



Disonancias

Críticas democráticas
a la democracia

Guillermo O'Donnell

prometeo
libros

CAPÍTULO IV

Acerca de varias *accountabilities* y sus interrelaciones¹

IV.1 Introducción²

Hace algún tiempo que me vengo ocupando, y preocupando, por un tema que en su momento denominé *accountability* horizontal (en adelante AH).^{*} Distinguí este tipo de *accountability* de la vertical. Por ésta me referí principalmente al tradicional mecanismo de las elecciones.^{**} Pero también anoté, entre “las buenas noticias” que ofrece el panorama contemporáneo, que

“[E]n muchas nuevas poliarquías han aparecido diversas organizaciones (incluidas organizaciones de derechos humanos que extendieron la de-

¹ Texto preparado para el volumen *Controlando la Política. Ciudadanos y Medios en las Nuevas Democracias Latinoamericanas*, organizado por Enrique Peruzzotti y Catalina Smulovitz (Peruzzotti y Smulovitz 2002a). (A lo largo de este capítulo, cuando el autor hace referencia a “este volumen” se refiere al libro de Peruzzotti y Smulovitz donde fue publicado originalmente este capítulo [N. de la E.]).

² Agradezco a los organizadores de este volumen y a Sebastián Mazzuca sus muy útiles comentarios. También agradezco, una vez más, los lúcidos, indispensables y a veces implacables comentarios de Gabriela Ippolito-O'Donnell.

^{*} La definición de *accountability* horizontal provista originalmente en este texto fue retirada a fin de evitar repeticiones con los dos capítulos precedentes, a los que el lector puede remitirse [N. de la E.].

^{**} Vale recordar que las elecciones constituyen un mecanismo de control político de los ciudadanos sobre los gobernantes en tanto mediante el voto pueden castigar o recompensar a sus representantes. O'Donnell reconoce la importancia de este tipo de control en las poliarquías, el cual analiza más extensamente en O'Donnell 2000, incluido como Capítulo I de este libro. Sin embargo, recalca las limitaciones de las elecciones como mecanismo de *accountability* vertical y las deficiencias que además presentan particularmente en América Latina. Al respecto el lector puede ver O'Donnell 1998 y 2001, Capítulos II y III en este libro [N. de la E.].

finición 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. Otras actúan como guardianas **republicanas** de la legalidad de las acciones estatales en términos de sus posibles transgresiones en contra de otras instituciones estatales y de la conducta ética de los funcionarios públicos.³

Acabo de recalcar los términos “liberal, democrático y republicano” porque en otros textos he desarrollado el argumento que ellos resumen tres grandes corrientes, parcialmente concurrentes y parcialmente conflictivas, que se conjugan en las poliarquías, o democracias políticas, o regímenes democráticos contemporáneos.⁴ Basado en esto, he presentado otros dos argumentos: uno, que el peso de cada una de esas corrientes varía significativamente en diversas poliarquías; y dos, que en buena parte de ellas, las latinoamericanas incluidas, el peso relativo de las corrientes liberal y republicana es menor que el de la democrática. He argumentado asimismo que esta debilidad de las dimensiones liberal y republicana se expresa, entre otras cosas, en serios déficits de AH.

Por otro lado, al inventariar las “buenas noticias” referidas en el párrafo antes transcrito me basé en evidencia que proviene de la información y estudios sobre movimientos sociales, derechos humanos, sociedad civil, capital social y otros. Sobre estos fenómenos, en textos que incluyen su capítulo en este volumen⁵, así como otros recientes,⁶ Smulovitz y Peruzzotti dan dos pasos muy útiles. Primero, reúnen los fenómenos anteriormente mencionados bajo el concepto de *accountability social* (*vertical*) (de aquí en adelante AS) y los distinguen de los tradicionales mecanismos de *accountability electoral* (*vertical*) (AE). Segundo, en esos textos estos autores avanzan diversos argumentos e hipótesis acerca de las características y consecuencias de la AS.

³ O'Donnell 1998: 27. (Incluido como Capítulo II de este volumen [N. de la E.]).

⁴ Para no prolongar excesivamente el presente texto, me remito a mi *ibid.*, incluso para la definición de estos tres términos. (En el artículo referido, incorporado como Capítulo II de este libro, el autor analiza estas tres corrientes históricas [N. de la E.]).

⁵ El autor hace referencia a Peruzzotti y Smulovitz 2002b [N. de la E.].

⁶ Ver Smulovitz y Peruzzotti 2000 y 2003.

