

Democracia: institucionalización y accountability

Por Eduardo Jorge CUELLO*

Resumen

El presente artículo tiene el propósito, en primer lugar, de exponer aspectos centrales de la denominada teoría democrática contemporánea, destacando los aspectos institucionales que la conforman, vinculando para ello los conceptos de Estado, régimen político, constitución y ciudadanía, derechos y libertades. Pero además de ello, en segundo lugar, como otra faceta esencial de la democracia y que se diferencia de los regímenes

no democráticos, el concepto de *accountability* por el cual, a través de los mecanismos de control y de rendición de cuentas nos permite ponderar la calidad de los regímenes y gobiernos democráticos. Finalmente, a modo de consideraciones finales, intentamos, en clave comparativa, señalar aspectos de la democracia en los países latinoamericanos.

* Abogado (UNL) y licenciado en Ciencia Política (UNR). Diplomado Superior en Ciencias Sociales (FLACSO). Profesor titular de Ciencia Política en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la UNL y de Fundamentos de Ciencia Política y de Sistemas Políticos Comparados en la Licenciatura de Ciencia Política de la Universidad Católica de Santa Fe.

Introducción

El mundo experimenta, desde hace tres décadas, la “Tercera Ola de Democratización” de acuerdo con la apreciación realizada originariamente en 1991 por Samuel Huntington (1994)⁽¹⁾, registrándose en la actualidad más de cien regímenes democráticos, lo que marca una diferencia importante respecto de principios del siglo XX, en que solamente 6 países eran democracias, mientras que en 1930 lo eran 25 países y en la segunda posguerra mundial 25, y de estas últimas muchas de ellas se convertirían en dictaduras (Dahl, 2004a), por lo que no solamente por razones empíricas⁽²⁾, sino también por sus consecuencias normativas, la temática de la democratización tiene un gran impacto en la reflexión politológica, y es uno de los lugares centrales en la disciplina.

A partir de esta centralidad temática, la politología desarrolló en el último cuarto del siglo pasado varias líneas de producción teórica sobre determinadas cuestiones analíticas, desde los análisis epocales que dan cuenta sobre el cambio de régimen político, ya sea el derrumbe de las democracias y la instauración de regímenes autoritarios, hasta los que explican el caída de estos últimos y la emergencia y el renacer de los regímenes democráticos en los países de Europa meridional en los '70 y en los '80 en los países conosureños de América latina, y en los '90 en los países poscomunistas del este europeo. Las teorías de la transición, los análisis postransicionales y consolidacionales que buscan explicar cuáles son las condiciones favorables y desfavorables que permiten la estabilidad de los regímenes democráticos, ya sea a través de los factores socioculturales, económicos, políticos e institucionales, del mismo modo las perspectivas focalizadas en los actores y agentes u otras perspectivas teóricas (por ejemplo las denominadas teorías elitista, participativa, entre otras) constituyen enfoques que han permitido comprender ciertos y parciales aspectos de los procesos de democratización que se llevan a cabo.

En América latina, con el derrumbe de los autoritarismos y el renacer democrático a partir del inicio de la década del '80 del siglo pasado, se produce un giro en la concepción interpretativa de la democracia, privilegiándose los aspectos político-institucionales de dicho sistema político. Esto marca una diferencia en el pensamiento latinoamericano anterior –si bien no es tributo exclusivo del mismo– que había interpretado, mediante las perspectivas teóricas de la modernización o de la dependencia, a la democracia como un tipo de régimen que resultaba de determinantes económicos, culturales o sociales;

⁽¹⁾ Huntington define la “ola democratizadora” como “un conjunto de transiciones de un régimen no democrático a democrático, que ocurren en determinado período de tiempo y que superan significativamente en número las transiciones en la dirección opuesta durante ese período” (1994:26), identificando tres olas de democratización, una lenta y prolongada desde 1828 hasta 1926; una segunda posterior a la Segunda Guerra Mundial, entre 1943 y 1964; y una tercera, la actual, iniciada en el sur de Europa (en 1974 con el fin de la dictadura portuguesa y el régimen militar que gobernaba Grecia, y en 1975 en España con la muerte del general Francisco Franco), avanzando la ola en Latinoamérica en 1977 (en Ecuador, que las elecciones de 1979 dieron paso a un gobierno civil, Bolivia en 1982, Argentina en 1983, Uruguay y Brasil en 1984, Chile en 1989, Paraguay); en Asia (en 1986 el fin de la dictadura de Marcos y la restauración democrática en Filipinas; Corea en 1987, Pakistán), y al final de la década de 1980 en el ex mundo comunista de Europa Oriental (Hungría en 1988 empezó su transición, Polonia en 1989 creó el primer gobierno no comunista representado por el movimiento Solidaridad; en 1989 la caída de los regímenes comunistas de Alemania oriental, Checoslovaquia y Rumania, realizándose en 1990 elecciones en esos tres países, continuado ello por Bulgaria y otras naciones). De las dos primeras olas democratizadoras, cada una de ellas terminó con una “ola invertida” o “contraola” de derrumbes democráticos (1922-1942 y 1961-1975), donde cayeron algunas de las recién establecidas (o restablecidas) democracias, pero no todas, disminuyendo significativamente el número de democracias pero existiendo más en términos comparativos con anterioridad al inicio de la ola democrática previa.

⁽²⁾ De acuerdo con la clasificación de *Freedom House*, para el año 2001 existían más democracias en el mundo que nunca antes en la historia de la humanidad: 121 en total; mientras que Larry Diamond, citado por Dahl (2004a), en su clasificación del año 2003, estableció que eran 72 los países que él consideraba que funcionaban como “democracias liberales”, agregando 31 países que funcionaban como “democracias electorales”.

una práctica y un pensamiento de fuerte predominio sociologizante o economicista que explicaban que cada fenómeno particular, y entre esos fenómenos los regímenes autoritarios y democráticos, era determinado por el conjunto de la sociedad o por la economía (Garretón, 2000:66; Lesgart, 2003).

No obstante las múltiples perspectivas teóricas, que terminan siendo un grupo de porciones de teorías o de subteorías incompletas que suplantán el todo por una parte (Sartori, 2003), y el giro en la concepción de la democracia, no puede soslayarse que la democracia moderna, como proceso de construcción social históricamente situado⁽³⁾, si bien está condicionada a las particularidades y contingencias de cada caso, no niega elementos y características que han resultado de cierta permanencia a lo largo del tiempo (Bulcourf, 1998:91), elementos que son captados en la denominada *teoría de la democracia*, cuyos rasgos se realizan a través de una constelación de *instituciones políticas*⁽⁴⁾, es decir como formas de instituir o de establecer por los agentes reglas, normas o patrones de comportamiento en una sociedad con un cierto grado de perdurabilidad en el tiempo, y la puesta en acto y en práctica por éstos de *valores*, concibiendo a la democracia como el régimen institucional donde converge la libertad y la igualdad entre los hombres.

Democracia, Estado y representación

La primera e inescindible institución que la democracia moderna está asociada es con el *Estado*, constituyéndose la democracia como el “*régimen político de gobierno de un Estado*”; por lo que no hay democracia sin Estado y, como lo expresa O’Donnell: “*El Estado, esta asociación peculiar –no voluntaria, basada en un territorio, sustentada en última instancia por la coerción, altamente burocratizada y densamente legalizada–, es un concomitante crucial, e históricamente cristalizado, del régimen democrático*” (2004:172), siendo el Estado condición y presupuesto necesario para la instauración de la democracia.

