciones mediáticas alrededor de demandas de legalidad y de debido proceso. Se hace control de TEMAS, de POLÍTICAS, de FUNCIONARIOS... Las sanciones que se imponen a los representantes no son formales sino simbólicas*”.²⁰

3.3). Mecanismos de Control Transversal²¹

En los mecanismos de control transversal, se produce la vinculación de los representantes y representados, y su relación asociada a las políticas públicas. Es un diseño que podría analizarse bajo el modelo del principal-agente, donde el principal son los representados, o sea, los ciudadanos, y los agentes son los políticos y/o burócratas.

Es decir, lo que distingue a los mecanismos de control transversal de los otros conceptos, es que los ciudadanos participan en instituciones creadas por el Estado y dirigidas a través del Estado, sin perder su condición de ciudadanos, en aras de transparentar la política, en cuanto al financiamiento de la misma y los partidos políticos.

Ejemplo de cómo los ciudadanos participan para ejercer este tipo de control, lo encontramos en los consejos nacionales y juntas directivas que han sido creado en las instituciones del Estado a través de los distintos ministerios vinculados a los temas como medio ambiente, familia, mujer, personas con discapacidad, educación, salud, desarrollo local, asunto del Canal de Panamá, entre otros.

¹⁸ En este sentido hay medios que permiten a los ciudadanos participar (partidos políticos, movimientos sociales, referéndum, plebiscito, cabildos, consultas ciudadanas entre otros) para exigir ó castigar, cuyas políticas públicas no respondan a sus intereses. No obstante el problema radica en el grado de efectividad que puedan tener, empero es otro tema de investigación.

¹⁹ Leonardo Avritzer (2002). Tomado de la pág 51 del “índice de Desarrollo Democrático de América Latina -IDD-Lat. 2003- Konrad Adenauer Stiftung / Polilat.com

²⁰ *Ibíd.* Pág. 51

²¹ Se sigue lo expresado por Silvina Rodríguez.

<http://www.ciudadpolitica.com/modules/news/article.php?storyid=189>

3.4). Mecanismos de Control Vertical²²

El concepto de mecanismos de control vertical, alude al ejercicio de las elecciones electorales, es decir, “...el hecho de que periódicamente los gobernantes deben rendir cuentas ante las urnas...”²³ Se trata de que el gobierno dé cuenta de sus actividades y su accionar al pueblo soberano, quien a través de distintos mecanismos formales e informales alza su voz y pretende ser escuchado.

Como lo explica Guillermo O'Donnell “...esto no significa que considero poco importante el tipo de vertical accountability provisto por elecciones razonablemente limpias²⁴ -tanto que si esta clase de elecciones faltara, el caso respectivo simplemente no sería un régimen democrático y no nos estaríamos preocupando de sus defectos en términos de accountability horizontal”²⁵

3.5). Mecanismos de Control Horizontal²⁶

Los mecanismos de control horizontal, son las instituciones del Estado, creadas para ejercer funciones de control, prevención, fiscalización, vigilancia o para sancionar a otros órganos del Estado, por las acciones u omisiones, que se realicen en transgresión al ordenamiento jurídico, incluyendo los actos de corrupción.

O'Donnell brinda una definición de accountability horizontal (AH): “La existencia de agencias estatales que tienen autoridad legal y están tácticamente dispuestas y capacitadas (empowered) para emprender acciones que van desde el control rutinario hasta sanciones penales o incluso (impeachment), en relación con actos u omisiones de otros agentes o agencias del estado que pueden, en principio o presuntamente, ser calificadas como ilícitos”²⁷

De igual forma O'Donnell señala dos vías principales dentro de las cuales los Mecanismos de Control Horizontal pueden entrar en aplicación: “una consiste en la transgresión ilegal por parte de una agencia estatal de la autoridad de otra; la otra [corrupción] consiste en ventajas ilícitas que los funcionarios obtienen para sí mismos y/o sus asociados”²⁸

Es necesario tomar en cuenta las aclaraciones brindadas por O'Donnell²⁹ en función de las citas realizadas sobre mecanismos de control horizontal (MCH):

²² Para ampliar este concepto véase (O'Donnell, 1998:29-52)

²³ (O'Donnell, 1997: 296)

²⁴ Para el concepto de elecciones justas (y decisivas) ver O'Donnell (2000)

²⁵ Accountability Horizontal: La Institucionalización Legal de la Desconfianza Política. Artículo publicado en POSTData, Revista de Reflexión y análisis político, N°7, Buenos Aires, mayo de 2001, pág. 11-34

²⁶ Concepto de accountability horizontal desarrollado por el politólogo argentino Guillermo O'Donnell. Véase (O'Donnell 1998) término anglosajón de difícil traducción al español.

