

ACCOUNTABILITY HORIZONTAL: LA INSTITUCIONALIZACIÓN LEGAL DE LA DESCONFIANZA POLÍTICA*

por Guillermo O'Donnell **

*Una vez más, dedico este texto a Gabriela,
mi querida agencia de accountability horizontal.*

I. Introducción

Por buenas razones, las ciencias sociales contemporáneas están prestando mucha atención a la confianza y a sus interacciones con las instituciones. El presente artículo, sin embargo, se ocupa de la *desconfianza* y de sus expresiones institucionalizadas en la esfera política. El tema que discuto aquí es la *accountability* horizontal (en adelante AH), que analicé en un texto bastante reciente¹. Para no abusar de la paciencia del lector, en este artículo no repito mis argumentos de dicho texto. Necesito, sin embargo, transcribir la definición que propuse de la AH:

“La existencia de agencias estatales que tienen autoridad legal y están fácticamente dispuestas y capacitadas (*empowered*) para emprender acciones que van desde el control rutinario hasta sanciones penales o incluso *impeachment*, en relación con actos u omisiones de otros agentes o agencias del estado que

* Este texto fue preparado originalmente para el volumen de próxima publicación, *Accountability, Democratic Governance, and Political Institutions in Latin America*, organizado por Scott Mainwaring y Christopher Welna. Agradezco los comentarios recibidos de los editores de ese volumen, así como los de Michael Coppedge, Ernesto Garzón Valdés, Frances Hagopian, y Gabriela Ippolito-O'Donnell. [Traducción de Nicolás Rodríguez Games, revisada por el autor].

** University of Notre Dame, Kellogg Institute of International Studies and Department of Government. E-mail: odonnell.1@nd.edu

¹ Ver O'Donnell (1998).

pueden, en principio o presuntamente, ser calificadas como ilícitos”².

En el mismo texto distingo “dos direcciones principales” en las que la AH puede entrar en juego:

“Una consiste en la *transgresión* ilegal por parte de una agencia estatal de la autoridad de otra; la otra [*corrupción*] consiste en ventajas ilícitas que los funcionarios obtienen para sí mismos y/o sus asociados”³.

Hay un aspecto de estas citas que puede parecer obvio pero que deseo destacar. Las agencias estatales y el/los agente(s)⁴ individual(es) interactúan de muchas maneras. A menudo toman y no toman decisiones porque *de facto* o *de jure* toman en cuenta las jurisdicciones, las decisiones, y las preferencias de otras agencias, públicas o no. En este sentido, las agencias interactuantes están en una relación de control mutuo y/o, como lo sostienen Shugart y otros⁵, de intercambio. Ésta es una amplia categoría que cubre muchos tipos de interacciones intraestatales. Ella *no* es, de acuerdo a mi definición, la AH. La AH refiere a un subconjunto de estas interacciones. Trata exclusivamente de aquéllas que comparten una característica común: son emprendidas por una agencia estatal con el propósito explícito de prevenir, cancelar, reparar y/o castigar acciones (o eventualmente inacciones) de otra agencia estatal que se presumen ilegales, tanto bajo los supuestos de transgresión como de corrupción. Este concepto de AH delimita un tipo específico de interacción entre agencias estatales, más estrecho que el conjunto de controles e intercambios entre esas agencias. En todos los casos de AH, una agencia estatal dada, directamente o a través de la movilización de otra agencia (a menudo un juzgado) se dirige a otra agencia (o agencias) estatal, sobre la base de argumentos legales basados, respecto de acciones (o inacciones) presumiblemente ilegales por parte de ésta.

Otro punto de clarificación es que, como menciono al principio de mi artículo citado, me interesé por la AH debido a su ausencia o su grave

² *Ibid.* pág. 19

³ *Ibid.* pág. 25, bastardilla agregada.

⁴ De aquí en adelante, cuando hablo de “agencias” me refiero tanto a instituciones como a agente(s) individual(es) desempeñando roles en aquéllas.

⁵ Matthew Shugart, Erika Moreno y Brian Crisp, «The Accountability Deficit in Latin America,» en Scott Mainwaring y Christopher Welna (orgs.), *op. cit.*

debilidad en muchas de las nuevas, y algunas no tan nuevas democracias en América Latina y en otras partes del mundo. Al margen de si deseamos llamar a estos regímenes “delegativos” o no, el hecho es que en muchas de estas democracias el ejecutivo se esmera por eliminar o tornar ineficaces a todo tipo de agencias de AH. Estoy convencido, como argumentaré con bastante detalle más abajo, que la ausencia o debilidad de AH constituye un serio defecto de estas democracias. Pero esto no significa que considero poco importante el tipo vertical de *accountability* provisto por elecciones razonablemente limpias⁶ –tanto que si esta clase de elecciones faltara, el caso respectivo simplemente no sería un régimen democrático y no nos estaríamos preocupando de sus defectos en términos de AH–.

II. Una contradicción

Toda organización mínimamente compleja, incluidas las políticas, está sujeta a una contradicción, una tensión inherente que no admite solución final, ni enteramente consensual, ni estable. Por un lado, los miembros de la organización normalmente esperan la provisión de ciertos bienes públicos y la solución de algunos problemas de acción colectiva. Esta expectativa exige tomar medidas que son efectivas (es decir, generalmente producen tales provisiones y soluciones), así como colectivamente vinculantes (las decisiones se toman en nombre de los miembros de la organización y se aplican a todos ellos, en principio independientemente de sus opiniones respecto de tales decisiones). En una empresa, en una universidad o en un sindicato puedo optar por retirarme⁷. Como miembro de un estado, también espero la provisión de ciertos bienes públicos y la solución de diversos problemas de acción colectiva. Sin embargo, puedo discrepar con algunas políticas públicas y/o con los procedimientos con los cuales se adoptan; puedo incluso encontrar estas políticas ofensivas de aspectos profundamente valorados de mi identidad o intereses.

El otro polo de la contradicción resulta de la creencia extensamente compartida de que es peligroso dotar a los individuos de demasiado poder. Este peligro parece crecer geoméricamente cuando estos individuos tienen autoridad para tomar las decisiones colectivamente vinculantes respaldadas con la supremacía en el control de los medios de coerción en una organización de la cual es difícil o costoso retirarse. Incluso si se confía en que un

⁶ Para el concepto de elecciones justas (y decisivas) ver O'Donnell (2000).

⁷ Ver Hirschmann (1970).

detentador de poder dado no abusará de su posición, no hay garantía de que ésto no sucederá en el futuro. La conclusión racional es que de alguna manera el poder tiene que ser controlado. Sin embargo, la misma conclusión vale para cualquier solución a ser adoptada: ya que no hay seguridad que algunos de nosotros seamos (y seguiremos siendo) angelicales altruistas, las motivaciones de aquellos que controlan a los poderosos y los poderes que deben asignárseles para que puedan efectivamente ejercer esos controles, son también sospechosas. La vieja fórmula *¿Quis custodiet ipsos custodes?* resume este problema. En un mundo en el cual no todos son pillos pero donde no muchos pueden ser considerados como realmente altruistas y, especialmente, donde nadie puede presumir ser inmune a las tentaciones del poder, ¿cómo pueden establecerse controles efectivos?