A diferencia de la antigua⁽⁵⁾, además de estar estructurada sobre la base de organizaciones políticas a gran escala como son los Estados-nación, la democracia moderna reposa en la *representación política*. Ésta como forma de gobierno en la cual todas las decisiones y las políticas de gobierno son formuladas por funcionarios elegidos por el pueblo, que rinden cuenta al electorado de su accionar y la cual ha sido instituida a partir de las denominadas “*revoluciones burguesas*” (la inglesa de 1688, la estadounidense de 1776-1787 y la francesa de 1789), las que producen uno de los elementos clave de la historia política moderna y

⁽³⁾ Según O’Donnell (1997; 2000), la democracia moderna es el resultado de procesos que originariamente llevaron siglos en países localizados en el cuadrante noroccidental del planeta, es decir cuando en la historia de la humanidad hicieron su primera aparición en Europa del norte y en los Estados Unidos, más Australia y Nueva Zelanda, a partir de fines del siglo XVIII.

⁽⁴⁾ El concepto de *institución* ha sido rescatado por la corriente *neoinstitucionalista* que, si bien dista de conformar un cuerpo teórico unificado, se manifiesta a través de una diversidad de enfoques provenientes de distintos ámbitos de las ciencias sociales (economía, sociología, historia, ciencia política, entre otras disciplinas), y se le asigna a las instituciones un lugar central para comprender y explicar el funcionamiento de la vida en sociedad.

⁽⁵⁾ La democracia antigua, cuyo nombre se lo otorgó Heródoto, y principalmente la ateniense, históricamente situada en el período comprendido entre el fin de las guerras médicas, cuando se establece la victoria de Atenas frente a la invasión persa (principios del siglo V a.C.) y la derrota de Atenas frente a su rival Esparta en la guerra del Peloponeso (431-404 a.C.), conociéndose dicho período como el “siglo de Pericles”, se constituyó en una forma de gobierno sin Estado, sin el mecanismo de la representación sino de la participación directa de los ciudadanos (*polites*) en las cuestiones de la *polis*, reducida a una entidad u organización política relativamente simple, conformada por una asamblea ciudadana (*ekklesia*), un consejo de quinientos ciudadanos (*boulé*) y una variedad de magistraturas, cuyos cargos públicos eran atribuidos por sorteo y con rotación rapidísima, lo que generaba una “*vida política sin políticos*” (Sartori, 2003a:204), en donde la libertad se resolvía en la participación en el gobierno colectivo (libertad positiva), no habiendo concebido los griegos una esfera privada, personal, de libertad (libertad negativa) como se la entiende a partir de la Modernidad.

un significativo punto de inflexión al haber contribuido a la elaboración de los principios del *constitucionalismo liberal moderno*, por el cual se determinan los derechos, libertades y garantías de los ciudadanos y la organización de los diversos poderes y funciones indelegables del Estado, formulación sintetizada en el artículo XVI de la Declaración Francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, adoptada al iniciarse la Revolución Francesa, al expresar que: “*Toda sociedad en la que no esté asegurada la garantía de los derechos, ni determinada la separación de poderes no tiene Constitución*”.

Esta vinculación de democracia y constitución⁽⁶⁾, bajo la denominación de *democracia constitucional*, conforme al principio plasmado en la Declaración Francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, no es cualquier tipo de Constitución que se adecua a la democracia como régimen político de gobierno de los Estados nacionales, sino la que se denomina *constitución garantista* (Loewenstein, 1970; Sartori, 1992), es decir la que efectivamente limita los poderes gubernamentales y al mismo tiempo garantiza la libertad de los ciudadanos⁽⁷⁾. La democracia moderna, regida por una Constitución como norma superior del Estado que contemple y respete estos dos aspectos, es por definición *democracia representativa*.

Democracia y ciudadanía

La democracia moderna, sin la presencia de los actores sociales, no se la puede concebir, constituyendo los actores un elemento imprescindible de la misma, y por la cual presupone que el Estado —a través del sistema legal que el mismo promulga y que forma parte del mismo— delimita dentro de su territorio quiénes son considerados ciudadanos políticos, es decir quiénes son portadores de los derechos y obligaciones incluidos en ese régimen, asignándole a la *ciudadanía política* una base limitadamente universalista e incluyente y que excluye la posibilidad de *legibus solutus* (O’Donnell, 2000), o sea que no permite que cualquier persona o institución esté por encima de las leyes, siendo el concepto de *ciudadanía* consustancial a la democracia.

La democracia, como punto de partida en común con el liberalismo y como elemento más característico, está constituida por *individuos* que se convierten en *agentes*⁽⁸⁾ históricos

⁽⁶⁾ Según Sartori (2003b:211), el término *constitución*, como el concepto de *constitucionalismo*, fue acuñado en el siglo XVIII, no relacionándose con el término latino de *constitutio*, que obtiene su aceptación general después de la experiencia estadounidense en la elaboración de su Constitución en la convención de Filadelfia de 1787; aunque las primeras constituciones escritas de los tiempos modernos —las constituciones de Virginia, Maryland y Pensilvania— entraron en vigencia en 1776, e incluían una declaración de derechos y un plan o estructura de gobierno. Originariamente, la Constitución Federal de los Estados Unidos no incluía una declaración de derechos, en el sentido expuesto tanto por Madison como por Hamilton de que los derechos no se protegen con declaraciones, pero en 1791 se los incluye bajo la forma de sus primeras diez enmiendas. Y ya con el ímpetu de las diferentes declaraciones francesas de los derechos del hombre y de los ciudadanos, las declaraciones de derechos se abrieron camino hasta ser parte de las constituciones de los siglos XIX y XX.

⁽⁷⁾ Nuevamente Sartori (1992), quien sigue a Loewenstein (1970), además de definir la constitución garantista, la distingue de los otros dos tipos de constituciones: la *constitución nominal*, en la cual organiza pero no limita el ejercicio del poder, siendo el derecho, la ley o la constitución instrumentos del poder; y la *constitución fachada o pseudo constitución*, en donde solamente en la letra o en lo simbólico garantiza los derechos del pueblo y los límites del poder, pero no en la práctica, siendo considerados estos dos últimos tipos de constituciones como no democráticos y proclives a ser adoptados por regímenes pseudo democráticos o autocráticos.

