

Rendición de cuentas horizontal y nuevas poliarquías

Guillermo O'Donnell

Guillermo O'Donnell: director académico del Instituto Helen Kellogg de Estudios Internacionales de la Universidad de Notre Dame.

Nota: Ponencia preparada para la conferencia «Institutionalizing Horizontal Accountability» celebrada en Viena en junio de 1997, organizada por el *Institute for Advances Studies* de Viena y el *International Forum for Democratic Studies*. Agradezco los comentarios de Larry Diamond, Gabriela Ippolito-O'Donnell, Marcelo Leiras, Scott Mainwaring, Andreas Schedler y Philippe Schnitter a una versión anterior de este documento.

Palabras clave: liberalismo, republicanism, democratismo, poliarquías, rendición de cuentas horizontal, América Latina.

Resumen:

En este ensayo el punto focal son los regímenes que son poliarquías, pero que tienen una rendición de cuentas débil o intermitente. Este grupo abarca casi todos los países latinoamericanos, incluyendo algunas poliarquías antiguas como Colombia y Venezuela; también incluye algunas poliarquías asiáticas nuevas, y algunos de los pocos países poscomunistas que pueden calificarse como poliarquías. La rendición de cuentas horizontal es la existencia de organismos estatales que están legalmente habilitados y autorizados, y de hecho dispuestos y capacitados, para emprender acciones que abarcan desde la fiscalización rutinaria hasta sanciones penales o destitución, en relación con actos u omisiones de otras instituciones del Estado que puedan calificarse, en principio o presuntamente, como ilícitos.

Para Gabriela, mi amada instancia de responsabilidad horizontal

El interés en lo que llamé «rendición de cuentas horizontal» (O'Donnell 1994) nació de su ausencia. En América Latina y otras regiones, numerosos países acaban de convertirse en democracias políticas o poliarquías; satisfacen las condiciones estipuladas por Robert Dahl para ese tipo de régimen¹, y hacerlo

¹ Ver especialmente Dahl, p. 221. Los atributos que consigna son: 1) funcionarios electos; 2) elecciones libres y limpias; 3) sufragio universal; 4) derecho a ser candidato; 5) libertad de expresión; 6) canales de información alternativos. 7) libre asociación. En O'Donnell (1996), concordando con varios autores que cito aquí, propuse añadir: B) los funcionarios elegidos –y algunos designados, como los jueces de la corte suprema– no deben ser destituidos arbitrariamente antes del fin de su mandato constitucional; 9) los funcionarios elegidos no

no es una hazaña cualquiera: algunos países siguen bajo un régimen autoritario, y otros no satisfacen la condición de competencia limpia y libre, estipulada por la definición de poliarquía, aun cuando tengan elecciones². En este ensayo no voy a tratar estos últimos casos, mi punto focal son los regímenes que son poliarquías en el sentido que acabo de definir, pero que tienen una rendición de cuentas débil o intermitente. Eso abarca casi todos los países latinoamericanos, incluyendo algunas poliarquías bastante viejas tales como Colombia y Venezuela³. Esta categoría también incluye algunas poliarquías asiáticas nuevas, tales como las Filipinas. Corea del Sur y Taiwán, al igual que una vieja, la India –cada vez más en esta categoría–, y algunos de los pocos países poscomunistas que pueden calificar como poliarquías: Rusia, Bielorrusia, Croacia, Eslovaquia y Ucrania⁴ y tal vez también Polonia.

Por definición, en esos países existe la dimensión electoral de la rendición de cuentas vertical. Utilizando el recurso de elecciones razonablemente limpias y libres los ciudadanos pueden castigar o recompensar a los representantes votando a favor o en contra de ellos, o de los candidatos que ellos apoyan, en la próxima elección. Igualmente por definición, la libertad de opinión y de asociación, así como el acceso a fuentes de información razonablemente variadas, permite articular demandas a las autoridades públicas y eventualmente denunciar sus actos ilícitos, a lo cual colabora la existencia de una prensa razonablemente libre, incluida también en la definición de poliarquía. Las elecciones, las demandas sociales que usualmente pueden articularse sin sufrir coerción estatal, y la cobertura periodística regular de, por lo menos, las demandas más visibles y los actos flagrantemente ilícitos de las autoridades públicas, son dimensiones de lo que llamo «rendición de cuentas vertical». Son acciones que se realizan individualmente o por medio de algún tipo de acción organizada y/o colectiva, con referencia a los que ocupan cargos en instituciones estatales, sean o no elegidos por votación.

Desde luego que una de las facetas de la rendición de cuentas vertical, las elecciones, sólo se da de tiempo en tiempo. Además, no está claro hasta qué punto resulta eficaz en este sentido. Análisis recientes⁵ de poliarquías

deben ser sometidos a restricciones severas, vetos o exclusión de ciertas áreas por parte de actores no electos, especialmente las fuerzas armadas, 10) debe existir un territorio que defina indiscutiblemente a la población votante. En mi opinión esos diez atributos definen en su conjunto la poliarquía.

² Concordando con Karl, llamo a esos casos «regímenes electorales».

³ Las excepciones son Costa Rica, Uruguay y, con la importante prevención de los privilegios constitucionales que conservan las fuerzas armadas, Chile.

⁴ Según lo presentó recientemente Merkel. Sobre Corea del Sur y Rusia ver Ziegler; sobre el último país ver Merritt.

⁵ Przeworski y Stokes sostienen que, por una parte, «las instituciones democráticas no contienen mecanismos que impongan la representación anticipada» y, por otra, «el voto retrospectivo, que sólo toma como información la actuación pasada del titular, no es suficiente para inducir a los gobiernos a actuar en forma receptiva y responsable». Los autores presentan una lista de innovaciones institucionales que podrían reducir el problema, pero como veremos, la eficacia e incluso la propia creación de esas instituciones es justamente lo que no

institucionalizadas formalmente⁶ se refieren con tono escéptico a la eficacia real de las elecciones como un instrumento con el que los votantes pueden castigar o recompensar a los funcionarios electos. Sea cual sea el caso –algo que no voy a tratar de dilucidar aquí–, parece claro que en las condiciones que prevalecen en muchas poliarquías nuevas –sistemas de partidos incipientes, alta volatilidad de los votantes y los partidos, asuntos de política pública mal definidos y cambios súbitos de política⁷–, la efectividad de la rendición de cuentas electoral tiende a seguir disminuyendo.

Por otra parte, el efecto de las demandas sociales y de los medios de información, hasta donde éstos denuncian y/o demandan restitución o castigo por presuntos actos ilícitos de las autoridades públicas, depende en gran parte de las acciones que puedan emprender organismos públicos adecuadamente autorizados, con el fin de investigar y eventualmente sancionar los delitos. A falta de esas acciones, las demandas sociales y la cobertura periodística, especialmente si son abundantes y se refieren a asuntos que son importantes para la opinión pública, tienden a crear un ambiente de animosidad hacia el gobierno –Y algunas veces hacia el propio régimen– que puede obstruir sus políticas y desembocar en su derrota en las próximas elecciones. Sin embargo, esos acontecimientos no necesariamente activan procedimientos públicos apropiados, aun cuando los exija la legislación existente. Cuando, como muchas veces ocurre en las poliarquías nuevas, existe un sentimiento generalizado de que el gobierno está incurriendo reiteradamente en prácticas corruptas, los medios de información tienden a convertirse en tribunales sustitutos. Ellos exponen a la luz pública supuestos delitos, mencionan a los presuntos responsables y dan todos los detalles que consideran pertinentes. A falta de acción estatal, algunos funcionarios se salvan así de las sanciones que probablemente habrían sufrido de haber intervenido los tribunales y/o otros organismos públicos. En cambio otros –los que actuaron correctamente en el caso respectivo, así como aquéllos contra los que probablemente no se habría podido comprobar nada– ven su reputación manchada y muchas veces la

podemos dar como un hecho en las condiciones como funcionan muchas nuevas poliarquías. Por su parte José María Maravall observó el funcionamiento de los partidos gobernantes en España, y sacando conclusiones más generales sostiene que el control de los políticos por parte de los electores enfrenta «problemas de información, monitoreo y dedicación» extremadamente difíciles de resolver, cuando no insuperables (p. 5). Pero véase también Klingeman et al. y Keeler, quienes demuestran que en general en las poliarquías formalmente institucionalizadas las posiciones sobre políticas que presentan los partidos en sus programas electorales son buenas para predecir sus orientaciones una vez que ocupen el gobierno. En cambio en América Latina, y tal como lo deja bien claro la cita anterior de Przeworski y Stokes, entre otras, al menos en las dos últimas décadas y en el contexto de la ejecución de las políticas económica neoliberales, esa previsibilidad ha estado casi totalmente ausente.

⁶ Uso este término, que no es evidente por sí mismo, para mantener la coherencia con los argumentos que desarrollé en O'Donnell 1996. Para los fines del presente artículo se puede entender que ese término incluye a la mayoría de las poliarquías viejas: ésas que en la literatura actual se consideran altamente institucionalizadas.

⁷ Ver, para América Latina, Shugart/Carey; Mainwaring/Scully; y Mainwaring /Shugart.

opinión pública los condena sin haber tenido nada que se parezca a un juicio justo donde poder defenderse.

2. La existencia de la rendición de cuentas vertical implica que esas poliarquías son *democráticas*, es decir, que los ciudadanos pueden ejercer su derecho de elegir quién va a gobernarlos durante cierto tiempo, y pueden organizarse para plantear libremente sus opiniones y demandas. Pero la debilidad de la rendición de cuentas vertical acarrea que los componentes *liberales y republicanos* de muchas poliarquías nuevas sean endebles. Esta afirmación proviene de mi convencimiento de que las poliarquías son la síntesis compleja de tres corrientes o tradiciones históricas: la democracia, el liberalismo y el republicanismo. En esto me aparto de las discusiones actuales que tienden a ver las poliarquías como sistemas en tensión entre dos polos: liberalismo vs. democracia, o liberalismo vs. republicanismo. Además, en muchas de esas discusiones esas corrientes o tradiciones se consideran mutuamente excluyentes. Creo más bien que aun cuando sus fronteras tienden a volverse borrosas en los trabajos de algunos autores y en los discursos políticos, no hay únicamente dos, sino tres tradiciones, y que ellas convergen en las instituciones, y hasta cierto punto en la práctica de las poliarquías modernas. También creo que esta convergencia es en parte contradictoria, en el sentido de que algunos de los principios básicos de cada una de esas corrientes son incongruentes con los principios básicos de cuando menos otra de ellas. Esa incongruencia le da a las poliarquías, conjuntamente con algunos de sus problemas, sus características singularmente dinámicas y flexibles.