Obviamente, lo mismo que con el concepto de AH, el de AS incluye fenómenos que, aunque comparten atributos que permiten considerarlos parte del respectivo concepto, tienen características diferenciales. Esto aconseja hacer lo que estos autores proponen y este volumen desarrolla; esto es, explorar analítica y empíricamente algunas de esas características, no sólo en sí mismas, sino también tal como aparecen comparativamente en diversos contextos nacionales y subnacionales. Para que esto sea posible, argumento más adelante que también sería conveniente elaborar tipologías de diversos fenómenos de AS, para no perdernos en la gran variedad de situaciones comprendidas en este concepto.

Las reflexiones que siguen apuntan a colaborar con estos avances. Aclaro sin embargo que, dado que últimamente me he interesado principalmente por AH, estas reflexiones buscan sobre todo explorar interrelaciones entre ésta y el tema principal de este volumen, AS.

IV.2 *Accountability* horizontal y estado de derecho

Uno de los argumentos que he venido desarrollando es que para que la AH funcione con razonable efectividad, aunque es útil no suele ser suficiente que alguna institución estatal esté seriamente empeñada en ello. En general, sobre todo cuando se trata de hacer valer la AH contra poderosos segmentos del estado (especialmente las altas posiciones del gobierno), es necesario el funcionamiento coordinado y convergente de una red de instituciones que tienen suficiente autorización legal, autonomía decisoria y voluntad para hacer valer la AH. Muchas veces, la posibilidad de efectividad de esta red culmina –aparte de supuestos más raros de *impeachment*– en el poder judicial, sobre todo sus altas instancias. Es allí donde suelen tomarse las decisiones finalmente ejecutorias contra individuos prominentemente situados en otras instituciones del estado.

Cabe suponer además que la existencia de una red de instituciones (entre ellas el poder judicial) seriamente empeñadas en hacer valer la AH, incluida la generalizada percepción de esta disposición, obra como un invisible pero importante elemento de disuasión de diversas transgresiones y corrupciones. La AH, cuando es efectiva y es percibida como tal, pesa no sólo por sus acciones, sino también por lo que previene.

Esto quiere decir que para la efectividad de la AH tiene que haber un estado de derecho,⁷ sobre todo en lo que respecta a donde históricamen-

⁷ Al respecto, el lector puede remitirse a O'Donnell 2004, incluido como Capítulo VI de este libro [N. de la E.].

te ha sido más difícil establecerlo: el control y eventual sanción de los gobernantes electos y de los funcionarios que se desempeñan en la cúpula del aparato estatal. Esta efectividad es lo que llamo la dimensión republicana de la poliarquía. Ella implica la obligación de gobernantes y funcionarios de acatar los límites legales/constitucionales de sus respectivas jurisdicciones, tanto en el respeto de otras jurisdicciones públicas (que he llamado la obligación de no transgresión) como de no anteponer intereses privados a los intereses públicos que aquéllos se supone que deben servir (obligación de no corrupción).*

Por otro lado, como la historia reciente de Argentina muestra, la debilidad de AH puede coexistir con el respeto de al menos parte de los derechos que llamo liberales o civiles, sobre todo, entre los que interesan con relación a AS, los de libre expresión, reunión, movimiento y asociación.**

Si un dado poder ejecutivo se dedica denodadamente a eliminar o neutralizar los mecanismos de AH y, con ello, muestra su transgresora vocación de no respetar los límites legalmente establecidos para las jurisdicciones de diversas instituciones estatales, entonces uno puede ser escéptico acerca de la voluntad de ese ejecutivo de respetar los derechos civiles de aquéllos que, no cabe duda, lo molestan mediante su ejercicio de AS.

Si, a pesar de esto, en estas situaciones la AS existe y se manifiesta de diversas maneras, seguramente no es porque hay un pleno estado de derecho ni un gobierno que acepta la AS porque cree que normativamente le corresponde hacerlo. Parece claro en cambio que, como Smulovitz y Peruzzotti señalan, hay en la sociedad individuos y asociaciones que sienten con suficiente intensidad que quieren y creen que vale la pena intentar la AS, y tienen capacidad individual y/u organizativa para ello. Agrego que esto también ocurre porque esos individuos y asociaciones están protegidos por los derechos antes mencionados o porque, aunque inicialmente no lo estén, esos derechos suelen ser invocados efectivamente por quienes adoptan la causa de los primeros. Que estos derechos existan bajo gobiernos poco liberales y republicanos sólo puede entenderse porque, como Smulovitz y Peruzzotti también señalan, quienes ejercen AS impondrían prohibitivos costos a la tentativa de eliminar esos derechos, sin contar que en ese caso el respectivo gobierno dejaría

* Para desarrollo de este tema, ver O'Donnell 1998, incluido como Capítulo II de este libro [N. de la E.].