⁽⁸⁾ O’Donnell (2000), además de admitir y de criticar ciertos aspectos de las definiciones realistas de democracia, establece como eje central de dicho régimen y de un Estado democrático la idea de *agencia*, es decir la concepción del ser humano como agente que presupone y/o al cual se le atribuye (según el contexto) autonomía, responsabilidad y razonabilidad del individuo, idea que fue incorporada mucho antes de la democracia contemporánea y de la extensión universalista de la ciudadanía política. La presunción de agencia constituye a cada *individuo* como un *sujeito jurídico*, un portador de *derechos subjetivos*, que decide entre opciones por las cuales es responsable porque el sistema legal lo presupone, y siendo la democracia contemporánea una apuesta institucionalizada incluyente en la cual debe basarse en la idea de agencia legalmente

a través del ejercicio pleno de la *ciudadanía y de la participación permanente* en los asuntos colectivos. Esta concepción individualista de la sociedad “no prescinde del hecho de que el hombre es un ser social ni considera al individuo aislado” (Bobbio, 1989:51), sino que pertenece a una asociación no voluntaria que como el Estado sólo tendrá interés en ella como miembro pleno de la misma si es reconocido y considerado como un ciudadano. El Estado define a través de su sistema legal y delimita territorialmente a la ciudadanía, siendo un estatuto impuesto y atribuido, por lo que la ciudadanía tiene una naturaleza combinada: *adscriptiva y pasiva* por el mero hecho de pertenecer, ya sea por *jus solis* o *jus sanguinis*, a una nación, y *activa y participativa* propia de la exigencia del régimen democrático (O'Donnell, 2004).

Pero la ciudadanía, que en la actualidad es limitadamente universal e incluyente, registra en su historia un proceso de incorporación paulatina, de luchas sociales y políticas que diversos sectores emprendieron por el pleno reconocimiento de sus derechos ante el Estado como referente institucional, cuando en los países iniciadores de la democracia moderna van reduciendo los requisitos de propiedad, de instrucción, de género, hasta llegar a la consagración del sufragio universal. Desde una perspectiva histórica el fenómeno de la ciudadanía aparece claramente marcado por tres aspectos o dimensiones de acuerdo a T.H.Marshall⁽⁹⁾. Una ciudadanía civil, asociada a un conjunto de *derechos civiles* (libertad de pensamiento, libertad de palabra, libertad de reunión, de empleo, igualdad ante la ley) y de instituciones (correspondientes con las instituciones del sistema judicial). Pero los derechos civiles, que son los primeros en haber sido reconocidos en el siglo XVIII en los países originarios de los sistemas representativos de gobierno, a través de luchas por la incorporación de amplios sectores sociales al sistema político, va a dar lugar una segunda clase de ciudadanía, la ciudadanía política⁽¹⁰⁾ a través de *derechos políticos* que se afirma

promulgada y respaldada, por lo que el gobierno, régimen y Estado resultantes, existen en función de y para individuos que son portadores de derechos subjetivos. La idea de agencia es producto de un largo y complicado proceso de elaboración en diversas doctrinas religiosas, éticas y filosóficas, proceso que va acompañado de una ulterior expansión de derechos subjetivos y de juridificación hasta llegar a la plena inclusión política en la democracia contemporánea, idea que reconoce como antecedentes (única y exclusivamente en Occidente) a algunos sofistas, a Cicerón y a los estoicos; más tarde a la elaboración jurídica emprendida por la Iglesia Católica y las universidades medievales, como así también al nominalismo de Guillermo de Ockam y la influyente formulación de los escolásticos españoles del siglo XVI, en especial en Grocio (1583-1645), Pufendorf (1632-1694) y otros teóricos del Derecho natural, encontrando madura expresión en la “teoría consensual del contrato”, es decir en Hobbes, Locke, Rousseau, Kant, Mill y otros, en la visión de la Ilustración, hasta ser incorporada a la teoría del Derecho por juristas europeos continentales y su influencia en la tradición del Derecho consuetudinario y codificaciones iniciadas en la primera mitad del siglo XIX en Francia y Alemania. Esta concepción de la agencia individual y su corolario, la teoría consensual del contrato, contradice la Aristotélica-tomista por su visión organicista de la sociedad, en donde la ley está referida al justo ordenamiento de la *polis*; en cambio, en la emergencia de la idea de agencia y sus derechos subjetivos, la ley se refiere a las únicas entidades verdaderamente existentes: los individuos, siendo el sentido de la ley promulgar y proteger las *potestas* de los individuos.

⁽⁹⁾ El primer autor que trató la temática de la ciudadanía en la posguerra mundial fue el sociólogo inglés T. H. Marshall en *Citizenship and Social Class*, escrito en 1949. En opinión de Marshall, la ciudadanía consiste esencialmente en asegurar que cada cual sea tratado como un miembro pleno de una sociedad de iguales, y la forma de asegurar este tipo de pertenencia consiste en otorgar a los individuos un número creciente de derechos de ciudadanía, los que se dividen en tres categorías, y que se materializaron en Inglaterra en tres siglos sucesivos.

⁽¹⁰⁾ El sufragio universal está relacionado con la pregunta: ¿qué personas constituyen el *demos*?, es decir, la calidad de *ciudadanos*. Hasta hace poco tiempo, muchos países excluían a una amplia porción de la población adulta, pero eso ya no sucede. En el siglo XIX, bajo una concepción de *democracia oligárquica* o de democracia no incluyente, se impusieron graves restricciones a la ciudadanía según criterios de propiedad, ingresos económicos, alfabetización, edad, género, clase, raza, religión, los que fueron gradualmente eliminados por la sistemática incorporación de vastos segmentos y el proceso de democratización iniciado a fines del referido siglo. Por ejemplo, la exclusión de las mujeres del *demos* fue cada vez más objetada. El primer país que reconoció el derecho político de sufragar a las mujeres fue Nueva Zelanda en 1893, y al promediar el siglo XX las mujeres eran miembros plenos e iguales del *demos* en casi todos los países que se consideraban democráticos (si bien Suiza, pionera en establecer el sufragio masculino universal en 1848, no otorgó a las mujeres el derecho de voto en las elecciones nacionales hasta 1971). En la Argentina, en 1947, a partir de la ley 13.010 se consagra

en el siglo XIX y que supone el funcionamiento efectivo del sufragio. Pero los derechos civiles y políticos⁽¹¹⁾ resultan insuficientes en el siglo XX, agregándose a lo largo de este siglo una tercera dimensión, la ciudadanía social, la que se expresa mediante el conjunto de *derechos sociales* y de su implementación institucional por medio del denominado Estado de bienestar encargado de proveer y garantizar un mínimo de bienestar a todos los individuos en una sociedad con prescindencia de su inserción en el mercado.

Si bien la ciudadanía se extendió, el proceso que describió Marshall en el contexto global no transcurrió de manera lineal ni continua o, en todo caso, se produjo un proceso de ciudadanía incompleta y parcial según los países o que por aplicación del modelo neoliberal de fines del siglo XX ha generado una descuidadización de grandes sectores de la sociedad, contradiciendo esto último los valores de libertad e igualdad de una comunidad democrática, debiéndose basar la ciudadanía en el *principio de autonomía* como lo expresa David Held (1987:324), por el cual “los individuos deberían ser libres e iguales para la determinación de las condiciones de su propia vida”, el que sólo es posible si ello resulta de la existencia de condiciones reales de proyectarse activa y autónomamente en la vida política de la sociedad, de situaciones o procesos socio-económicos que no obstruyan o impidan directamente el ejercicio pleno de la ciudadanía (desigualdad, exclusión, fragmentación e inequidad sociales; disminución del empleo y desempleo estructural; caída de los ingresos de los sectores asalariados; pobreza; clientelismo político) y la constitución de los individuos como sujetos históricos y protagonistas centrales del juego político democrático a través de su participación directa en él.