²⁷ (O'Donnell, 1998: 19)

²⁸ *Ibíd.* Pág. 25

²⁹ Véase (O'Donnell, 2001)

Primera Aclaración: Las agencias estatales y el/los agente(s)³⁰ individual(es) interactúan de muchas maneras. A menudo toman y no toman decisiones porque de *facto o de jure* toman en cuenta las jurisdicciones, las decisiones, y las preferencias de otras agencias, públicas o no. En este sentido, las agencias interactuantes están en una relación de control mutuo y/o, como lo sostienen Shugart y otros³¹, de intercambio. Esta es una amplia categoría que cubre muchos tipos de interacciones intraestatales.

Los (MCH), se refieren a un subconjunto de estas interacciones. Trata exclusivamente de aquéllas que comparten una característica común: son emprendidas por una agencia estatal con el propósito explícito de prevenir, cancelar, reparar y/o castigar acciones (o eventualmente inacciones) de otra agencia estatal que se presume ilegales, tanto bajo los supuestos de transgresión como de corrupción. Este concepto de (MCH) delimita un tipo específico de interacción entre agencias estatales, más estrecho que el conjunto de controles e intercambios entre esas agencias.

En todos los casos de (MCH), una agencia estatal dada, directamente o a través de la movilización de otras agencias (a menudo un juzgado) se dirige a otra agencia (o agencias) estatal, sobre la base de argumentos legales basados, respecto de acciones (o inacciones) presumiblemente ilegales por parte de ésta.

Segunda aclaración: O'Donnell explica que su interés principal sobre los mecanismos de control horizontal es debido a su ausencia o su grave debilidad en muchas de las nuevas, y algunas no tan nuevas democracias en América Latina y en otras partes del mundo. Al margen de si deseamos llamar a estos regimenes “delegativos” o no, el hecho es que en muchas de estas democracias el ejecutivo se esmera por eliminar o tornar ineficaces a todo tipo de agencias de control horizontal. O'Donnell es un convencido que la ausencia o debilidad de control horizontal constituye un serio defecto de estas democracias.

Esto nos lleva a la interesante reflexión que realiza Guillermo O'Donnell³² “*Está la idea que el presidente, porque ha sido elegido por una mayoría popular, tiene el derecho y el deber de decidir lo que mejor le parezca. Las crisis son grandes generadoras de regímenes delegativos, donde el presidente dice: “vótenme, yo los voy a salvar, pero mientras sea presidente déjenme gobernar”. Esto los vuelve enemigos tremendos de las otras instituciones, de los mecanismos de control o “accountability”. Un congreso con poder efectivo molesta; cortes autónomas, “ombudsman” y contralorías molestan.*”

³⁰ De aquí en adelante cuando Guillermo O'Donnell habla de “agencias” refiere tanto a instituciones como a agente(s) individual(es) desempeñando roles en aquellas.

³¹ (Matthew, Moreno y Crisp, 2000).

³² Entrevista realizada por Claudia Heiss reportera del El Diario Financiero, 10/3/2006 en <http://claudiaheiss.blogspot.com/>

Para decirlo de alguna otra manera, los mecanismos de control horizontal tiene que ver con el control dentro del aparato estatal, se trata de la división de poderes –legislativa, ejecutiva y judicial- con sus *checks and balances*, pero también, incluye los mecanismos con que cuentan las democracias contemporáneas, es decir, las Agencias de Supervisión, como es el caso de la defensoría del pueblo, contralorías, fiscalías, procuraduría y órganos afines.

Los Mecanismos de Control Horizontal a diferencia de los mecanismos de control vertical, hace referencia a los controles ahora no de los ciudadanos sobre los gobernantes, sino de los distintos poderes y organismos dentro del Estado entre sí.

En esta investigación, no se trata de brindar una categoría a la democracia panameña (deliberativa, representativa, directa, delegativa, burguesa etc), partimos por la premisa que hay una condición necesaria en términos formales, para que un país sea llamado democrático; y es el hecho de celebrar periódicamente la contienda electoral y que se ejerza la libertad consagrada por el sufragio universal.