** Para discusión de estos derechos y su relación con la democracia política, ver O'Donnell 2000 incluido como Capítulo I de este libro [N. de la E.].

de gozar de las –actualmente– importantes ventajas de legitimación internacional que un razonable grado de respeto de esos derechos trae aparejado. Esto quiere decir que en el mundo contemporáneo los gobiernos democráticamente electos pueden navegar con cierto grado de impunidad las violaciones a la AH (especialmente si ellas no incluyen demasiada corrupción) pero no les es posible –por demasiado costoso– violar sería y sistemáticamente derechos como los de expresión, reunión, movimiento y asociación. Esto es cierto en buena medida, porque esos derechos y otros cercanamente relacionados son condición necesaria para la existencia de la dimensión democrática de *accountability* (vertical) electoral (AE) implicada por elecciones competitivas. Simplemente, sin un grado razonable de vigencia de esos derechos y, por lo tanto, sin posibilidad de tener elecciones competitivas en las que la oposición puede realmente desalojar al oficialismo, el régimen del caso dejaría de ser democrático.*

Lo dicho hasta ahora entraña que, aunque analítica y empíricamente diferentes, las tres dimensiones de *accountability*, AE, AS y AH, están íntimamente relacionadas. Puede ser interesante seguir algunas implicaciones de esto.

IV.3 Interrelaciones

En un texto reciente** comento que conviene distinguir dos tipos de instituciones de AH. Uno de ellos, que llamo *de balance*, son los tres grandes poderes clásicos –ejecutivo, legislativo y judicial– que las constituciones, desde la de Estados Unidos y desde entonces en prácticamente en todo el mundo,⁶ tratan aproximadamente de balancear en sus poderes y atribuciones. A lo largo del tiempo, estas instituciones han sido complementadas, aunque con diferentes ritmos y características según los países, por agencias que llamo *asignadas*; esto es, fiscalías, auditorías, *conseils d'état*, *ombudsmen* y similares.

* Para una fundamentación de estas afirmaciones ver O'Donnell 2000, Capítulo I de este libro, en el cual el autor analiza las características que deben tener las elecciones para definir un régimen democrático y la importancia de las libertades políticas para que estas elecciones puedan llevarse a cabo [N. de la E.].

** El autor se refiere a O'Donnell 2001, incluido como Capítulo III de este libro [N. de la E.].

⁶ Incluso en los regímenes parlamentarios, a partir de la adopción en Europa, después de la Segunda Guerra Mundial, de diversas formas de revisión judicial de la constitucionalidad de los actos de las otras ramas.

La razón de estas innovaciones ha sido la evidencia de las deficiencias de las instituciones de balance como instrumentos de AH.* Estas deficiencias son varias. Una es que estas instituciones son reactivas y, por lo tanto, intermitentes; sólo actúan frente a transgresiones ya ocurridas o inminentes por parte de otro poder. Otra es que los conflictos que se desatan alrededor de cuestiones de AH entre estos supremos poderes del estado suelen ser sumamente dramáticos y políticamente costosos;⁷ este inconveniente se acentúa porque se suele imputar a los respectivos actores motivaciones estrechamente partidarias. Finalmente, como la atención de quienes encabezan estos poderes está centrada en el desempeño de sus propias funciones constitucionales, las instituciones de balance suelen ser un tosco instrumento para efectivizar la AH frente a la creciente complejidad y especialización de las burocracias y las políticas estatales.

Frente a estos inconvenientes, en principio, las agencias asignadas tienen varias ventajas. Una es que no suelen ser reactivas e intermitentes, sino proactivas y permanentes en sus tareas de control. Otra es que sus acciones pueden invocar criterios profesionales, "a-políticos", que tienden a disminuir la dramaticidad y conflictividad de esas situaciones. Finalmente, estas instituciones pueden especializarse en escarbar complejos y a veces oscuros vericuetos de las burocracias y políticas estatales.

Idealmente, ambos tipos de instituciones de AH deberían funcionar complementariamente. Y, por supuesto, su efectividad depende de que, como estipulo en mi definición de AH, ellas tengan autoridad legal y estén fácticamente dispuestas y capacitadas para emprender las correspondientes acciones. No puedo desarrollar aquí las implicaciones de estas observaciones. Pero, pensando en el tema de este volumen, AS, comento que de lo que acabo de señalar surge un mapa de las instituciones estatales. En el mismo vemos, primero, las grandes instituciones de balance, a las que en cada caso podemos evaluar, al menos aproximadamente, en términos de su efectividad como ele-

*Si bien estos argumentos ya fueron desarrollados en el capítulo precedente, en el presente texto se mantienen a fin de no afectar la comprensión de los razonamientos que siguen [N. de la E.].