Esto último nos plantea la cuestión de relación de los derechos políticos con los derechos civiles y sociales, sobre las condiciones que permiten, limitan o no hacen posible el ejercicio efectivo de esos derechos en un Estado y un régimen político que se precien de democráticos, cuando en el contexto social existen individuos que están severamente privados de derechos civiles y sociales que limitan o inhabilitan el efectivo ejercicio de una ciudadanía política, es decir, la capacidad de constituir ciudadanos autónomos, razonables y responsables en las opciones de vida y de ser tratados con dignidad, respeto y consideración por los otros individuos y por las instituciones del Estado. Esta cuestión de vinculación y circularidad de los derechos civiles, políticos y sociales, de “relaciones de implicación mutua” y de que “el régimen puede dejar de ser democrático no sólo si uno o más de ellos están ausentes sino también cuando su desarrollo conjunto es notoriamente desigual y/o abarca a franjas reducidas del electorado” (Nun, 2000:93), concluye en la temática de los *derechos humanos* como un aspecto vital de la democracia, visión que, además de formar parte de la conciencia moral de la humanidad, ha sido proclamada a través de los tratados y declaraciones internacionales como parte o con jerarquía de la legislación constitucional de los Estados nacionales: la Declaración Universal de Derechos Humanos de las Naciones Unidas de 1948; el Pacto Internacional sobre Derechos Civiles

⁽¹¹⁾ En este punto, partiendo del concepto de *agencia* al cual hemos hecho referencia en nota al pie N° 8, una vez más O'Donnell (2000:555) nos plantea la vinculación entre derechos civiles y derechos políticos, al señalar que estos últimos son una extensión de los primeros: “Las libertades políticas se diluyen en un conjunto más amplio de libertades civiles porque la mayor parte de su práctica efectiva, sus orígenes históricos y sus formulaciones jurídicas primarias corresponden a estas últimas. La libertad de expresarse y la de asociarse son típicas libertades civiles; fueron derechos legalmente promulgados mucho antes de ser reconocidos, además, como derechos políticos relevantes. Por consiguiente, no hay ni puede haber una clara y sólida línea demarcatoria entre el aspecto civil y el aspecto político de estas libertades. Ellas tienen en común la concepción de la agencia y de sus derechos subjetivos, con el añadido, insisto, de que los derechos políticos son una extensión jurídica e histórica de los derechos civiles”. El destacado es mío.

y Políticos; el Pacto Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales; la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial; la Declaración de Viena sobre Derechos Humanos; la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica de 1969); la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer; la Convención Interamericana para prevenir y sancionar la tortura.

Democracia y régimen político: elecciones y libertades

Con el concepto de *régimen político* –entendido como el conjunto de normas, mecanismos y reglas institucionales de procedimiento que determinan las modalidades y los canales de acceso al gobierno, los recursos y las estrategias de los actores intervinientes y las modalidades de relacionamiento institucional entre el gobierno y la sociedad– fue posible concebir a su vez la democracia en clave de régimen político y la configuración institucional que conlleva la misma.

La experiencia democrática, que descansa particularmente en los avances que se verifican al nivel del régimen político, especialmente en cuanto al ejercicio de la “democracia electoral”, también es observada desde la práctica efectiva del “conjunto de derechos, garantías y libertades” que concomitantemente se hayan interconectados como características esenciales e institucionales de la democracia. De ahí que la democracia contemporánea, como práctica y en la teoría, se conciba fundamentalmente como *democracia liberal*⁽¹²⁾.

Pero esta fuerte tendencia hacia la promoción de la democracia, para caracterizarla y teniendo en cuenta el conjunto de instituciones políticas que la conforma, la ciencia política contemporánea parte de la hipótesis dominante sobre lo que es la democracia, adoptándose para esos fines definiciones realistas⁽¹³⁾ y “minimalistas” de la misma, que tratan de captar los componentes empíricos que la conforman pero que a su vez tienen consecuencias prácticas y normativas.

Los analistas en su gran mayoría, sin dejar de lado las condiciones sociales, culturales, económicas y políticas que permiten el desenvolvimiento de la democracia, la circunscriben e identifican con procedimientos para la solución de problemas políticos, adoptaron para

⁽¹²⁾ No obstante el vínculo de liberalismo y democracia, el liberalismo clásico decimonónico a través de sus pensadores, con distintos argumentos y posturas (Bentham, Mill, Constant, Tocqueville), no aceptaba la atribución de derechos políticos a todos los miembros del Estado, sólo se calificaba como titulares de derechos políticos a los varones bajo ciertos criterios (instrucción, riqueza, raza, religión); en otros términos, concebía un *demos* excluyente, situación que fue modificada a fines del siglo XIX y principios del XX, cuando los regímenes liberales se democratizaron por la exigencia de inclusión de todos los hombres –más tarde de las mujeres– en el universo político del Estado mediante la lucha por la extensión del sufragio, convirtiéndose en regímenes liberal-democráticos.

⁽¹³⁾ Además de las *definiciones realistas* en la teoría política, encontramos *definiciones normativas o prescriptivas*, propias de la filosofía política, y, si bien son importantísimas para la reflexión, no se corresponden en la práctica (por ejemplo, es el caso de Habermas al señalar que “*el procedimiento central del proceso democrático es el procedimiento de la política deliberativa*”, o de John Rawls, quien propone condiciones hipotéticas para una definición de ley legítima y de democracia). Coincidimos con el juicio certero de O'Donnell cuando señala: “*La deliberación, el diálogo y el debate ocupan un lugar muy importante en la política democrática, y que en principio cuanto mayor sea su presencia, mejor será la democracia. No obstante, esto no implica que una esfera idealizada o hipotética de deliberación pública deba convertirse en un componente de la definición o en un requisito de la democracia*” (2000:528).

⁽¹⁴⁾ Como no existe y no ha habido en el mundo moderno de los Estados naciones una democracia perfecta, Dahl, desde una perspectiva teórica pluralista de la democracia, adopta el término *poliarquía* para caracterizar a una forma más limitada y realista de democracia que es de posible realización en el Estado moderno y en los regímenes liberales, y para este autor no se agota ni debería agotarse en el basamento institucional, sino que su desarrollo y reproducción implican la convergencia de un contexto social en el cual el tipo de organización, el nivel de desarrollo socioeconómico, el grado de

ello el concepto de democracia política o *poliarquía* desarrollado por Robert Dahl (1989)⁽¹⁴⁾, que nos permite reducirla a un conjunto de principios y mecanismos institucionales y que se configura en siete atributos: 1) *autoridades públicas electas*⁽¹⁵⁾; 2) *elecciones libres, limpias y periódicas* en las cuales los ciudadanos participan tanto en calidad de votantes como de candidatos; 3) *sufragio universal*, es decir, por el cual participa el mayor número de adultos en las elecciones; 4) *derecho a competir por los cargos públicos*; 5) *libertad de expresión* en público de los ciudadanos sobre una amplia gama de temas políticamente relevantes; 6) *fuentes alternativas de información* sin control del gobierno ni de grupo único alguno, cuyos derechos a publicar información o a difundirla de otro modo estén protegidos por ley, y asimismo los ciudadanos tienen derecho a buscar y emplear dichas fuentes de información; y 7) *libertad de asociación* de los ciudadanos, de formar organizaciones sociales y políticas independientes y participar en ellas, incluidos los partidos y los grupos de interés, siendo los *partidos políticos* el principal y único canal institucional que compite libremente por ganar el acceso a las posiciones de gobierno en razón de que las elecciones están organizadas alrededor de ellos, constituyéndose además como centro de referencia para la acción política, tanto de los votantes como de los políticos⁽¹⁶⁾.