En ese sentido, Panamá a partir del quiebre entre el régimen militar en 1990 y establecimiento de la democracia en 1994, no solo viene cumpliendo esta condición necesaria, si no que contamos con partidos políticos fuertes y estables, se respeta las decisiones de los ciudadanos durante la contienda electoral, se viene fortaleciendo la libertad de expresión, con estos elementos podemos decir ¡hay democracia en Panamá!, no obstante, cabe la pregunta: **¿En qué condición se encuentran los Mecanismos de Control Horizontal en Panamá?**

4. Conviviendo con la contradicción.

En el sistema democrático, todo espacio ya sea público o privado esta subordinado a una tensión u contradicción que no admite solución final, ni consensual, ni estable, por cuanto las decisiones de una organización, deben adoptarse, con independencia de sus efectos individuales o colectivos y son de obligante acatamiento por la sociedad.

Veamos como lo aborda O'Donnell:

“Por un lado, los miembros de la organización normalmente esperan la provisión de ciertos bienes públicos y la solución de algunos problemas de acción colectiva. Esta expectativa exige tomar medidas que son efectivas (es decir, generalmente producen tales provisiones y soluciones), así como colectivamente vinculantes (las decisiones se toman en nombre de los miembros de la organización y se aplican a todos ellos, en principio independientemente de sus opiniones respecto de tales decisiones). En una empresa, en una universidad o en un sindicato puedo optar por retirarme³³. Como miembro de un estado, también espero la provisión de ciertos bienes públicos y la

³³ (Hirschmann 1970)

solución de diversos problemas de acción colectiva. Sin embargo, puedo discrepar con algunas políticas públicas y/o con los procedimientos con los cuales se adoptan; puedo incluso encontrar estas políticas ofensivas de aspectos profundamente valorados de mi identidad o intereses.”³⁴

Este planteamiento, nos incorpora, una distinción práctica, de los efectos de las decisiones del Estado, como ciertas políticas públicas, con las que pueden adoptar otras clases de organizaciones de la sociedad. No es lo mismo, encontrarse en algún espacio privado, ya sea un movimiento social o empresa, y si no me agrada, me retiro y busco otro lugar, donde pueda obtener igual o mejor beneficio; que si se trata del país.

En un Estado, los ciudadanos, pueden discrepar de ciertas decisiones políticas, o cuestionar alguna trasgresión ilegal ó actos de corrupción. Tienen la opción de criticar, combatir, o denunciar en alguna agencia de control institucional, tales actos o simplemente no hacer nada; empero, lo que no puedes hacer tan fácilmente, es decir me voy a cambiar de ciudadanía, porque los frenos y contrapesos institucionales de mi país no funcionan, porque no se atienden las necesidades básicas para una vida digna, o no solucionan algunos de los problemas que la sociedad en su conjunto reclama.

Otro aspecto de la contradicción, es la concentración de poder en un solo individuo y la necesidad de contar con controles efectivos, partiendo de que pueden darse motivaciones particulares de distinta naturaleza, tanto de quienes ejercen el poder, como de quienes tratan de controlarlo, que no responden a la conducta de integridad que deben mantener las personas al servicio del Estado.

Sobre este mismo tema, Guillermo O’Donnell nos dice lo siguiente:

“El otro polo de la contradicción resulta de la creencia extensamente compartida de que es peligroso dotar a los individuos de demasiado poder... Incluso si se confía en que un detentador de poder dado no abusará de su posición, no hay garantía de que esto no sucederá en el futuro. La conclusión racional es que de alguna manera el poder tiene que ser controlado. Sin embargo, la misma conclusión vale para cualquier solución a ser adoptada: ya que no hay seguridad que algunos de nosotros seamos (y seguiremos siendo) angelicales altruistas, las motivaciones de aquellos que controlan a los poderosos y los poderes que deben asignárseles para que puedan efectivamente ejercer esos controles, son también sospechosas. La vieja fórmula ¿Quis custodiet ipsos custodes? resume este problema”³⁵

Los mecanismos de control, surgen o son motivados por la desconfianza, una desconfianza que jamás será eliminada totalmente; sin embargo podemos hablar de niveles de confianza que es totalmente distinto. Precisamente es lo que nos explica O’Donnell.

Por un lado, tenemos un sistema de carácter presidencialista en la cual no confiamos, por todo ese poder que en la práctica tienen los presidentes, pero están los mecanismos de

³⁴ Accountability Horizontal: La Institucionalización Legal de la Desconfianza Política. Artículo publicado en POSTData, Revista de Reflexión y análisis político, N°7, Buenos Aires, mayo de 2001, pág. 11-34.

³⁵ Ibid

control horizontal, que deben cumplir el papel de hacer la diferencia, con frenos y contrapesos.