Al hablar del componente liberal que se le ha inyectado a las poliarquías modernas, me refiero, básicamente, a la idea de que hay algunos derechos que ningún poder debe usurpar, incluyendo especialmente al Estado. Con el componente republicano me refiero, básicamente, a la idea de que el cumplimiento de deberes públicos es una actividad ennoblecedora que demanda un cuidadoso cumplimiento de la ley y una consagración al interés público, aun a costa de los intereses privados de los funcionarios. Tanto la tradición liberal como la republicana postulan una distinción crucial entre una esfera pública y otra privada, pero las implicaciones de esa separación son muy diferentes. Para el liberalismo, el área donde se da el desarrollo adecuado y a la larga más pleno de la vida humana es la esfera privada. Esa es la razón de su ambigüedad inherente hacia el Estado, y en términos más generales hacia la esfera pública: por un lado el Estado necesita tener suficiente poder para garantizar, pese a las múltiples amenazas, las libertades que se disfrutan en la vida privada; por otro lado, hay que impedirle que caiga en su tentación omnipresente de usurpar esos derechos –como no ignora sabiamente el liberalismo lo que cualquier acumulación de poder es propensa a hacer⁸. Por

⁸ Creo que esta ambigüedad inherente es una razón importante del carácter fundamentalmente defensivo del liberalismo, a pesar de los recientes esfuerzos de hacerlo aparecer bajo una luz más positiva, cercana a la republicana; véase, por ejemplo, Macedo. Me apresuro a añadir que eso no excluye que algunas de las «libertades negativas» y

su parte, para el republicanismo el área de desarrollo humano adecuado y más pleno es la esfera pública. Es allí donde las exigentes demandas de dedicación al bien público exigen y alimentan las virtudes más elevadas. Si el liberalismo es básicamente defensivo, el republicanismo es básicamente elitista: elegidos democráticamente o no, los que reclaman el derecho a gobernar en razón de una virtud superior tienen necesariamente a menos a los que se dedican a tareas inferiores de la esfera privada. Por su parte la tradición democrática ignora esas distinciones: de hecho puede haber actividades privadas, pero, en primer lugar, los que participan en las decisiones colectivas no son una elite virtuosa sino los mismos que, junto con los no ciudadanos, pueden emprender una activa vida privada⁹; en segundo lugar y principalísimo, como lo descubrieran Sócrates y otros, el demos puede mandar sobre cualquier cuestión: tiene pleno derecho a decidir sobre cualquier asunto que considere apropiado.

Esas tradiciones y los principios que las definen son diferentes, y tienen orígenes distintos: la democracia en Atenas, el republicanismo en Roma y más tarde en algunas ciudades de la Italia medieval, y el liberalismo en la sociedad feudal, y más tarde y más señaladamente en la Inglaterra de Locke y la Francia de Montesquieu. En algunos aspectos importantes esas tradiciones entran en conflicto. Como mínimo, los valores que el liberalismo y el republicanismo le atribuyen a las esferas privada y pública llevan a conclusiones divergentes, si es que no opuestas, sobre los derechos y deberes políticos, la participación política, el carácter de la ciudadanía y de la sociedad civil y otros asuntos que son la esencia del debate político¹⁰. Por su parte, la democracia no es dualista, es monista; no reconoce límites válidos o distinciones entre la esfera pública y la privada. Además, a diferencia de] republicanismo, en la democracia el ejercicio de los deberes públicos no requiere que los que los cumplen sean particularmente virtuosos ni que se consagren a ellos exclusivamente; más bien el procedimiento democrático por excelencia, la rotación o selección al azar¹¹, presupone que todos están más o menos igualmente calificados para esas funciones. Finalmente, cuando de votar se trata, el principio democrático es fuertemente mayoritario en un doble sentido. En primer lugar, excepto en caso de unanimidad, debe identificarse el deseo colectivo de] demos, y puesto que todos los miembros son considerados iguales, el criterio que dicta el sentido

restricciones constitucionales típicas del liberalismo puedan tener consecuencias habilitantes para sus portadores individuales o institucionales, tal como lo sostiene especialmente Holmes (1988 y 1995).

⁹ Como según Tucídides dijo Pericles: «Además de la política, nuestros hombres públicos tienen sus asuntos privados que atender, y nuestros ciudadanos comunes, aunque ocupados en la búsqueda de la industria, siguen siendo jueces justos de los asuntos públicos». Antes de Pericles, Atenas había adoptado la innovación radical de pagarle un día de trabajo a los ciudadanos por tomar parte en varias instituciones de toma de decisión, haciendo posible la participación de los ciudadanos pobres (Hansen).

¹⁰ A este respecto he encontrado extremadamente útiles los trabajos de Walzer; Taylor; y Offe/Preus, aunque ellos presentan el asunto entre dos términos y no tres, como lo estoy haciendo yo aquí.

¹¹ Ver Hansen; Manin.

común para esa identificación es algún tipo de mayoría. En segundo lugar, como ya se mencionó, lo que sea que se decida no reconoce barreras a su validez y vigencia, excepto las establecidas por los manejos del propio *demos*¹². En contraste, aunque la trazan y valoran en forma diferente, la división dualista que postulan el liberalismo y el republicanismo entraña la idea de límites, o fronteras, que deben ser estrictamente reconocidos. Este dualismo del liberalismo y el republicanismo los lleva a adoptar el mecanismo de la representación política, mientras que el monismo de la democracia –como se practicaba en Atenas y como concluyó Rousseau, consecuente con sus premisas democráticas– la vuelve ajena, cuando no hostil, a la propia idea de la representación. También la asignación de los derechos y obligaciones es diferente: el liberalismo básicamente adjunta derechos defensivos a los individuos ubicados en la esfera privada; el republicanismo básicamente adjunta obligaciones a los individuos ubicados en la esfera pública; y la democracia básicamente sostiene el derecho absoluto del *demos* a participar en las decisiones.

Sin embargo, existe una convergencia importante. La democracia con sus impulsos igualadores, el liberalismo con su compromiso de proteger las libertades de la sociedad, y el republicanismo con su severa perspectiva de las obligaciones de los que gobiernan, cada uno a su manera respalda otro aspecto fundamental de la poliarquía y del Estado constitucional que se supone coexiste con él: el imperio de la ley. Todos los ciudadanos tienen el mismo derecho de participar en la producción de decisiones colectivas en el marco institucional existente, un planteo democrático al que se añade el mandato republicano de que nadie debe estar por encima de la ley, y eso incluye a quienes gobiernan, y la advertencia liberal de que ciertas libertades y garantías no deben ser violadas. Sin embargo, vamos a ver que el alcance real del imperio de la ley registra variaciones importantes en los diferentes tipos de poliarquía.

3. Veamos esas tendencias desde otro ángulo. En parte la democracia y el republicanismo encarnan dos enfoques lógicos de la autoridad política. En relación con el primero: ¿por qué quienes están a cargo del bien común deben aceptar trabas a sus decisiones? En relación con el segundo: ¿por qué se va a impedir que quienes son mejores, o más virtuosos que el resto, gobiernen en beneficio del bien común? En cambio el liberalismo es profundamente «contraintuitivo»: sólo en una pequeña parte del mundo, bajo la influencia de las tradiciones del feudalismo, el conciliacionismo y los derechos naturales, y sacudida por los horrores de las guerras religiosas, se sostuvo

¹² Con esto me refiero a que las decisiones de la asamblea ateniense estaban sujetas a la revisión del *diskaterion* (la corte del pueblo) en términos de su conformidad con las leyes escritas; pero esos eran controles por y de una esfera pública, sin ningún propósito o idea de proteger o reconocer derechos privados contra el *demos*. Sobre éste y otros hechos relacionados, ver el magistral libro de Hansen.

persuasivamente que había conjuntos de derechos que ningún factor público o privado debía violar.

Por otra parte, el liberalismo no puede justificar el ejercicio, a la larga coercitivo, de la autoridad política sobre un territorio, a menos que sea recurriendo a la artificialidad de un contrato social fundamental. El republicanismo, por su parte, no pasa de una afirmación que es típica de todo tipo de autoridad¹³: que es para el bien de los sujetos de su gobierno. Sin embargo, esta corriente aportó otra idea históricamente contraintuitiva: que parte de la virtud que se exige de los gobernantes está en que ellos deben someter sus acciones a la ley, en no menor medida e incluso más que los ciudadanos comunes. La democracia, por su parte, introdujo mucho antes que el liberalismo y el republicanismo otra novedad radical y contraintuitiva: que ella no sólo es un tipo de gobierno *para* quienes en algún sentido¹⁴ son miembros de una sociedad dada, sino también de ellos y, aunque en la práctica actual sea más discutible, *por ellos*.

Esas tres corrientes se han combinado en formas complejas y cambiantes a lo largo de la historia de las poliarquías formalmente institucionalizadas que existen en la mayoría de los países altamente desarrollados. En consecuencia, es incorrecto, aunque muchas veces se intente, postular ciertas dimensiones como fundamentos «básicos» o más fundamentales de la poliarquía¹⁵. La afirmación exagerada del liberalismo se convierte en «liberismo»¹⁶, el discurso de *laissez faire* de los que están atrincherados en sus privilegios. Los riesgos del gobierno democrático mayoritario se han discutido exhaustivamente, así que no ameritan que los discutamos aquí. El republicanismo, si se convierte en el principio dominante tiende a convertirse en el gobierno paternalista de una elite que se considera a sí misma muy justa y virtuosa. La poliarquía es una mezcla complicada y a veces exasperante, pero es altamente preferible a los tipos de gobierno basados exclusivamente en uno de sus principales componentes tradicionales.

En este momento quisiera recordar tres consideraciones: 1) la necesidad de diferenciar las formas como el liberalismo y el republicanismo predicán una frontera entre una esfera pública y otra privada, y de contrastar esa división con el monismo de la tradición democrática; 2) los descubrimientos radicales,

¹³ Que yo sepa, con la única excepción de los campos de concentración y de las concepciones punitivas sobre las prisiones.

¹⁴ Digo «en algún sentido» porque en sí mismo el principio democrático no dice nada sobre quiénes deben ser miembros, o ciudadanos, de su demos. Pero eso no nos concierne aquí.

¹⁵ En este sentido señalo mi desacuerdo con el excelente documento preparatorio de esta conferencia, en cuanto a que allí se habla de una «concesión entre la rendición de cuentas y la democracia» (p. 10), de donde supongo que el término «democracia» se refiere al tipo de régimen político que llamo aquí poliarquía. Creo más bien que los tipos de rendición de cuentas que surgen tanto de la corriente liberal como de la republicana son incongruentes con el tipo democrático. Sin embargo, puesto que los tres son parte de la poliarquía, o de la «democracia» en el sentido usado en el documento antes mencionado, no se puede decir propiamente que la rendición de cuentas horizontal esté en conflicto con ese tipo de régimen.