⁷ Recuerdo que mi definición de AH no incluye cualquier tipo de interacción entre instituciones estatales, aunque sea de mutuo control. Se refiere exclusivamente a acciones iniciadas por una de ellas sobre la base de imputar que otra agencia ha cometido, o está en proceso de cometer, una transgresión ilegal (incluso por supuesto inconstitucional). (Sobre este tema el lector puede remitirse a O'Donnell 2001, Capítulo III de este libro [N. de la E.].)

mentos de AH. Vemos también, con variaciones de país a país, una serie de instituciones asignadas, algunas de ellas con jurisdicción bastante amplia respecto de varios tipos de transgresiones y/o corrupciones, otras más especializadas, y algunas colocadas a nivel nacional y otras a niveles subnacionales, todas ellas en relación a gobernantes electos y/o a burocracias. La principal pregunta, después de trazar este mapa, es si esas instituciones, y cuáles de ellas, cumplen las responsabilidades de AH que formalmente les competen.

En nuestro país, este puede ser un mapa desalentador: pocas de estas instituciones, sean de balance o asignadas, están realmente dispuestas, o pueden, cumplir sus respectivas funciones de AH. Pero en situaciones menos extremas, aunque tal vez no perfectas, para la AS este es un mapa de oportunidades estratégicas. La existencia de algunas instituciones de AH dispuestas y capaces de cumplir sus funciones (aunque, finalmente, debido, digamos, a la ineffectividad del poder judicial, no puedan cerrar el ciclo de los respectivos procesos) es seguramente un importante elemento de *inducción* de AS. En general, el cálculo de probabilidades que tal o cual demanda de AS tiene, si no de triunfar, de ser seriamente atendida, debe ser fuertemente influido por la percepción de disponibilidad de AH que acabo de mencionar. Pero la relación juega también en la otra dirección. La existencia de ciertas demandas de AS, especialmente si son bien organizadas, continuas en el tiempo y recogidas por los medios, seguramente es un importante elemento de *estimulación* para que ciertas instituciones de AH se resuelvan a asumir sus frecuentemente arduas responsabilidades.

Sin duda, cada dimensión de *accountability* (las dos verticales, electoral y social; y las dos horizontales, de balance y de asignación) es importante *per se*. Pero estoy persuadido de que buena parte de los fenómenos más interesantes y políticamente más importantes, así como los que más necesitan nuestras investigaciones, se sitúan en las interacciones entre estas dimensiones. Esto me parece particularmente cierto en casos en los que, como suele ocurrir en América Latina, varias de esas dimensiones operan deficientemente. Es en esas interacciones, tanto de inducción como de estimulación, donde pueden descubrirse oportunidades de avanzar en la muy necesaria democratización de nuestros países.

IV.4 Sobre la *accountability* social

Después de esta excursión en el terreno de las interacciones entre la *accountability* vertical y la horizontal, vuelvo al concepto de AS*. Conviene recordar la genealogía y parentesco de los conceptos. La intuición que una sociedad activa y bien organizada vigoriza un régimen representativo y promueve la *accountability* de los gobernantes es tan antigua, por lo menos, como Locke. Ya en el siglo XX, los pluralistas anglosajés (como Bentley, Truman y el primer Dahl) recalcaron hasta el exceso el papel de los grupos sociales organizados en el funcionamiento de la democracia. Más recientemente, los trabajos (supuestamente neo-tocquevillianos) de Robert Putnam y la literatura sobre “capital social” han resucitado el interés sobre los *inputs* políticos de la sociedad. A este interés contribuyen fructíferamente Smulovitz y Peruzzotti. El ángulo de originalidad de su contribución me parece que reside principalmente en dos aspectos descuidados por sus predecesores. Uno es que la orientación principal o más frecuente de las acciones comprendidas en el concepto de AS no apunta –al menos directamente– a la satisfacción de intereses materiales; es una demanda de que ciertas cuestiones de carácter (al menos aducidamente) general sean “adecuadamente” consideradas por el estado y/o que cierta institución estatal ajuste sus acciones a lo legalmente establecido o sea sancionada por no haberlo hecho. Aunque sospecho que a veces no será fácil distinguirlos en la práctica, los agentes de AS no son los “grupos de presión” o “grupos de intereses” o instituciones “neocorporativas” sobre los cuales existe, como sabemos, una abundante literatura.⁸ El segundo aspecto original de AS conviene recalcarlo, tanto porque es importante en sí mismo como porque –sobre todo desde las transiciones desde los regímenes autoritarios– es novedoso en buena parte de América Latina; esto es, que como estos autores han insistido en varios textos,

* O'Donnell toma el concepto de *accountability* social desarrollado por Peruzzotti y Smulovitz, el cual es definido por los autores como “[...] un mecanismo de control vertical, no electoral, de las autoridades políticas basado en las acciones de un amplio espectro de asociaciones y movimientos ciudadanos, así como también en acciones mediáticas. Las iniciativas de estos actores tienen por objeto monitorear el comportamiento de los funcionarios públicos, exponer y denunciar actos ilegales de éstos y activar la operación de agencias horizontales de control. La *accountability* horizontal puede canalizarse tanto por vías institucionales, como no institucionales” (Peruzzotti y Smulovitz 2002b: 32) [N. de la E.].

