

ACCOUNTABILITY *HORIZONTAL*¹

Guillermo O'Donnell

*Para Gabriela, mi amada agencia
de accountability horizontal*

I

Mi interés en lo que denominé “*accountability horizontal*” (O'Donnell 1994) surge de su ausencia. Muchos países, en América Latina y otras regiones, recientemente se convirtieron en democracias políticas o, como prefiero llamarlas, poliarquías. Vale decir, satisfacen las condiciones es-

¹ Texto presentado en la conferencia “Institutionalizing Horizontal Accountability”, Viena, junio de 1997, coorganizada por el Institute for Advanced Studies de Viena y el International Forum for Democratic Studies. Aprecio los comentarios de Larry Diamond, Gabriela Ippolito-O'Donnell, Marcelo Leiras, Scott Mainwaring, Gerardo Munck, Andreas Schedler y Philippe Schmitter.

tipuladas por Robert Dahl para definir este tipo de régimen.² Satisfacer estas condiciones no es poca cosa: algunos países continúan sometidos a formas abiertamente autoritarias de dominación y otros, aunque celebran elecciones, no satisfacen las condiciones de competencia electoral regular y libre incluidas en la definición de poliarquía.³ En este texto no me ocupo de estos casos; mi atención se centra en los que son poliarquías en el sentido recién definido, pero que exhiben una *accountability* horizontal débil o intermitente. Esto abarca a casi todos los países latinoamericanos, incluidas algunas poliarquías bastante antiguas, como Colombia y Venezuela.⁴ A esta categoría también pertenecen algunas nuevas poliarquías asiáticas como Filipinas, Corea del Sur y Taiwan, y cada vez más, una antigua, la India, así como algunos de los no muchos países pos-comunistas que se pueden calificar de poliarquías —Rusia, Bielorrusia, Croacia, Eslovaquia y Ucrania⁵ y quizá también Polonia.⁶

Por definición, en estos países está vigente la dimensión electoral de la *accountability* vertical. Por medio de elecciones razonablemente libres y regulares, los/as ciudadanos/as pueden castigar o premiar a los gobernantes votando en favor o en contra de ellos —o por los candidatos de su preferencia— en la próxima elección. También por definición, las

² Véase, especialmente, Dahl (1991), página 221. Los atributos consignados por Dahl son: 1. Autoridades públicas electas. 2. Elecciones libres y competitivas. 3. Sufragio universal. 4. Derecho de competir por los cargos públicos. 5. Libertad de expresión. 6. Fuentes alternativas de información. 7. Libertad de asociación. En O'Donnell (1996), siguiendo a varios autores allí citados, propuse añadir: 8. Las autoridades públicas electas (y otras designadas, como los jueces de los tribunales superiores) no deben ser arbitrariamente depuestas antes de que concluyan sus mandatos constitucionales. 9. Las autoridades públicas electas no deben estar sometidas a restricciones o vetos severos ni ser excluidas de ciertas esferas políticas por otros actores, no electos, como las fuerzas armadas. 10. Debe existir un territorio indisputado que defina claramente la población que vota. Considero que, en conjunto, estos atributos definen la poliarquía.

³ A estos casos, siguiendo a Karl (1986), los denomino “regímenes electorales”.

⁴ Las excepciones son Costa Rica, Uruguay y, con las importantes salvedades resultantes de las prerrogativas constitucionales retenidas por las fuerzas armadas, Chile.

⁵ Como sostiene Merkel (1996). Sobre Corea del Sur y Rusia, véase Ziegler (1998); sobre Rusia consúltese también Merritt (1997).

⁶ Por otro lado, la República Checa y Hungría parecen haber alcanzado un grado razonable de *accountability* horizontal, similar al de Uruguay y Costa Rica.

libertades de opinión y asociación, así como el acceso a fuentes de información razonablemente variadas, permiten plantear demandas a las autoridades públicas y eventualmente denunciar sus actos ilícitos. A esto contribuye el funcionamiento de medios de comunicación razonablemente libres, también comprendido en la definición de poliarquía. Elecciones, demandas sociales que se pueden articular sin padecer coerción estatal y medios que por lo menos cubren con regularidad las más visibles de estas demandas y los actos presuntamente ilícitos de las autoridades públicas, son dimensiones de lo que denomino “*accountability* vertical”. Éstas son iniciativas que se llevan a cabo de forma individual o por medio de algún tipo de acción organizada y/o colectiva, con referencia a quienes ocupan cargos estatales, sean electos o no.

Por supuesto, las elecciones —la principal faceta de la *accountability* vertical— se realizan sólo de vez en cuando. Por otra parte, no está claro cuán efectiva es esta faceta de la *accountability* vertical. Incluso en las poliarquías formalmente institucionalizadas⁷ análisis recientes⁸ concluyen con una nota escéptica respecto de la efectividad de las elec-

⁷ Recorro a este término poco auto-evidente para ser consistente con el argumento desarrollado en O'Donnell (1996). Para los propósitos de este trabajo puede considerarse que este término incluye la mayor parte de la poliarquías viejas, aquellas que la literatura contemporánea considera altamente institucionalizadas.

⁸ Przeworski y Stokes (1996) sostienen que, por una parte, “las instituciones democráticas no contienen mecanismos de efectivización de la representación prospectiva” y, por la otra, “la votación retrospectiva, que toma como información sólo el desempeño pasado de los funcionarios, no es suficiente incentivo para inducir a los gobiernos a actuar con responsabilidad”. Los autores presentan ciertas innovaciones institucionales que podrían reducir este problema pero, como veremos, la efectividad y la creación misma de estas instituciones es lo que no debería darse por descontado bajo las condiciones en que operan muchas nuevas poliarquías. Por su parte, con la mirada puesta en el funcionamiento de los partidos de gobierno en España pero extrayendo conclusiones más generales, José María Maravall (1996, p. 5) sostiene que el control de los políticos por parte del electorado enfrenta enormes, si no insuperables, “problemas de información, monitoreo y compromiso”. Pero véase también Klingeman y otros (1994) y Keeler (1993), que muestran que, en general, en las poliarquías formalmente institucionalizadas las posiciones políticas presentadas por los partidos en sus plataformas electorales son indicios bastante buenos para predecir sus orientaciones una vez llegados al gobierno. En cambio, en América Latina, al menos en las dos últimas décadas y en el contexto de la implementación de las políticas económicas neoliberales, esta predecibilidad es casi imposible, como constata, entre otras, la obra citada de Przeworski y Stokes.

ciones como instrumento para que los votantes castiguen o premien a los gobernantes. En todo caso, parece claro que en las condiciones que prevalecen en muchas de las nuevas poliarquías (sistemas de partidos poco estructurados, alta volatilidad de los votantes y los partidos, pobre definición de los temas de la agenda pública y cambios abruptos en las orientaciones de las políticas públicas),⁹ la efectividad de la *accountability* electoral tiende a disminuir.

Por otro lado, el impacto de las demandas sociales y de los medios periodísticos, cuando denuncian actos de gobierno presuntamente ilícitos y/o exigen su sanción o reparaciones, depende en gran medida de acciones que agencias estatales debidamente autorizadas lleven a cabo con el propósito de investigar delitos y, llegado el caso, sancionarlos. Sin tales acciones, las demandas sociales y la cobertura de los medios —en especial si son abundantes y se refieren a temas que la opinión pública considera importantes— tienden a crear un clima de desafección pública en relación con el gobierno (y en ocasiones con el propio régimen) que puede obstruir sus políticas y terminar con su derrota en las próximas elecciones. Pero estos hechos no necesariamente generan procedimientos públicos apropiados, aun cuando son exigidos por la legislación vigente. Cuando, como a menudo ocurre en las nuevas poliarquías, se generaliza el sentimiento de que el gobierno incurre una y otra vez en prácticas corruptas, los medios tienden a convertirse en tribunales sustitutos. Exponen los presuntos delitos, señalan a los supuestos responsables y dan a conocer detalles que consideran relevantes. Sin la apropiada acción del Estado, en estos casos algunos funcionarios son eximidos de las sanciones que probablemente les habrían cabido si hubieran intervenido los correspondientes tribunales y/u otras agencias públicas.

Otros, en cambio —los funcionarios que actuaron de manera correcta, así como aquellos acerca de los cuales no se podría haber encontrado pruebas en su contra—, quedan estigmatizados y con frecuencia son

⁹ Véanse para América Latina, Shugart y Carey (1992), Mainwaring y Scully (1995) y Mainwaring y Shugart (1997).

condenados por la opinión pública, sin haber tenido nada parecido a un debido proceso en su defensa. En estas situaciones, los culpables suelen quedar impunes, los inocentes estigmatizados, todos los que merecen un debido proceso legal privados del mismo y la opinión pública cada vez más alienada.

II

La existencia de *accountability* vertical implica que estas poliarquías son *democráticas*: los/as ciudadanos/as pueden ejercer su derecho de participar en la elección de quien los/as gobernará por cierto periodo y pueden organizarse para expresar libremente sus opiniones y demandas. Pero la debilidad de la *accountability* horizontal implica que los componentes *liberal* y *republicano* de muchas de estas poliarquías son endebles. Esta afirmación se basa en mi creencia de que las poliarquías son la compleja síntesis de tres corrientes históricas o tradiciones —democracia, liberalismo y republicanismo. Aquí me aparto de la mayoría de los análisis contemporáneos, que tienden a ver a las poliarquías como regímenes tensionados entre dos polos: liberalismo *versus* democracia o liberalismo *versus* republicanismo. Más aún, algunos de estos análisis entienden que estas corrientes o tradiciones son mutuamente excluyentes.

Pienso, sin embargo, que si bien sus fronteras son borrosas en ciertos autores y discursos políticos, no son sólo dos las tradiciones sino tres, y que ellas han convergido en las instituciones y en cierta medida en la práctica de las poliarquías modernas. También creo que esta convergencia es parcialmente contradictoria, en el sentido de que algunos de los principios básicos de cada una de estas corrientes son inconsistentes con los principios básicos de las otras. Esta inconsistencia imprime a las poliarquías, además de algunas de sus irritantes dificultades, sus características distintivamente dinámicas y abiertas.