¹⁶ Como lo expresara Giovanni Sartori, recordando un término acuñado por Benedetto Croce.

contraintuitivos e históricamente originales que entraña la postulación liberal de una esfera de derechos protegidos, del sometimiento de los gobernantes a la ley por parte del republicanismo y de los que están sometidos a gobierno como las propias fuentes de ese gobierno por parte de la democracia; 3) la mezcla compleja y cambiante de esos tres componentes como elementos importantes para caracterizar las poliarquías: las democracias realmente existentes del mundo moderno.

4. Sería lógico preguntar qué tiene que ver todo eso con el tópico de este ensayo. La razón es que nadie se sentó a inventar la poliarquía; la poliarquía es la condensación de varios procesos históricos, muchos de ellos concomitantes con un fenómeno, el capitalismo, es decir que surgió primero en la misma parte del mundo donde nació el liberalismo, Aun cuando a un nivel de abstracción muy alto –y con frecuencia muy útil se puede hablar del capitalismo como una unidad individual, muchos esfuerzos valiosos se han centrado en el estudio comparativo de varios tipos de capitalismo. Esos estudios nacen del reconocimiento de que una serie de factores históricos y estructurales han determinado el surgimiento de configuraciones específicas que, aun cuando comparten la característica genérica de ser capitalista, exhiben variaciones importantes, y además que hay que tomar en cuenta esas variaciones cuando se intenta dar descripciones y/o evaluaciones adecuadas de las tendencias de cambio en los casos dados. Lo mismo ocurre con la poliarquía. Todos los casos de este *género* son tales porque comparten los atributos que especificamos al principio de este ensayo. Utilizando esa definición podemos realizar dos operaciones básicas. Una es similar a la que realizamos cuando armados, según nuestras preferencias, con una definición neomarxista o neoweberiana de capitalismo, hacemos una distinción entre sociedades que son capitalistas y otras que no lo son –o no lo eran. En el tema que estamos tratando podemos diferenciar similarmente el conjunto de casos que son poliarquías de todo el conjunto de otros casos que no lo son. La segunda operación, para fines de este documento más interesante, es mirar dentro del conjunto de las poliarquías y preguntarse qué diferencias existen entre esos casos y cómo se explican esas diferencias. Esa es la senda que estoy tomando aquí.

Este no es el lugar ni el autor para emprender la tarea weberiana de discutir los factores –incluyendo ciertamente el capitalismo– que contribuyeron al surgimiento y expansión de la poliarquía¹⁷. Sólo quiero destacar que entre esos factores hay que incluir a las tres corrientes que esquematicé anteriormente. Esas corrientes y sus principios básicos no son simplemente ideas flotando en un espacio abstracto; ellas fueron enunciadas en forma memorable por algunos autores, discutidas y revisadas por muchos otros, inspiraron innumerables discusiones y caminos, fueron evocadas en las más variadas circunstancias y

¹⁷ Entre los estudios contemporáneos en esta vena me viene enseguida a la mente el excelente estudio de Rueschemeyer/Stephens/Stephens.

los más variados rituales, impregnaron constituciones e innumerables piezas de legislación, y a través de todo eso han influido profundamente, aunque con una intensidad que varía de un país a otro y de un periodo a otro, en el repertorio del pensamiento político, el debate y la política¹⁸.

Esas corrientes convergieron particularmente en las constituciones y en buena parte de la legislación de una entidad particular, una que apareció plenamente en forma más o menos simultánea con el liberalismo, pero después de que se formularan inicialmente la democracia y el republicanismo: el Estado de base territorial. Si alguna de esas corrientes tiene su lógica, en el sentido de que articula principios y corolarios básicos en forma razonablemente congruente, el Estado también tiene la suya, y una que también es parcialmente incongruente con esas tres corrientes. Este es un asunto complicado en el que no tenemos que adentrarnos aquí. Baste con señalar dos puntos. Uno es que la mayor parte de la ley que existe es ley emitida o respaldada por el Estado: o más precisamente, y como lo han reconocido desde hace tiempo los teóricos continentales y lo han olvidado con demasiada frecuencia los anglosajones, el sistema legal es una de las dimensiones constitutivas del Estado¹⁹. El segundo punto es que otros rostros del Estado, sus burocracias, son moradas cruciales de los recursos de poder que entran en acción cuando –entre otras muchas cosas– están en juego cuestiones de la rendición de cuentas horizontal.

Más que el capitalismo, los Estados exhiben una gran variación a través del tiempo y el espacio. Aunque no hay mucho que añadir en este elevado nivel de generalidad en el que me coloqué, parece obvio que las variaciones en los tipos tanto de capitalismo como de Estado están predestinadas a tener consecuencias importantes para el tipo de poliarquía que tiene cada país, y para las formas en que probablemente evolucionará. El problema es que, en contraste con las múltiples y útiles tipologías comparativas de capitalismo²⁰ y Estados que tenemos, existen pocas de poliarquías y la mayoría se concentra principalmente, si es que no exclusivamente, en los casos formalmente institucionalizados²¹. Este problema es más grave si tomamos en cuenta que además de los factores antes mencionados, pero no independientemente de

¹⁸ O como dice John Rawls (p. 225) en un contexto bastante similar, esas son «ideas intuitivas básicas que están imbuidas en las instituciones políticas de las sociedades culturalmente plurales del Occidente moderno... y en las tradiciones públicas de su interpretación». Por supuesto, es difícil identificar autores que argumenten desde una sola de esas corrientes, especialmente entre los más creativos –y por lo tanto menos simplistas– Sin embargo, ciertos nombres se destacan: Tucídides/Pericles, Rousseau y Marx (a su manera), en la corriente democrática; Hobbes, Locke, Montesquieu y Constant en la liberal; y Cicerón, Sallust, Livy y el Maquiavelo de *Los Discursos* en la republicana. Pero nótese que estoy afirmando que el grado en que esas corrientes llegan a estar «imbuidas» en las prácticas reales, no sólo las instituciones formales, de varias poliarquías, varía muy ampliamente.

¹⁹ Desarrollé este argumento en O'Donnell (1993).

²⁰ Futura referencia a la investigación en progreso de Schmitter et al. sobre «capitalismo comparativo».

²¹ En forma destacada el trabajo de Arendt Lipinart, comenzando con su importantísimo libro de 1984.

ellos, en las poliarquías el peso relativo de la corriente liberal, la republicana y la democrática exhibe variaciones importantes a través del tiempo y el espacio.

Permítaseme ilustrar este último punto. Uno podría decir que en la historia de Estados Unidos y de Gran Bretaña el componente democrático ha sido relativamente débil, mientras que el republicano y especialmente el liberal han sido fuertes²². En Francia el componente democrático y el republicano han sido relativamente fuertes, y el liberal débil²³; en la Alemania contemporánea, posiblemente como una reacción al énfasis democrático de la República de Weimar, predominan el componente liberal y el republicano; y en muchas poliarquías nuevas tanto el componente liberal como el republicano son débiles –el democrático tampoco es extremadamente fuerte, pero su eficacia relativa resalta en gran contraste con las debilidades de los otros dos.

Aunque las diferencias que mencioné están muy simplificadas, ellas sugieren que hay importantes variaciones, históricamente estructuradas, en los tipos de poliarquía que existen actualmente, justamente como es el caso en relación con los tipos de capitalismo y de Estados. El tono un tanto tentativo de esta aseveración se debe al hecho, bastante sorprendente desde la perspectiva que estoy proponiendo, de que la mayoría de la literatura contemporánea sobre la democratización postula, o da por sentado, que todas las poliarquías nuevas están en una trayectoria que las lleva a su «consolidación» en términos institucionalmente similares a los de las más viejas²⁴, o se han «desviado», o están de alguna forma «atolladas» en una etapa que sólo puede conceptualizarse como tal en relación con la trayectoria anteriormente

²² Releyendo *The Federalist Papers* me volvió a impresionar la inmensa sabiduría con que Madison expone y combina el liberalismo y el republicanismo. Sólo para insertar una cita que condensa lo anterior: «La diversidad en las facultades de los hombres, de donde se originan los derechos a la propiedad, no deja de ser un obstáculo insuperable para una uniformidad de los intereses. La protección de esas facultades es el primer objeto de gobierno» (*Federalist* N° 10, p. 78). En relación con lo que llamo más adelante la dimensión usurpadora del republicanismo, utilicemos de nuevo a Madison cuando discute los diversos «departamentos» –es decir, instituciones principales proyectados por la constitución: «... ninguno de ellos debe poseer, directa o indirectamente, una influencia que invalide la de los otros en la administración de sus respectivos poderes. No se negará que el poder tiene una naturaleza usurpadora y que debe ser eficazmente restringido para que no traspase los límites que se le asignaron» (*Federalist* N° 48, p. 308); y «Hay que hacer que la ambición contrarreste a la ambición. El interés del hombre debe estar conectado con los derechos constitucionales del lugar... el interés privado de cada individuo puede ser un centinela de los derechos públicos» (*Federalist* N° 51, p. 323). Como es bien sabido, los federalistas eran antidemócratas declarados; sólo después, en un largo proceso que apenas se completó, discutiblemente, con las luchas por los derechos civiles de la década de los 50 y 60, se introdujeron elementos más democráticos en la constitución, la legislación y la jurisprudencia de EEUU; ver Wood (1991, 1992) y Fishkin.

²³ Entre las muchas fuentes que podrían citarse para apoyar esta afirmación, véase el fascinante recuento de Rosanvallon sobre el significado de las elecciones en la Francia del siglo XIX en contraste con los casos anglosajones.

²⁴ Lo cual, de paso, implica ignorar las importantes diferencias que se observan entre esos casos.

mencionada. Como ya he criticado esas opiniones en publicaciones previas, remito a ellas al lector²⁵.