Esta es, rigurosamente, una contradicción. Ella aparece, por un lado, entre mi deseo de vivir, fuera de un estado de naturaleza hobbesiano, bajo arreglos políticos que proveen algunos bienes públicos básicos y soluciones colectivas, y, por el otro, mi miedo de los peligros que acechan detrás del gran poder que debe ser constituido si tales bienes y soluciones han de ser provistos. Esta es una tensión insoluble entre dos deseos igualmente racionales: uno, que aquellos que tomen las decisiones colectivamente vinculantes para mí lo hagan con efectividad (es decir, con la suficiente efectividad como para lograr los fines deseados) y, otro, que existan suficientes controles sobre los decisores para protegerme de consecuencias que puedo encontrar seriamente nocivas para mis intereses o identidad. El deseo simultáneo por efectividad decisoria y por control es tan racional como contradictorio.

Dada la contradicción que es, para ella no hay —ni habrá— solución clara, o estable, o definitiva, o enteramente consensual. Las tiranías inclinan fuertemente la balanza en una dirección, mientras que los regímenes decisoriamente paralizados (*deadlocked*) lo inclinan en la otra. Muchos otros regímenes se ubican en algún punto entre estos extremos. Pero ninguno de ellos ha alcanzado un equilibrio perdurable; estos regímenes oscilan perpetuamente entre períodos donde se demanda liderazgo y políticas muy decisivos y otros en los que se reclaman fuertes barreras contra el intervencionismo gubernamental⁸.

⁸ John Dunn, que califica esta cuestión como un "acertijo" (*conundrum*), la discute en términos diferentes pero convergentes: "La democracia [...] busca proveer, si bien con éxito siempre imperfecto, al menos algún grado de remedio para [los peligros derivados del poder político], como alternativa de simplemente abandonar la práctica de la acción pública. A diferencia del anarquismo, [la democracia] abre paso a la práctica de la acción pública porque considera el estado de naturaleza [...] como genéricamente mucho más peligroso que la sujeción vertical a dicha autoridad" (Dunn, 1999: 229-331).

Por supuesto, las democracias contemporáneas no han solucionado esta contradicción, pero su diseño institucional es el intento más complejo y, generalmente, más exitoso de aliviarla. En mi citado artículo sostengo que las democracias contemporáneas (o poliarquías) son la compleja destilación de tres grandes corrientes históricas, que se han combinado en varios grados en diversos países y períodos históricos. Menciono ahora, de manera bastante esquemática, lo que estas corrientes significan en términos de la contradicción que estoy marcando aquí:

1. **Democracia:** En sus orígenes en Atenas, la idea básica de la democracia es monística. No postula una división tajante entre la esfera pública y la esfera privada o, en todo caso, no le reconoce a esta última entidad propia, excepto para dotar a algunos individuos, los ciudadanos (masculinos), con el tiempo y los recursos necesarios para poder dedicarse a la vida pública. La democracia es también fuertemente mayoritaria; en última instancia lo que la mayoría decide se efectúa sin la obstrucción de derechos individuales o pre-políticos. Esto, por supuesto, como la memoria de Sócrates lo atestigua desde entonces, es peligroso. Por otra parte, los muy cortos plazos de desempeño en los cargos públicos (muchos de ellos por apenas un día), la inspección *post-facto* de la conducta de los titulares de los cargos más importantes, el ostracismo, y la siempre presente posibilidad de sufrir severas sanciones bajo acusación de haber propuesto medidas contrarias a las leyes básicas de Atenas, establecieron algunos controles contra los, en esta ciudad-estado, fuertemente sospechados titulares de posiciones de poder público⁹.
2. **Republicanismo:** Establece una distinción tajante entre las esferas privada y pública, afirmando que es en esta última donde el auténtico florecimiento del ser humano (una vez más, ciudadanos masculinos) puede ser alcanzado. La virtud es dedicarse al bien público, sin permitir que intereses privados o faccionales interfieran en esa tarea¹⁰. Lo mismo que la democracia, el republicanismo puede ser peligroso, ya

⁹ Elster (1999) discute estos controles; para detalles ver Hansen (1991).

¹⁰ Wood (1992: 104) lo expresa correctamente: "De acuerdo con la tradición republicana, el hombre era por naturaleza un ser político, un ciudadano que alcanzó su más grande realización moral participando en una república auto-gobernante [...] La libertad era lograda cuando los ciudadanos eran virtuosos —esto es, dispuestos a sacrificar sus intereses privados en pos de la comunidad [...] La virtud pública era el sacrificio de los deseos e intereses privados por el interés público".

que conduce fácilmente al elitismo y la oligarquía: ¿por qué aquellos que dicen ser virtuosos deberían representar, o siquiera escuchar, a los que están sumergidos en la mezquindad de sus ocupaciones privadas? La tiranía de Savonarola y la crueldad de Robespierre son recordatorios de este peligro. Por otro lado, la insistencia del republicanismo en la dedicación virtuosa al bien público, y consecuentemente, los celosos controles a los titulares del poder que se establecieron donde esta corriente fue más fuerte, las repúblicas italianas medievales¹¹, pusieron algunas barreras a la persecución de intereses privados o faccionales de la esfera pública.

3. **Liberalismo:** El liberalismo es la única de estas grandes corrientes que es, en una gran pero no exclusiva medida, manifestación directa de la desconfianza hacia el poder político. El liberalismo, como el republicanismo, postula una distinción entre la esfera pública y la privada, pero invierte su valencia. Es en las múltiples actividades de la esfera privada —comenzando, históricamente, con la libertad de contrato y de creencia religiosa— donde pueden alcanzarse las mejores potencialidades del ser humano. Las libertades “privadas” resultantes (que llamaré civiles) son consideradas, como consecuencia de algún contrato social, o consenso, o derecho natural, como anteriores y/o superiores a la esfera pública, la que debe existir básicamente para proteger, y eventualmente fomentar, esos derechos.

En síntesis, tanto la democracia como el republicanismo tienden hacia el polo de alta efectividad decisoria del poder político. Pero, por otro lado, como los que implantaron las versiones históricamente originales de estas corrientes desconfiaban profundamente de aquellos a los que dotaron de poderes potencialmente amenazantes, la democracia y el republicanismo establecieron mecanismos institucionales —algunos de ellos adoptados posteriormente por las constituciones democráticas modernas— con intención de disminuir este riesgo. La mayoría de estos mecanismos eran horizontales, ya que consistían de agencias en la esfera pública dirigidas a controlar o supervisar a otras agencias o individuos situados en la misma esfera. Esta ubicación es consecuente con la negación por parte de la democracia de darle entidad substantiva a la esfera privada y con la aserción del republicanismo de que la esfera pública es la privilegiada.

¹¹ Ver Waley (1998) para más detalles, incluyendo la fascinante figura del *Podestà*, probablemente la mejor expresión de la desconfianza hacia los detentadores del poder político.