Cuando hablo del componente *liberal* que se ha inyectado en las poliarquías modernas, me refiero básicamente a la idea de que existen ciertos derechos que ningún tipo de poder, especialmente el estatal, pue-

de invadir. Con el componente *republicano* hago alusión a la idea de que el desempeño de funciones públicas es una actividad dignificante la cual exige cuidadosa sujeción a la ley y entrega devota al servicio del bien público, por más que ello implique el sacrificio de los intereses privados de los funcionarios. Tanto la tradición liberal como la republicana plantean una distinción crucial entre la esfera pública y la esfera privada, pero el sentido y las implicaciones de este corte son muy diferentes.

Para el liberalismo, el área donde la vida se desarrolla de la forma más conveniente e incluso plena es la privada. Ésta es la razón de su inherente ambigüedad hacia el Estado y, en general, la esfera pública: por un lado, el Estado ha de tener poder suficiente para garantizar las libertades que forman parte de la vida privada y, por el otro, es preciso prevenir su permanente tentación de invadir esas mismas libertades —el liberalismo sabiamente advierte que toda acumulación de poder tiende a sucumbir ante semejantes tentaciones.¹⁰

En contraste, para el republicanismo el área más adecuada para el pleno desarrollo humano es la pública. Es allí en donde las exigentes demandas de dedicación al bien público requieren, y alimentan, las virtudes más elevadas. Si el liberalismo es básicamente defensivo, el republicanismo es básicamente elitista: democráticamente electos o no, quienes basan su derecho a gobernar en la superioridad de sus virtudes, tienden a menospreciar a quienes dedican sus esfuerzos a los menesteres de la vida privada. Por su parte, la tradición *democrática* ignora estas distinciones: en los hechos pueden haber actividades privadas pero, primero, quienes participan en las decisiones colectivas no son una “élite” especialmente virtuosa sino los mismos que, junto con los no-ciudadanos, llevan a cabo una activa vida privada¹¹ y, segundo, como Sócrates y

¹⁰ Creo que esta ambigüedad inherente es una importante razón del carácter básicamente defensivo del liberalismo, a pesar de los recientes esfuerzos por iluminarlo con una luz más positiva, cercana a la republicana; véase por ejemplo Macedo (1992). Me apresuro a agregar que esto no excluye que algunas de las “libertades negativas” y restricciones constitucionales típicas del liberalismo puedan tener consecuencias potenciadoras para sus portadores individuales o institucionales, tal como argumenta especialmente Holmes (1988 y 1995).

¹¹ Como Pericles, según el relato de Tucídides, sostuvo: “Nuestros hombres públicos atienden

otros descubrieron, el *demos* puede tomar decisiones sobre cualquier tema, es decir, tiene pleno derecho de decidir en todo asunto que considere apropiado.

Estas tradiciones y los principios que las definen son diferentes y tienen orígenes distintos: la democracia en Atenas; el republicanismo en Roma (y en algunas versiones en Esparta) y luego en varias ciudades italianas medievales; y el liberalismo en la sociedad feudal y, posteriormente y con mayor precisión, en la Inglaterra de Locke y en la Francia de Montesquieu. En varios aspectos importantes, estas tradiciones entran en conflicto. Por empezar, el valor que el liberalismo y el republicanismo asignan a las esferas pública y privada conduce a conclusiones divergentes, si no opuestas, acerca de los derechos y las obligaciones de los/as ciudadanos/as, del sentido de la participación política, del carácter de la sociedad civil y de otras cuestiones que constituyen el núcleo mismo del debate político.¹² Por su parte, la democracia no es dualista sino monista; no conoce distinciones o límites válidos entre la esfera pública y la esfera privada. Más aún, la democracia, a diferencia del republicanismo, no exige que los cargos públicos sean ocupados por personas particularmente virtuosas o dedicadas; por el contrario, los procedimientos democráticos canónicos, la rotación y el sorteo,¹³ presuponen que todos están igualmente calificados para desempeñar esos papeles. Asimismo, cuando se asocia con el sufragio, el principio democrático es mayoritario en dos sentidos. Primero, a falta de unanimidad, la voluntad colectiva del *demos* debe ser identificada de alguna manera, y cierto tipo de mayoría es el criterio de sentido común para producir esa identifica-

sus asuntos privados además de la política, y nuestros ciudadanos comunes, aunque ocupados en las labores de la industria, son también buenos jueces de las cuestiones públicas" (Tucídides, 1951). Antes de Pericles, Atenas había adoptado la radical innovación de pagar el equivalente de un día de trabajo por intervenir en las diversas instituciones decisorias, con lo cual era posible la participación de los ciudadanos pobres; véase Hansen (1991).

¹² En este sentido, aunque presentan el tema por medio de una dicotomía, y no de una tricotomía como yo lo hago aquí, he encontrado sumamente útiles a Walzer (1989), Taylor (1990) y Offe y Preuss (1991).

¹³ Véanse Hansen (1991) y Manin (1992).

ción cuando se parte de la base de que todos los miembros del *demos* son iguales. Segundo, como ya mencioné, la decisión que se adopte, cualquiera fuera su contenido, no reconoce ninguna barrera, más allá de las establecidas para mantener el funcionamiento del propio *demos*,¹⁴ para su validez y efectividad.

Por otro lado, aunque lo valoren y tracen de forma diferente, el corte dualista planteado por el liberalismo y el republicanismismo implica la idea de límites o fronteras que deberían ser rigurosamente reconocidos. Este dualismo condujo al republicanismismo y el liberalismo a adoptar el mecanismo de la representación política mientras, por su lado, el monismo de la democracia —en su práctica ateniense y tal como Rousseau concluyó en función de su premisas democráticas— es extraño, si no hostil, a la idea misma de representación. La orientación de los derechos y las obligaciones también es diferente: el liberalismo básicamente asigna derechos defensivos a individuos situados en la esfera privada; el republicanismismo asigna obligaciones a individuos que se desempeñan en la esfera pública; y la democracia afirma el derecho positivo a la participación en las decisiones del *demos*.

Pero hay una importante convergencia. La democracia en sus impulsos igualadores, el liberalismo en su vocación de proteger las libertades individuales y el republicanismismo en su severa concepción de las obligaciones de quienes gobiernan, cada cual a su modo patrocina otro aspecto fundamental de la poliarquía y del Estado constitucional que se supone debe coexistir con ella: el imperio de la ley o, puesto en términos más contemporáneos, la vigencia del Estado de Derecho; todos los ciudadanos tienen el mismo derecho de participar en la formación de las decisiones colectivas dentro del marco institucional existente; a esta regla democrática se añade el imperativo republicano de que nadie, ni siquiera quienes gobiernan, puede situarse por encima de la ley, y la advertencia

¹⁴ Las decisiones de la asamblea ateniense estaban sujetas a la revisión del *Dikasterion* (Tribunal Popular), que evaluaba su conformidad con las leyes escritas; pero estos controles pertenecían a la esfera pública y carecían de todo propósito o idea de proteger o reconocer derechos privados contra el *demos*. Sobre este tema y otros relacionados véase el magistral libro de Hansen (1991).

liberal de que ciertas libertades y garantías jamás se deben vulnerar. Veremos, no obstante, que la efectividad del Estado de Derecho registra importantes variaciones a lo largo de diferentes tipos de poliarquía.

III

Veamos ahora estas mismas corrientes desde otro ángulo. En parte, la democracia y el republicanismo expresan dos concepciones de sentido común acerca de la autoridad política. Con respecto a la primera: ¿por qué razón habrían de aceptar restricciones a sus decisiones quienes están a cargo del bien público? En relación a la segunda: ¿qué razón habría para impedir que los mejores, o los más virtuosos, gobiernen en favor del bien público? En cambio, el liberalismo es profundamente contraintuitivo: solamente en una pequeña parte del mundo —influida por las tradiciones del feudalismo— el conciliarismo y los derechos naturales, y sacudida por los horrores de las guerras religiosas, se afirmó de forma convincente que existen derechos que no deben ser violados por ningún agente, público o privado.

Por otra parte, el liberalismo no puede justificar —llegado el caso— el ejercicio coercitivo de la autoridad política sobre un territorio, a menos que recurra al artificio de un contrato social fundacional. A su vez, el republicanismo no escapa a la afirmación típica de todo tipo de autoridad:¹⁵ que es *para* el bien de los sometidos a su gobierno.

Pero esta corriente contribuyó a forjar otra idea históricamente contraintuitiva: que parte de la virtud que se requiere de los gobernantes consiste en que sujeten sus acciones a la ley, no menos y aun más que los ciudadanos comunes. La democracia, por su parte, introdujo bastante antes que el liberalismo y el republicanismo otra novedad radical y contraintuitiva: que es un tipo de autoridad no sólo *para*, sino también

¹⁵ Hasta donde llegan mis conocimientos, con las únicas excepciones de los campos de concentración y las concepciones punitivas del sentido de las prisiones.

de y, aunque en la práctica contemporánea sea más controvertido, *por* quienes son miembros de una sociedad determinada.

Estas tres corrientes y cada una de sus radicalmente contraintuitivas afirmaciones se han combinado de modos complejos y cambiantes a lo largo de la historia de las poliarquías formalmente institucionalizadas, vigentes en la mayor parte de los países altamente desarrollados. En consecuencia, no es correcto, aunque se lo haya intentado en numerosas oportunidades, postular una de estas dimensiones como el fundamento o el aspecto “básico” de la poliarquía. La exageración del liberalismo se convierte en liberismo,¹⁶ el discurso de *laissez faire* económico y de gobierno oligárquico de quienes se aferran a sus privilegios. Después de la condena a muerte de Sócrates, los riesgos del gobierno democrático mayoritario se han discutido con exhaustividad y no cabe repetirlos aquí.