5. Las poliarquías son mezclas complejas e inestables de los cuatro elementos –las tres tradiciones y el Estado– que reseñé. Muchas, cuando no todas las luchas políticas pueden leerse como argumentos sobre cuál debería ser la mezcla más apropiada para un momento dado en un país dado. Cada una de esas corrientes pone de relieve valores diferentes y, por último, perspectivas diferentes sobre la naturaleza humana. Después de que Gran Bretaña comenzó a desarrollar las prácticas e instituciones que hoy en día reconocemos como precursoras de la poliarquía, atrajo la atención, y con frecuencia la admiración, de intelectuales y líderes políticos de otros países. La difusión, primero desde Gran Bretaña y más tarde desde EEUU y Francia, ha sido un factor muy importante en la configuración de las poliarquías que surgieron luego: después de los países originarios, la poliarquía nunca ha sido realmente un producto «cultivado en casa»²⁶. Los principales actores en esos países originarios volvieron la mirada a Grecia y Roma para los conceptos, ejemplos edificantes y desgracias admonitorias provenientes de sus respectivas tradiciones democrática y republicana. Algunos de esos actores, en Gran Bretaña, EEUU y más tarde en la propia Francia, obsesionados por los horrores que habían producido las invocaciones del principio democrático y la virtud republicana durante la Revolución Francesa, reforzaron o reformularon su creencia en algún tipo de solución liberal, a fin de evitar esos riesgos. Desde entonces y hasta el presente, cuando otros actores se proponen en otros países establecer una poliarquía, tienen en mente aquellas poliarquías originales, sus mitos constituyentes, sus pensadores «clásicos» y el poder y prestigio de los países de origen.

Tal como lo muestran algunas de las constituciones más antiguas –y menos eficaces del mundo, las de la América Latina del siglo XIX, los últimos en llegar²⁷ se encontraron con lo que para ellos eran paquetes institucionales ya listos, que en muchos casos se elegían dependiendo del imperio formal o informal de los países originales al que pertenecía el país rezagado. Tanto en el Este como en el Sur el trasplante de constituciones y legislación, y las esperanzas iniciales de que esas instituciones darían el gran impulso hacia la modernidad política y económica, crearon lo que tal vez es el debate cultural y político más persistente, y con frecuencia más acalorado, en esos países: las

²⁵ O'Donnell, 1994 y 1996.

²⁶ No ignoro que varios pequeños países europeos establecieron poliarquías muy originales en un periodo muy temprano; pero dentro del alcance de este ensayo no trataré sobre esos países ya que, con la excepción parcial de Bélgica y los Países Bajos, no tuvieron la influencia imperial de Gran Bretaña, Francia y EEUU.

²⁷ Algunos países europeos rezagados, no sólo como poliarquías sino también como Estados territoriales, Italia y Alemania, fueron devorados por el fascismo, y hasta la Segunda Guerra Mundial inspiraron alternativas reaccionarias, no poliárquicas. En cambio hoy en día la gran influencia de Alemania en Europa central y oriental se evidencia en el alto grado de adopción de sus principales reglas constitucionales y electorales en muchos de esos países.

formas de evaluar y cerrar finalmente la brecha visible entre el *pays légal* y el *pays réel*²⁸, creada por esos trasplantes. Independientemente de la posición tomada en este asunto, existe un sólido fundamento que han comentado legiones de políticos, historiadores, novelistas y científicos sociales: la gran diferencia que existe frecuentemente entre las reglas y normas prescritas formalmente, y lo que hace la mayor parte de la gente la mayor parte del tiempo. En consecuencia, ya sea que uno quiera establecer firmemente el *pays légal* u organizar la vida política en torno a las tradiciones del *pays réel*, la navegación exitosa de este mundo social y político real exigiría estar agudamente conciente de ambos códigos y de sus entrelazamientos. Eso es cierto en todas partes, pero en general es más cierto mientras más nos alejamos, en el tiempo y el espacio, del núcleo donde se originaron las tres corrientes de la poliarquía.

El hecho es que afuera del núcleo original de la poliarquía, con demasiadas pocas excepciones y durante un tiempo realmente largo, ninguno de los principios contraintuitivos de la democracia, el liberalismo y el republicanismo logró prosperar. En el Este y el Sur surgieron o persistieron muchos tipos de regímenes políticos, pero pocos de ellos eran poliarquías, aunque –como testimonio muy interesante de lo que voy a sostener ha sido la influencia particularmente fuerte de la tradición democrática– algunos de ellos apelaron a las elecciones para proporcionarle un manto de legitimidad a los gobernantes.

Esas diversas formas de gobierno autoritario negaron las fronteras protectoras del liberalismo, aunque por razones de conveniencia o impotencia toleraron una variada gama de actividades autónomas dentro de la sociedad. Asimismo, aunque como lo he sugerido el republicanismo puede concebirse en una forma autoritaria, en su mayor parte los gobernantes autoritarios no eran en absoluto republicanos. Más bien se comportaban en formas que, imitando a Max Weber y a Juan Linz²⁹, podrían denominarse neopatrimoniales, cuando no «sultanistas» en algunos casos: ellos alegaban –como hace todo tipo de autoridad– que estaban ahí *para* el bien común de la población, pero se consideraban de *legibus solutus* y con frecuencia ignoraban los preceptos del republicanismo en provecho propio. Sin embargo, como ya se mencionó, en algunos de esos casos había elecciones, aunque no fueran competitivas, e incluso en países donde se eliminaron las elecciones –como en la típica *Junta* militar de América Latina– la población podía recordar periodos con elecciones razonablemente limpias –es decir, en su recuerdo, tiempos «democráticos», pero en los que hubo poco liberalismo o republicanismo. Aunque como se mencionó la rotación y la selección al azar, no las elecciones, son los procedimientos verdaderamente democráticos, son éstas últimas las que han llegado a

²⁸ El hecho de que esté usando los términos franceses de esta dicotomía demuestra que aun en esa poliarquía muy temprana el asunto era importante: uno del que sólo se salvaron los países verdaderamente originarios, Gran Bretaña y EEUU. Sin embargo, en general este asunto se ha vuelto más sobresaliente –y con frecuencia más violento– mientras más periféricos se han vuelto otros países en relación con este núcleo originario.

²⁹ Weber, vol. I, pp. 226-237 y vol. II, pp. 1006-1069; y Linz. Para un nuevo desarrollo y la aplicación de esos conceptos a América Latina, ver Hartlyn.

identificarse con la «democracia», tanto en muchas teorías como en lo que me parece es una lógica casi universalmente generalizada. Esta opinión se refuerza cuando sin mucha reflexión o consideración –y en lo que deduzco es una mezcla de simplismo y cinismo–, muchos gobiernos certifican como democracias a países donde se considera más o menos plausible que se realice ese tipo de elección, aun cuando, como en los casos de Yeltsin y Fujimori, el ejecutivo atropelle al Congreso y al sistema judicial. De una u otra forma, en la memoria histórica de muchas poblaciones y en las expectativas de muchos actores, la idea de «democracia» –es decir, poliarquía– ha llegado a identificarse estrechamente con el proceso –elecciones– en que se traduce el principio democrático en los tiempos modernos. La consecuencia es que se empaña la percepción del papel no menos constitutivo que desempeñan el liberalismo y el republicanismo en la poliarquía. Veremos que eso crea problemas cuando, entre otras cosas, queremos discutir la rendición de cuentas horizontal.

6. He pasado rápidamente por varios asuntos importantes y complicados, cada uno de los cuales demanda una enorme bibliografía; pero necesitaba ese *tour d'horizon* para poner algún contexto en el tema de este ensayo. Ahora voy a definir lo que llamo rendición de cuentas horizontal: es la existencia de organismos estatales que están legalmente habilitados y autorizados, y de hecho dispuestos y capacitados, para emprender acciones que abarcan desde la fiscalización rutinaria hasta sanciones penales o destitución, en relación con actos u omisiones de otras instituciones del Estado, que puedan calificarse, en principio o presuntamente, como ilícitos³⁰. Tales acciones pueden afectar tres esferas principales. Una, la democracia, es infringida, por ejemplo, por decisiones que revocan la libertad de asociación o introducen el fraude en las elecciones. Esas son acciones importantes y preocupantes, pero no las voy a examinar porque ellas entrañan la abolición de la poliarquía, y por lo tanto la exclusión del caso respectivo del conjunto que estoy analizando aquí³¹. Otra esfera es la liberal, infringida cuando, por ejemplo, agentes estatales vulneran, o concientemente permiten que actores privados vulneren, derechos y garantías

³⁰ Esta definición implica que estoy excluyendo algo de lo que, concordando con Paul Collier, el documento preparatorio para nuestra conferencia llama «organismos de restricción». Aquí me estoy concentrando en actos u omisiones que son presuntamente ilícitos, no en las restricciones que pueden originarse de, digamos, conceder autonomía a un banco central o aceptar varias formas de condicionalidad económica en acuerdos con organismos internacionales. Esas decisiones son «neutrales en relación con el régimen» en el sentido de que pueden ser adoptadas por poliarquías o por regímenes autoritarios. Es cierto que se podría argumentar que la credibilidad de esos acuerdos aumenta si son hechos con procedimientos propiamente poliárquicos, pero los ejemplos del Chile de Pinochet y la Indonesia de Suharto, entre otros, recomiendan añadir un fuerte advertencia *ceteris paribus* a tal afirmación. Además, no todas las poliarquías han procedido lícitamente cuando toman esas decisiones.

³¹ No hace falta decir que esto no significa que no considere importante la función de los «tribunales» electorales y los guardianes de las elecciones. Más bien considero esa función tan importante que creo que cuando esas instituciones y sus aliados nacionales e internacionales no pueden garantizar las elecciones limpias, no se puede considerar que los países correspondientes sean poliarquías.

liberales tales como la inviolabilidad del domicilio, la prohibición de violencia doméstica y de torturas, el derecho de todos a un juicio razonablemente justo, y otras por el estilo. En las poliarquías –no necesariamente en los regímenes autoritarios– la mayoría de esos actos se cometen en las fronteras entre el aparato estatal y los segmentos más pobres y débiles de la sociedad, y los cometen funcionarios de rango relativamente bajo que no tienen que rendir cuentas directamente en el proceso electoral –aunque cuando esos fenómenos se vuelven generalizados y sistemáticos usualmente incluyen la participación o confabulación de funcionarios de niveles más altos³². La tercera esfera afectada es, por supuesto, el republicanismo. Yo sospecho que eso es lo que normalmente tenemos en mente cuando hablamos de la rendición de cuentas horizontal y sus fallas. Se trata de actos de funcionarios, elegidos o no, que en su mayor parte ocupan puestos en las altas esferas del Estado o el régimen. Esos actos entrañan un grave desacato de lo que la tradición republicana demanda de esos funcionarios, es decir, sujetarse a la ley y/o dar decidida prioridad al interés público, no a sus intereses privados.