⁸ Aunque, como todos ellos y la AS tienen en común peticionar o demandar frente al estado, esa literatura probablemente ofrezca puntas analíticas y empíricas aprovechables para el estudio de AS.

las demandas de AS suelen ser formuladas en un lenguaje de derechos y legalidad.⁹

Entre otras razones, el concepto de AS me parece útil porque agrega una serie de actividades sociales diversas que, sin embargo, comparten las características antes señaladas. Además, Smulovitz y Peruzzotti son convincentes en su argumento que la AS es un importante componente de la vida democrática. Por su lado, una vez dado el paso analíticamente conveniente de reunir bajo un único concepto una variada serie de actividades que, sin embargo, contienen algunas importantes características comunes, el paso siguiente es desagregar el concepto para poder examinar algunas características y consecuencias específicas –no comunes– de esas actividades. Aunque este paso por supuesto no es ateorico, su principal implicación es empírica y comparativa. Prudentemente, los trabajos ya citados de Smulovitz y Peruzzotti avanzaron poco en esta dirección, a la espera de las contribuciones empíricas y comparativas de las que el presente volumen es una primera expresión.

IV.5 Hacia una agenda de investigación

Antes comenté la conveniencia de elaborar tipologías de AS. Por supuesto, la utilidad de una tipología depende de las preguntas que uno quiera plantear. Se podría, por ejemplo, clasificar a partir de las características de los agentes de la AS: individuos, movimientos sociales, organizaciones formales, o lo que sea. O se podría clasificar a partir de diversos repertorios de estrategias de esos agentes. O, por supuesto, se podrían cruzar ambas tipologías. Estas y otras clasificaciones permitirían avanzar conocimientos, sobre todo si emanan de buenas, interesantes preguntas.

Dicho esto, aquí me limito a sugerir otras posibilidades, no excluyentes de las anteriores y que, dado mi interés en AH, no han de sorprender. La idea de AS implica, como Smulovitz y Peruzzotti advierten, aunque hasta ahora no lo han elaborado, el concepto hirschmaniano de *voice*¹⁰. Se trata de una voz que, como lo sugiere la metáfora de la verticalidad, se dirige desde la sociedad “hacia arriba”, hacia el estado. Me tienta por esto decir que la verticalidad de la AS tiene, tendencial e intencionalmente, un destino horizontalizado. Se trata de una voz que espera y demanda ser oída, en el sentido que tal o cual institución estatal adopte las decisiones a las que se refiere esa voz.

⁹ Ver nota al pie n° 3. Ver también Smulovitz 1995a y Peruzzotti 1999.

¹⁰ Hirschman 1970.

Una obvia cuestión empírica surge de lo recién dicho. Esto es, tratar de determinar qué acciones de AS fueron atendidas o no, y qué papel jugaron en ello instituciones de balance o asignadas; cuáles acciones de AS suscitaron algún tipo de actividad estatal pero no prosperaron, en el sentido que esa actividad no acabó cumpliendo el recorrido institucional y decisorio —la red jurídica e institucional de la que hablé anteriormente— que hubiera en principio correspondido; y cuáles acciones de AS a su vez prosperaron en el sentido que acabo de señalar. Suficientemente afinada, esta clasificación tripartita, combinada con tipos de institución de AH, podría operar en el interior de cada caso nacional, o a lo largo del tiempo o comparativamente, ya sea a nivel de casos nacionales o subnacionales. Aunque admito que en algunos supuestos puede ser difícil operacionalizar si una AS ha “prosperado” o no, insisto que, debido a la verticalidad insita a la definición de AS, la cuestión acerca de si se ha horizontalizado (o no) y cómo, por quién y dónde debería ser una de las preguntas fundamentales de quienes la estudian.

Esta perspectiva me parece también pertinente en base a algunas consideraciones que Smulovitz recalca.¹¹ Típicamente, para ejercer AS no sólo hace falta un grado bastante alto de intensidad subjetiva acerca de la cuestión en juego, sino también suficientes recursos personales y organizacionales, alguna combinación de tiempo, información, acceso a los medios, capacidad de comunicación pública y/o interpersonal y, no pocas veces, dinero. La carencia de alguna combinación de estos recursos condena numerosas cuestiones al silencioso cementerio de las *non-issues*. Esto es particularmente grave en los países de América Latina, donde esos recursos están distribuidos de manera sumamente desigual.