A partir de la definición de democracia política o poliarquía de Dahl, la que se transformó en un “punto focal” (*focal point*) (Feldman, 2001:4) y de referencia teórica para los analistas de la democracia, los atributos se sintetizan en dos tipos: *elecciones institucionalizadas*—en el sentido de que las mismas deben ser incluyentes, limpias, competitivas y periódicas— como un aspecto básico de la poliarquía (atributos 1 a 4), y *libertades civiles, o garantías, y derechos políticos* (atributos 5 a 7), que son mínimamente necesarios para que las elecciones sean limpias y competitivas, pero no solamente durante los comicios sino también entre ellos (O’Donnell, 1997; 2000).

En este entendimiento, la democracia es circunscripta como régimen político de gobierno conformado por “*un conjunto de reglas (primarias o fundamentales) que establecen quién está autorizado para tomar las decisiones colectivas y bajo qué procedimientos*” (Bobbio, 1986:14), grupo de reglas que establece que las decisiones colectivas y obligatorias para todos los miembros de una comunidad (decisiones políticas) son tomadas por individuos autorizados, cuya modalidad es la regla de la mayoría, o sea, la regla con base en la cual las decisiones políticas son aprobadas al menos por la mayoría de quienes deben tomar la

igualdad —o desigualdad— socioeconómica y política, y de integración y pluralidad cultural de una sociedad, gravitan sobre las posibilidades de institucionalización del régimen democrático. En el mismo sentido, aunque se haya hecho una interpretación reduccionista, Joseph Schumpeter (1996) señala que la democracia, como “*el sistema institucional, para llegar a las decisiones políticas, en el que los individuos adquieren el poder de decidir por medio de una lucha de competencia por el voto del pueblo*”, requiere para su viabilidad una serie de condiciones políticas y sociales sin la cual su reproducción en el tiempo resultaría dificultosa. Ver al respecto los comentarios de O’Donnell (2000) y Nun (2000).

⁽¹⁴⁾ Aclaremos que no todas las autoridades públicas son electas, sino las que tienen a su cargo la *dirección política* del Estado, es decir, las jefaturas de gobierno y los legislativos a nivel nacional y subnacional (provincias, municipios), excluidos los cargos en las Fuerzas Armadas y en la justicia (en nuestro país, la ordinaria y la federal). Con respecto a estos últimos, en Argentina existe el mecanismo institucional de selección previa de jueces federales establecido en la Reforma Constitucional de 1994 a través del Consejo de la Magistratura.

⁽¹⁵⁾ Los partidos políticos, al monopolizar y canalizar la representación política, se han constituido en instituciones centrales de los procesos políticos democráticos modernos, aunque en los últimos años la literatura da cuenta de la crisis o metamorfosis que ellos atraviesan, ya sea por la confluencia de causas, como la baja apreciación que la ciudadanía tiene de los mismos (desencanto) o el impacto que la tecnología y los medios de comunicación, especialmente la televisión y los sistemas informáticos, ejercen en el escenario político (videopolítica), o los cambios en la estructura económico-social y cultural de los países (globalización), o la atenuación o moderación ideológica, etc., van reestructurando el aspecto organizativo de los partidos y cobra importancia la competencia alrededor de cuestiones puntuales (voto en función de cuestiones) y la imagen de los candidatos (política centrada en candidatos), ya sean éstos *insiders* u *outsiders* de la política partidaria.

decisión, siendo indispensable que aquellos que están llamados a decidir o a elegir a quienes deberán decidir se planteen alternativas reales y estén en condiciones de seleccionar entre una u otra, por lo que es necesario que siempre se garanticen los llamados derechos de libertad de opinión, de expresión de la propia opinión, de reunión, de asociación, etc., derechos sobre los cuales nació el Estado liberal –no solamente es el supuesto histórico sino también jurídico del Estado democrático– y se construyó la doctrina del Estado de Derecho en sentido fuerte, es decir, del Estado que no sólo ejerce el poder *sub lege* (sometido a la ley), sino dentro de los límites derivados del reconocimiento constitucional de los llamados derechos inviolables del individuo, siendo estos derechos el supuesto necesario del correcto funcionamiento de los mismos mecanismos fundamentalmente procesales e institucionales que caracterizan un régimen democrático, dándose una interdependencia entre *liberalismo* y *democracia*, entre *Estado liberal* y *Estado democrático*⁽¹⁷⁾, en un doble sentido: ciertas libertades son necesarias e imprescindibles para el correcto ejercicio del poder democrático y, en línea opuesta, es indispensable el poder democrático para garantizar la existencia y la persistencia de las libertades fundamentales.

Democracia y accountability

La democracia moderna, además del ejercicio rutinario de las elecciones de las autoridades políticas y de las garantías liberales sin las cuales la competitividad y la participación en elecciones estarían viciadas, es necesariamente un “sistema de derechos” (Dahl, 1989; 2004:30), plasmándose en el denominado *Estado democrático de Derecho –Reschtsstaat democrático–*. La autoridad para el ejercicio del poder político en el Estado democrático de Derecho, que proviene de la ciudadanía, debe estar guiada y sujeta a las leyes, respetar los derechos que son individuales y/o anteriores al poder, limitando para ello el poder del Estado de avanzar sobre los derechos básicos de la persona y, de este modo, afirmar las libertades civiles, el pluralismo, la tolerancia, el disenso y los derechos de la minoría.

En este respeto a la dignidad y a los *derechos humanos*, la democracia se asienta en instituciones que tienen como norte la vigencia del principio de que nadie es de *legibus solutus*, es decir, un sistema legal democrático en el cual no solamente los individuos sino también los poderes del Estado y los que desempeñan roles de gobierno están sujetos a sus normas, que nadie –persona o institución– debe o se le debe permitir comportarse o actuar por encima del sistema legal, siendo una de las características distintivas de la democracia política con relación a todos los tipos de régimen autoritario “el imperio de la ley”.

Pero en la democracia representativa, aparte del *componente liberal* que respeta el núcleo de libertades esenciales, y en razón de que el poder político que detentan aquellos individuos autorizados para tomar decisiones colectivamente vinculadas y respaldadas con la supremacía en el control de los medios de coerción afecta nuestras vidas y como miembros de un Estado del cual resulta difícil o costoso retirarse, requiere un *componente republicano* en el sentido de que *el poder que legítimamente es concedido por la ciudadanía tiene que ser controlado y rendir cuentas*, diferenciándose en este aspecto crucial, una vez más, de los

⁽¹⁷⁾ En palabras del propio Bobbio (1986:15, 16): “... es improbable que un Estado no liberal pueda asegurar un correcto funcionamiento de la democracia, y por otra parte es poco probable que un Estado no democrático sea capaz de garantizar las libertades fundamentales. La prueba histórica de esta interdependencia está en el hecho de que el Estado liberal y el Estado democrático, cuando caen, caen juntos”.

regímenes no democráticos, que se caracterizan por ser de *legibus solutus*.