En cambio, el liberalismo tiende al polo de la protección, centrado en la esfera privada. Sin embargo, la protección efectiva de las libertades apreciadas por el liberalismo exige la construcción de un poder político fuerte que, entre otras cosas, maneje importantes recursos económicos y establezca un complejo sistema de tribunales e instituciones auxiliares para dirimir conflictos respecto de estos derechos, tanto entre ciudadanos “privados” y el estado, como entre los primeros¹². Como resultado, una de las marcas distintivas del liberalismo es su posición más ambivalente que la democracia y el republicanismo respecto a la contradicción que estoy comentando: para obtener la protección efectiva de estos derechos, el liberalismo, en los hechos y ya que no en su propósito, tiene que dotar al estado de grandes, y consecuentemente, siempre amenazantes poderes¹³.

III. Diseño constitucional

Esta contradicción y la conveniencia de alcanzar un cierto grado de equilibrio entre decidibilidad y protección era evidente para los individuos que enfrentaron el desafío históricamente único de crear, prácticamente *ex novo*, una unidad política que, para complicar aún más la cuestión, debía estar basada en el consentimiento de sus miembros. Éste es el desafío que enfrentaron los diseñadores de la Constitución de los Estados Unidos. Nadie reconoció más claramente la contradicción que identifiqué anteriormente, y propuso soluciones parciales más influyentes, que James Madison en *El Federalista*. En esta gran colección de escritos se puede ver cómo opera la contradicción. Madison, mientras trataba de crear una unidad política que funcionara efectivamente, estaba preocupado por el hecho que el “poder es naturalmente invasivo y se lo debería refrenar en sus intentos de transgredir los límites que le son asignados”¹⁴. En cambio, Hamilton¹⁵, aunque también advirtiendo sobre los peligros de la transgresión, argumentó que la creación de una unidad política efectiva requería un “gobierno más afirmativo” que el que Madison contemplaba. En parte debido a esta tensión ope-

¹² Para un argumento pertinente acerca del “costo de los derechos” y su dependencia del proceso político, ver Holmes y Sunstein (1999).

¹³ Las ambigüedades de John Locke en esta materia son emblemáticas; ver especialmente Scott (2000) y Zuckert (1996).

¹⁴ *El Federalista* N° 48 [nuestra traducción].

¹⁵ Como expresó Hamilton, *El Federalista* N° 70: “Al definir un buen gobierno, uno de los elementos principales debe ser un enérgico Ejecutivo” [nuestra traducción].

rando en el fondo del pensamiento de sus creadores y defensores más influentes, la Constitución de los Estados Unidos es una mezcla compleja y en varios sentidos contradictoria de elementos de control y de efectividad decisoria. Esta mezcla da a la política de la interpretación constitucional su interminable vitalidad y conflictividad. Esto también es cierto respecto de todas las demás constituciones democráticas, aunque algunas de ellas (como la británica no escrita, la presente Constitución francesa, y muchos de los presidencialismos latinoamericanos) tienden más que los Estados Unidos hacia el polo decisorio, mientras que otras (genéricamente identificables bajo la categoría de democracias consensuales o consociativas¹⁶ de Lijphart) tienden hacia el polo del control. Sin embargo, ninguna de estas constituciones ha podido disolver la contradicción subyacente; su continua oscilación a lo largo de tiempo hacia uno u otro polo es un inherente componente de la vida política. Además, aunque estas cuestiones a veces se discuten en términos altamente agregados (por ejemplo, como en tiempos recientes, el estado vs. el mercado), normalmente las preferencias individuales respecto de políticas públicas varían a lo largo de diversas áreas de *issues*, cada una de las cuales puede moverse hacia el polo de la efectividad decisoria o del control con bastante independencia de las otras. La imposibilidad de agregar colectivamente las preferencias individuales a lo largo de estas áreas, claramente identificada por la literatura contemporánea de *public choice*, es otra de las razones de la insolubilidad de esta contradicción.

IV. Lógicas institucionales

La desconfianza del poder, especialmente del poder que puede convocar una coerción abrumadora en su apoyo, es tan vieja como la sociedad humana. Vimos que ya en sus orígenes la democracia y el republicanismo compartieron esta desconfianza, e inventaron varios controles institucionales. Estos controles están basados en la idea de dividir, y en la medida de lo posible balancear, varias agencias ubicadas en el ápice de ése "algo" (sea llamado reino, imperio, república, o estado) que puede emitir medidas colectivamente vinculantes y respaldarlas con la supremacía de la coerción. La idea de que la división y el balance pueden producir controles mutuos entre los temidos poderes es tan vieja como Aristóteles y Polibio, pero nadie lo expresó mejor que Madison:

¹⁶ Ver Lijphart (1984).

“La ambición debe ponerse en juego para contrarrestar la ambición [...] Quizás sea un reflejo de la naturaleza humana que este recurso sea necesario para controlar los abusos del gobierno. ¿Pero qué es el gobierno sino el mejor reflejo de la naturaleza humana? [...] Al organizar un gobierno que ha de ser administrado por los hombres sobre los hombres, la gran dificultad estriba en esto: primeramente hay que capacitar al gobierno para controlar a los gobernados; y luego obligarlo a que se controle a sí mismo [...] Este criterio de suplir, por medio de intereses rivales y opuestos, la ausencia de mejores motivos, puede encontrarse en todo el sistema de los asuntos humanos, tanto privados como públicos [...]”¹⁷.

Además, por medio de una brillante innovación ejecutada en oposición a la visión del “oráculo”¹⁸ Montesquieu y el sentido común de los tiempos, Madison propuso otras “precauciones auxiliares”¹⁹: ya que estaba persuadido que una simple separación de poderes no era suficiente garantía, propugnó que estos poderes mejorarían su mutuo control si cada uno de ellos tenía jurisdicción sobre algunas importantes atribuciones de los otros. Por lo tanto, contrariamente a lo que suele creerse, lo que esta Constitución creó no fue división de poderes sino interpenetración parcial de poderes relativamente autónomos y equilibrados²⁰.

En algunos de sus escritos Madison expresa, de manera inconsistente con los supuestos que inspiraron su diseño institucional, la esperanza que de todas maneras gobernarían virtuosos republicanos. Pero ésta claramente no era la creencia que guiaba sus propuestas: sería extremadamente imprudente diseñar instituciones políticas ignorando que los seres humanos son proclives de abusar del poder que estas instituciones les confieren. Pero ninguno de estos controles institucionales impide que una confabulación entre los poderes relevantes pueda arrasarse con los derechos de sus sujetos. Es aquí donde el liberalismo erige otras barreras: afirma que hay derechos que ningún poder político puede ignorar o anular, porque esos derechos son supe-

¹⁷ *El Federalista* No 51 [nuestra traducción].

¹⁸ *El Federalista* No 47.

¹⁹ *El Federalista* No 51.

²⁰ Para este tema, ver Manin (1994); por supuesto, el federalismo y una legislatura nacional bicameral fueron otras importantes “precauciones auxiliares” adoptadas en esta constitución. Sobre las importantes diferencias entre los modelos institucionales de gobierno mixto, de separación de poderes y de frenos y contrapesos, ver M. J. Vile (1967).

riores y/o anteriores a aquel poder. Por cierto, los filósofos políticos y morales han ofrecido diversas maneras de justificar esta posición. A pesar de estos desacuerdos, el constitucionalismo, las declaraciones de derechos, y la revisión judicial o constitucional expresan el propósito de proteger algunos derechos civiles contra el estado, las mayorías y otras constelaciones de poder colusivas o abusivas. Pero, como lo ilustra la historia de América Latina, a pesar de su consagración en constituciones estas protecciones pueden no ser más que "barreras de pergamino"²¹ si los tribunales, y eventualmente otras agencias, no tienen un firme compromiso en proteger aquellos derechos. La historia y la política comparativa nos enseñan que, aún con las barreras que el liberalismo ha erigido en épocas modernas, no existe garantía última contra el abuso del poder político.