Para ciertas concepciones de autoridad política, a las que yo llamo «delegativas» para no hablar de las que son directamente autoritarias, esta dimensión republicana de la restricción es la más contraintuitiva. ¿Por qué reconocer poderes que no sean los de uno, cuando presuntamente uno está tratando de alcanzar metas que conducen a algún aspecto del bien público?, ¿y por qué no beneficiarse personalmente y beneficiar a su familia, su camarilla o socios comerciales mientras uno tiene un cargo público, si al mismo tiempo uno está tratando de lograr algún aspecto del bien público? Ése es un tópico que me interesa desde hace tiempo. En muchas conversaciones casuales a lo largo de los años y en diversos países me ha impresionado con cuánta frecuencia lo natural para mis interlocutores es una respuesta afirmativa a esas preguntas. Advertí que esos interlocutores no eran pillos, o no respondieron como si lo fueran: estaban tratando de lograr algún tipo de bien común al tiempo que transgredían los límites republicanos. Tampoco estaban solos: miembros de su familia, del partido y la camarilla y/o socios comerciales daban por sentado que los funcionarios se comportarían de ese modo, y los habrían censurado fuertemente de no haber sido así –hay fuertes expectativas normativas de que se comportarán así. Para todos esos actores las reglas informales prevalecen de hecho sobre las formales, y no parece que eso les cause problemas de conciencia. Pero algunas veces las reglas formales no

³² Paulo Sérgio Pinheiro y sus colaboradores (1991, 1996,1997) en Brasil han estado produciendo un valioso trabajo sobre estas cuestiones. En un volumen próximo a publicarse (*The (Un)Rule of Law and the Underprivileged in Latin America*), editado por Juan Méndez, Paulo Sérgio Pinheiro y este autor, nuestros colaboradores y nosotros examinamos la situación que prevalece actualmente en América Latina en relación con varias minorías étnicas, la mujer, el comportamiento de la policía, las condiciones carcelarias, y otras cosas por el estilo. Lo mejor que se puede decir de esas cuestiones es que las garantías liberales son parciales e intermitentes. En contraste, y respaldando los argumentos que presento aquí, los sectores menos privilegiados de la población disfrutaban sin restricciones directas de las libertades políticas incluidas en la definición de la poliarquía.

eran insignificantes: entonces había que tomarlas en cuenta para encontrar formas de violarlas o evadirlas sin que eso tuviera consecuencias perjudiciales para los funcionarios y sus asociados.

Recurso a esta etnografía porque nos dice algo importante: los verdaderos pillos que no tienen la menor intención de servir a algún aspecto del bien común son realmente un problema serio y persistente en muchos países, ya sean poliarquías o no; pero ellos son la punta del iceberg. Estoy persuadido de que muchas de las deficiencias de la rendición de cuentas horizontal son consecuencia de actos multiformes cometidos por personas³³ –y por los que están relacionados con ellos de alguna forma– que consideran evidente que los preceptos republicanos son algo a lo que, como máximo, uno tiene que rendir homenaje verbal³⁴ y, eventualmente, tomar en cuenta para evitar consecuencias perjudiciales.

Aquí la cuestión principal tiene que ver con fronteras, o límites, en dos sentidos relacionados. Uno es la separación liberal y republicana, ya mencionada, entre una esfera pública y otra privada. El otro, estrechamente relacionado con esas dos corrientes –o, más exactamente, derivado de ellas– está vinculado con la definición de rendición de cuentas horizontal que propuse aquí: para que ese tipo de rendición de cuentas sea eficaz debe haber instituciones estatales que estén autorizadas y dispuestas a vigilar, controlar, corregir y/o sancionar actos ilícitos de otras instituciones estatales. Esas primeras instituciones no sólo deben tener autoridad legal para proceder de esa forma, sino también suficiente autonomía de facto con respecto a las segundas instituciones. Claro está que éste es el viejo tema de la división de los poderes y de los frenos y equilibrios entre ellas. Incluye las instituciones clásicas del ejecutivo, el legislativo y el poder judicial, pero en las poliarquías contemporáneas se extiende también a varias entidades de vigilancia, mediadores en asuntos de interés público, oficinas de contabilidad, fiscalías, etc. Un punto importante, pero que en pocas oportunidades se menciona, es que esas entidades muy raras veces pueden funcionar en forma aislada si quieren ser eficaces. Ellas pueden sacudir a la opinión pública con sus procedimientos, pero normalmente su eficacia final depende de decisiones de las cortes –o eventualmente de legislaturas dispuestas a considerar un, juicio político–, especialmente en casos resaltantes y/o que involucran a funcionarios en altos cargos. La rendición de cuentas horizontal no es el producto de instituciones aisladas, sino de *redes de instituciones* que incluyen en su cúspide a los tribunales –incluyendo los más

³³ Voy a contar una anécdota, de entre muchas otras, sólo como una muestra de lo que estoy afirmando. Hace poco se acusó a un senador argentino, ampliamente considerado como uno de los más intachables, de que un comerciante de dudosa reputación había estado pagando los cortes de cabello de él y de su (extensa) familia. El senador respondió negando la acusación, y añadiendo que el peluquero no le cobraba ni a él ni a su familia porque gracias a él había conseguido trabajo en el estado que representaba en el Congreso.

³⁴ Existe un dicho de los tiempos de la colonia en Hispanoamérica referido a la legislación de) Rey, y que sintetiza todo esto sucintamente: «la ley se obedece pero no se cumple».

altos– dedicados a esa rendición de cuentas³⁵, ya que es allí donde «concluye» un sistema legal constitucional mediante las decisiones finales. Regresaremos a este tópico puesto que nos permite vislumbrar algunas de las peculiares dificultades, y algunas de las posibilidades, que involucra el propósito de mejorar la rendición de cuentas horizontal.

La idea básica es la prevención y la sanción de los actos a los que los funcionarios que describí son propensos como si fuera algo natural: es decir, su *extralimitación*, la transgresión de los límites de su autoridad formalmente definida. Para ser autónomas, las instituciones tienen que tener límites, esos límites deben ser reconocidos y respetados por los otros actores pertinentes, y todavía se necesita disponer de otros actores que defiendan esos límites y que los restituyan si alguien los transgrede³⁶. Como lo mostró Manin³⁷, a nivel de las tres³⁸ instituciones más importantes de la poliarquía, la sabiduría federalista no ofrece esa división de los poderes más bien mecánica que proponen sus adversarios, sino instituciones que se superponen parcialmente en su autoridad. Eso produce un arreglo que, al construir varios poderes fuertes que se inmiscuyen parcialmente unos en otros, aumenta la autonomía de cada uno de ellos en comparación con lo que habría resultado de una simple separación de esos poderes.

7. He mencionado problemas que emanan de que lo que sospecho son criterios generalizados y profundamente arraigados sobre el ejercicio de la autoridad política en muchos países, ya sean poliarquías o no. Un problema adicional surge de la tendencia monística de la democracia, particularmente en la forma en que se interpreta en muchas poliarquías nuevas. En muchos de esos países el plebiscitarismo, el cesarismo, el populismo y otros términos afines han echado profundas raíces históricas. Ahora que esos países se han convertido en poliarquías, esos términos pueden leerse en un código delegativo: la democracia es elegir en elecciones razonablemente limpias quién va a gobernar el país por cierto tiempo; gobernar, lo hace el ejecutivo;

³⁵ Como ocurre con otras aseveraciones que hago aquí, ésta implica un tópico mucho más extenso y complicado. En forma resumida significa que se supone que los sistemas legales de las poliarquías «concluyen», en el sentido de que todas las decisiones de funcionarios públicos deben ser hechas de acuerdo con la ley y están finalmente controladas por reglas constitucionales, incluyendo la elaboración de nuevas leyes o regulaciones. En cambio los gobernantes autoritarios son *de legibus solutus*: siempre existe la posibilidad de que el rey absolutista, el partido de vanguardia, la junta militar o el caudillo puedan actuar discrecionalmente, sin respaldo de la ley existente o referencia a ella.

³⁶ Arthur Stinchcombe, aun cuando presenta este asunto en términos que yo no usaría aquí (legitimidad), advierte provechosamente que la autoridad de entes estatales no depende tanto de su poder individual como de su capacidad para movilizar otros centros de poder en respaldo de sus alegatos; ese poder es limitado, «porque este respaldo sólo estará disponible en términos que se acepten en otros centros de poder»; ver Stinchcombe, pp. 159-163.

³⁷ Manin; ver también Jones.

³⁸ Digo «tres» siguiendo la costumbre convencional. Sin embargo, en la mayoría de las poliarquías, y precisamente con la idea de mejorar la rendición de cuentas horizontal, esas instituciones clásicas son cuatro, como resultado de la división del legislativo en un senado y una cámara de diputados, o un equivalente.

quienquiera que sea electo tiene el derecho y el deber de cuidar del bienestar del país como él³⁹ y su equipo consideren adecuado: si el electorado no está contento con el desempeño del gobierno, puede votar en su contra y sacarlo del poder en las próximas elecciones –nada menos y nada más–⁴⁰ Desde esta perspectiva, que evidentemente comparten muchos líderes políticos y una parte indeterminada, pero de seguro no insignificante, de la opinión pública de muchas poliarquías nuevas⁴¹, la existencia de poderes suficientemente autónomos del ejecutivo, especialmente cuando o si se supone que ejerzan control sobre él, es un completo y absoluto estorbo. A corto plazo, el sentido común del ejecutivo delegativo que quiere cumplir las responsabilidades amplias y prácticamente exclusivas de las que se siente encargado va a ignorar a esas otras instituciones; y a largo plazo se va esforzar en eliminarlas, absorberlas o neutralizarlas. Partiendo de una concepción delegativa de su propia autoridad, el ejecutivo tiene fuertes incentivos para proceder de esa forma: si tiene éxito tendría más libertad para tomar decisiones.

En este propósito el ejecutivo puede apoyarse en conceptos similares de autoridad de otros funcionarios⁴² y, presuntamente, en una concordancia con este criterio en partes considerables de la opinión pública⁴³. Con la tranquilidad resultante de su sentida obligación de atender al bien común, un ejecutivo escasamente liberal y republicano intentará maximizar su poder eliminando o negando la validez de otros poderes estatales potencialmente controladores: aquí se refleja la lógica monística del *demos*, trasplantada a la lógica de la delegación. Puede ser que a largo plazo el ejecutivo maximice su poder sometiéndose a controles horizontales, pero excepto en algunos asuntos económicos en que esas ventajas pueden ser bastantes inmediatas y visibles⁴⁴, la estrategia predominante en cada ronda de decisiones parece ser tomar el camino fácil de no rendir cuentas. En contraste, no es evidente cuáles pueden ser los incentivos de otros organismos para oponerse a actos ilícitos

³⁹ Uso el artículo masculino porque con la excepción de Indira Gandhi e Isabel Perón, y la más dudosa de Corazón Aquino, siempre se trata de un «él».