Por su parte, el republicanismo, cuando se convierte en principio dominante, tiende a ser el gobierno paternalista de una élite auto-designada. En otras palabras, la poliarquía es una amalgama complicada y en ocasiones exasperante; pero es, por lejos, preferible a cualquiera de los tipos de régimen basados exclusivamente en una sola de las tradiciones de que proviene.

En este momento quiero retener tres consideraciones:

1. La necesidad de distinguir las diferentes maneras como el liberalismo y el republicanismo trazan la frontera entre la esfera pública y la privada.

2. Los descubrimientos —radicales, contraintuitivos e históricamente originales— implicados por la afirmación liberal de una esfera protegida de derechos, por la exigencia republicana de la sujeción de los gobernantes a la ley y por la noción democrática de que quienes obedecen a la autoridad política son al mismo tiempo su fuente.

¹⁶ Como, recordando un término acuñado por Benedetto Croce, lo ha denominado Giovanni Sartori (1987). En América Latina, ésta ha sido la principal expresión secular del liberalismo, que contribuyó a crear un fértil terreno para las visiones cesaristas y delegativas que discuto más adelante.

3. La combinación compleja y cambiante de estas tres corrientes es un elemento importante para caracterizar a las poliarquías, las democracias realmente existentes en el mundo moderno.

IV

Se podría preguntar qué tiene que ver todo esto con el tema del presente texto. La respuesta es que la poliarquía es la condensación de varios procesos históricos, muchos de ellos concomitantes con un fenómeno, el capitalismo, que apareció, casi al mismo tiempo, en la misma región del planeta en que nació el liberalismo. Aunque a un alto nivel de abstracción, se puede hablar del capitalismo como una entidad única, se han realizado valiosos esfuerzos en la distinción y el estudio comparativo de varios tipos de capitalismo. Estos estudios parten del reconocimiento de que una serie de factores históricos y estructurales ha determinado la emergencia de configuraciones específicas que, aunque comparten la característica genérica de ser capitalistas, exhiben importantes variaciones. Esos mismos estudios constatan que estas variaciones se deben tener en cuenta al momento de discutir las características y/o proyectar las tendencias de cambio de cada caso concreto.

Lo mismo ocurre con la poliarquía. Todos los casos considerados como tales forman parte del *genus* porque comparten los atributos especificados al comienzo de este texto. Haciendo uso de esta definición podemos llevar a cabo dos operaciones. Una es similar a la que realizamos cuando, provistos según nuestras preferencias de una definición neo-marxista o neo-weberiana de capitalismo, distinguimos entre las sociedades que son capitalistas y las que no lo son (o no lo fueron); del mismo modo, podemos diferenciar el conjunto de casos que son poliarquías del conjunto de casos que no lo son.

La segunda operación, más interesante para los propósitos de este texto, es mirar al interior del conjunto de las poliarquías y preguntarse qué diferencias se plantean entre ellas y qué puede explicarlas. Ésta es la tarea que, aunque parcialmente, aquí emprendo.

Éste no es el lugar ni el autor para llevar a cabo la tarea de aliento weberiano de analizar los factores (incluido por cierto el capitalismo) que contribuyeron a la emergencia y expansión de la poliarquía.¹⁷ Sólo deseo advertir que entre esos factores se deben incluir las tres corrientes esbozadas anteriormente. Esas corrientes y sus principios básicos no son meras ideas flotando en un espacio abstracto; fueron memorablemente planteadas por ciertos autores, analizadas y revisadas por muchos otros, animaron innumerables discusiones y tratados, fueron evocadas en las más variadas de las circunstancias y rituales, inspiraron constituciones e innumerables textos legales y, a través de todo ello, influyeron profundamente, aunque con intensidad variable según los países y los periodos, sobre el repertorio del pensamiento, el debate, la acción y las políticas públicas.¹⁸

En particular, estas corrientes convergieron en las constituciones y buena parte de la legislación de una peculiar entidad que emergió más o menos simultáneamente con el liberalismo y el capitalismo pero bastante después de que fueran originariamente formuladas la democracia y el republicanismo: el Estado moderno, territorialmente basado. Si cada una de aquellas tres corrientes tiene su propia lógica, en el sentido de que articula con razonable consistencia principios y corolarios básicos, el Estado también tiene la suya, a su vez parcialmente inconsistente con esas tres corrientes. Éste es un tema sumamente complicado que no es preciso tratar aquí. Basta señalar dos puntos. Uno es que todo derecho que

¹⁷ Entre los trabajos contemporáneos, el primero que se me ocurre es el excelente estudio de Rueschemeyer, Stephens y Stephens (1992).

¹⁸ O como John Rawls (1985, p. 225) sostiene en un contexto similar, éstas son: “las ideas intuitivas básicas arraigadas en las instituciones políticas de un régimen constitucional democrático y en las tradiciones públicas de su interpretación”. Por supuesto, es difícil identificar autores que argumenten a partir de una única tradición, especialmente entre los más creativos —y menos simplistas. Pero sobresalen algunos autores: Tucídides/Pericles, Rousseau y, a su manera, Marx dentro de la corriente democrática; Hobbes, Locke, Montesquieu y Constant dentro de la liberal; y Cicerón, Salustio, Tito Livio y el Maquiavelo de los discursos dentro de la republicana. Pero adviértase que sostengo que el grado en que estas corrientes se han “arraigado” en las prácticas concretas, no sólo las instituciones formales, de varias poliarquías, ha variado considerablemente.

existe es derecho emitido y/o respaldado por el Estado —o más bien, como los teóricos continentales suelen reconocer y los anglosajones olvidar, el sistema legal es una de las dimensiones constitutivas del Estado.¹⁹ El segundo punto alude a otra cara del Estado: sus burocracias, sedes de cruciales recursos de poder que se deberían movilizar cuando entran en juego cuestiones de *accountability* horizontal.

Lo mismo que el capitalismo, los Estados exhiben grandes variaciones a lo largo del tiempo y el espacio. Aunque no es mucho lo que puede agregarse en el nivel de generalidad en que me he colocado, parece obvio que las variaciones en los tipos de capitalismo y de Estado deberían tener importantes consecuencias en cuanto al *tipo de poliarquía* de cada país y sus pautas de cambio probables. El problema es que, en contraste con las diversas clasificaciones comparativas de los tipos de capitalismo y de Estado de que disponemos, son pocas las de las poliarquías, y la mayoría de ellas se centra principal, si no exclusivamente, en los casos formalmente institucionalizados.²⁰ El problema resultante de esta carencia se torna más agudo si tenemos en cuenta que, además pero no independientemente de los factores antes mencionados, en las poliarquías el peso relativo de los componentes liberal, republicano y democrático exhibe importantes variaciones a lo largo del tiempo y el espacio.

Quisiera ilustrar este punto. Se puede decir que en la historia de Estados Unidos el componente democrático ha sido relativamente débil, mientras que el republicano y especialmente el liberal han sido fuertes;²¹

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

²⁰ Sobresale el trabajo de Arend Lijphart, comenzando por su trabajo seminal de 1984.

²¹ Releyendo *El Federalista* me volvió a sorprender la inmensa sabiduría con que Madison afirmó y combinó el liberalismo y el republicanism. Sólo para insertar una cita que ilustre lo dicho: "La diversidad en las facultades del hombre, donde se originan los derechos de propiedad, es un obstáculo insuperable a la unanimidad de los intereses. La protección de estas facultades es el primer objeto del gobierno" (*Federalist*, no. 10, p. 78). En relación con lo que más abajo denomino la dimensión anti-transgresión del republicanism, veamos qué dice Madison cuando analiza los distintos "departamentos" (vale decir, las principales instituciones) proyectados por la constitución: "ninguno de ellos debería poseer, directa o indirectamente, una influencia irresistible sobre los otros en la administración de sus respectivos poderes. No se negará que el poder es

en Francia, los componentes democrático y republicano han sido relativamente fuertes y el liberal, débil;²² en la Alemania contemporánea, probablemente como reacción al énfasis democrático del período de Weimar, predominan las corrientes liberal y republicana; mientras en muchas nuevas poliarquías tanto el componente liberal como el republicano son débiles —el democrático no es muy fuerte tampoco, pero su relativa efectividad presenta un agudo contraste con la debilidad de los primeros.

Aunque las diferencias que he esbozado están altamente simplificadas, mi propósito es sugerir que existen importantes variaciones, históricamente texturadas, en los tipos de poliarquía realmente existentes, lo mismo que ocurre con las clases de capitalismo y de Estado. El tono tentativo de las afirmaciones anteriores se debe a que, sorprendentemente para la perspectiva que propongo, la mayor parte de la literatura contemporánea sobre democratización postula, o supone, que todas las nuevas poliarquías están encaminadas en una trayectoria que conduce a su “consolidación” en términos institucionalmente similares a los de las más antiguas,²³ o que se han “desviado” o “estancado” en un estadio que sólo puede conceptualizarse como tal por referencia a los términos de aquella trayectoria. Como ya he criticado estas concepciones en publicaciones anteriores, me remito a ellas.²⁴

naturalmente invasivo y que se lo debería refrenar en sus intentos de transgredir los límites que le fueron asignados” (*Federalist*, no. 51, p. 323). Como sabemos, los federalistas eran abiertamente antidemocráticos; sólo más tarde, en un largo proceso que recién se completó con las luchas por los derechos civiles de los cincuenta y los sesenta, se introdujeron elementos democráticos en la constitución, legislación y jurisprudencia de Estados Unidos; véanse Wood (1991, 1992) y Fishkin (1991).

²² Entre las muchas fuentes que se podrían citar para apoyar esta afirmación, véase la fascinante reseña de Rosanvallon (1994) sobre el significado de las elecciones en la Francia del siglo XIX, en contraposición con los casos anglosajones.

²³ Lo que, dicho sea de paso, implica ignorar importantes diferencias observables entre los casos.

²⁴ O'Donnell (1994, 1996).