Ya que, como sabemos, la investigación de las *non-issues* es un inferno metodológico; si no estamos dispuestos a enfrentarla directamente, podríamos al menos preguntarnos cuál es la trayectoria de demandas de AS originadas en sectores socialmente débiles o excluidos o desprotegidos: ¿qué recursos y estrategias ellos usan; qué puntos de acceso y/o de oclusión encuentran en el estado; qué acciones prosperan o no; cuán firmes o duraderos son los logros, si los hubo; en qué medida estas acciones tienden a generar bienes públicos o generales o ventajas específicas para el grupo movilizado; cómo y cuándo los medios (y qué tipo de medio) recoge o no estas acciones, y cuáles son las consecuencias...?

Los puntos suspensivos indican que no pretendo ser riguroso ni exhaustivo. Pero agregó que el tipo de investigación que surge de estas

¹¹ Especialmente en Smulovitz 1995b.

preguntas sería particularmente interesante si se lo comparara con datos referidos a acciones de AS por parte de sectores sociales relativamente privilegiados. Asimismo, sería interesante comparar casos en los que los sectores populares actúan solos con casos en los que sus demandas son asumidas o apoyadas por sectores o asociaciones relativamente privilegiados.

Agrego ahora una nota de cautela y, si se me permite, de consejo para el futuro desarrollo de esta promisoriosa línea de estudios de AS. Adviértase, insisto, que la definición de AS conduce casi inexorablemente a preguntarse acerca del eco obtenido en el estado por la voz así ejercida.¹² Pero, como creo haberlo ilustrado implícitamente en las páginas precedentes, esa pregunta remite a uno de los temas clásicos de la ciencia política: el de las demandas, o *inputs*, de la sociedad sobre el estado y el gobierno y, con ese tema, al del tipo de actores, las modalidades de formulación y los sesgos de acceso de esos insumos. La ventaja de la definición de AS de Smulovitz y Peruzzotti es, como ya comenté, que restringe esa temática a un subconjunto de esos insumos: el de acciones que no invocan —al menos directamente— intereses materiales y que se expresan principalmente en un lenguaje de derechos y legalidad. Sin embargo, la variedad y complejidad de los fenómenos que permanecen dentro de este subconjunto sigue siendo enorme. Por ello, sugiero que el desarrollo teórico y empírico de un concepto novedoso e interesante como AS requiere —como ha ocurrido tantas otras veces en las ciencias sociales— una apropiación cuidadosa y autoconciente de su genealogía y parentescos, y una experimentación con subtipos a fin de testear su utilidad por medio de investigaciones de carácter comparativo y longitudinal.

IV.6 Procusto

Adam Przeworski nos tiene acostumbrados a textos ejemplares por el rigor analítico, la creatividad teórica y la seriedad de las investigaciones que los sustentan. Precisamente por esto no quiero dejar de comentar su contribución a este volumen.* En ella Przeworski comete tres errores:

¹² Lo cual no implica que a veces una voz desatendida deje de tener importantes consecuencias. Por ejemplo, demandas desatendidas de castigo de corrupción o transgresión pueden tener fuerte influencia en la opinión pública y contribuir a la derrota electoral del gobierno de turno. En otras palabras, puede haber aquí una importante conexión entre las dimensiones sociales y electorales de la *accountability* vertical.

* El autor hace referencia al texto de Przeworski, “*Accountability* social en América Latina y más allá”, incluido como Capítulo III en Peruzzotti y Smulovitz 2002a [N. de la E.].

conceptual, metodológico y de atribución causal. Estos errores sustentan una admonición: que los intelectuales latinoamericanos abandonemos nuestra "cultura del lamento". Voy por partes.

1. El error conceptual. Por supuesto, Przeworski tiene derecho a que no le parezca útil el concepto de "democracia delegativa". Pero su argumento contra éste se limita, por un lado, a reproducir una fanfarronada de Margaret Thatcher, como si ello fuere descripción suficiente de cómo funciona el régimen político británico.¹³ Por otro lado, Przeworski dice nunca haber oído a Fernando Henrique Cardoso decir algo parecido. Aparte de que el estilo personal de Cardoso es diferente del de Thatcher, a nadie que yo sepa (el suscripto incluido), críticos o apologistas, se le ha ocurrido que Brasil con Cardoso es un caso de democracia delegativa. Sacar conclusiones acerca de la democracia delegativa sobre la base de dos casos que no lo son es un error sorprendente en quien suele discutir conceptos seria y afiladamente. Pero en su capítulo en el presente volumen, Przeworski se limita a lo que él mismo llama "anécdotas", que para peor no tienen relación conceptual con el tema supuestamente en discusión.