V. Legalidad

Los atenienses formularon una idea que en su tiempo era totalmente contraintuitiva: el poder político no es solamente *para* sus sujetos sino también *de* ellos. Después de un prolongado proceso de democratización y de asignación universalista de varios tipos de derechos que he detallado en otro trabajo²², la idea básica de la democracia política contemporánea, o poliarquía, es que el poder político (más precisamente, la autoridad para ejercer ese poder) proviene de los ciudadanos, i. e., la gran mayoría de los adultos que habitan el territorio delimitado por un estado. Los ciudadanos son individuos con derechos. Éstos incluyen el derecho de participar en los procesos que conducen al acceso a roles gubernamentales, y por lo menos un conjunto mínimo de derechos civiles (especialmente de libre expresión, asociación, acceso a la información, y circulación) sin los cuales tal participación sería ficticia. La razonable efectividad de estos derechos es condición necesaria para la existencia del poder político democrático y de su autoridad para gobernar. Consecuentemente, el ejercicio de este poder debe estar guiado —negativamente— por la restricción de no infringir estos derechos, y —positivamente—²³ de fomentar su difusión y goce.

²¹ Madison, *El Federalista* N° 48

²² Ver O'Donnell (2000).

²³ Este costado positivo es impugnado por autores influyentes, prominentemente Rawls (1993). Lo incluyo, sin embargo, porque a pesar que no puedo fundamentar mi posición aquí, estoy persuadido que estas posiciones "neutralistas" son erróneas.

Agrego que el mantenimiento de estos derechos requiere más que reglas legales que los promulguen. Requiere también la efectividad de un sistema legal, una red de normas legales y de instituciones legalmente autorizadas que, al menos en términos de los derechos que he mencionado, los aplique consistentemente en el territorio de un estado. En un *Rechtsstaat* democrático, o Estado Democrático de Derecho, nadie es *de legibus solutus*²⁴. En lenguaje corriente, bajo este tipo de estado nadie está por encima o más allá de someterse a las obligaciones establecidas por el sistema legal (la constitución por supuesto incluida)²⁵. Advirtamos que éste es un corolario de la protección de derechos civiles y de participación; si no fuere así, subsistiría el serio riesgo de que los que ocupan posiciones de poder estatal puedan anular esos derechos —exactamente lo que la desconfianza en los detentadores de ese poder desea prevenir.

VI. Agencias de balance y asignadas

La discusión precedente entraña la construcción de sucesivas trincheras institucionales. Ellas fueron primero erigidas por la democracia y el republicanismo dentro de la esfera pública; bajo el liberalismo, también fueron construidas en algunos de los sitios más privados de la sociedad —los derechos civiles que mencioné anteriormente—. Debido al carácter parcialmente divergente de estas tres corrientes, y a los conflictos e incertidumbres que rodean la construcción de las barreras en cada caso específico, no hay manera de que su contenido y sus consecuencias puedan ser enteramente consistentes entre sí, aún durante un solo período en un solo país. A pesar de las ambigüedades resultantes, un sistema legal democrático establece que no sólo los individuos privados sino también los más poderosos y amenazantes poderes del estado están sujetos a sus reglas. Las constituciones democráti-

²⁴ Para elaboración de estos temas ver Krygier (1997) y O'Donnell (1999b y 2000). En estos textos sostengo que la prohibición de *de legibus solutus* es una de las características distintivas de la democracia política con relación a todos los tipos de régimen autoritario.

²⁵ Como expresó Ulrich Preuss (1986: 24): “La calidad de las constituciones como leyes, i. e., como generadoras de obligaciones *legales* de los gobernantes, es esencial. Sólo si el vínculo entre gobernantes y gobernados obliga al gobernante [...] y si no puede ser revocado unilateralmente por el gobernante, es posible crear una estructura institucional confiable de gobierno en la que los gobernados son reconocidos como la fuente última de la autoridad política” (bastardillas en el original).

cas contemporáneas²⁶, siguiendo el ejemplo de Estados Unidos, le otorgan relativa autonomía a estos poderes por medio de su división e interpenetración parcial, y les asignan jurisdicciones que son cuidadosamente especificadas a través de normas legales, incluyendo las constitucionales. Según lo observado anteriormente, muchas de las relaciones resultantes pueden ser concebidas como instancias de control mutuo o de intercambio, dependiendo del caso. Estas relaciones están basadas en la idea de que la jurisdicción de las agencias estatales tiene límites legalmente definidos que no se deben transgredir. Esta idea rige incluso para los casos cuidadosamente especificados en los cuales, como Madison los diseñó, la jurisdicción de un poder estatal dado penetra en la de otro²⁷. De estas reglas surge un mapa legalmente delimitado de la jurisdicción de las instituciones estatales, incluyendo a las tres preeminentes, ejecutivo, legislativo, y judicial. Éste no es sólo un sistema de controles mutuos. Organiza el flujo de poder y autoridad en el gobierno y el estado; cuando funciona adecuadamente, esto produce una división del trabajo entre las instituciones públicas relevantes, a las que por ende facilita el desempeño de sus respectivas responsabilidades²⁸.

Algunas de esas relaciones intraestatales, sin embargo, se originan en que una agencia dada considera que otra agencia ha sobrepasado ilegalmente su propia jurisdicción, y transgredido la de la primera (o de una tercera, según los casos). Cuando se trata de una situación de este tipo, estamos frente a un caso de *accountability horizontal de balance*. La denomino de esta manera porque esta clase de AH es ejercida por alguno de los poderes (ejecutivo, legislativo, o judicial) a los que las constituciones democráticas contemporáneas intentan aproximadamente balancear²⁹. Originalmente, en los

²⁶ Digo "contemporáneas" porque sólo después de la segunda guerra mundial las constituciones de Europa continental, básicamente por medio de la promulgación de varios tipos de revisión judicial o constitucional, cancelaron la supremacía formal de la legislación. De esta manera las diferencias que a este respecto existen entre regímenes presidencialistas y parlamentarios han sido significativamente mitigadas; ver Guarneri y Pederzoli (1996), Pasquino (1998), Stone (1992 y 2000), y Vanberg (1998). Después del fin del comunismo, los países de Europa oriental y central también han adoptado varios tipos de revisión judicial o constitucional; ver Magalhães (1999) y Schwartz (1993). Esto es válido también para nuevas democracias en otras partes del mundo; ver Maddex (1995) y Tate y Valloder (1995).

²⁷ Sobre este tema, ver nuevamente Manin (1994).

²⁸ Acerca de este aspecto positivo y facilitador de las jurisdicciones legalmente delimitadas de agencias estatales, ver Holmes (1995) y Waldron (1999).