V

Las poliarquías son combinaciones complejas e inestables de los cuatro elementos —las tres tradiciones y el Estado— que he presentado. Muchas luchas políticas se podrían leer como confrontaciones de argumentos acerca de la combinación más conveniente entre esos elementos para cierto país en un momento dado. Cada corriente enfatiza valores y, en última instancia, concepciones de la naturaleza humana, diferentes. Luego de que comenzara a desarrollar prácticas e instituciones que en la actualidad reconocemos como precursoras de la poliarquía, Gran Bretaña llamó la admirada atención de intelectuales y líderes políticos de otros países. La difusión, primero desde Gran Bretaña y luego desde los Estados Unidos y Francia, ha sido un factor cardinal en la conformación de las poliarquías que emergieron con posterioridad —fuera de esos países de origen, la poliarquía nunca ha sido un producto autóctono.²⁵ Los principales actores en esos países de origen dirigieron su mirada hacia Grecia y Roma en busca de conceptos, de ejemplos a seguir y de desgracias aleccionadoras, contenidos en las respectivas tradiciones, democrática y republicana, de esos casos clásicos. Algunos de esos actores, en Gran Bretaña y Estados Unidos, y luego en la propia Francia, obsesionados con los horrores que auspiciaron las apelaciones al principio democrático y la virtud republicana durante la Revolución Francesa, formularon o reforzaron su adhesión a algún tipo de solución liberal para disipar esos riesgos. Desde entonces, y hasta la fecha, cuando en otros países otros actores ensayaron la instalación de una poliarquía, su referencia fueron esas poliarquías iniciales, sus mitos fundantes, sus pensadores “clásicos”, y el poder y prestigio de los países de origen.

Los líderes de algunos de esos países,²⁶ tal como lo evidencian algu-

²⁵ No ignoro que varios países pequeños de Europa desarrollaron poliarquías muy tempranas y originales. Pero estos países no entran en el presente análisis porque, con las excepciones parciales de Bélgica y los Países Bajos, no tuvieron la influencia de Gran Bretaña, Francia y Estados Unidos.

²⁶ Los países europeos que se rezagaron no sólo como poliarquías sino también como estados

nas de las constituciones más viejas (y menos efectivas) del mundo, las latinoamericanas del siglo XIX, creyeron tener a mano paquetes institucionales casi listos para usar, habitualmente elegidos según el esquema institucional vigente en el imperio formal o informal al que pertenecían aquellos países. Tanto en el Este como en el Sur, el transplante de constituciones y legislación y las esperanzas iniciales de que las mencionadas instituciones serían grandes propulsoras de la modernidad política y económica, crearon lo que quizá haya sido el más persistente, y en ocasiones acalorado, debate cultural y político en estos países: las formas de evaluar y, de ser posible, cerrar la visible brecha entre el *pays légal* y el *pays réel*²⁷ que resultó de aquellos transplantes. Independientemente de la posición adoptada al respecto, el tema tiene fuerte base fáctica, comentada por legiones de políticos, historiadores, novelistas y científicos sociales: la gran diferencia que suele existir entre las reglas y normas formalmente prescriptas, por un lado, y lo que la mayoría de las personas hace la mayor parte del tiempo, por el otro. Como consecuencia, quiera uno establecer firmemente el *pays légal* o bien organizar la vida política alrededor de las tradiciones del *pays réel*, la navegación exitosa del mundo social y político existente requiere de una cuidadosa atención a ambos códigos y sus entrelazamientos. Esto, por cierto, no deja de ocurrir en ninguna parte; pero suele ser más agudo y estar más generalizado a medida que más nos alejamos, en el tiempo y el espacio, del núcleo geográfico en que se originaron las tres corrientes de la poliarquía.

El hecho es que, por mucho tiempo y con pocas excepciones, fuera de este núcleo no prosperaron ninguno de los principios contraintuitivos

territoriales, Italia y Alemania, fueron devorados por el fascismo, y hasta la Segunda Guerra Mundial inspiraron alternativas reaccionarias, no poliárquicas. Hoy en día, en cambio, testimonio de la gran influencia de Alemania sobre Europa central/oriental es la frecuencia con que sus principales reglas constitucionales y electorales son adoptadas por sus vecinos del Este.

²⁷ Que use los términos franceses de esta dicotomía muestra que incluso en esta temprana poliarquía el tema tenía suma importancia —problema del que sólo Gran Bretaña y Estados Unidos se habían eximido.

de la democracia, el liberalismo y el republicanismo. Muchas formas de dominación política aparecieron en el Este y el Sur, pero pocas fueron poliarquías, aun cuando algunos apelaron a las elecciones para tender un manto de legitimidad sobre los gobernantes. Estos distintos tipos de dominación autoritaria negaron las fronteras protectoras del liberalismo, aunque por conveniencia o impotencia toleraron una variable gama de actividades autónomas en la sociedad.

Asimismo, aunque el republicanismo —como he sugerido— puede seguir una vía autoritaria, la mayoría de los gobernantes autoritarios no tuvo nada que ver con la tradición republicana. Más bien, se comportaron de modo que, siguiendo a Max Weber y Juan Linz,²⁸ se podrían denominar neo-patrimonialistas, si no en ciertos casos sultanistas: afirmaban (como todo tipo de autoridad) que lo que hacían era *por* el bien de la población, pero se consideraban a sí mismos *de legibus solutus* (es decir, no obligados a obedecer la ley) y solían ignorar, en favor de sus ventajas personales, las implicaciones éticas del republicanismo. Sin embargo, como ya señalé, en algunos de estos casos se celebraban elecciones, aunque no competitivas, e incluso en los países (como los sometidos a la típica junta militar de América Latina) donde las elecciones fueron suprimidas, la población podía recordar periodos en que las elecciones habían sido razonablemente competitivas (esto es, en sus memorias encontraban épocas “democráticas”), aunque en ellos la efectividad del liberalismo y del republicanismo había sido casi nula.²⁹

Aunque la rotación y el azar son los procedimientos más auténticamente democráticos, las elecciones llegaron a identificarse con la democracia, tanto en la teoría como en lo que hoy es el sentido común universalmente difundido. Esta concepción se ve reforzada cuando —en una mezcla de simplismo y cinismo— muchos gobiernos certifican

²⁸ Weber (1978, vol. I, pp. 226-237 y vol. II, pp. 1006-1069) y Linz (1984). Para una interesante reelaboración de estos conceptos y su aplicación a América Latina véase Hartlyn (1997).

²⁹ En varios trabajos (véase especialmente 1988), Alain Touraine ha insistido con una visión similar, que también elaboro con cierto detalle en O'Donnell (1988, cap. 1).

como democracias a países donde se ha llevado a cabo este tipo de elección, aunque, como en los casos de Yeltsin y Fujimori, más tarde el Ejecutivo arrase con el Congreso y el Poder Judicial. De una forma u otra, en la memoria histórica y en las concepciones de muchos actores en casi todo el mundo, la idea de “democracia” (es decir, de las poliarquías actualmente existentes) ha llegado a identificarse con un proceso —las elecciones competitivas— interpretado como el principio democrático por excelencia. La consecuencia es que queda empañado el papel no menos constitutivo que el liberalismo y el republicanismo desempeñan o, al menos, desempeñaron en la concepción histórica de la poliarquía. Veremos que esto plantea importantes problemas cuando, entre otras cosas, analizamos la *accountability* horizontal.

VI

He ido deslizándome por varios temas importantes y complicados, cada uno de los cuales exige discutir una copiosa bibliografía. Pero necesitaba este *tour d'horizon* para poner en contexto el tema del presente texto. Defino ahora lo que entiendo por *accountability* horizontal: la existencia de agencias estatales que tienen la autoridad legal y están fácticamente dispuestas y capacitadas para emprender acciones, que van desde el control rutinario hasta sanciones legales 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.³⁰ Dichas

³⁰ Esta definición implica que excluyo del análisis lo que Paul Collier (1991) denomina “agencias de restricción”. Aquí me concentro en acciones u omisiones presuntamente ilegales, no en las limitaciones que pueden resultar, por ejemplo, de asegurar la autonomía del banco central o de aceptar las diversas formas de condicionamiento de los acuerdos con las agencias internacionales. Estas decisiones son “neutrales respecto del régimen”, en el sentido de que pueden ser adoptadas tanto por regímenes poliárquicos como por regímenes autoritarios. Por cierto, se podría argumentar que la credibilidad de estos acuerdos crece cuando resultan de procedimientos poliárquicos adecuados, pero los ejemplos de Chile bajo Pinochet e Indonesia bajo Suharto, entre otros, exigen añadir una fuerte cláusula *ceteris paribus* a esa afirmación. Por otra parte, no todas las nuevas poliarquías han procedido de modo legal al adoptar esas decisiones.

acciones pueden afectar tres esferas principales. Una, la democracia, se resiente por decisiones que cancelan las libertades de asociación o introducen fraude en las elecciones. Éstas son acciones importantes y preocupantes, pero no las consideraré porque implican la abolición de la poliarquía y, por lo tanto, la exclusión del caso en cuestión del conjunto que aquí analizo.³¹ Otra esfera, la liberal, es infringida cuando agentes estatales violan, o permiten a actores privados violar, libertades y garantías tales como la inviolabilidad del domicilio, la prohibición de la violencia doméstica y la tortura, el derecho de cada persona a un juicio imparcial y otras similares. La mayoría de estas infracciones son perpetradas en la frontera entre el aparato estatal y los segmentos más débiles y pobres de la sociedad, por funcionarios de bajo rango y no directamente responsables ante el proceso electoral (si bien cuando estos episodios se difunden hasta convertirse en rasgos sistemáticos suelen involucrar la participación o convivencia de funcionarios más altamente situados).³² La tercera esfera afectada es la republicana. Se trata de acciones de funcionarios que, electos o no, suelen ocupar altos cargos en el Estado o el régimen. Estas acciones implican serio desprecio de las exigencias que impone la tradición republicana; vale decir, que se subordinen a la ley y/o que den clara prioridad a los intereses públicos, no a los privados.

