

---

# ¿Cómo consigue imperar el imperio de la ley? Imposición de costos a través de mecanismos descentralizados

\*\*\*\*\*  
CATALINA SMULOVITZ\*

I

Empecemos con una definición que cuenta con un amplio consenso en la literatura: estamos en presencia del *imperio de la ley* cuando las reglas que definen las acciones permitidas y prohibidas no son decisiones arbitrarias de un individuo, sino que toman la forma de leyes que disciplinan a todos los ciudadanos, independientemente de su poder o estatus.<sup>1</sup> A partir de esta definición, puede inferirse que el imperio de la ley enfrenta un importante problema político. Este problema no está relacionado con las dificultades que los

---

\* Profesora del Departamento de Ciencia Política y Gobierno de la Universidad Torcuato Di Tella. Miñones 2177, C1428ATG, Buenos Aires, Argentina. Correo electrónico: [smulovitz@udt.edu](mailto:smulovitz@udt.edu).

Una primera versión de este artículo fue presentada en el taller "Democracia y el imperio de la ley", organizado por la fundación Juan March, en junio de 2000 en Madrid.

El manuscrito se recibió en noviembre de 2001 y fue aceptado para su publicación en marzo de 2002. Traducción del inglés de Susana Moreno Parada.

<sup>1</sup> Lawrence Solum considera que el *imperio de la ley* puede concebirse como la conjunción de siete requisitos: 1) ninguna orden extralegal es obligatoria, 2) las acciones del gobierno y de sus funcionarios deben estar sujetas a la regulación de reglas generales y públicas, 3) el sistema legal debe cumplir el requisito de la publicidad, 4) el sistema legal debe cumplir el requisito de la generalidad, 5) el sistema legal debe cumplir el requisito de la regularidad, 6) el sistema legal debe ofrecer procedimientos justos y ordenados para la resolución de los casos, y 7) las acciones que el imperio de la ley exige o prohíbe deben tener una forma que permita a las personas razonablemente cumplirlas o evitarlas (Solum, 1994, p. 122). Véanse otras definiciones del concepto en Burton (1994, p. 180).

gobernantes encuentran para lograr que los individuos o los actores colectivos cumplan las reglas. De hecho, con diferentes grados de eficiencia, los gobernantes tienen un repertorio muy diverso de instrumentos que pueden usar para que los súbditos obedezcan la ley (fuerza, incentivos, socialización, etc.). El problema central que enfrenta el imperio de la ley es cómo lograr que los gobernantes obedezcan la ley. ¿Por qué deberíamos esperar que los gobernantes —es decir, aquellos que controlan los recursos del Estado— obedezcan la ley? ¿Acaso no deberíamos esperar que utilizarán esos recursos para desobedecerla? Por lo tanto, un análisis de las condiciones que aseguran el imperio del imperio de la ley implica responder qué determina la obediencia de los gobernantes a la ley.

Autores como Weingast, Przeworski y Hardin han afirmado que el imperio de la ley regirá sólo si gobernantes y gobernados llegan a la conclusión de que a ambos les conviene obedecer la ley. Esto es, el imperio de la ley será exitoso si consigue “autoimponerse”. Sin embargo, si ese es el caso, las preguntas precedentes aún quedan sin respuesta. ¿Qué determina que el imperio de la ley se “autoimponga”? En otras palabras, ¿qué determina que los líderes políticos encontrarán que es en su interés obedecer la ley? La respuesta obvia es que los gobernantes tendrán incentivos para cumplir con la ley, si romperla les resulta costoso. Por lo tanto, necesitamos explorar de qué forma pueden imponerse costos a los gobernantes que podrían verse tentados a no cumplirla.

¿Qué mecanismos favorecen el establecimiento del imperio de la ley y la imposición de costos por incumplimiento? Hace unos años, Barry Weingast (1997) afirmó que el carácter coordinado de las acciones de los ciudadanos así como el consenso sobre valores restringen las decisiones de los gobernantes y favorecen la imposición del imperio de la ley. En este artículo, y en contraste con el argumento de Weingast, sostendré que las acciones no coordinadas de los ciudadanos y la falta de consenso pueden, en ciertas condiciones, facilitar la imposición del imperio de la ley en vez de obstaculizar su

<sup>2</sup> La expresión que habitualmente se utiliza en inglés para referirse a este concepto es *self enforcing* (N de T).