Pero surge la otra desconfianza, si las personas encargadas del espacio público que buscan controlar al poder ejecutivo, tienen la solvencia moral, para respetar la institucionalidad democrática.

Los valores éticos, en quienes detentan el poder, deben ser considerados como parte de los elementos necesarios, para que los mecanismos de control sean eficaces, en la práctica, cada vez que se produce una trasgresión de la ley, entonces creamos otra agencia de control horizontal, dedicada a vigilar el desempeño de los funcionarios públicos, empero, podemos encontrarnos de que no existe garantía que estos si serán respetuosos de la ley.

Esto nos introduce en la discusión *Ethos y el Nomos*, es claro que nuestras sociedades se amparan en el nomos y le brindaron demasiada importancia al *Nomos* (hoy día imperio de la ley), es decir, si dentro de la formalidad, es una práctica correcta, no importa si éticamente es incorrecto.

La democracia, debe enfrentar la contradicción que se debate entre los deseos de los ciudadanos, de que quienes tomen las decisiones lo hagan inspirados en el bien común, y lo otro, que ese poder, tenga los controles institucionales, para que no se atente contra los intereses de la colectividad.

Sobre este particular O'Donnell nos señala³⁶:

“El deseo simultáneo por efectividad decisoria y por control es tan racional como contradictorio. Dada la contradicción que es, para ella no hay –ni habrá solución clara, o estable, o definitiva, o enteramente consensual. Las tiranías inclinan fuertemente la balanza en una dirección, mientras que los regímenes decisoriamente paralizados (deadlocked) lo inclinan en la otra. Muchos otros regímenes se ubican en algún punto entre estos extremos. Pero ninguno de ellos ha alcanzado un equilibrio perdurable; estos regímenes oscilan perpetuamente entre períodos donde se demanda liderazgo y políticas muy decisivos otros en los que se reclaman fuertes barreras contra el intervencionismo gubernamental.³⁷ Por supuesto, las democracias contemporáneas no han solucionado esta contradicción, pero su diseño institucional es el intento más complejo y, generalmente, más exitoso de aliviarla.”

Lo expresado anteriormente es bien importante, porque si pensamos bajo la lógica del *Nomos*, podemos caer en el error de pasarnos construyendo mecanismos de control sobre mecanismos de control. Se debe estar consciente de esta contradicción y aprehender a convivir con ella.

³⁶ Ibid

³⁷ John Dunn, que califica esta cuestión como un “acertijo” (conundrum), la discute en términos diferentes pero convergentes: “La democracia [...] busca proveer, si bien con éxito siempre imperfecto, al menos algún grado de remedio para [los peligros derivados del poder político], como alternativa de simplemente abandonar la práctica de la acción pública. A diferencia del anarquismo, [la democracia] abre paso a la práctica de la acción pública porque considera el estado de naturaleza [...] como genéricamente mucho más peligroso que la sujeción vertical a dicha autoridad” (Dunn, 1999: 229-331)

Lo que se trata, es de fortalecer el *Ethos*, para que la práctica del *Nomos* tenga otro sentido y se eleve el nivel de confianza sobre las instituciones. Se trata de contar con mecanismos de control horizontal, respaldado por una formalidad legal con el mínimo de vacíos legales, para que no tengamos practicas informales que los vician, pero que no rompen con las leyes formales, o por otro lado trasgresión legal, que no tienen ninguna responsabilidad para el trasgresor, porque la propias normas contienen fórmulas para ello, son reglas no formales, que se han institucionalizados, precisamente como parte del abuso del poder.

Para finalizar este capítulo, veremos brevemente lo que se conoce como reglas formales e informales, en la medida que hemos introducido este concepto en el debate y de igual forma brinda un complemento interesante para analizar los mecanismos de control horizontal.

5. Reglas Formales y Reglas Informales.

En nuestras sociedades hay una serie de acuerdos que determinan en gran medida las relaciones sociales en las distintas esferas de la sociedad, nos referimos a las reglas formales e informales; en ese sentido, Douglas North premio Nóbel de Economía define dos tipos de reglas: las formales e informales.