Para ciertas concepciones de la autoridad política, que denomino “delegativas”, para no hablar de las directamente autoritarias, esta di-

³¹ No es preciso decir que esto no significa que considere irrelevante el papel de los tribunales constitucionales y otros guardianes. Más bien, creo que esta tarea es tan importante que cuando estas instituciones y sus aliados domésticos e internacionales no pueden garantizar las elecciones competitivas, los países no se pueden considerar poliarquías.

³² Paulo Sérgio Pinheiro y sus colaboradores (1991, 1996, 1997) en Brasil vienen produciendo valiosos trabajos en la materia. En Méndez, O'Donnell y Pinheiro (comps.) (de próxima aparición), nosotros y nuestros colaboradores examinamos la situación que hoy prevalece en América Latina en relación con varias minorías étnicas, las mujeres, el comportamiento policial, las condiciones de encarcelamiento y otras similares. Lo mejor que puede decirse al respecto es que las garantías liberales son parciales e intermitentes. En cambio —y en apoyo de los argumentos que aquí presento— en la mayoría de los casos estos sectores de la población gozan sin restricciones directas las libertades políticas incluidas en la definición de poliarquía.

mención de las restricciones republicanas es la más contraintuitiva. ¿Por qué reconocer poderes distintos de los propios o contrapuestos a ellos cuando uno está, supuestamente, tratando de lograr las metas conducentes a cierto aspecto del bien público?; ¿y por qué no obtener beneficios personales (o para la familia, la camarilla o los socios) mientras se ejerce un cargo público, si al mismo tiempo uno está, al menos supuestamente, intentando concretar cierto aspecto del bien público? Éste es un tema que me interesa desde hace tiempo. En conversaciones a lo largo de muchos años y distintos países, me ha impresionado las veces que una respuesta afirmativa a aquellas preguntas era la indicada por el sentido común de mis interlocutores. Ellos no eran malhechores o no respondieron como si lo fueran: intentaban contribuir a cierto tipo de bien público al mismo tiempo que, violando la ley y sirviendo intereses particulares, transgredían las fronteras republicanas. No estaban solos; los miembros de la familia, el partido, la camarilla y/o los socios daban por descontado que los funcionarios procederían de esa forma. De lo contrario, los habrían condenado enérgicamente —son muy fuertes las expectativas normativas de que los funcionarios se comporten de esa forma. Para todos estos actores, las reglas informales prevalecen sobre las formales como una cuestión de hecho, sin mala conciencia detectable. Pero las reglas formales no les son enteramente inmaterial; deben tenerlas en cuenta para hallar vías por las cuales su violación o circunvención no provoquen consecuencias perniciosas para ellos o sus acólitos.

Recurro a esta indisciplinada etnografía porque nos dice algo importante: los completos canallas que no tienen ni la más mínima intención de servir algún aspecto del bien común son un problema serio y a veces generalizado en muchos países, poliárquicos o no. Pero son la punta del iceberg; estoy convencido de que muchas de las deficiencias de la *accountability* horizontal son producto de innumerables acciones cuyos protagonistas dan por descontado³³ que las reglas republicanas son váli-

³³ Sólo una anécdota entre muchas, para condimentar mi argumento. Recientemente un senador argentino, considerado entre los más probos, fue acusado de aceptar que un sombrío

das, a lo sumo, de la boca para afuera³⁴ y, en todo caso, algo que se debe tener atentamente en cuenta para evitar las consecuencias perniciosas de comportamientos que las niegan.

El tema central aquí es el de las fronteras —o límites— en dos sentidos relacionados entre sí. Uno es la separación ya mencionada, liberal o republicana, entre una esfera pública y una esfera privada. El otro, estrechamente relacionado con estas dos corrientes, está implícito en la definición de *accountability* horizontal que he propuesto: para que este tipo de *accountability* sea efectivo deben existir agencias estatales autorizadas y dispuestas a supervisar, controlar, rectificar y/o sancionar actos ilícitos de otras agencias del Estado. Las primeras agencias deben poseer no sólo autoridad legal para proceder de esta forma sino también, *de facto*, autonomía suficiente respecto de las segundas. Éste es, por supuesto, el viejo tema de la división de poderes y de los pesos y contrapesos entre ellos. Incluye las instituciones clásicas del Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial, pero en las poliarquías contemporáneas también abarca a diversas agencias de supervisión, *ombudsmen*, contralorías, fiscalías y semejantes. Un punto importante pero poco reconocido es que, para ser efectivas, estas agencias no pueden operar de forma aislada. Ellas pueden conmocionar a la opinión pública con sus procedimientos, pero su efectividad suele depender de decisiones de los más altos tribunales (o llegado el caso, de legislaturas dispuestas a considerar el *impeachment*), especialmente en casos salientes y/o que involucran a funcionarios de alto rango. La *accountability* horizontal efectiva no es producto de agencias aisladas sino de *redes de agencias* que incluyen en su cima —porque es allí donde “cierra” con la última palabra todo sistema legal constitucional— un Poder Judicial comprometido con esa

empresario pagara sus cortes de cabello y los de su (numerosa) familia. El senador respondió desmintiendo la acusación y alegando que el peluquero no le cobraba a él ni a su familia porque le había conseguido un puesto de trabajo (que, dicho sea de paso, nada tenía que ver con el corte de cabello) en la provincia que representaba...

³⁴ Existe una máxima de la época colonial de la América hispana referida a la legislación del Rey que sucintamente afirma: “La ley se obedece pero no se cumple”.

accountability.³⁵ Volveré sobre este tema, porque nos permite advertir las peculiares dificultades, y algunas de las posibilidades, implicadas en el cometido de reforzar la *accountability* horizontal.

La idea básica es la prevención y, llegado el caso, la sanción, de las acciones a que funcionarios como los descritos son propensos; es decir, sus *extra-limitaciones*, las transgresiones de los límites de su autoridad formalmente definida. Para ser autónomas, las instituciones deben tener fronteras bien delimitadas, estas fronteras deben ser reconocidas y respetadas por los actores relevantes y, en los sistemas de poder en que aquéllas operan, ciertos actores jurídicamente relevantes deben poder defender esas fronteras y recomponerlas cuando son transgredidas.³⁶ Al nivel de las tres³⁷ principales instituciones de la poliarquía, como lo ha señalado Bernard Manin,³⁸ en la constitución de Estados Unidos la sabiduría de los federalistas propició no solamente la mecánica división de poderes propuesta por sus opositores, sino también instituciones que se superponen parcialmente en su autoridad. Esto promovió un esquema que, al construir varios poderes fuertes parcialmente intrusos unos de otros, permitía a cada uno de ellos una autonomía mayor de la que habría resultado de una simple separación entre ellos.

³⁵ Al igual que otras afirmaciones del presente texto, ésta implica un tópico considerablemente más amplio y complicado. En pocas palabras, significa que, supuestamente, los sistemas legales de las poliarquías deben “cerrar”, en el sentido de que todas las decisiones de los funcionarios estatales deben observar la ley y ser en última instancia controladas por las reglas constitucionales, incluidas las decisiones referidas a la creación de nuevas leyes o regulaciones. Los gobernantes autoritarios, en cambio, son *de legibus solutus*: cabe siempre la posibilidad de que el rey absoluto, el partido de vanguardia, la junta militar o el caudillo, actúen discrecionalmente, sin apoyarse en el derecho existente ni referirse a él.

³⁶ Arthur Stinchcombe (1968), aunque pone la cuestión en términos —legitimidad— que no usaría aquí, señala que la autoridad de los agentes estatales no depende tanto de su poder individual cuanto de su idoneidad para movilizar otros centros de poder en apoyo de sus pretensiones; este poder es limitado “porque sólo se podrá disponer de este respaldo en términos aceptados por otros centros de poder”, pp. 159-163.

³⁷ Digo “tres” siguiendo el uso convencional. Sin embargo, en la mayoría de las poliarquías, en buena medida con el propósito de reforzar la *accountability* horizontal, estas instituciones son en realidad cuatro, como resultado de la división del Poder Legislativo en un senado y una cámara de diputados u otros cuerpos equivalentes.

³⁸ Manin (1994); véase también Jones (1977).

VII

He señalado problemas que surgen de lo que sospecho son concepciones del ejercicio de la autoridad política muy difundidas y arraigadas en muchos países, poliárquicos o no. Un problema adicional resulta de la tendencia monística de la democracia, en particular según la interpretación predominante en no pocas nuevas poliarquías. Plebiscitarismo, cesarismo y otros términos afines tienen profundas raíces históricas en muchos de estos países al Sur y al Este del núcleo originario de la poliarquía. En la actualidad, con diversos casos de estos convertidos en poliarquías, esos términos se suelen leer en clave delegativa: la democracia se trataría de la elección, por medio de elecciones razonablemente competitivas, de la persona que habrá de gobernar al país por cierto periodo; gobernar es lo que hace el Ejecutivo; quienquiera sea electo posee el derecho y el deber de velar por el bien del país tal como él³⁹ y sus colaboradores directos creen conveniente; y si el electorado está descontento con el desempeño del gobierno, puede castigarlo con su voto en las próximas elecciones —no mucho más o menos.⁴⁰ Desde este punto de vista, manifiestamente compartido por muchos líderes políticos y un segmento indeterminado pero seguramente no insignificante de la opinión pública de muchas nuevas poliarquías,⁴¹ la existencia de poderes suficientemente autónomos con respecto al Ejecutivo, especialmente cuando o si se supone que éstos deben ejercer controles sobre aquél, parece un estorbo vano. En el corto plazo, el sentido común del Ejecutivo delegativo ansioso por ejercer las amplias responsabilidades que siente

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

⁴⁰ Para un análisis más detallado, véase O'Donnell (1994).