2. El error metodológico. Para operacionalizar *accountability* horizontal, Przeworski cuenta puntos de veto e instituciones que no son controladas directamente por el ejecutivo. Así encuentra que no hay grandes diferencias entre diversos países; por lo tanto, "muchos de los problemas que frecuentemente se identifican como típicamente latinoamericanos son en realidad genéricos o al menos (*sic*) universales a las democracias".¹⁴ Hay dos problemas en esta conclusión. Primero, Przeworski no se pregunta si esos puntos de veto y de autonomía funcionan como tales. Que las atribuciones de esas instituciones están en el texto de las constituciones y de las leyes, bien lo sabemos. Pero precisamente de lo que se trata es saber si ellas funcionan efectivamente o no.¹⁵ De hecho, sabemos que en muchos casos esas instituciones han sido anuladas, cooptadas,

¹³ Sabemos que el régimen británico es excepcional dentro de las antiguas democracias por su fuerte carácter mayoritario y la alta disciplina partidaria en el parlamento. A pesar de que la expresión de Thatcher es obviamente exagerada (pensemos sólo en la gran independencia del poder judicial en este país), esas características de Gran Bretaña escasamente la hacen apropiada para el uso que le da Przeworski, como si fuera representativa del conjunto de democracias al que se refiere.

¹⁴ Transcripción del "Abstract" del capítulo de Przeworski; en este volumen [mi traducción]. (Ver la versión en español, Przeworski 2002: 75 [N. de la E.]).

¹⁵ Para elaboración de este tema me remito a O'Donnell 1996. (El texto referido por el autor, "Otra institucionalización", fue incluido como Capítulo XI en O'Donnell 1997a [N. de la E.]).

paralizadas o vaciadas por el ejecutivo, a veces en connivencia con el legislativo y hasta el judicial. El mecánico conteo de Przeworski ignora este tema crucial. Esto le permite concluir que, al menos en este respecto, no hay diferencias dignas de mención entre los gobiernos de, digamos, Fujimori y Menem, y los de democracias altamente institucionalizadas. Agregó que un estudio reciente encontró que en general el tipo de institución que Przeworski computa es significativamente menos autónomo en América Latina que en Estados Unidos, en términos de qué poderes nombran a los dirigentes de las respectivas instituciones y de la dependencia de estos respecto de los primeros para continuar en sus cargos. Otro problema del conteo de Przeworski es que no toma en cuenta las que antes llamo instituciones asignadas, las fiscalías, contralorías, consejos de estado, *ombudsman* y similares que han sido creadas, precisamente, con la intención de reforzar o complementar la AH ejercida (o no, según los casos) por las instituciones de balance: ejecutivo, legislativo y judicial. Además, hay que tener en cuenta que parece haber una relación positiva entre el ritmo de creación de las instituciones asignadas y el fracaso en términos de AH de las de balance que Przeworski computa: a más ineffectividad de éstas, más creación de las primeras. Es entonces probable que Przeworski hubiera encontrado que hay más instituciones asignadas en América Latina que en las democracias altamente institucionalizadas. Con ello, siguiendo la lógica que emplea en su texto, Przeworski hubiera concluido que: ¡hay más AH en América Latina que en aquellas democracias!¹⁶

Sobre la base de este tipo de razonamiento y análisis de datos, no me queda claro si Przeworski concluye que no hay AH en ningún país, o que si la hay, la hay en todos. Pero, de una o de otra manera, su mensaje es que en todos los casos no hay diferencias significativas. Además, implicando que esto tiene que ver con el concepto de *accountability*, Przeworski nos informa que las calificadoras internacionales de crédito tienen fuerte impacto sobre nuestros países. Por supuesto, todos podemos definir nuestros conceptos como queremos, tal como lo hicieron Smulovitz y Peruzzotti respecto de AS y el suscripto de AH. Nuevamente, a Przeworski pueden o no parecerle útiles estos conceptos, pero no es serio atribuirnos banalidades tales como incluir en las respectivas definiciones cualquier agente o interacción que influye sobre lo que hacen o dejan de hacer países, estados y gobiernos.

¹⁶ Partiendo de la base, claro está, de que lo mismo que hace con las que computa, Przeworski tampoco se pregunta si estas instituciones funcionan o no tal como está legalmente previsto.