⁴⁰ Para una discusión más detallada ver O'Donnell, 1994.

⁴¹ Aunque éste podría ser un caso extremo, en una encuesta que realicé en el área metropolitana de San Pablo en 1991, el 57% de los entrevistados «estuvo totalmente de acuerdo», y 16% «estuvo en parte de acuerdo» con que «en lugar de partidos políticos lo que hace falta es que la gente siga a un hombre competente y decidido que logre la unidad nacional», y el 45% «estuvo totalmente de acuerdo» y el 16% estuvo en parte de acuerdo con que «es preferible un gobierno que imponga su voluntad, si toma decisiones rápidas».

⁴² Otra anécdota argentina: cuando se criticó la subordinación bastante flagrante de la Corte Suprema al presidente Menem, un juez de esa Corte argumentó que como Menem había sido electo por una mayoría de los argentinos y en consecuencia encarna la voluntad popular, sería impropio que la Corte interfiriera con sus políticas.

⁴³ Por supuesto, y como lo han mencionado algunos autores, es. no excluye que el ejecutivo encuentre límites, incluso entre sus aliados políticos, en varios tipos de juegos de poder; véase, por ejemplo, Palermo y Novaro. Pero aun cuando en esos juegos se pueden invocar reglas formales, los límites que ellos interponen son de tacto, y no la consecuencia de un control legítimo y normalizado.

⁴⁴ Esta es otra razón para diferenciar ese tipo de asunto de los ilícitos que estoy discutiendo aquí.

del ejecutivo –o de otra institución, como ocurre a veces con el congreso– o para sancionarlos.

El problema se complica más todavía si recordamos que en gran parte la eficacia de la rendición de cuentas horizontal no depende simplemente de que haya organismos individuales ocupándose de asuntos específicos, sino de que haya una red de tales organismos que incluya tribunales dedicados a respaldar ese tipo de rendición de cuentas. Por consiguiente, los incentivos adecuados para crear una autonomía institucional suficiente deben difundirse y coordinarse a través de varios organismos estatales. Pero si además observamos que Menem, Fujimori, Yeltsin y otros líderes delegativos son muy buenos dividiendo y conquistando esas entidades, está muy claro que no es una tarea fácil crear una autonomía e incentivos adecuados en esos organismos.

Después de todo, ¿por qué deberíamos esperar que exista algo como la rendición de cuentas horizontal? Como ya se mencionó, para los gobernantes autoritarios no existe necesidad de obedecer la ley existente ni, generalmente, de aceptar una separación cuidadosa de los intereses privados y los públicos. En la poliarquía la expectativa de un grado razonablemente alto de rendición de cuentas surge de la convergencia de –especialmente– el liberalismo y el republicanismo, en la necesidad de algún tipo de imperio de la ley –aunque lo sostengan desde diferentes perspectivas y con distinto énfasis–; pero por supuesto que el peso de los preceptos respectivos depende de la influencia que tenga cada una de esas corrientes en los conceptos predominantes sobre la autoridad política.

Existen dos direcciones principales en las que puede violarse la rendición de cuentas horizontal, y aunque en algunos casos pueden coincidir, son diferentes. Una consiste en la intromisión ilícita de un organismo en la autoridad particular de otro; la otra consiste en las ventajas ilícitas que un funcionario público obtiene para sí mismo y/o para sus asociados de cualquier tipo. Permítanme llamar «usurpación» a la primera y «corrupción» a la segunda, aunque ésta última abarque algunas conductas que no corresponden realmente a ese término. El liberalismo le teme a las consecuencias directas e indirectas de la usurpación por parte de los gobernantes, y en eso coincide con el republicanismo al esperar que esos gobernantes estén subordinados no sólo a la ley existente, como demandaría el republicanismo, sino al tipo de ley que protege las libertades y garantías que aprecia el liberalismo, como lo sostuvieran tanto Locke como Montesquieu. Pero el liberalismo en sí mismo no tiene mucho que decir sobre la corrupción. Por su parte, el republicanismo prohíbe la usurpación y condena muy extensa y fuertemente la corrupción (*corruptio optimi est pessima*), entendiendo incluso por corrupción, en su versión más clásica, el mismo abandono de los asuntos públicos que el liberalismo contempla con tanta benevolencia. Finalmente, el criterio monístico de la democracia ignora la propia idea de la usurpación.

Sin embargo, hay otro aspecto de la democracia que hace una importante contribución a la rendición de cuentas horizontal. Esa contribución se deriva de la noción democrática de que la autoridad política proviene *de* todos y cada uno de los miembros del *demos*: *si* ése es el caso, los ciudadanos que por azar están temporalmente –por rotación o por elección– a cargo de los asuntos públicos deben tomar sus decisiones teniendo presente el bienestar de todos, nunca sus intereses privados o sectoriales, tal como concluyó Rousseau, consecuente con esas premisas. Además, si el poder proviene de todos, y si cada ciudadano es, al menos en potencia, un participante en la adopción de decisiones colectivas, entonces –como en Atenas– todas las decisiones deben ser públicas en el doble sentido de que los procesos que llevan a ellas estén abiertos a una amplia participación, y de que todos tengan acceso al contenido de las decisiones. Si bien esas expectativas democráticas no influyen directamente en la rendición de cuentas horizontal, a consecuencia de ellas se exige un alto grado de visibilidad en la adopción de decisiones a nivel político, lo cual a su vez tiene al menos un eficaz efecto anticorrupción. En cambio, en sí mismo el liberalismo es indiferente a ese requisito, y en algunos casos puede descartarlo gustosamente si eso parece conducir a una mejor protección, mientras que gobernantes republicanos presuntamente virtuosos tienden a encontrar razones excelentes para la falta de transparencia de sus decisiones. Un tanto curiosamente, el principio democrático monístico por un lado no interpone obstáculos a la usurpación, pero, por otro lado fomenta un gran celo en la atención a la corrupción. Si tomamos en cuenta que en las poliarquías nuevas la corriente democrática es la más influyente, puede haber un reflejo de este predominio en la actitud, que muestran –aparentemente– muchos, de relativa indiferencia hacia usurpaciones por parte de un ejecutivo delegativo pero de mucha menos tolerancia ante sus sospechados actos de corrupción.

Sin embargo, a mediano y largo plazo la usurpación es más peligrosa que la corrupción para la supervivencia de la poliarquía: la utilización sistemática de la usurpación sencillamente acaba con la poliarquía, mientras que la propagación sistemática de la corrupción seguramente termina por deteriorar la poliarquía, pero no necesariamente la elimina. Además, la usurpación es un obstáculo más grande que la corrupción para el surgimiento de instituciones estatales relativamente autónomas que actúen conforme a la autoridad debidamente definida que caracteriza a las poliarquías formalmente institucionalizadas. En esos casos probablemente no es accidental que –en mi opinión, que reconozco corresponde a mis impresiones– haya mucha más corrupción que usurpación. En contraste, la corriente democrática ofrece poca ayuda contra la usurpación en los casos en que los componentes liberal y republicano son débiles –como en muchas de las poliarquías nuevas.

8. Sin embargo, hay algunas buenas noticias en relación con esos problemas. Aun si se mezcla en formas complejas y frecuentemente ambivalentes⁴⁵ con los criterios mencionados sobre cómo deben cumplirse los deberes públicos, en muchas poliarquías nuevas hay –mucho más que en el periodo anterior– un ánimo generalizado de condena hacia cuando menos un aspecto de conducta ilícita de los funcionarios públicos. Me estoy refiriendo, por supuesto, a la corrupción, cuya proliferación es un motivo de gran preocupación en esos países. según lo demuestra una encuesta tras otra. Sabemos que lo que se considera corrupción en un país A es una conducta perfectamente legal y moralmente permitida en un país B; sin embargo parece haber una faena básica que se considera condenable en la mayoría, si es que no en todos los países: malversar directamente fondos públicos o aceptar sobornos directamente⁴⁶. Este ensayo no está dedicado específicamente a la corrupción, aunque esa plaga es en parte una expresión y en parte una consecuencia de una rendición de cuentas horizontal débil. El punto está en que, considerando que al menos algunas formas de corrupción se vuelven sumamente visibles y son condenadas por la mayor parte de la opinión pública, ellas pueden proporcionar un asidero para pensar mas positivamente de lo que lo he hecho yo hasta aquí sobre los problemas de la rendición de cuentas horizontal.

Otra buena noticia es que, principalmente como consecuencia de los múltiples abusos cometidos durante periodos previos de gobierno autoritario, en muchas poliarquías nuevas surgieron varias organizaciones –algunas de ellas organizaciones de derechos humanos que ampliaron la definición inicial de su misión que están exigiendo enérgicamente que los funcionarios públicos respeten las libertades y garantías liberales básicas de –en especial– los débiles y los pobres. Otras organizaciones supervisan las elecciones y se encargan de otras tareas democráticas como tratar de educar a la población en el conocimiento y ejercicio de sus derechos políticos. Y hay otras más que actúan como vigilantes republicanos de actos ilícitos en relación con posibles usurpaciones de la jurisdicción de otros organismos estatales y de una

⁴⁵ Sobre esto no se puede añadir gran cosa hasta que se realice una investigación enfocada específicamente en esta cuestión. Uno de los problemas con los criterios y premisas sobre la «consolidación democrática» que critiqué en O'Donnell (1996) es que tienden a ignorar esos asuntos o a definirlos en formas exclusivamente negativas o marginales. Permítanme expresar mi esperanza de que el interés en la rendición de cuentas horizontal que esta conferencia revela, y probablemente reforzará, pueda ayudar a que se preste la atención adecuada a esos asuntos.

⁴⁶ La palabra «directamente» que uso aquí apunta a una libertad más extensa que existe en algunos países para actos que desembocan más indirectamente en lo que en otros países sería considerado enriquecimiento ilícito de un funcionario público, por ejemplo «asesorías» proporcionadas por asociados de funcionarios a empresas que tienen tratos con sus organismos, o varios tipos de *pantouflage*. Otra advertencia: cuando hablo de «sobornos» me refiero a los que en una cultura dada se consideran grandes o por alguna razón moralmente excesivos. Darle algún dinero a funcionarios menores para acelerar un proceso burocrático o a un oficial para evitar una multa por exceso de velocidad difícilmente se considera condenable en muchos países.

conducta ética apropiada en los funcionarios públicos⁴⁷. Como ya se mencionó, esas acciones tienen un efecto limitado si no las emprenden también los organismos estatales propiamente autorizados. Sin embargo, junto con las informaciones periodísticas, esas acciones sacan a la luz pública infracciones que de otro modo pasarían desapercibidas, y proporcionan aliados potenciales para los organismos estatales que pudieran querer emprender una acción apropiada: eso parece ser particularmente eficaz cuando se trata de casos de presunta corrupción que involucran grandes sumas de dinero y/o a altos funcionarios.