éxito. Si bien el artículo incluye ejemplos de la experiencia latinoamericana reciente, su propósito principal es analizar el problema desde una perspectiva analítica.

## II

¿Qué determina que el imperio de la ley se convierta en una institución “autoimpuesta” o que se sostiene a sí misma? ¿Bajo qué condiciones a los líderes políticos les conviene acatar la ley? En su artículo “Political Foundations of Democracy and the Rule of Law”, Weingast (1997) afirma que las dificultades para establecer el imperio de la ley son consecuencia del enorme problema de coordinación que enfrentan los ciudadanos al actuar de manera descentralizada. Las dificultades para coordinar las acciones descentralizadas de los ciudadanos afectan sus posibilidades de imponer costos cuando los gobernantes no cumplen la ley. Según Weingast, dado que las violaciones de los gobernantes al imperio de la ley tienen consecuencias distributivas desiguales, el gobernante puede ganar el apoyo o consentimiento de aquellos grupos que se benefician de esas transgresiones. Los diferentes efectos distributivos de las transgresiones de los gobernantes evitan la coordinación de las acciones de los ciudadanos e impiden, a su vez, la imposición de costos sobre los gobernantes. En tanto que no a todos los actores les conviene imponer costos al gobernante desobediente, el resultado neto es que el imperio de la ley no puede autoimponerse o autosostenerse.

Entonces, ¿cómo pueden imponerse costos a los gobernantes que no cumplen o transgreden la ley? Según Weingast, el imperio de la ley se impondrá por sí mismo si la transgresión afecta a todos los súbditos por igual y al mismo tiempo. Si ese fuera el caso, a ningún grupo le interesaría aliarse con los gobernantes, y todos estarían dispuestos a castigarlos por sus transgresiones. Se supone que si un gobernante afecta a todos sus posibles aliados en forma simultánea, éstos tendrán un incentivo para coordinar sus acciones a fin de restringir las actividades del soberano. Esta situación, en donde todos los súbditos pueden percibir los costos que supone el incumplimiento de las reglas por parte del gobernante, tiene una consecuencia fundacional: explica por qué los

governados pueden encontrar, en ciertas situaciones, incentivos para coordinar sus acciones con el objeto de castigar las violaciones al imperio de la ley. Weingast ha reconocido que aun cuando esta situación explica el interés que los súbditos pueden tener en el establecimiento de un acuerdo fundacional para el establecimiento del imperio de la ley, la misma no impide que, en futuras rondas, los gobernantes intenten coludir con un actor en particular, destruyendo la coordinación que se había logrado. En otras palabras, esta situación explica cómo y por qué el establecimiento del imperio de la ley puede ser posible, pero no alcanza a explicar cómo puede ser sustentable en el tiempo.

¿Cómo puede sostenerse, en el largo plazo, la coordinación entre los súbditos? Weingast sostiene que el imperio de la ley se convierte en una situación autoimpuesta y sustentable en el tiempo en aquellos casos en los que un *consenso sobre valores* respecto de los “adecuados límites de la acción estatal y los derechos de los ciudadanos” permite a los ciudadanos *reaccionar en forma conjunta* [el énfasis es mío].<sup>3</sup> La conclusión es sorprendente, pues todo el problema acerca de cómo hacer para que el imperio de la ley impere, se inició con el reconocimiento de los problemas que enfrentan los ciudadanos para actuar en forma coordinada y para alcanzar consenso sobre valores. De hecho, si el accionar conjunto y el consenso sobre valores fuese posible, no habría problema para lograr que el imperio de la ley impere.

En las siguientes páginas consideraré si estas dos condiciones señaladas por Weingast son necesarias para garantizar que el imperio de la ley se convierta en una institución autoimpuesta y sustentable. Es decir:

- Si es necesario que los ciudadanos actúen en forma coordinada y conjunta, y:
- Si es necesario que alcancen un consenso sobre valores.