Cuadro 1: Instituciones Formales e Informales

Tipos de Instituciones	Institución	Objetivos	Cumplimiento	Campo
Formales	Leyes y reglamentos	Atacar problemas específicos	Obligatorio y coercitivo	Dominio público
Informales	Reglas no escritas y convenciones	Código y valores	Voluntario y autocumplido	Dominio privado

Fuente: Ayala Espino, José. “**Instituciones y Economía**”, FCE, 1999, pág 67

En ambos casos, tanto de instituciones formales e informales, se debe tener presente que estas reglas, en un sistema democrático, deben garantizar la igualdad ante la Ley y el establecimiento de frenos ante los posibles abusos del poder, veamos lo que nos dice Luis Mack³⁸:

“...el ordenamiento legal se basa en la idea de que promoverá el ideal universalización como un principio que se convierte en un freno a los abusos de poder y a la instrumentalización de las leyes para fines particulares (lo que siempre se ha logrado haciendo sus excepciones a las reglas).”

Coincidimos con las ideas del Dr Luis Mack, en cuanto a que la ruptura con el antiguo orden y entrada al imperio de la ley, con una extraña combinación de progreso, buscaba la universalización para el mejoramiento de la vida de los seres humanos. Bajo la premisa de que todos somos iguales ante la ley, por ende tenemos las mismas oportunidades y garantía de nuestras libertades individuales.

³⁸ Tesis Doctoral “Conflicto y Participación en el Espacio Local Guatemalteco: Una Lectura Institucional” FLACSO-México 2003 pág 9.

No obstante, el hecho de que tengamos un *Nomos* idealmente correcto, no significa que el *Ethos*, de los garantes de esta igualdad ante la ley, sea el correcto. Precisamente, la práctica, el ejercicio de este principio universal de que “todos somos iguales ante la ley” (tanto el presidente como el campesino) no arroja un elemento alentador.

Los casos registrados en diversos países de la región, vinculados a actos de corrupción, parece ser un indicador que la corrupción y la impunidad pueden ganarle la carrera al sistema democrático, donde el poder económico, puede marcar la diferencia entre la aplicación o no de la ley, aunque este sea el reflejo de la decadencia de los valores éticos de quienes ejercen el control político, en alguna medida, la inexistencia de controles institucionales, son parte de las falencias que deben atenderse.

Según Luis Mack³⁹:

“Por ejemplo, si analizamos la corrupción y la impunidad, veremos que es resultado de normas universales que no se aplican en forma particular, de manera que los individuos con mayores recursos económicos o influencias políticas puede fácilmente evadir la aplicación de justicia. Los repetidos señalamientos de violaciones a los Derechos Humanos y los reiterados escándalos de corrupción son dos ejemplos cotidianos en donde la ley no puede aplicarse”

A través de sus ejemplos, Mack, atribuye el problema para el caso de Guatemala, a la no consolidación de un marco institucional estable. Si bien es cierto, su análisis parte de la realidad de otro país, encontramos mucha correspondencia para el caso de Panamá.⁴⁰

En el abordaje teórico del tema Mack, nos dice: “...pero las instituciones tienen un poder estabilizador de las relaciones humanas que actualmente nadie duda, al punto que se considera que entre las sociedades desarrolladas –democráticamente estables y económicamente prósperas- y las sociedades subdesarrolladas, una diferencia clave es el grado de institucionalización del sistema político.”⁴¹

Este planteamiento, aporta elementos interesantes, sin embargo implicaría un desvío del tema, lo trajimos a colación porque en el análisis de los mecanismos de control horizontal, esta inmersa una serie de prácticas que responden no solo a las reglas formales, si no también en las informales.

Hoy las democracias representativas, para llenar esa necesidad de institucionalización del sistema político, preservar la confianza, y establecer limitaciones al poder de las autoridades elegidas, incorpora dentro de sus legislaciones, métodos democráticos semidirectos (como la iniciativa popular, el referéndum, el plebiscito, la consulta ciudadana, etc).

Si bien, el reconocimiento del derecho a la participación ciudadana, es importante, no suplen las debilidades de los mecanismos de control horizontal, pero son esfuerzos que colocan al ciudadano, en la posibilidad de ser parte en la toma de decisiones sobre

³⁹ Ibid pág. 9-10

⁴⁰ Habría que hacer un alto en el período estudiado 1994-2004, hay momentos en ambos gobiernos (uno mas que otro) que podemos decir que hay una intencionalidad de impulsar una mayor estabilización del marco institucional, pero es poco sistemática. No obstante ya eso sería otra investigación. 26

⁴¹ (Mack, 2003: 10)

asuntos importantes para el Estado, en la que se generan debates sobre el uso de ese poder, que siempre reserva para sí. Gobernantes y gobernados confrontan una realidad: para preservar el sistema democrático, se requiere de frenos y contrapesos institucionales.