9. Se supone que ofrezca algunas conclusiones razonablemente útiles. Como ése nunca ha sido mi punto fuerte, y en particular como en el presente ensayo no veo razones para ser optimista en general, prefiero dejar esta parte totalmente abierta. A continuación ofrezco algunas ideas muy preliminares sobre este asunto. En primer lugar, sería beneficioso darle un papel importante, si no principal, a los partidos de oposición que alcanzaron algún nivel razonable de respaldo electoral, en la dirección de organismos –fiscalías, como se llaman generalmente en América Latina– que están a cargo de investigar presuntos casos de corrupción. Sin embargo, nada nos garantiza que la oposición sea mejor que el gobierno en esas cuestiones⁴⁸, o que éste último, como ha ocurrido en varias poliarquías nuevas, no hará caso omiso de tales organismos, los privará de los recursos necesarios y/o los asimilará.

En segundo lugar, igualmente importante sería que los organismos que desempeñan un papel esencialmente preventivo, como las contralorías, estén altamente profesionalizados, que cuenten con recursos suficientes e independientes de los caprichos del ejecutivo, y que estén lo más aisladas posible de aquél. No obstante, eso no impide que la corrupción pueda penetrar tales organismos, o que el ejecutivo los absorba, o que la alternativa al ejecutivo para determinar el presupuesto de tales organismos, el congreso, pueda estar tan ansioso de eliminarlos o neutralizarlos como éste.

En tercer lugar, por supuesto que sería de gran ayuda tener un poder judicial que esté altamente profesionalizado, bien dotado con un presupuesto que sea lo más independiente posible del ejecutivo y el congreso, y que en sus decisiones sea altamente autónomo con respecto a ambos. Sin embargo, esa «autonomía» es delicada: puede facilitar que un partido, una facción o una coalición de intereses no muy recomendables pueda controlar el poder judicial, o puede promover una autodefinición privilegiada y arcaica del cuerpo judicial y

⁴⁷ Con respecto al argumento que estoy presentando aquí puede ser hasta cierto punto interesante mencionar que al menos en los dos países que conozco mejor, Brasil y Argentina, la división del trabajo entre esas organizaciones se ajusta mucho a esta división tripartita.

⁴⁸ En cuyo caso, por ejemplo, puede usar esas posiciones para chantajear al gobierno.

de su misión sin ninguna rendición de cuentas ante otros poderes en el mismo Estado y sociedad⁴⁹.

Cuarto, como hemos visto, esos mecanismos institucionales y otros similares o concurrentes tienen desventajas serias y bastante probables. Sin embargo, con un espíritu madisoniano de sensata desconfianza en las inclinaciones republicanas de todos, poner en práctica esos mecanismos y hacerlo en tal forma que se superpongan parcialmente parece preferible a la situación que existe actualmente en muchas poliarquías nuevas, donde tales instituciones no existen o las han vuelto ineficaces los presidentes delegativos y las legislaturas acomodaticias. Quinto, refiriéndome ahora al lado liberal de la rendición de cuentas horizontal, especialmente al que tiene que ver con los variados encuentros de los débiles y los pobres con los agentes del Estado, es sumamente obvio que aquí hay un mundo de cosas por hacer, como lo muestran entre otros los trabajos citados. Quizá este sea el mayor problema: cómo lograr que en sociedades marcadas no sólo por una pobreza generalizada, sino también, y más decisivamente para nuestro tema, por profundas desigualdades, los débiles y los pobres sean tratados al menos decentemente por esos agentes⁵⁰. Este tema sencillamente es demasiado complicado para tratarlo en un ensayo que se ocupa principalmente de la dimensión republicana de la rendición de cuentas horizontal⁵¹.

Sexto, tanto en lo que se refiere al anterior conjunto de asuntos, como a los republicanos, es decir la corrupción y la usurpación, es muy poco lo que podamos esperar sin la participación activa y persistente de los actores nacionales que he mencionado –los medios de información y varias organizaciones sociales de rendición de cuentas vertical. Las organizaciones internacionales y la opinión internacional, incluyendo conferencias como ésta, también son de gran ayuda; pero sus preceptos y recomendaciones corren el riesgo de ser definidos eficazmente como interferencias «externas» indebidas o insensibles si –no las adoptan y, por así decirlo, las «nacionalizan» factores nacionales. La repercusión que esos actores pueden tener en la opinión pública en asuntos de –cuando menos– corrupción del alta escala y usurpaciones flagrantes, proporciona un respaldo crucial, si es que no indispensable, para los funcionarios públicos dispuestos a poner en práctica la rendición de cuentas horizontal. Esto equivale a decir, y quisiera subrayar esta conclusión, que la

⁴⁹ Brasil es un ejemplo de eso. En ese país el poder judicial ha logrado un alto grado de autonomía del ejecutivo y el congreso, pero no ha habido ninguna mejora notable en su desempeño «en muchos casos extremadamente pobre. En cambio ese poder ha usado su autonomía para asignarle a los jueces y otros funcionarios salarios extremadamente altos, y especialmente en el caso de los tribunales supremos y algunos tribunales estatales, enormes privilegios.

⁵⁰ Me estoy refiriendo a la interesante idea de Avishai Magalit, de que una sociedad decente es la que tiene instituciones que no humillan a sus miembros; sobre comentarios y algunas dudas en cuanto a esta idea, ver el número especial de *Social Research* (primavera de 1997) sobre este tópico.

⁵¹ Estoy probando mi mano en algunos aspectos de este tema en mi capítulo del futuro volumen mencionado en la nota 32.

eficacia de la rendición de cuentas horizontal depende en un grado significativo de los tipos de rendición de cuentas vertical que solamente ofrece la poliarquía –incluyendo las elecciones, pero de ninguna manera en forma exclusiva.

Finalmente, a lo largo de este ensayo alegué que, con importantes variaciones en el tiempo y el espacio, la comprensión correcta de la poliarquía requiere que se tomen en cuenta algunas tradiciones discutidas, ritualizadas y difundidas en múltiples formas, traducidas a reglas formales escritas –constituciones, para comenzar–, y a las que hoy en día muchos líderes políticos consideran conveniente rendir cuando menos un reconocimiento formal. Ahora voy a evocar otro factor que no es fácil de puntualizar, pero que creo que también es importante: los líderes individuales, especialmente los líderes políticos y otros institucionales –como los jueces, típicamente–, realmente tienen importancia. Incluso en países con una tradición de corrupción generalizada y usurpaciones reiteradas, el buen ejemplo de individuos ubicados en altos cargos, que actúan, y convencen de que actúan, según los preceptos liberales y republicanos, puede generar un respaldo quizá difuso pero de todos modos valioso en la opinión pública, y a largo plazo educar a la población en los méritos de este tipo de conducta. No menos importante es que esas actitudes pueden alentar a otros individuos o instituciones situados estratégicamente a arriesgarse a asumir posiciones similares. Porqué y cómo surgen esos líderes es un misterio para mí. La triste realidad es que no parecen muy abundantes, o exitosos, en la mayoría de las poliarquías nuevas, y que cuando alcanzan posiciones elevadas no siempre cumplen las expectativas que despertaron cuando estaban tratando de alcanzarlas.

Estas reflexiones y su ánimo no muy optimista reflejan un problema que mencioné antes: los incentivos para que muchos individuos en posiciones de poder, y sus afiliados, continúen con sus prácticas escasamente liberales y republicanas son en extremo fuertes, y el componente predominantemente democrático de la situación general, especialmente cuando se lee en un código delegativo, no hace nada para mejorarla. En contraste, excepto por individuos particularmente altruistas (y tal vez conflictivos), los motivos para buscar la rendición de cuentas horizontal son débiles, sobre todo si, como he insistido, lograr un grado significativo de esa rendición de cuentas requiere la coordinación de varios organismos, cada uno de ellos sometido a estrategias de *divide et impera*⁵². Finalmente, el asunto es el que Madison y sus aliados

⁵² En la versión final de este ensayo intento discutir la interesante literatura que existe, especialmente, sobre los controles que el congreso de EEUU pretende ejercer sobre el ejecutivo, incluyendo las instituciones semiautónomas de éste último. Por cuanto se centra principalmente en el congreso, esta literatura sólo trata levemente una de las instituciones de rendición de cuentas horizontal, y no la más decisiva en las nuevas poliarquías; pero, en particular, la diferenciación que hacen algunos autores entre controles en forma de «patrullas policiales» y de «alarmas de incendio» me parece muy sugerente; ver especialmente McCubbins; McCubbins, Noll et al.; Weingast/Marshall; Kiewiet/McCubbins; Tsebelis, Aunque esta materia requiere un análisis más detallado, sospecho que la eficacia de los mecanismos preventivos permanentes tipificados como «patrullas policiales», e incluso más aún la del

trataron de resolver: cómo formar poderes que en un ánimo liberal y republicano contrarreste la vocación transgresora que tienen los otros poderes, y que todavía satisfagan la demanda democrática de tener gobiernos eficaces que no olviden completamente que se deben a los que son la fuente de su derecho a gobernar. Ignoro cómo se puede lograr eso, pero me parece que vale la pena seguir intentándolo.