²⁹ Como ya anoté, con la posible excepción del Reino Unido, esto es verdad tanto respecto de los regímenes presidencialistas como de los parlamentarios, luego de la adopción por la mayoría de éstos de diversos tipos de revisión judicial o constitucional.

Estados Unidos y en otros países, el principal temor radicaba en la excesiva supremacía de la legislatura; sin embargo, a lo largo del tiempo, con el crecimiento del aparato estatal, resultó que a menudo la amenaza más seria consiste en la transgresión y/o corrupción por parte del ejecutivo y por burocratas estatales no electos.

En vista de estas amenazas, la AH de balance sufre varias limitaciones. Una es que las instituciones de balance (ejecutivo, legislativo y judicial) tienden a actuar de manera reactiva y, por lo tanto, intermitente frente a presuntas transgresiones de otras instituciones estatales. Una segunda limitación es que las acciones tendientes a la AH de las instituciones de balance tienden a ser muy dramáticas. Estas acciones suelen crear conflictos altamente visibles y costosos entre las supremas instituciones estatales. Estos conflictos se agudizan más aún cuando, en los regímenes presidencialistas, involucran poderes —el ejecutivo y legislativo— que comparten legitimidad electoral. En tercer lugar, los actores en estos conflictos son a menudo percibidos como motivados por razones partidarias, lo que contribuye así al agravamiento y a las dificultades de solucionar el conflicto dado. Finalmente, debido a sus propias funciones específicas y, consecuentemente al foco de atención de sus líderes, las instituciones de balance son un instrumento de control demasiado tosco para la creciente complejidad de las agencias estatales y sus políticas.

La verificación de estas limitaciones para la efectividad de la AH condujo, prácticamente en todas partes aunque en diferentes períodos y con diferentes características, a la creación de agencias con *accountability horizontal asignada*. Éstas son las varias agencias (Ombudsmen, auditorías, controladores, *conseils d'Etat*, fiscalías, contralorías, y similares) legalmente encargadas de supervisar, prevenir, desalentar, promover la sanción, o sancionar acciones u omisiones presuntamente ilegales de otras agencias estatales, nacionales o subnacionales. Estas agencias no fueron creadas intentando, como las anteriores, balances generales de poder, sino previendo riesgos más o menos específicos de transgresión y/o de corrupción. En principio, las agencias asignadas tienen varias ventajas respecto de las de balance. Una es que pueden ser proactivas y continuas en su actividad. Otra es que, por esta razón, pueden ser eficaces en prevenir o disuadir acciones ilegales de las agencias que supervisan. Otra ventaja es que para sus acciones las agencias asignadas pueden invocar criterios profesionales antes que partidarios o “políticos”. Finalmente, por su carácter continuo y profesionalizado, estas agencias pueden desarrollar capacidades que les permiten examinar complejas cuestiones de políticas estatales. Dicho esto, me apresuro a agregar que, idealmente, las agencias asignadas no deben ser concebidas como sustitutos para las instituciones de balance —una democracia que funcione adecua-

damente encuentra en las asignadas un útil complemento y refuerzo de las de balance—. Veremos, por otra parte, que en las democracias que funcionan deficientemente, las agencias asignadas pueden ser importantes para facilitar e incluso promover varios tipos de *accountability vertical*.

Antes de discutir otros asuntos, quiero recalcar aquí dos puntos. Uno, la promulgación de la AH para cualquier mecanismo institucional está implicada por la prohibición de *de legibus solutus*. Dos, esta prohibición está a su vez implicada por una concepción de la democracia que incluye la protección de algunos derechos de participación y civiles básicos.

VII. Un mapa

Propongo una imagen. Es un espacio marcado por una serie de fronteras, o límites, de los cuales la más grande yace entre una esfera pública y una privada, según lo postulado (no obstante, como vimos, con diversas valencias) por el republicanismo y el liberalismo. Empíricamente éste es un límite borroso, especialmente después de que nuevos patrones de políticas públicas y de actividad social han creado numerosas zonas públicas/privadas mixtas. Pero a pesar de su imprecisión este límite sigue siendo importante, pues separa los que pueden movilizar los poderes colectivamente vinculantes y en última instancia coercitivos del estado, de los que tienen derechos que estos poderes tienen prohibido atropellar o anular. En otra parte del mapa, en el nivel público del estado, vemos una serie de instituciones, incluyendo las que se ocupan, de manera reactiva e intermitente, o proactiva y continua, de las cuestiones de AH. Precisamente, como vimos, porque las instituciones de balance están diseñadas para interpenetrarse parcialmente, la idea de límites legalmente definidos es extremadamente importante. La transgresión ocurre cuando una institución estatal sobrepasa los límites de su propia jurisdicción legalmente establecida, e invade los de otras; la reparación de la transgresión entraña restablecer esos límites y eventualmente castigar a los transgresores. En otra parte de nuestro mapa, al nivel de la sociedad, existen los múltiples límites implicados por los derechos de los individuos y de varios tipos de asociaciones. Algunos de estos límites son sólidos, pues consisten en derechos que son extensamente respetados y, en caso de necesidad, defendidos por los tribunales. Otros límites pueden ser débiles, sea porque los respectivos derechos son legal o políticamente problemáticos o porque, como he argumentado es el caso de no pocas nuevas democracias³⁰, aquéllos

³⁰ Ver O'Donnell (1993).

derechos rigen selectivamente a lo largo de diversas regiones y categorías de ciudadanos(as). La efectividad de todos estos límites, a través de casos y del tiempo, es una importante cuestión que necesita mucha investigación.

Vuelvo ahora a un argumento que necesita ser recalcado. Para que la AH funcione efectivamente no solamente es necesario que para una cuestión dada una cierta agencia estatal esté legalmente autorizada y dispuesta a actuar. También es necesario que exista una red de agencias estatales, culminando en los tribunales superiores, comprometidas en la preservación y acatamiento de la AH, en caso de necesidad contra los más altos poderes del estado. Si no es así, las investigaciones de las auditorías, fiscalías y otras similares pueden alimentar las críticas de la opinión pública, pero no suelen alcanzar resolución legalmente apropiada. Según ya observé, en una democracia el sistema legal se supone que debe ser tal *sistema*, uno que 'cierra', en el sentido que nadie está exento de ninguna de sus reglas. Este sistema consiste no solamente en reglas legales sino también en instituciones comprometidas con el cumplimiento de las mismas. Seguramente, la prueba más severa de la existencia de este tipo de sistema es si se aplica o no en términos de la AH de los más altos poderes del Estado.

VIII. Accountability societal vertical

Recientemente, Catalina Smulovitz y Enrique Peruzzotti han propuesto un concepto que encuentro muy útil, un tipo de accountability vertical pero no electoral que llaman "societal". La definen de la siguiente manera:

"La *accountability* societal es un mecanismo no electoral, pero vertical, de control de autoridades políticas que descansa en las acciones de un múltiple conjunto de asociaciones de ciudadanos y de movimientos y sobre los medios, acción que tiene como objetivo el exponer los errores gubernamentales, trayendo nuevas cuestiones a la agenda pública, o de activar el funcionamiento de agencias horizontales. Emplea herramientas institucionales y no institucionales. La activación de demandas legales o reclamos ante agencias de control es un ejemplo de recursos institucionales; las movilizaciones sociales y *exposés* ilustran algo de los no institucionales, [cuya efectividad] se basa en sanciones simbólicas"³¹.