Para analizar el desempeño de las democracias, el concepto de *accountability* ocupa un lugar destacado como herramienta de análisis para evaluar y fiscalizar la calidad de los regímenes y de los gobiernos democráticos, esto es, ponderar “*si un gobierno gobierna democráticamente*” (Linz y Stepan, 1996), cómo y en qué grado los gobiernos son efectivos, rinden cuentas y/o son *accountables* frente a los ciudadanos, y en qué medida la ley se extiende a lo largo del territorio y los diversos sectores o clases sociales (O’Donnell, 1997), y qué mecanismos de *accountability* son los establecidos por las instituciones democráticas.

El primer tipo de *accountability*, que se corresponde con la naturaleza del régimen democrático de gobierno, es el de *accountability vertical electoral*, que refiere al control que ejerce el electorado sobre los gobernantes y del cual estos últimos rinden cuenta al electorado. Este control “*tiene prioridad lógica debido al mero hecho de 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*” (O’Donnell, 2001:28).

Pero la *accountability vertical electoral*, como el poder de los ciudadanos de utilizar el voto para castigar o recompensar a un gobierno, no es un instrumento de control preciso debido a la naturaleza intermitente de los procesos electorales, o porque los partidos políticos ofrecen programas poco confiables para sus acciones futuras, los que tienden a mostrar un grado de *accountability* menor frente a sus electores, especialmente en las nuevas democracias, a diferencia de las democracias largamente establecidas. Ante las deficiencias demostradas por la *accountability electoral* se han adicionado otros tipos de *accountability*: horizontal y vertical societal.

O’Donnell (2001), en primer lugar, propone el concepto de *accountability horizontal*, cuyo propósito es mantener los derechos y libertades civiles y de participación a través de la efectividad de un sistema legal, de una red de normas legales y de instituciones legalmente autorizadas; caso contrario, subsistiría el serio riesgo de que los que ocupan posiciones de poder estatal anulen esos derechos, exactamente lo que la desconfianza en los detentadores de ese poder desea prevenir (2001:21). La *accountability horizontal* (AH) es definida como: “*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 omisiones penales o incluso impeachment, en relación con actos u omisiones de otros agentes o agencias del Estado que pueden, en principio o presuntamente, ser calificados como ilícitos*” (O’Donnell, 2001:11 y 12).

Distinguiendo “dos direcciones principales” de AH: “*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*”.

Este tipo de control surge del diseño institucional-constitucional que las democracias contemporáneas establecen de “control del poder” y de “efectividad decisoria”, primigeniamente enunciado por la Constitución de los Estados Unidos y por el constitucionalismo a través de la teoría de la división e interpenetración parcial de poderes relativamente autónomos y equilibrados, en la cual se le asigna a los poderes del Estado –los tres preeminentes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial– jurisdicciones que son cuidadosamente especificadas mediante normas legales y constitucionales. Aunque en el diseño institucional de los Estados y regímenes democráticos modernos tradicionalmente se han distinguido dos formas de conjugar sus instituciones: el *presidencialismo* y el *parlamentarismo*, caracterizándose

la primera por una rígida separación de poderes, prácticamente sin conexiones entre los poderes Legislativo y el Ejecutivo en razón de la legitimidad popular de ambos mediante elecciones separadas, y la segunda a partir de la existencia de un gobierno elegido por el Parlamento y responsable ante éste, no permite una separación del poder entre el gobierno y el Parlamento al estilo del presidencialismo, pero sí un control permanente que ejerce el Parlamento sobre el gobierno.

Cuando uno de estos poderes institucionales (Ejecutivo, Legislativo, Judicial) sobrepasa ilegalmente su propia jurisdicción, transgrediendo la jurisdicción de otro u otros poderes, y el poder o agencia transgredida actúa para restablecer el orden institucional, estamos frente a un caso de *accountability horizontal de balance*. Si bien originariamente el constitucionalismo temía la excesiva supremacía del Poder Legislativo, a lo largo del tiempo, especialmente durante el siglo XX, con el crecimiento del aparato estatal, “*resultó que a menudo la amenaza más seria consistió en la transgresión y/o corrupción por parte del Ejecutivo y por burócratas estatales no electos*” (O’Donnell, 2001:23). Pero este tipo de *accountability*, en opinión de O’Donnell, tiene varias limitaciones: una es que actúa de manera intermitente y de forma reactiva; la otra, es que se pueden crear conflictivos visibles y costosos entre las supremas instituciones estatales que, en muchos casos, también pueden estar motivados por razones partidarias.

Dadas las limitaciones de este tipo de *accountability*, las democracias contemporáneas han creado e incorporado en sus constituciones y en sus sistemas legales la *accountability horizontal asignada*, en la cual varias agencias (*Ombudsmen* o Defensoría del Pueblo, auditorías –Sindicatura General de la Nación, Auditoría General de la Nación–, fiscalías, contralorías, Tribunal de Cuentas, etc.) legalmente son las encargadas de supervisar, prevenir, desalentar, promover sanciones o sancionar acciones u omisiones presuntamente ilegales de otras agencias estatales (nacionales o subnacionales). A diferencia de la *accountability horizontal de balance*, las asignadas tienen por finalidad prevenir riesgos más o menos específicos de transgresión y/o corrupción, siendo su actividad preactiva y continua en el tiempo y las mismas eficaces para prevenir o disuadir acciones ilegales de las agencias supervisadas, invocando criterios profesionales antes que político-partidarios y desarrollar capacidades que les permiten examinar complejas cuestiones de políticas estatales (O’Donnell, 2001:23). Para este autor, las agencias de *accountability asignadas* no deben ser consideradas sustitutas de las instituciones de balance, sino un complemento y refuerzo de estas últimas.

Pero además de la AH, de naturaleza de control interinstitucional, encontramos una *accountability vertical societal*, concepto propuesto por Peruzzotti y Smulovitz (2002). Este tipo de *accountability* refiere tanto a la capacidad de actores no gubernamentales (movimientos sociales, ONGs) para monitorear las acciones del Estado como también el papel de los medios de comunicación en la exposición de escándalos (2002:32).

La *accountability vertical societal* nos vincula y nos sitúa en el terreno de una sociedad civil fuerte, siendo ésta condición necesaria de los regímenes democráticos. La sociedad civil libre y activa, entendida como una arena de la comunidad política en que grupos, movimientos e individuos autoorganizados y relativamente autónomos intentan articular valores, crean asociaciones y solidaridades y satisfacen sus intereses (Linz y Stepan, 1997), debe contar con mecanismos de controles que permitan la *accountability* a través de una serie de caminos específicos, como denuncias de acciones ilegales de las agencias estatales y la activación de los mecanismos de AH, por ejemplo, mediante el proceso judicial

(Peruzzotti y Smulovitz, 2002:35-38).

Las organizaciones de la sociedad civil y los medios de comunicación –estos últimos, en expresión de Dahl, como “fuentes alternativas de información” libre, pluralista y no monopolizada o censurada por el Estado– son vistos como agentes de *accountability vertical societal*, como agentes complementarios de la AH y de la *accountability vertical electoral*, que estimulan la AH; y las acciones de *accountability vertical societal*, como parte de la política democrática, si son vigorosas, sostenidas y obtienen una extensa atención pública, pueden enviar fuertes señales a los políticos que desean ser electos o reelectos (O’Donnell, 2001:26).