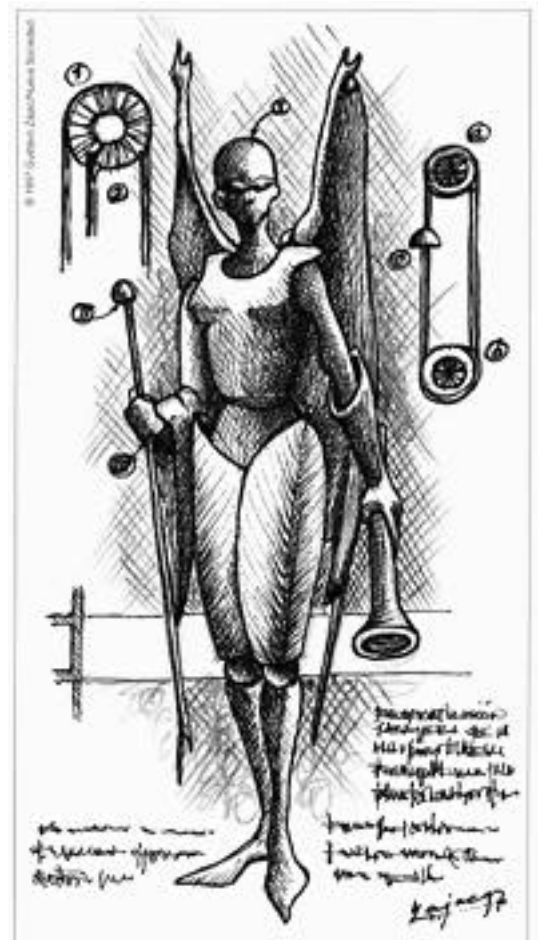
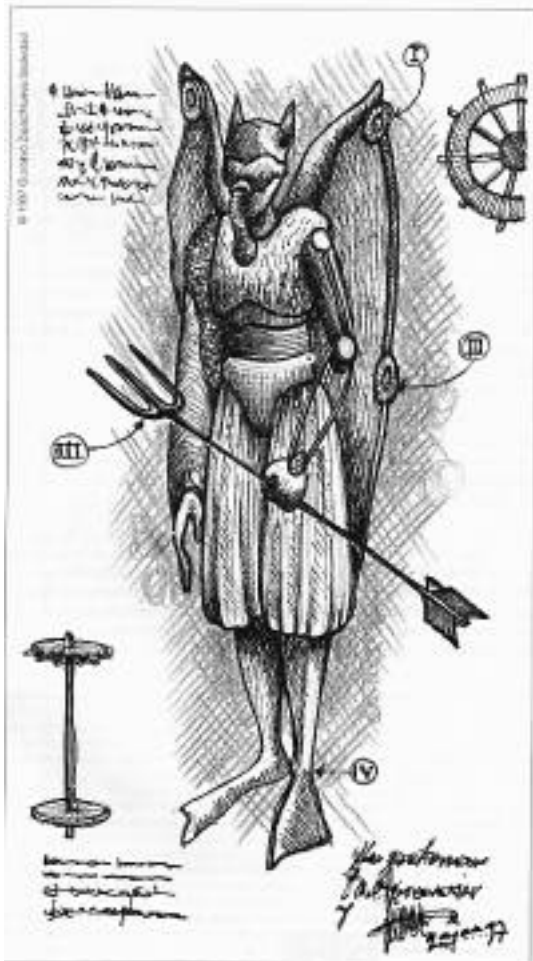
Referencias

- Collier, Paul: «Africa's External Relations: 1960-90» en *Africa Affairs* 90/360, 1991, pp. 339-356,
- Dahl, Robert: *Democracy and its Critics*, Yale University Press, Nueva York, 1989.
- Fishkin, James: *Democracy and Deliberation. New Directions for Democratic Reform*, Yale University Press, Nueva York, 1991.
- Hansen, M. H.: *The Athenian Democracy in the Age of Demosthenes*, Oxford University Press, Oxford, 1991.
- Hartlyn, Jonathan: *The Struggle for Democratic Politics in the Dominican Republic* (próxima publicación, 1997).
- Holmes, Stephen: «Precommitment and the Paradox of democracy» en Jon Elster y Rune Slagstad (eds.): *Constitutionalism and Democracy*, Cambridge University Press, Cambridge, Mass., 1988, pp. 195-240.
- Holmes, Stephen: *Passions & Constraint. On the Theory of Liberal Democracy*, The University of Chicago Press, 1995.
- Holmes, Stephen: «Constitutionalism» en S. M. Lipset (ed.): *The Encyclopédia of Democracy*, Routledge, Londres, 1995, pp. 299-305.
- Karl, Terry: «Imposing Consent? Electoralism vs. Democratization in El Salvador» en Paul Drake y Eduardo Silva (eds.): *Elections and Democratization in Latin America, 1980-85*, Center for Iberian and Latin American Studies, San Diego, 1986, pp. 9-36.
- Keeler, John: «Opening the Window for Reform: Mandates, Crises, and Extraordinary Decision-Making» en *Comparative Political Studies* 25/4, 1993.
- Kiewiet, D. Roderick y Matthew McCubbins: *The Logic of Delegation. Congressional Parties and The Appropriation Process*, The University of Chicago Press, Chicago, 1991.
- Lipjhart, Arend: *Democracies, Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*, Yale University Press, New Haven, 1984.
- Linz, Juan: «Totalitarian and Authoritarian Regimes» en Fred Greenstein y Nelson Polsby (eds.): *Handbook of Political Science*, Addison-Wesley, 1984, pp. 175-411.
- Macedo, Stephen: *Liberal Virtues. Citizenship, Virtue, and Community in Liberal Constitutionalism*, Clarendon Press, Oxford, 1992.
- Mainwaring, Scott y Timothy Scully: *Building Democratic Institutions. Party Systems in Latin America*, Stanford University Press, Stanford, 1995.
- Mainwaring, Scott y Matthew Sober Shugart (eds.): *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Cambridge University Press, Cambridge, RU, 1997.
- Main, Bernard: *Metamorphoses Du Gouvernement Representatif*, Editions du Seuil, París, 1996.

mecanismo presuntamente más eficiente de las «alarmas de incendio» –ante el cual varios actores, privados y públicos, ocasionalmente encuentra un motivo para activar mecanismos de rendición de cuentas horizontal– presupone la existencia, autorización y habilitación de las propias instituciones públicas cuya ausencia o debilidad o apropiación define los problemas que examino en este ensayo. El problema, en los países que me conciernen aquí, no es tanto cómo es posible activar esas instituciones, sino cómo es posible crearlas y facultarlas suficientemente para que estén dispuestas a dejarse activar por cualquier «alarma de incendio»

- Main, Bernard: «Checks, Balances and Boundaries: The Separation of Powers in the Constitutional Debate of 1787» en Biancamaria Fontana (ed.): *The Invention of the Modern Republic*, Cambridge University Press, Cambridge, 1994, pp. 27-62.
- Magalit, Avishai: *The Decent Society*, Harvard University Press, Cambridge, 1996.
- McCubbins, Matthew, Roger G. Noll y Barry R. Weingast: «Administrative Procedures as instruments of Political Control» en *Journal of Law, Economics and Organization* 3/2, 1987, pp. 243-277.
- Merkel, Wolfgang: «Institutions and Democratic Consolidation in East Central Europe» Estudio/ Papel de Trabajo 1996/86, Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones, Madrid, 1996.
- Merrit, Martha: «Review Essay: Contemplating Democracy in Russia» en *The Review of Politics* 59/2, 1997. pp. 351-363.
- O'Donnell, Guillermo: «On the State, Democratization and Some Conceptual Problems: A Latin American View with Glances at some Postcomunista Countries» en *World Development* 21/8, 8/1993, pp. 1355-1370.
- O'Donnell, Guillermo: «Delegative Democracy» en *Journal of Democracy* 5/1, 1/1994, pp. 55-69.
- O'Donnell, Guillermo: «Ilusiones about Consolidation» en *Journal of Democracy* 7/2, 4/1996, pp. 34-51 [versión en español: «Ilusiones sobre la consolidación» en *Nueva Sociedad* N° 144, 7-8/1996, pp. 70-89].
- Offe, Claus y Ulrich K. Preuss: «Democratic Institutions and Moral Resources» en David Held (ed.): *Political Theory Today*, Stanford University Press, Stanford, 1991, pp. 143-171.
- Palermo, Vicente y Marcos Novaro: *Política y Poder en el Gobierno de Menem*, Grupo Editorial Norma, Buenos Aires, 1996.
- Pinheiro, Paulo Sérgio: «The Legacy of Authoritarianism in Democratic Brazil», en Stuart S. Nagel (ed.): *Latin American Development and Public Policy*, St. Martin's Press, Nueva York, 1991, pp. 237-253.
- Pinheiro, Paulo Sérgio: «Democracies without Citizenship» en *NACLA Report on the Americas* 30/2, 1996, pp. 17-23,
- Pinheiro, Paulo Sérgio: «Popular Responses to State-Sponsored Violence in Brazil», en Douglas Chalmers et al. (eds.): *The New Politics of inequality in Latin America. Rethinking Participation and Representation*, Oxford University Press, Nueva York, 1997, pp. 261-280.
- Przeworski, Adam y Susan Stokes: «Citizen Information and Government Accountability: What Must Citizens Know to Control Government» Universidad de Nueva York y Universidad de Chicago, 1995, mimeo.
- Rawls, John: «Justice as Fairness: Political not Metaphysical» en *Philosophy and Public Affairs* 14/3, 1985, pp. 223-251.
- Rosanvallon, Pierre: «The Republic of Universal Suffrage» en Biancamaria Fontana (ed.): *The Invention of the Modern Republic*, Cambridge University Press, Cambridge UK, 1994, pp. 27-62.
- Rueschemeyer, Dieter, Evelyne Huber Stephens y John D. Stephens: *Capitalist Development & Democracy*, Polity Press, Cambridge, 1992.
- Sartori, Giovanni: *The Theory of Democracy Revisited. I. The Contemporary Debate*, Chatham House Publishers, Chatham, 1987.
- Shugart, Matthew y John M. Carey: *Presidents and Assemblies, Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Cambridge University Press, Cambridge, 1992.
- Stinchcombe, Arthur: *Constructing Social Theories*, Harcourt, Brace & World, Nueva York, 1968.
- Taylor, Charles: «Modes of Civil Society» en *Public Culture* 3/1, 1990, pp. 95-118.
- The Federalist Papers*, Penguin Books, Nueva York, 1961.
- Tucydides: *The Peloponnesian War*, Random House, Nueva York, 1951.
- Tsebelis, George: «Monitoring in Networks and Hierarchies: Congress and Organizations» en Fritz W. Scharpf (ed.): *Games in Hierarchies and Networks, Analytical and Empirical Approaches to the Study of Governance Institutions*, Westview Press, Boulder, 1993, pp. 351-385.
- Walzer, Michael: «Citizenship» en Terence y Hanson Bell Russel (eds.): *Political Innovation and Cultural Change*, Cambridge University Press, Cambridge UK, 1989, pp. 211-219.
- Weber, Max: *Economy and Society. An Outline of Interpretative Sociology*, 2 vols., University of California Press, Berkeley, 1978.

- Wood, Gordon S.: *The Radicalism of the American Revolution*, Alfred A. Knopf, Nueva York, 1991.
- Wood, Gordon S.: «Democracy and the American Revolution» en John Dunn (ed.): *Democracy The Unfinished Journey. 508 BC to AD 1993*, Oxford University Press, Oxford, 1992, pp. 91-106.
- Ziegler, Charles: «Transitional Paths of Delegative Democracies: Russia and South Korea» en *Political Science Quarterly* (en prensa 1998).



Las ilustraciones acompañaron al artículo en la edición impresa de la revista