³¹ Smulovitz y Peruzzotti, de próxima publicación.

Estos autores argumentan convincentemente que es incorrecto limitar el concepto de la *accountability* vertical a las elecciones. Existen numerosas acciones, individuales y colectivas, que ocurren en la sociedad en cualquier momento entre elecciones. Parte de estas acciones está dirigida a reparar, impedir y/o sancionar acciones, y a veces omisiones, de individuos electos en cargos nacionales o subnacionales, así como de funcionarios estatales no electos, también nacionales o subnacionales. Especialmente en países donde, como en América Latina, la *accountability* vertical electoral funciona de manera bastante deficiente³², la versión societal de la *accountability* vertical pasa a ser extremadamente importante para el funcionamiento y, eventualmente incluso, para la supervivencia de un régimen democrático³³.

Este concepto mejora y elabora provechosamente mis observaciones originales³⁴ sobre la importancia de las interrelaciones entre las dimensiones horizontales y verticales de la *accountability*. Por un lado, una sociedad alerta y razonablemente bien organizada, y medios que no se inhiben de señalar casos de transgresión y corrupción, proporcionan información crucial, apoyos, e incentivos políticos para las dificultosas batallas que las agencias de AH pueden tener que emprender contra poderosos transgresores o corruptos. Por otro lado, la disponibilidad percibida de este tipo de agencia horizontal para emprender esas batallas, puede alentar el emprendimiento de acciones de *accountability* societal vertical. Estos efectos, respectivamente de *estimulación* de AH y de *inducción* de *accountability* societal vertical, son extremadamente importantes para entender la dinámica de la política democrática, especialmente en países donde, como ya comenté, la *accountability* vertical electoral funciona de manera bastante deficiente. Además, las acciones de *accountability* societal —particularmente si son vigorosas, sostenidas, y obtienen una extensa atención pública— pueden enviar fuertes señales a los políticos que desean ser electos o reelectos.

Estas interacciones verticales/horizontales son otra importante frontera para futuras investigaciones. Esta frontera seguiría siendo cerrada si, como lo hacen Shugart y otros³⁵, la dimensión vertical de la *accountability* se restringe a la electoral y si, además, la AH es concebida como un mero "aditamento"³⁶ de la electoral. Además, estos autores son indebidamente optimistas sobre lo

³² Por una serie de razones ligadas a los sistemas de partidos así como a la legislación electoral y partidaria; ver sobre todo Mainwaring (1999).

³³ Esta importancia es demostrada en el texto de estos autores, *op.cit.*, así como en el análisis y estudios de casos contenida en ese volumen.

³⁴ En O'Donnell (1998).

³⁵ Shugart y otros, *op.cit.*

³⁶ Shugart y otros, *op.cit.*

que, aún bajo circunstancias ideales, la *accountability* electoral puede lograr. Véase, por ejemplo, su afirmación que “[S]i la *accountability* de los funcionarios electos funcionara como debe —de manera que los votantes puedan y de hecho castiguen las infracciones [de los funcionarios electos]— las diversas instituciones de superintendencia [horizontal] serían innecesarias”; y “En un sistema ideal, los votantes transmitirían sus preferencias respecto de las políticas de bienes públicos a través del proceso electoral”. Estas aserciones contradicen los hallazgos de una extensa y sólida literatura acerca del voto, las elecciones y la agregación de preferencias. Vale la pena en este sentido las conclusiones alcanzadas por Bernard Manin, Adam Przeworski, y Susan Stokes en un reciente y cuidadoso estudio de estas cuestiones:

“[L]a conclusión de este análisis debe ser que el control del ciudadano sobre los políticos es en el mejor de los casos sumamente imperfecto en la mayoría de las democracias. Las elecciones no son un mecanismo suficiente para asegurar que los gobiernos harán todo lo posible para maximizar el bienestar de los ciudadanos(as) [...] Pero si las responsabilidades estuvieren claramente asignadas, si los malos gobiernos pueden ser castigados y los buenos ser electos, si los votantes están bien informados acerca de las relaciones entre los políticos e intereses especiales, y si el comportamiento egoísta (*rent-seeking*) de los políticos es bien supervisado, aún así las elecciones no son un instrumento suficiente de control sobre los políticos. Los gobiernos toman miles de decisiones que afectan el bienestar individual; los ciudadanos(as) tienen sólo un instrumento para controlar estas decisiones: el voto. No es posible controlar mil objetivos con un solo instrumento”³⁷.

Es, precisamente, la intuición y la experiencia de las deficiencias de la *accountability* electoral lo que ha invitado en todos lados a la adición de otros tipos de *accountability*, vertical y horizontal.

IX. Articulaciones e interrelaciones

De la precedente discusión sigue que todos los tipos de *accountability* son importantes para el adecuado funcionamiento de un régimen democrático. Entre estos tipos, la *accountability* vertical electoral tiene prioridad ló-

³⁷ Manin, Stokes, y Przeworski (1998: 50) [nuestra traducción].

gica debido al mero hecho que sin elecciones limpias y, con ellas, la posibilidad de desplazar a los gobernantes en la siguiente ronda de elecciones, simplemente no existiría, por definición, un régimen democrático. Pero es erróneo equiparar prioridad lógica con preeminencia fáctica. En el estado actual de nuestro conocimiento, la única afirmación que creo podría ser sustentada con confianza es que los efectos más importantes, y más interesantes como frontera de investigación, son aquellos a ser encontrados en las *interacciones* entre varios tipos de *accountability*. Por supuesto, demasiado de algo bueno puede ser malo. Por ejemplo, una excesiva AH corre la situación hacia el polo de la parálisis decisoria (*deadlock*). Pero estamos en un terreno que puede invitar a conclusiones simplistas. Consideremos lo que he llamado "democracia delegativa"³⁸. Sin entrar en las discusiones que este concepto ha generado, observo que una concepción y una práctica delegativa del poder político está basada centralmente en la negación de la pertinencia de límites entre las instituciones estatales. Para una visión delegativa, las instituciones de balance y las asignadas son un enorme fastidio, impedimentos impuestos por las "formalidades" del sistema legal contra la alta efectividad decisoria que los gobernantes delegativos reclaman ejercitar como su derecho y deber. Por su lado, los gobernantes autoritarios son más radicales que los delegativos: intrínsecamente hostiles a todo tipo de *accountability*, ellos anulan las normas legales que la establecen y, además, hacen que la efectividad de los derechos civiles dependa de su conveniencia *de legibus solutus*. Pero nada de esto, deseo recalcar, hace a los gobernantes autoritarios, y menos aún a los delegativos, omnipotentes. A menudo estos gobernantes encuentran restricciones en sus relaciones de poder con otros actores de su régimen y con poderosos actores sociales. Aún así, en contraste con la AH, estas restricciones no resultan de la efectividad de normas legalmente promulgadas; ellas resultan de crudas relaciones de poder que pueden conducir a severas parálisis decisorias³⁹.