En la *accountability vertical societal*, de acuerdo con Peruzzotti y Smulovitz, se distingue una *accountability legal* y una *accountability política*. La *accountability legal* “está orientada a garantizar que las acciones de los funcionarios públicos estén enmarcadas legal y constitucionalmente” (2002:26), complementando de este modo la actividad de los agentes estatales de AH, especialmente del Poder Judicial, lo que apunta a garantizar la efectividad del sistema legal formalmente constituido con la universalidad del Estado de Derecho, es decir, en la observancia de la legalidad y el debido proceso.

La *accountability política*, a diferencia de la legal, constituye un concepto más ambiguo, que refiere “a la capacidad del electorado para hacer que las políticas gubernamentales respondan o se adecúen a sus preferencias” (Peruzzotti y Smulovitz, 2002:27). La ambigüedad se focaliza en dos aspectos. El primero es que los actores sociales, si bien pueden conocer las preferencias del electorado, difícilmente podrían representar el espectro total de esas preferencias. La segunda razón es que es plausible asumir que puedan existir tensiones entre estos dos tipos de *accountability*, entre la política y la legal, entre una demanda política que no concuerde con los esfuerzos para establecer la *accountability legal*.

Pero la democracia, además de exigir una sociedad civil activa e independiente que ejerza una *accountability vertical política*, sociedad civil que construya, agregue y redefine intereses pluralistas, genere zonas de igualdad y solidaridad, estimule el diálogo y la confrontación de opiniones, y levante barreras y ponga límites a los eventuales desbordes de los funcionarios y de los aparatos del Estado (Nun, 2000:103), requiere una institucionalidad equilibrada con una sociedad política democrática a través de partidos políticos y legislaturas cuyos actores ejerzan controles sobre el poder público y el aparato del Estado, principalmente los partidos de la oposición, jugando un rol fundamental en ello una opinión pública libre e independiente.

Aunque la *accountability vertical societal*, como forma de control social es importante en una democracia, puede traer aparejados efectos no benignos de control si interfiere o “colisiona” con otros mecanismos de *accountability* (Peruzzotti y Smulovitz, 2002:51), especialmente con la AH, por lo que en este punto se requiere analizar y estudiar las interacciones que se establecen entre los diferentes tipos de *accountability*: “Demasiado de algo bueno puede ser malo” (O’Donnell, 2001).

Consideraciones finales

Con estas consideraciones, a través del breve recorrido efectuado a la teoría democrática con sus conceptos y caracterizaciones, nos permite evaluar en clave comparativa la situación en que se encuentran las nuevas y recientes democracias, en especial las de América latina, y mostrar a estas últimas con los avances que se verifican en el nivel del régimen como

democracia electoral, en el sentido de que las instituciones están institucionalizadas, y la vigencia de algunos derechos y libertades. No obstante cumplir los dos requisitos poliárquicos de la definición dahliana: elecciones limpias, competitivas, periódicas, inclusivas para la designación de autoridades políticas, por un lado, y por el otro contextos en donde rigen derechos y libertades, especialmente de opinión, expresión, asociación, movimiento y acceso a medios de comunicación libres y pluralistas, existen variaciones de grado en el cumplimiento de estos atributos que nos indican una relativa democratically o calidad de muchos de los respectivos regímenes.

Además del nivel de régimen, la democracia inexorablemente se inserta en su realización en el Estado como régimen político de gobierno del mismo, problemática planteada por O'Donnell respecto de su presencia funcional y territorial mediante sus políticas y la legalidad estatal, al observar que muchos de los Estados en América latina *“son incapaces de asegurar la efectividad de sus leyes y sus políticas a lo largo del territorio y el sistema de estratificación social”*, situación que se pronunció a partir de la crisis estatal que generó o reforzó *“en las zonas periféricas al centro nacional sistemas de poder local y formas de dominación personalista y violenta (patrimonial y hasta sultanista, en la terminología weberiana), entregados a toda suerte de prácticas arbitrarias”*; y modalidades como el clientelismo, el particularismo, patronazgo y nepotismo, constituyen diversas situaciones de relaciones no universalistas y de acciones consideradas corruptas que contravienen las reglas formales del complejo institucional de la poliarquía, configurándose en esta relación de reglas formales y comportamiento de los actores situaciones de poliarquías o democracias *“informalmente institucionalizadas”* o *“bajo grado de institucionalización”*, no desconociendo el autor que las poliarquías formalmente institucionalizadas no están exentas de relaciones particularistas, señalando la diferencia a cuestiones de grado, siendo un indicador importante *“... la extraordinaria indulgencia con que, en las poliarquías informalmente institucionalizadas, los líderes políticos, la opinión pública e incluso los tribunales tratan ciertas situaciones que en otras poliarquías se considerarían casos de severo conflicto de interés”* (1997:319).

Con estas dos dimensiones: a) cumplimiento de los atributos poliárquicos del régimen, y b) presencia funcional y territorial del Estado y de la legalidad estatal, se puede realizar una clasificación de los Estados y regímenes democráticos latinoamericanos que oscilan desde (1) países donde son satisfechas las características de régimen y de un Estado democráticos (Costa Rica, Uruguay y Chile), pasando por (2) países con regímenes democráticos pero con discontinuidad en la legalidad del Estado en diversas regiones de los mismos (Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, México, Panamá, Perú, República Dominicana y Panamá), (3) países con democracias políticas condicionales donde se percibe la falta de institucionalización de un sistema de elecciones limpias (Ecuador, Guatemala, Venezuela), hasta (4) países con regímenes no democráticos con base electoral (Paraguay y Haití)⁽¹⁸⁾. Bolivia, Colombia y Venezuela, por distintas razones, nos plantean problemas de ubicación en esta clasificación. Bolivia, por la reforma constitucional llevada a cabo, en donde no se establece una constitución garantista; Colombia por el nivel altísimo de violencia política y por la falta de alcance del Estado y del sistema legal sobre su territorio; y Venezuela, como en el caso boliviano, reformó su constitución en un sentido no garantista, y acaba, además, el régimen chavista de retirar la concesión a la cadena

⁽¹⁸⁾ Fuente y clasificación tomada de O'Donnell (2003).

privada de Radio Caracas Televisión (RCTV), atentando contra la libertad de expresión y el derecho de los ciudadanos a información alternativa sin control del gobierno, dos atributos esenciales de la poliarquía, pudiéndose ubicar el caso venezolano en la cuarta categoría de la clasificación esbozada.