⁴¹ Aunque éste puede ser un caso extremo, en una encuesta que conduje en 1991 en el área metropolitana de San Pablo (n: 800), el 57% de los encuestados “acordaba completamente” y el 16% “acordaba en parte” con la afirmación “En vez de partidos políticos, lo que se necesita es que la gente siga un hombre capaz y decidido que logre la unidad nacional”, y el 45% “acordaba completamente” y el 16% “acordaba en parte” con “Es preferible tener un gobierno que imponga su voluntad, si toma medidas con rapidez”.

le han encomendado de forma exclusiva, es ignorar aquellas agencias y, en el mediano plazo, esforzarse por eliminarlas, cooptarlas o neutralizarlas. Partiendo de una concepción delegativa de su propia autoridad, el ejecutivo tiene fuertes incentivos para proceder de esta forma: mientras más éxito tenga en anular aquellas agencias, mayor es su libertad para tomar decisiones. En esta empresa, el Ejecutivo puede confiar en que otros funcionarios abrigan concepciones similares de la autoridad política⁴² y, presumiblemente, en que porciones no despreciables de la opinión pública acuerdan con ella. En estos casos, con la buena conciencia que fomenta su sentida obligación de atender al bien público, un Ejecutivo escasamente liberal y republicano intenta maximizar su poder eliminando o negando la validez de otros poderes del Estado potencialmente controladores de su gestión —la visión monista del *demos*, transplantada a la lógica de la delegación, repercute aquí.

A esta altura agrego que lo recién dicho no significa que el Ejecutivo es omnipotente. Como algunos autores lo advirtieron,⁴³ este tipo de Ejecutivo se topa con límites, incluso entre sus aliados políticos, en varios tipos de juego de poder durante los cuales suelen incluso invocarse las reglas legales. No obstante, la diferencia crucial sigue siendo que estas reglas son instrumentos de dichos juegos y no normas que, al ser reconocidas en su validez independiente, demarcan los parámetros legales de interacciones institucionalmente estabilizadas. Otra limitación proviene del gran tamaño de algunos países y/o de su federalismo,⁴⁴ factores ambos que tienden a propiciar la existencia de poderes locales, a menudo no menos delegativos e incontrolables que el central, entre los cuales se desarrollan intrincadas relaciones de poder que suelen partici-

⁴² Otra anécdota argentina: criticado por la manifiesta sumisión de la Corte Suprema al presidente Menem, uno de sus jueces sostuvo que, puesto que Menem había sido electo por la mayoría de los argentinos y en consecuencia encarna la voluntad popular, sería inadecuado que la Corte interfiriera en sus políticas.

⁴³ Véase, por ejemplo, Palermo y Novaro (1996). Scott Mainwaring insistió sobre el mismo punto en una comunicación personal.

⁴⁴ Para importantes análisis recientes de las pautas federalistas y algunas implicaciones relevantes para esta discusión, véanse Gibson (1997) y Mainwaring (1997).

par de una desembozada manipulación instrumental de las reglas legales. Ambos tipos de limitación son temas importantes que merecen consideración más detallada que la posible aquí.

En general, puede que en el largo plazo el Ejecutivo maximice su poder si se subordina a controles horizontales, pero en los casos que aquí me interesan, excepto en ciertos temas económicos donde estas ventajas pueden ser bastante inmediatas y visibles,⁴⁵ seguir en cada ronda de decisiones el camino de la *no-accountability* es la estrategia dominante. En cambio, no es obvio cuáles pueden ser los incentivos de otras agencias estatales para resistir o sancionar los ilícitos del Ejecutivo (o las de otras instituciones, como a veces ocurre con el congreso). El problema se complica aún más si recordamos que la efectividad de la *accountability* horizontal no descansa en agencias aisladas lidiando con temas específicos sino en una red de agencias que incluye un Poder Judicial comprometido con apoyar y efectivizar este tipo de *accountability*. Es menester, por lo tanto, difundir y coordinar entre varias agencias estatales incentivos adecuados para construir la autonomía institucional requerida para cada una de ellas. Pero si además advertimos que Menem, Fujimori, Yeltsin y otros líderes delegativos son muy diestros a la hora de dividir y conquistar estas agencias, resulta claro que no es tarea sencilla promover la autonomía e incentivos adecuados.

¿Por qué, después de todo, deberíamos esperar que exista algo semejante a la *accountability* horizontal? Para los gobernantes autoritarios no hay obligación de obedecer la ley vigente ni de aceptar una separación de los intereses públicos y los privados. En la poliarquía, la expectativa sobre la existencia de un grado razonablemente alto de *accountability* horizontal se desprende de la convergencia, aunque desde diferentes perspectivas y con diferentes énfasis, del liberalismo y el republicanismo en la afirmación de la necesidad de cierto tipo de *Estado de Derecho*.⁴⁶

⁴⁵ Ésta es otra razón para diferenciar este tipo de cuestión de los ilícitos que aquí discuto.

⁴⁶ Aunque el tema del Estado de Derecho es obviamente relevante para este análisis, no puedo ir más allá de ciertas afirmaciones muy genéricas. Discuto este problema en otros textos (O'Donnell, 1997 y de próxima aparición).

Pero, por supuesto, en cada caso el peso de las respectivas tendencias depende de la marca que cada una de estas tradiciones haya dejado en las concepciones dominantes de la autoridad política.

Existen dos direcciones fundamentales en que la *accountability* horizontal puede resultar violada. Aunque en ciertos casos estas direcciones pueden coincidir, ellas son diferentes. La primera ocurre cuando una agencia estatal invade ilegalmente la autoridad de la otra; la segunda consiste en las ventajas ilícitas que un funcionario público obtiene para sí mismo y/o sus asociados. Denomino a la primera clase “transgresión” y a la segunda “corrupción”, aunque ésta abarca ciertas conductas que no calzan precisamente dentro del término. El liberalismo teme las consecuencias directas e indirectas de las transgresiones de los gobernantes, y así coincide con el republicanismo en la demanda de que se sometan no sólo a la ley pública, como el segundo exige, sino también a un tipo de ley “privada” que protege las libertades y garantías que el liberalismo cobija. Pero el liberalismo en sí mismo no tiene mucho que decir sobre la corrupción. El republicanismo, por su parte, prohíbe la transgresión y condena la corrupción con vehemencia (*corruptio optimi est pessima*); hasta el desdén por los asuntos públicos que el liberalismo mira con benevolencia es blanco de la crítica republicana.

Por su lado, la concepción monista de la democracia ignora la idea misma de transgresión. Con todo, otro aspecto de la democracia hace una contribución importante a la *accountability* horizontal. Esta contribución deriva de la noción democrática de que la autoridad política proviene de todos y cada uno de los miembros del *demos*: así las cosas, los ciudadanos que temporariamente —por rotación, sorteo o elección— se hallan a cargo de los asuntos públicos deben tomar sus decisiones con la vista puesta en el bien de todos, nunca en sus intereses privados o sectoriales, tal como concluyó Rousseau en consonancia con las premisas democráticas.

De la misma manera, si el poder es de todos y si cada ciudadano es, al menos potencialmente, un participante más en la elaboración de las decisiones colectivas, entonces —tal como ocurría en Atenas— todas estas decisiones deben ser públicas, en el doble sentido de que el pro-

ceso que conduce a su adopción esté abierto a la participación general, y de que el contenido de esas decisiones deba ser puesto en conocimiento de todos.

Si bien estas expectativas democráticas no conducen de manera directa a la *accountability* horizontal, ellas acarrearán la exigencia de un alto grado de transparencia en la elaboración de decisiones colectivas. Esta demanda de transparencia tiene una poderosa implicación anticorrupción. En cambio, el liberalismo es en sí mismo indiferente al imperativo de la transparencia, y puede renunciar a él si con ello promueve una mejor protección de los derechos privados que privilegia. Por su lado, los gobernantes presumiblemente virtuosos del republicanismo tienden a encontrar excelentes razones para evitar la transparencia de sus decisiones.

Curiosamente, entonces, el principio monístico de la democracia no interpone obstáculos a la transgresión pero fomenta celosa atención sobre los actos de corrupción. Si tenemos en cuenta que en las nuevas poliarquías es la corriente democrática la que tiene mayor incidencia, es posible que haya una repercusión de este predominio en la actitud de (aparentemente) muchos, de relativa indiferencia hacia las transgresiones de un Ejecutivo delegativo, pero de mucho menor tolerancia con respecto a sus actos presuntamente corruptos.

Sin embargo, sospecho que en el largo plazo la transgresión es más peligrosa que la corrupción para la supervivencia de la poliarquía: la sistematicidad de la primera liquida lisa y llanamente a la poliarquía, mientras que la generalización de la segunda la deteriora pero no la elimina necesariamente. Además, la transgresión pone un obstáculo más fuerte que la corrupción a la emergencia de agencias estatales relativamente autónomas que actúan dentro del marco de una autoridad legal adecuadamente definida, rasgo éste característico de las poliarquías formalmente institucionalizadas. En estos últimos casos, quizá no es accidental que la incidencia de la corrupción sea mayor que la de la transgresión. Pero, por su lado, la corriente democrática ofrece escasa ayuda contra la transgresión en los casos en que, como en muchas nuevas poliarquías, los componentes liberal y republicano son débiles.

VIII

Aunque el panorama que acabo de esbozar no es positivo, hay algunas buenas noticias. Si bien se combina de manera compleja y a menudo ambivalente con las concepciones prevalecientes sobre el adecuado ejercicio de las responsabilidades públicas, en muchas nuevas poliarquías existe, más que en cualquier periodo anterior, un ánimo generalizado de condena de al menos un aspecto de los comportamientos ilegales de los funcionarios públicos.

Me refiero a la corrupción, cuya difusión muestra, encuesta tras encuesta, ser una importante preocupación en estos países. Sabemos —sin embargo— que lo que se considera corrupción en el país A es perfectamente legal y moralmente permisible en el país B; pero pareciera existir un núcleo básico, la malversación de fondos públicos o la aceptación de coimas, que es condenado en la mayoría de los países, si no en todos.

Este texto no trata específicamente de la corrupción, aunque esta plaga sea en parte expresión y en parte consecuencia de la debilidad de la *accountability* horizontal.

El punto es que en tanto al menos algunas formas de corrupción llegan a ser altamente visibles y la mayor parte de la opinión pública coincide en condenarlas, pueden aumentar las posibilidades de avanzar en la implementación de la *accountability* horizontal.