Además de las relaciones mutuas de estímulo e inducción ya mencionadas, otro aspecto de la AH provee un importante vínculo con la *accountability* vertical. Tal como fue concebido en Atenas, si los ciudadanos son la fuente de autoridad del poder político ejercido sobre ellos, entonces

³⁸ Ver O'Donnell (1997).

³⁹ Insisto en esta observación porque, a pesar de que me encargué de hacerlo explícito en mi artículo recién citado, algunos lectores han interpretado que allí afirmo que los gobernantes delegativos en todas las circunstancias son prácticamente omnipotentes. El grado en que, a pesar de su visión de su propio poder, estos gobernantes tropiezan con relaciones de poder que los restringen debe ser empíricamente establecido en cada caso y período.

tienen el derecho de ser informados de las decisiones de este poder. Sigue de esto que las decisiones de las autoridades democráticas deben ser públicas, en el doble sentido de que las razones y contenido de esas decisiones deben ser “hechas públicas”, y que los procedimientos⁴⁰ que conducen a estas decisiones son especificados en normas legales que también están públicamente disponibles⁴¹. En verdad, ninguna democracia ha cumplido plenamente con este requerimiento, y aún entre las más establecidas hay importantes variaciones en esta materia. Pero el contraste persiste con el sigilo con el que, entre otros, los regímenes autoritarios rodean muchas de sus medidas⁴². En este sentido, la AH es una importante generadora de información que se torna disponible públicamente. Las relaciones entre las instituciones de balance generan importantes flujos de este tipo de información, porque es legalmente obligatorio y porque un indebido silencio generaría acciones de AH. Por su parte, algunas agencias asignadas pueden hurgar en los que a veces son ámbitos recónditos de las agencias que tutelan. Generalmente, esto aporta información pública que circula libremente. Esta información puede ser utilizada por aquellos que están ejerciendo *accountability* vertical, no sólo *accountability* para votar sino para acciones de *accountability* societal. Poca de esta información existiría si no fuera por el funcionamiento de la AH. De hecho, la disponibilidad pública de esta información es un efecto lateral, no necesariamente planeado, del funcionamiento de instituciones de balance y asignadas. Este efecto provee eslabones que al menos potencialmente fortalecen la *accountability* electoral y la vertical societal. Esto fomenta la “disponibilidad de fuentes de información alternativas” que Robert Dahl correctamente enumera como una de las características centrales de una democracia política, o poliarquía⁴³.

Un comentario final sobre la AH nos aleja de sus interacciones y nos inserta en el misterioso pero relevante mundo de los no-eventos. Presumiblemente (pero, creo, con alta verosimilitud) una parte nada menor de la importancia de la AH, en la medida en que es efectiva y percibida como tal, consiste de las transgresiones y corrupciones que disuade o impi-

⁴⁰ Y, en Atenas, las deliberaciones mismas.

⁴¹ Bobbio (1989) y Garzón Valdés (1993) analizan útilmente estos y otros aspectos de la publicidad de la democracia.

⁴² Al punto del absurdo de las “leyes (o decretos) secretas” promulgadas por el Stalinismo, por algunas dictaduras militares y, desgraciadamente, por los gobiernos contemporáneos de la Argentina. Pocas cosas pueden ser consideradas tan antagónicas con un adecuado ejercicio de la democracia como ésta.

⁴³ Ver Dahl (1989: 120).

de. No tenemos información empírica en esta materia, pero es razonable creer que la función decisoria de un potencial transgresor o corrupto será fuertemente influenciada por la probabilidad que asigne a ser detectado y sancionado. Bien puede ser que la efectividad de la AH, tanto de balance como de asignación, sea curvilínea. Esto es, la AH funciona correctamente cuando hay pocas transgresiones y corrupción, y también funciona correctamente cuando algunas agencias ponen al frente de la agenda pública, y sancionan, graves transgresiones o corrupciones perpetradas por altos poderes estatales.

X. Algunas conclusiones

La AH es una interacción legalmente fundada y activada entre agencias estatales en vista de acciones u omisiones presumiblemente ilegales (transgresión o corrupción). La AH es, por lo tanto, un pequeño subconjunto de las múltiples interacciones que las agencias estatales emprenden entre sí. La importancia de la AH consiste no sólo de las acciones que genera sino también de las que previene o disuade. Inversamente, si las responsabilidades de AH existen en la letra de ley, pero las agencias respectivas son neutralizadas por poderes superiores, la consecuencia no sólo será facilitar transgresiones o corrupción de estos poderes sino también el descrédito de las agencias de AH; este es un costo gravísimo para un régimen democrático.

Cabe agregar que la AH no se extiende solamente a los funcionarios nacionales electos; incluye a funcionarios electos subnacionales y a miembros no electos de las burocracias estatales, nacionales y subnacionales. El nivel subnacional de AH es particularmente importante en países donde el sistema legal funciona con alguna efectividad en algunas regiones pero no en otras⁴⁴. En todos estos niveles la AH es un importante componente de un régimen democrático, *per se* y debido a sus articulaciones, reales y potenciales, con la *accountability* vertical electoral y societal. Estas articulaciones necesitan mucha investigación, entre otras razones porque pueden identificar oportunidades estratégicas para mejorar el funcionamiento actualmente tan deficiente de muchas democracias. Por otra parte, estoy de acuerdo en que “una reforma partidaria y electoral fundamental es condición necesaria para mejorar la calidad de la democracia en la región”⁴⁵. Pero los esfuerzos en

⁴⁴ Aquí aludo al tema de las “zonas marrones” y del estado de derecho “truncado” que discutí en O'Donnell (1993).

⁴⁵ Shugart et al., *op.cit.*

esta dirección deben ser complementados por persistentes esfuerzos para solucionar el serio déficit de AH que existe en muchos nuevos, y algunos no tan nuevos, regímenes democráticos. Cualquier visión que afirme unilateralmente la preeminencia de una sola dimensión de la *accountability* no será provechosa para mejorar la calidad de estas democracias.

Bibliografía

- Bobbio, Norberto (1989) *Democracy and Dictatorship. The Nature and Limits of State Power*, University of Minnesota Press, Minneapolis.
- Dahl, Robert (1989) *Democracy and Its Critics*, Yale University Press, New Haven [La democracia y sus críticos, Paidós, Bs. As., 1992].
- Dunn, John (1999) "Situating Democratic Political Accountability," en Manin, Bernard, Adam Przeworski y Susan Stokes (orgs.), *Democracy, Accountability, and Representation*, Cambridge University Press, New York, págs. 329-351.
- Elster, Jon (1999) "Accountability in Athenian Politics," en Manin, Bernard, Adam Przeworski y Susan Stokes (orgs.), *Democracy, Accountability, and Representation*, Cambridge University Press, New York, págs. 253-278.
- Garzón Valdés, Ernesto (1993) "Acerca de los Conceptos de Publicidad, Opinión Pública, Opinión de la Mayoría y sus Relaciones Recíprocas", en *Doxa*, N° 14, Bs. As., págs.7-95.
- Guarnieri, Carlo y Patrizia Pederzoli (1996) *La Puissance de Juger. Pouvoir Judiciaire et Démocratie*, Michalon, París.
- Hansen, Mogens H. (1991) *The Athenian Democracy in the Age of Demosthenes*, Oxford University Press, Oxford.
- Hirschman, Albert (1970) *Exit, Voice, and Loyalty. Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*, Harvard University Press, Cambridge
- Holmes, Stephen (1995) "Constitutionalism", en Seymour Martin Lipset (org.), *The Encyclopedia of Democracy*, Routledge, London, págs. 299-306.
- Holmes, Stephen y Cass R. Sunstein (1999) *The Cost of Rights. Why Liberty Depends on Taxes*, W.W. Norton, New York.
- Krygier, Martin (1997) "Virtuous Circles: Antipodean Reflections on Power, Institutions, and Civil Society", en *East European Politics and Society*, vol. 11, N° 1, págs. 36-88.
- Lijphart, Arend (1984) *Democracies. Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*, Yale University Press, New Haven.