Lo señalado precedentemente nos vincula con la problemática de la ciudadanía y en el reconocimiento de derechos, al presuponer la democracia que todos los individuos están dotados de razón y de dignidad, requiriendo una ciudadanía plena. Los derechos políticos –limitadamente universales e incluyentes– están establecidos o tienen plena vigencia, pero, para que ellos sean efectivos y se ejerzan en plenitud, es imprescindible la existencia de condiciones sociales básicas. En los países latinoamericanos, en casi todos, si bien cada uno de ellos tiene sus peculiaridades, hay una amplia proporción de la población que se encuentra por debajo de un piso mínimo de desarrollo humano, no solamente en términos de bienes materiales y de acceso a los servicios públicos fundamentales (educación, salud y justicia), sino también en cuanto a básicos derechos civiles, típicos de todo Estado democrático. Para revertir esta situación de alta desigualdad económica y social, la que indudablemente tiene una estrecha relación con la institucionalización informal y con prácticas particularistas, en otros términos, “*democracias carentes de una ciudadanía efectiva para amplios segmentos de la comunidad política*” (Przeworski et al., 1998:62), deben crearse o recrearse, según el contexto nacional, condiciones necesarias de implementación de derechos sociales que garanticen una ciudadanía efectiva, de políticas públicas integracionistas instrumentadas por un Estado democrático tendientes a disminuir no solamente la brecha entre los segmentos sociales sino a dignificar a hombres y mujeres que componen verdaderas mayorías de pobres, de condiciones de establecimiento de políticas de *igualdad social* que complementen la *igualdad individual* como condiciones de posibilidad de la democracia.

La democracia de carácter representativo como un aspecto crucial requiere controles hacia el poder y a los funcionarios, electos o no, es decir, *accountability*, tanto en su dimensión horizontal como vertical. La institucionalización de las elecciones en las nuevas democracias implica la existencia de una *accountability* electoral, además de que debe haber medios de comunicación independientes y libres y sectores activos de la sociedad civil, que son los encargados de supervisar y denunciar algunos actos de gobierno como ilícitos o actos de corrupción. Pero, a diferencia de las democracias formalmente institucionalizadas, en donde la *accountability* horizontal es efectiva, en las democracias latinoamericanas es muy escasa o defectuosa, cuando el Poder Ejecutivo, con una visión y práctica cesarista, plebiscitaria o en la creencia de gobernar como cree conveniente o discrecionalmente, es propenso a erosionar este tipo de *accountability*, situación que ha sido acentuada por urgencias impuestas por severas crisis económicas (O’Donnell, 1997) o por la concepción delegativa que tiene gran parte del electorado hacia los gobiernos de turno, sobre todo en contextos donde rigen sistemas presidencialistas, como en el caso de las democracias latinoamericanas. Esta práctica de exorbitancia del Poder Ejecutivo se vincula con la situación social dominante en donde predominan la desigualdad y la marginación social, proclive a realimentar hábitos de clientelismo político y particularismo que, además de generar un *bajo grado de institucionalidad*, determinan la configuración de una *ciudadanía de baja intensidad*, como determinó O’Donnell (1993) hace más de una década.

Estas conclusiones, que hemos extraído de la teoría democrática como sustento de nuestra argumentación para cotejar la realidad de la democracia, pretenden realizar una

crítica democrática de nuestras nuevas y recuperadas democracias, con el convencimiento del progreso realizado en términos y en el marco del régimen político, es decir, de la existencia de elecciones para elegir los gobiernos, del funcionamiento de las legislaturas nacionales y provinciales, una pluralidad de partidos políticos competitivos y de respeto y garantía de libertades. No obstante, debe profundizarse una institucionalidad formal concomitantemente con políticas de Estado de creación de condiciones materiales de vida para garantizar la plena vigencia de los derechos civiles, políticos y sociales; esto es, rearticular un ordenamiento asentado en lo que Ralf Dahrendorf (1996) denomina “*cuadratura del círculo*”: “*bienestar económico, cohesión social y libertad política*”, que determinen el ejercicio de la ciudadanía en una democracia que, por su propia naturaleza, debe ser inclusiva.

Bibliografía

- Bobbio, Norberto: *El futuro de la democracia*, Fondo de Cultura Económica, México, 1986.
- Bobbio, Norberto: *Liberalismo y democracia*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 1989.
- Bulcourn, Pablo A.: “Democracia, democratización y procesos sociales”, en *Revista de Ciencias Sociales*, Nº 7 y 8, Universidad Nacional de Quilmes, Bernal, 1998.
- Dahl, Robert: *La poliarquía. Participación y oposición*, REI, Buenos Aires, 1989.
- Dahl, Robert: “Los sistemas políticos democráticos en los países avanzados: éxitos y desafíos”, en Borón, Atilio (comp.), *Nueva hegemonía mundial. Alternativas de cambio y movimientos sociales*, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales –CLACSO–, Buenos Aires, 2004a.
- Dahl, Robert: “La democracia”, en *Postdata*, Revista de Reflexión y Análisis Político, Nº 10, Grupo Interuniversitario, Buenos Aires, 2004b.
- Dahrendorf, Ralf: *La cuadratura del círculo. Bienestar económico, cohesión social y libertad política*, Fondo de Cultura Económica, México, 1996.
- Feldman, Eduardo: “La evolución de la reflexión politológica sobre la democratización: del cambio de régimen a la arquitectura institucional de *governance* y la gobernabilidad”, en *Revista Instituciones y Desarrollo*, Nº 8 y 9, Barcelona, Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, 2001.
- Garretón, Manuel Antonio: *Política y Sociedad entre dos épocas. América Latina en el cambio de siglo*, Homo Sapiens, Rosario, 2000.
- Held, David: *Modelos de democracia*, Alianza Universidad, Madrid, 1987.
- Huntington, Samuel P.: *La Tercera Ola. La democratización a finales del siglo XX*, Paidós, Buenos Aires, 1994.
- Lesgart, Cecilia: *Usos de la Transición a la democracia. Ensayos, ciencia y política en la década del '80*, Homo Sapiens, Rosario, 2003.
- Linz, Juan J. y Stepan, Alfred: “Hacia la consolidación democrática”, en *La Política*, Revista de estudios sobre el Estado y la sociedad, Nº 2, Paidós, Buenos Aires, 1996.
- Loewenstein, Karl: *Teoría de la Constitución*, Ariel, Barcelona, 1970.
- Nun, José: *Democracia ¿Gobierno del pueblo o gobierno de los políticos?*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 2000.
- O'Donnell, Guillermo: “Otra Institucionalización”, en *Contrapuntos: ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*, Paidós, Buenos Aires, 1997.
- O'Donnell, Guillermo: “Teoría democrática y política comparada”, en *Desarrollo Económico*, Nº 156, IDES, Buenos Aires, 2000.
- O'Donnell, Guillermo: “*Accountability* horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política”, en *Postdata*, Revista de Reflexión y Análisis Político, Nº 7, Grupo Interuniversitario, Buenos Aires, 2001.
- O'Donnell, Guillermo: “Acercas del Estado en América Latina contemporánea: diez tesis para discusión”, en VV.AA., *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara SA, Buenos Aires, 2004.
- Sartori, Giovanni: “Constitución”, en *Elementos de teoría política*, Alianza, Madrid, 1992.
- Sartori, Giovanni: *¿Qué es la democracia?*, Taurus, Buenos Aires, 2003a.
- Sartori, Giovanni: *Ingeniería constitucional comparada*, Fondo de Cultura Económica, México, 2003b.
- Schumpeter, Joseph: *Capitalismo, socialismo y democracia*, Folio, Barcelona, 1996.
- Peruzzotti, Enrique y Smulovitz, Catalina: “*Accountability* social: la otra cara del control”, en Peruzzotti, E. y Smulovitz, C. (eds.), *Controlando la política. Ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas*, Temas, Buenos Aires, 2002.
- Przeworski, Adam et al.: *Democracia sustentable*, Paidós, Buenos Aires, 1998.