Otras buenas noticias que apoyan lo recién anotado provienen de que, principalmente a raíz de los múltiples abusos perpetrados durante los regímenes autoritarios precedentes, en muchas nuevas poliarquías han aparecido diversas organizaciones (incluidas organizaciones de derechos humanos que extendieron la definición inicial de su misión) que exigen con vigor que los funcionarios estatales respeten las libertades y garantías liberales básicas de la población, sobre todo los débiles y los pobres.

Otras organizaciones supervisan las elecciones y asumen otras tareas democráticas, como la educación de la población en el conocimiento y ejercicio de sus derechos políticos. Algunas más actúan como guardianes republicanos de la legalidad de las acciones estatales en términos

de sus posibles transgresiones en contra de otras agencias estatales y de la conducta ética de los funcionarios públicos.⁴⁷

Como ya indiqué, estas acciones tienen efectos limitados si no son proseguidas por agencias estatales legalmente autorizadas. Pero, junto con las denuncias y reportajes periodísticos, estas acciones revelan hechos presuntamente ilícitos que de otra manera pasarían inadvertidos, y generan aliados potenciales para las agencias estatales que puedan querer seguir cursos de acción legalmente apropiados frente a esos hechos —esto parece ser particularmente efectivo cuando entran en juego casos de corrupción que involucran grandes sumas de dinero y/o funcionarios de alto rango.

IX

¿Qué se puede hacer para reforzar la *accountability* horizontal? Éste es un tema acerca del cual, al menos en el corto plazo en la mayoría de las nuevas poliarquías, es difícil ser optimista. Todo lo que puedo ofrecer a esta altura son algunas sugerencias modestas y poco originales:

Primero, asignar a los partidos de oposición que han alcanzado un nivel razonable de apoyo electoral un papel importante, si no el principal, en la dirección de las agencias (como las fiscalías y *ombudsmen*) encargadas de investigar presuntos casos de transgresión y/o corrupción. No obstante, nada garantiza que en estas cuestiones la oposición sea mejor que el gobierno,⁴⁸ o que éste, como ha ocurrido en varias nuevas poliarquías, no ignore, prive de los recursos necesarios y/o coopte a dichas agencias.

Segundo, no sería menos importante que las agencias que desempeñan un papel esencialmente preventivo, como las contralorías o

⁴⁷ En términos del argumento que aquí presento, puede resultar interesante notar que, en los países que conozco, la división del trabajo entre estas organizaciones sigue bastante fielmente la pauta tripartita —democrática, liberal y republicana.

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

auditorías políticas, sean altamente profesionales, cuenten con recursos suficientes y sean independientes del Ejecutivo. Tampoco esto previene que la corrupción penetre estas agencias o que el Ejecutivo las coopte o también que el congreso, otro poder que puede determinar el presupuesto y dirección de estas agencias, tenga el mismo afán que el Ejecutivo para eliminarlas o neutralizarlas.

Tercero, por supuesto, ayudaría mucho contar con un poder judicial altamente profesionalizado, bien provisto de un presupuesto todo lo independiente que sea posible del Ejecutivo y el Congreso, y que en sus decisiones sea claramente autónomo con relación a esos otros poderes. Pero esta "autonomía" es tramposa: puede facilitar el control del poder judicial por parte de un partido, una facción o una coalición de intereses no muy loables, o promover una autodefinición privilegiada y arcaica de la corporación judicial y su misión, sin *accountability* ante los otros poderes del Estado y la sociedad.⁴⁹

Cuarto, estos diseños institucionales y otros similares o convergentes tienen, como hemos visto, inconvenientes serios y no demasiado improbables. Pero su implementación con un espíritu madisoniano de sobria sospecha en cuanto a las inclinaciones republicanas de los individuos, es preferible a la situación imperante en muchas poliarquías nuevas, donde dichas instituciones no existen o su efectividad ha sido cancelada por ejecutivos delegativos y legislativos condescendientes.

Quinto, en referencia al costado liberal de la *accountability* horizontal, especialmente el que hace a los múltiples encuentros de los pobres y débiles con los agentes del Estado, es abundantemente obvio que casi todo está por hacerse, como lo evidencian, entre otros, los trabajos ya citados. Éste tal vez sea el problema más grave: ¿cómo lograr que, en sociedades marcadas no sólo por la pobreza generalizada sino también,

⁴⁹ Brasil es un ejemplo de esta situación. En este país el Poder Judicial ha obtenido un alto grado de autonomía en relación con el Ejecutivo y el Congreso, pero no se ha observado ningún avance en su desempeño (en la mayoría de los casos, extremadamente pobre). Pero el Poder Judicial ha usado esta autonomía para asignar a los jueces y su personal salarios exageradamente altos y, en especial en el caso de las cortes superiores y ciertas cortes estatales, enormes privilegios.

e incluso más decisivamente, por profundas desigualdades, los débiles y los pobres sean tratados al menos de forma decente por esos agentes?⁵⁰ Este tema es demasiado complicado como para tratarlo en un texto principalmente preocupado por la dimensión republicana de la *accountability* horizontal.⁵¹

Sexto, en todos estos temas es poco lo que podemos esperar sin la acción activa y persistente de los actores domésticos —los medios periodísticos y varias organizaciones sociales de *accountability* vertical— ya mencionados. Las organizaciones y redes transnacionales que promueven diversas formas de *accountability* pueden también aportar importante ayuda. No obstante, sus demandas y recomendaciones corren el riesgo de aparecer como indebida “interferencia externa” si no las adoptan y, por así decirlo, “nacionalizan” los actores domésticos. El impacto sobre la opinión pública que pueden producir todos estos actores domésticos e internacionales en temas de fuerte corrupción y/o de transgresiones particularmente visibles o peligrosas, proporciona un apoyo crucial, si no indispensable, a los funcionarios estatales que pueden estar dispuestos a promover la *accountability* horizontal. Esto equivale a afirmar —y quiero subrayar esta conclusión— que la efectividad de la *accountability* horizontal depende en buena medida de los tipos de *accountability* vertical —incluidas, aunque de ninguna manera exclusivamente, las elecciones— que sólo la poliarquía hace posible.

Finalmente, a lo largo de este texto he sostenido que, aunque con importantes variaciones en el tiempo y el espacio, una adecuada comprensión de las poliarquías actualmente existentes requiere tener en cuenta ciertas tradiciones que se han difundido en diversos grados y de múltiples formas, se han materializado en reglas formales —las constituciones en primer lugar— y a las cuales la mayor parte de los líderes

⁵⁰ Aquí aludo a la interesante idea de Avishai Margalit (1996) de que una sociedad decente es aquella cuyas instituciones no humillan a sus miembros; para comentarios y dudas sobre esta noción, véase el número especial de *Social Research* (Spring 1997).

⁵¹ Exploro ciertos aspectos de este tema en mi capítulo del libro de próxima aparición mencionado en la nota 31.

políticos contemporáneos encuentra conveniente rendir tributo por lo menos ritualizado. Estas invocaciones, aunque subjetivamente falsas, tienen peso y consecuencias propias, que los partidarios de avanzar en la *accountability* horizontal deberíamos saber aprovechar.

Ahora evoco otro factor que no es sencillo especificar, pero que también creo importante: los individuos, en especial los líderes políticos e institucionales importan. Incluso en países con una larga tradición de corrupción generalizada y transgresiones recurrentes, el buen ejemplo de individuos importantes que actúan siguiendo las reglas liberales y republicanas, y nos persuaden de ello, pueden generar un quizá difuso pero valioso apoyo dentro de la opinión pública. Asimismo, estas actitudes pueden animar a otros individuos o agencias estratégicamente situados a que se arriesguen a seguir cursos de acción similares. Por qué, cuándo y cómo aparecen semejantes líderes es para mí un misterio. Un hecho preocupante es que no parecen abundar, o ser exitosos, en las nuevas poliarquías y que, cuando llegan a las más altas posiciones gubernamentales, no siempre responden a las expectativas liberales y, sobre todo, republicanas que antes alimentaron.

Estas reflexiones y su ánimo no muy optimista reflejan un problema que ya he mencionado: los incentivos de muchos individuos en posiciones de poder (y de sus allegados) para mantener prácticas poco liberales y republicanas son extremadamente fuertes, y el componente democrático predominante, especialmente cuando se lo lee en clave delegativa, hace poco por mejorar esta situación. En cambio, excepto en los casos de individuos particularmente altruistas, los incentivos para promover la *accountability* horizontal son débiles, especialmente si, como he remarcado, lograr un grado significativo de *accountability* horizontal requiere la coordinación de varias agencias, cada una sometida a estrategias de *divide et impera*.⁵² El tema, finalmente, es uno que Madison y sus alia-

⁵² Las próximas investigaciones sobre el tema de la *accountability* horizontal en las nuevas democracias deberá tener en cuenta la interesante literatura disponible sobre los controles que especialmente el Congreso de Estados Unidos intenta ejercer sobre el Ejecutivo, incluidas sus agencias semi-autónomas. Puesto que se centra en el Congreso, esta literatura trata sólo una de las

dos intentaron resolver: ¿cómo construir poderes que con espíritu republicano y liberal refrenen las tentaciones usurpadoras de los otros poderes y además satisfagan la demanda democrática de propiciar gobiernos democráticos que no se olviden que se deben al conjunto de los/as ciudadanos/as, la fuente de su pretensión de gobernar?

Bibliografía

Botana, Natalio, *La tradición republicana*, Buenos Aires, Sudamericana, 1984.

Collier, Paul, "Africa's External Relations: 1960-90", *African Affairs*, 90, no. 360, 1991, pp. 339-356.

Dahl, R., *Democracy and its Critics*, New Haven, Yale University Press, 1989.

Fishkin, James, *Democracy and Deliberation. New Directions for Democratic Reform*, New Haven, Yale University Press, 1991.

Gibson, Edward, "The Populist Road to Market Reform: Policy and Electoral Coalitions in Mexico and Argentina", *World Politics*, 49, no. 3, 1997, pp. 339-370.

Hamilton, Alexander, James Madison y John Jay, *The Federalist Papers*, Nueva York, Penguin Books, 1961.