- Maddex, Robert (1995) *Constitutions of the World*, Congressional Quarterly Inc., Washington DC.
- Magalhães, Pedro (1999) "The Politics of Judicial Reform in Eastern Europe", en *Comparative Politics*, vol. 32, N° 1, págs. 43-62.
- Mainwaring, Scott (1999) *Rethinking Party Systems in the Third Wave. The Case of Brazil*, Stanford University Press, Stanford.
- Manin, Bernard (1994) "Checks, Balances and Boundaries: The Separation of Powers in the Constitutional Debate of 1787", en Fontana, Biancamaria (org.), *The Invention of the Modern Republic*, Cambridge University Press, Cambridge, págs. 27-62.
- Manin, Bernard, Adam Przeworski y Susan Stokes (1999) "Elections and Representation", en Manin, B., A. Przeworski y S. Stokes (orgs.), *Democracy, Accountability, and Representation*, Cambridge University Press, New York, págs. 29-54.
- O'Donnell, Guillermo (1993) "Acerca del Estado, la Democratización y Algunos Problemas Conceptuales. Una Perspectiva Latinoamericana con Referencias a Países Postcomunistas", en *Desarrollo Económico*, vol. 33, N° 130, págs. 125-159.
- O'Donnell, Guillermo (1997) "Democracia Delegativa", en O'Donnell, G., *Contrapuntos. Ensayos Escogidos sobre Autoritarismo y Democratización*, Paidós, Bs. As. [originalmente publicado como Kellogg Institute Working Paper N° 172, 1992].
- O'Donnell, Guillermo (1998) "Accountability horizontal", en *Agora*, Bs. As., N° 8 ["Horizontal Accountability and New Polyarchies", en Schedler, Andreas, et al. (ed.), *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*, Lynne Rienner, Boulder and London, 1999, págs. 29-52].
- O'Donnell, Guillermo (1999) "Polyarchies and the (Un)Rule of Law in Latin America", en Méndez, Juan, Guillermo O'Donnell y Paulo Sérgio Pinheiro (eds.), *The (Un)Rule of Law and the Underprivileged in Latin America*, University of Notre Dame Press, Notre Dame, págs. 303-337 [de próxima publicación por Paidós, Buenos Aires].
- O'Donnell, Guillermo (2000) "Teoría Democrática y Política Comparada", en *Desarrollo Económico*, vol. 39, N° 56, enero-marzo, págs. 519-570 ["Law, Democracy, and Comparative Politics", Kellogg Institute Working Paper N° 274 (en *Studies in Comparative International Development*, vol. 6, N° 1, primavera 2001)].
- Pasquino, Pasquale (1998) "Constitutional Adjudication and Democracy. Comparative Perspectives: USA, France, Italy", en *Ratio Juris*, vol. 11, N° 1, págs. 38-50.

- Preuss, Ulrich (1996) "The Political Meaning of Constitutionalism", en Bellamy, Richard (org.), *Constitutionalism, Democracy, and Sovereignty: American and European Perspectives*, Avebury, Aldershot, págs. 11-27.
- Rawls, John (1993) *Political Liberalism*, Columbia University Press, New York.
- Schwartz, Herman (1993) "The New East European Constitutional Courts", en Dick Howard, A. E. (ed.), *Constitution Making in Eastern Europe*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore, págs. 163-207.
- Scott, John T. (2000) "The Sovereignless State and Locke's Language of Obligation", en *American Political Science Review*, vol. 94, N° 3, págs. 547-561.
- Shugart, Matthew S., Moreno, Erika y Brian F. Crisp (de próxima publicación) "The accountability deficit in Latin America", en Mainwaring, Scott y Christopher Welna (orgs.), *Accountability, Governance, and Political Institutions in Latin America*.
- Smulovitz, Catalina y Enrique Peruzzotti (2000) "Societal Accountability in Latin America", en *Journal of Democracy*, vol. 11, N° 4, págs. 147-158.
- Smulovitz, Catalina y Enrique Peruzzotti (de próxima publicación) "Accountability Societal: El Otro Lado del Control", en Smulovitz, Catalina y Enrique Peruzzotti (orgs.), *Controlando la Política. Ciudadanos y Medios en las Nuevas Democracias*, Paidós, Buenos Aires.
- Stone Sweet, Alec (1992) *The Birth of Judicial Politics in France: The Constitutional Council in Comparative Perspective*, Oxford University Press, New York.
- Stone Sweet, Alec (2000) *Governing with Judges. Constitutional Politics in Europe*, Oxford University Press, London.
- Tate, Neal C. y Torbjorn Valloder (eds.) (1995) *The Global Expansion of Judicial Power*, New York University Press, New York.
- Vanberg, Georg (1998) "Abstract Judicial Review, Legislative Bargaining, and Policy Compromise", en *Journal of Theoretical Politics*, vol. 10, N° 3, págs. 299-326.
- Vile, M.J.C. (1967) *Constitutionalism and the Separation of Powers*, Clarendon Press, Oxford.
- Waldron, Jeremy (1999) *Law and Disagreement*, Clarendon Press, Oxford
- Waley, Daniel (1988) *The Italian City Republics*, Longman, London.
- Wood, Gordon S. (1992) "Democracy and the American Revolution", en Dunn, John (org.), *Democracy. The Unfinished Journey. 508 BC to AD 1993*, Oxford University Press, Oxford, págs. 91-106.
- Zuckert, Michael (1996) *The Natural Rights Republic. Studies on the Foundation of the American Political Tradition*, University of Notre Dame Press, Notre Dame.

Resumen

El presente artículo continúa anteriores reflexiones acerca de lo que en su momento he denominado "*accountability horizontal*". Se comienza por plantear, en términos muy generales, lo que considero es, rigurosamente, una contradicción entre las aspiraciones de, por un lado, lograr centros de decisión con alta capacidad decisoria y, por el otro, protegerse del poder que esos centros tienden a acumular. Luego de revisar la posición acerca de este tema de las corrientes de-

mocrática, republicana y liberal, en el texto se distinguen dos tipos de agencia de *accountability horizontal*, las de balance y las asignadas. El texto concluye argumentando que probablemente los fenómenos más interesantes, tanto desde el punto de vista práctico como teórico, y que necesitan mucha investigación, se encuentran en las interacciones entre la *accountability horizontal* y la vertical.

Palabras clave

democracia - *accountability* - legalidad - agencias estatales - control del poder