3. La atribución causal injustificada. Contribuyendo, sin duda inadvertidamente, a nuestra cultura del lamento, al final de su texto Przeworski nos hace saber que América Latina sufre “un alto grado de desigualdad y de persistencia de la pobreza”.¹⁷ Como, ensimismados en nuestra presumible depresión, tal vez no lo sepamos, Przeworski agrega que América Latina es el continente más desigual del mundo. Dicho esto, comenta: “Soy escéptico [...] [de que esto] se deba a la debilidad de los mecanismos de *accountability*, electoral, horizontal o vertical”.¹⁸ Tal como lo sugieren sus exóticas interpretaciones de conceptos tales como democracia delegativa, *accountability* social y *accountability* horizontal, parece que Przeworski, aburrido de nuestros lamentos, ha dejado de aprender. Lo mismo sugiere la afirmación que acabo de transcribir. Que yo sepa, por lejos, la dirección de los esfuerzos explicativos actuales es exactamente la opuesta a la que Przeworski comenta:¹⁹ esto es, tomar la extrema desigualdad y pobreza como importantes causas del mal funcionamiento y escasa representatividad de nuestros regímenes democráticos. En todo caso, la pregunta acerca de estos regímenes en relación con la desigualdad y la pobreza es cómo y si se pueden utilizar sus libertades políticas como palanca para superar colectivamente esos males.

4. Lamentos. Przeworski se declara “perplejo” (*puzzled*) por nuestros lamentos. Exhortar a no lamentarse implica invitar a callarse. Al hacer este gesto inusual en la vida intelectual, Przeworski es consistente: como sabe que todas las democracias (dicho sea de paso, con o sin extrema desigualdad y pobreza) son en el fondo lo mismo, y como implícitamente no hay ningún horizonte mejor que este mundo de Procusto (o, para los no afectos a la mitología, este *low equilibrium trap*), lo único posible es el silencio. Corresponde entonces informar de estos “hechos”²⁰ a los in-

¹⁷ Przeworski en este volumen, [mi traducción]. (Ver la versión en español, Przeworski 2002: 83 [N. de la E.]).

¹⁸ *Loc. cit.*

¹⁹ En realidad, según códigos académicos tan válidos en América Latina como en Estados Unidos y en Polonia, hubiera correspondido que Przeworski aportara citas de los textos que hacen este tipo de atribución causal. ¿O no valía la pena el esfuerzo cuando el propósito de su capítulo es simplemente informarnos que en realidad todas las democracias son lo mismo?

²⁰ Por cierto, Przeworski no es un adepto del realismo mágico. Pero no le hacía falta pendular hacia el realismo ingenuo, como cuando luego de afirmar que “*This is just the way life is*”, (“Así es la vida”, una afirmación probablemente tomada de Mr. Gardiner), comentando la equivalencia entre Gran Bretaña y Brasil, agrega que “[*T*]his fact is just self-evident” (“Este hecho es simplemente auto-evidente”). Prefiero el Przeworski anti-positivista de

advertidos intelectuales latinoamericanos. Así dejaremos de lamentarnos: ¡y de lamentarnos tanto que según el texto de Przeworski hemós creado una “cultura del lamento”!²¹ Atrás de su tono condescendiente, esta exhortación contiene un mensaje profundamente conservador: lo que es, y no vale la pena lamentarse porque no dejará de serlo.

No es imposible que Przeworski tome mis comentarios como otro episodio en la “*fury of protests*”²² a que debe someterse cuando, al parecer con asiduidad que bordea el autosacrificio, pretende convencernos de que todos los gatos son pardos. Pero estas “furias” son en realidad desacuerdos fundados, entre otras razones, en la endeblez de los argumentos de Przeworski.

Y los “lamentos” son críticas. A pesar de nuestro autodesignado mentor, no dejaremos de hacer la crítica democrática a estas democracias que, como intelectuales y ciudadanos/as, nos compete. Si hay algo que, a lo largo de su historia y de sus diversas corrientes y períodos, distingue a las ciencias sociales latinoamericanas, es su espíritu crítico.

antes, cuando le gustaba citar con aprobación una frase cuyo autor no recuerdo: “*A fact, in fact, is very abstract*” (“Un hecho, de hecho, es algo muy abstracto”). (Para las primeras dos frases citadas ver la versión en español, Przeworski 2002: 75 [N. de la E.]).

²¹ La afirmación de Przeworski acerca de nuestra “cultura del lamento” es particularmente llamativa teniendo en cuenta sus varios escritos contra las explicaciones culturalistas de la política. El último de ellos es tan reciente como el 23 de Agosto de 2003, cuando presentó una ponencia dedicada en buena parte a esta crítica en la Fundación Juan March, Madrid.

²² Przeworski en este volumen [mi traducción]. (Ver la versión en español, Przeworski 2002: 75 [N. de la E.]).