Hansen, M. H., *The Athenian Democracy in the Age of Demosthenes*, Oxford, Oxford University Press, 1991.

instituciones de *accountability* horizontal y no la más decisiva en las nuevas poliarquías. Pero, en particular, las distinciones que algunos de estos autores han trazado entre los controles del tipo "patrullas policiales" y los del tipo "alarmas de incendio" es muy sugerente; véase en especial McCubbins (1984), McCubbins, Noll y otros (1987), Weingast y Marshall (1988), Kiewiet y McCubbins (1991) y Tsebelis (1993). Aunque este tema requiere un análisis más detallado, sospecho, sin embargo, que la efectividad de los mecanismos preventivos permanentes caracterizados como "patrullas policiales" y, más aún, del mecanismo, presumiblemente más adecuado, de las "alarmas de incendio" (por las cuales varios actores, privados y públicos, en ocasiones encuentran razones para activar mecanismos de *accountability* horizontal) presupone, precisamente, la existencia, autorización y eficacia de las mismas agencias públicas cuya ausencia, debilidad o cooptación define los problemas que planteo en este texto.

Hartlyn, Jonathan, *The Struggle for Democratic Politics in the Dominican Republic*, de próxima aparición.

Holmes, Stephen, "Precommitment and the Paradox of Democracy", en Jon Elster y Rune Slagstad (comps.), *Constitutionalism and Democracy*, Cambridge, M A, Cambridge University Press, 1988, pp. 195-240.

Holmes, Stephen, *Passions & Constraint. On the Theory of Liberal Democracy*, Chicago, The University of Chicago Press, 1995.

Karl, Terry, "Imposing Consent? Electoralism vs. Democratization in El Salvador", en Paul Drake y Eduardo Silva (comps.), *Elections and Democratization in Latin America, 1980-1985*, San Diego, Center for Iberian and Latin American Studies, 1986, pp. 9-36.

Keeler, John, "Opening the Window for Reform: Mandates, Crises, and Extraordinary Decision-Making", *Comparative Political Studies*, 25, no. 4, 1993.

Kiewiet, D. Roderick, y Matthew McCubbins, *The Logic of Delegation. Congressional Parties and the Appropriations Process*, Chicago, The University of Chicago Press, 1991.

Lijphart, Arend, *Democracies. Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty One Countries*, New Haven, Yale University Press, 1984.

Linz, Juan, "Totalitarian and Authoritarian Regimes", en Fred Greenstein y Nelson Polsby (comps.), *Handbook of Political Science*, Reading, Addison-Wesley, 1984, pp. 175-411.

Macedo, Stephen, *Liberal Virtues. Citizenship, Virtue, and Community in Liberal Constitutionalism*, Oxford, Clarendon Press, 1992.

Mainwaring, Scott, y Scully, Timothy, *Building Democratic Institutions. Party Systems in Latin America*, Stanford, Stanford University Press, 1995.

Mainwaring, Scott, y Matthew Sober Shugart (comps.), *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Cambridge UK, Cambridge University Press, 1997.

Mainwaring, Scott, y David J. Samuels, "Robust Federalism and Democracy in Contemporary Brazil", texto presentado en la reunión de

la International Political Science Association, Seúl, celebrada en agosto de 1997.

Manin, Bernard, *Metamorphoses du Gouvernement Representatif*, Paris, Editions du Seuil, 1996.

Manin, Bernard, "Checks, Balances and Boundaries: The Separation of Powers in the Constitutional Debate of 1787", en Biancamaria Fontana (comp.), *The Invention of the Modern Republic*, Cambridge UK, Cambridge University Press, 1994, pp. 27-62.

Margalit, Avishai, *The Decent Society*, Cambridge USA, Harvard University Press, 1996.

McCubbins, Mathew, Roger G. Noll y Barry R. Weingast, "Administrative Procedures as Instruments of Political Control", *Journal of Law, Economics and Organization*, 3, no. 2, 1987, pp. 243-277.

McCubbins, Mathew y Thomas Schwartz, "Congressional Oversight Overlooked: Police Patrols versus Fire Alarms", *American Journal of Political Science*, 28, no. 1, 1984, pp. 165-179.

Méndez, Juan, Guillermo O'Donnell y Paulo Sérgio Pinheiro (comps.), *The Rule of Law and the Underprivileged in Latin America*, Notre Dame, University of Notre Dame Press, de próxima aparición.

Merkel, Wolfgang, "Institutions and Democratic Consolidation in East Central Europe", Estudio/Working Paper 1996/86, Madrid, Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones, 1996.

Merritt, Martha, "Review Essay: Contemplating Democracy in Russia", *The Review of Politics*, 59, no. 2, 1997, pp. 351-363.

O'Donnell, Guillermo, *Bureaucratic-Authoritarianism. Argentina 1966-1973 in Comparative Perspective*, Berkeley, The University of California Press, 1988. La versión en español de este libro fue publicada por la Editorial de Belgrano en 1982 y reimpressa en 1996.

O'Donnell, Guillermo, "On the State, Democratization and some Conceptual Problems: A Latin American View with Glances at some Post-communist Countries", *World Development*, 21, no. 8, August 1993, pp. 1355-1370. La versión en español de este texto se incluye en *Contrapuntos*, Buenos Aires, Paidós, 1997, cap. 9.

O'Donnell, Guillermo, "Delegative Democracy", *Journal of Demo-*

cracy, 5, no. 1, January 1994, pp. 55-69. La versión en español de este texto se incluye en *Contrapuntos*, Buenos Aires, Paidós, 1997, cap. 10.

O'Donnell, Guillermo, "Illusions about Consolidation", *Journal of Democracy*, 7, no. 2, April 1996, pp. 34-51. La versión más amplia y en español de este texto se incluyó en *Ágora*, no. 5, Invierno de 1996, pp. 5-28, y en *Contrapuntos*, Buenos Aires, Paidós, 1997, cap. 11.

O'Donnell, Guillermo, "The (Un)Rule of Law and Polyarchies in Latin America", trabajo presentado en la convención anual de la American Political Science Association, Washington DC, 1997; versión revisada en Méndez, Juan, Guillermo O'Donnell y Paulo Sérgio Pinheiro (comps.), *The Rule of Law and the Underprivileged in Latin America*, Notre Dame, University of Notre Dame Press, de próxima aparición.

Offe, Claus y Ulrich K. Preuss, "Democratic Institutions and Moral Resources", en David Held (comp.), *Political Theory Today*, Stanford, Stanford University Press, 1991, pp. 143-171.

Palermo, Vicente y Marcos Novaro, *Política y Poder en el Gobierno de Menem*, Buenos Aires, Grupo Editorial Norma, 1996.

Pinheiro, Paulo Sérgio, "The Legacy of Authoritarianism in Democratic Brazil", en Stuart S. Nagel (comp.), *Latin American Development and Public Policy*, Nueva York, St. Martin's Press, 1991, pp. 237-253.

Pinheiro, Paulo Sérgio, "Democracies without Citizenship", *NACLA Report on the Americas*, 30, no. 2, 1996, pp. 17-23.

Pinheiro, Paulo Sérgio, "Popular Responses to State-Sponsored Violence in Brazil", en Douglas Chalmers y otros (comps.), *The New Politics of Inequality in Latin America. Rethinking Participation and Representation*, Nueva York, Oxford University Press, 1997, pp. 261-280.

Przeworski, Adam, y Susan Stokes, "Citizen Information and Government Accountability: What Must Citizens Know to Control Government", New York University-University of Chicago, 1995, multicopiado.

Rawls, John, "Justice as Fairness: Political not Methaphysical", *Philosophy & Public Affairs*, 14, no. 3, 1985, pp. 223-251. La versión en español se incluyó en *Ágora*, no. 4, Verano de 1996, pp. 27-50.

Rawls, John, *Political Liberalism*, Nueva York, Columbia University Press, 1993.

Rosanvallon, Pierre, "The Republic of Universal Suffrage", en Biancamaria Fontana (comp.), *The Invention of the Modern Republic*, Cambridge UK, Cambridge University Press, 1994, pp. 27-62.

Rueschemeyer, Dieter, Evelyne Huber Stephens, y John D. Stephens, *Capitalist Development & Democracy*, Cambridge, Polity Press, 1992.

Sartori, Giovanni, *The Theory of Democracy Revisited. I. The Contemporary Debate*, Chatham, Chatham House Publishers, 1987.

Shugart, Matthew, y John M. Carey, *Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992.

Stinchcombe, Arthur, *Constructing Social Theories*, Nueva York, Harcourt, Brace & World, 1968.

Taylor, Charles, "Modes of Civil Society", *Public Culture*, 3, no. 1, 1990, pp. 95-118.

Touraine, Alain, *La Parole et le Sangue. Politique et Société en Amérique Latine*, París, Odile Jacob, 1988.

Tsebelis, George, "Monitoring in Networks and Hierarchies: Congress and Organizations", en Fritz W. Scharpf (comp.), *Games in Hierarchies and Networks. Analytical and Empirical Approaches to the Study of Governance Institutions*, Boulder, Westview Press, 1993, pp. 351-385.

Tucídides, *The Peloponesian War*, Nueva York, Random House, 1951.

Walzer, Michael, "Citizenship", en T. Ball y J. Farr (comps.), *Political Innovation and Cultural Change*, Cambridge UK, Cambridge University Press, 1989, pp. 211-219.

Weber, Max, *Economy and Society. An Outline of Interpretative Sociology*, 2 vols., Berkeley, University of California Press, 1978.

Wood, Gordon S., *The Radicalism of the American Revolution*, Nueva York, Alfred A. Knopf, 1991.

Wood, Gordon S., "Democracy and the American Revolution", en John Dunn (compilador), *Democracy. The Unfinished Journey*. 508

BC to AD 1993, Oxford, Oxford University Press, 1992, pp. 91-106.

Ziegler, Charles, "Transitional Paths of Delegative Democracies: Russia and South Korea", *Political Science Quarterly*, de próxima aparición.