<sup>3</sup> Por ejemplo, Weingast (1997, p. 251) dice: “en ausencia de un consenso acerca de los límites del Estado, una coalición entre el gobernante y un grupo de ciudadanos se vuelve estable una vez formada. Por lo tanto, el equilibrio más natural del juego es un fracaso de la coordinación: es improbable que los ciudadanos logren coordinar de manera totalmente descentralizada. Típicamente, circunstancias diferentes implican que no existe una solución focal natural para su problema”.

## III

La literatura nos ha informado acerca de las múltiples razones que interfieren en el éxito a largo plazo de los esfuerzos de coordinación que los súbditos intentan, con la finalidad de castigar a los gobernantes que transgreden la ley. Los desafíos para organizar una acción colectiva efectiva de los gobernados son grandes y constantes; sin embargo, la evidencia empírica muestra que el imperio de la ley ha logrado establecerse y sostenerse en diversos escenarios. ¿Qué factores explican su ocurrencia? ¿Será, acaso, que en raras ocasiones los ciudadanos consiguen coordinar sus acciones? ¿O existen otros caminos para conseguir que imperio de la ley impere?

En este artículo voy a argumentar que la acción coordinada de los súbditos descentralizados no es una condición necesaria para disuadir o castigar a los gobernantes que transgreden la ley. Sostendré, en cambio, que los costos por la transgresión pueden imponerse, precisamente, porque los súbditos también actúan de manera descentralizada. El accionar descoordinado crea incertidumbre respecto de cómo, quién y cuándo se impondrán los costos, y reduce las probabilidades de que se formen alianzas o colusiones defensivas. Si el mecanismo de imposición de costos es descoordinado, se vuelve más difícil para el soberano saber si los gobernados formarán o no coaliciones alternativas para enfrentar sus intentos de colusión. Si los costos se imponen de forma descoordinada y caótica, los gobernantes enfrentan mayores dificultades para prever no sólo con quién deben aliarse y cómo evitar los posibles costos sino también mayores dificultades para prever cómo “sobrevivir a la rendición de cuentas” (Maravall, 1997). Ambas situaciones hacen que la transgresión del soberano se vuelva más costosa al imperio de la ley.

Este argumento ayuda a entender el sentido de esa intuición básica que ha atravesado el pensamiento de los teóricos sociales desde Tocqueville hasta Putnam, quienes han enfatizado la importancia de una sociedad civil autónoma para garantizar el reinado del imperio de la ley. Cabe señalar que no estoy afirmando —como lo han hecho otros— que una sociedad civil autónoma es importante porque los ciudadanos comparten valores que sustentan los be-

neficios del autocontrol. Estoy argumentando, en cambio, que una sociedad civil autónoma es importante porque implica la existencia de múltiples ojos externos interesados en el cumplimiento de la ley y en la denuncia de su transgresión. La existencia de múltiples y descoordinados ojos externos aumenta el número de “denunciantes” interesados en el cumplimiento de la ley y el número de súbditos interesados en imponer costos a los transgresores. Esta multiplicidad aumenta el número de alianzas y de dificultades que los gobernantes deben neutralizar anticipadamente si optan por transgredir la ley. La amenaza que implican las acciones descentralizadas eleva los costos que el soberano necesita para negociar y compensar por la aceptación de sus transgresiones. En este contexto, el gobernante, al obedecer la ley le resulta la conducta más conveniente. La falta de coordinación de las acciones de los gobernados impide que el soberano cuente con información perfecta acerca de lo que sus múltiples controladores pueden hacer. Por lo tanto, la capacidad del gobernante para anticipar quiénes serán los posibles denunciantes y con quién necesita coludir se vuelve más costosa y difícil. Matsuyama, citado por Weingast (1997, p. 251) sostiene que: “la amplitud de las diferencias de los ciudadanos hace difícil para la autoridad central descubrir la manera adecuada de coordinar”. En otras palabras, dado que los gobernados actúan de manera descoordinada y descentralizada, el gobernante no puede diseñar ni implementar la alianza defensiva que podría permitirle transgredir la ley eficientemente. Por tanto, si pueden imponerse costos aun cuando los súbditos actúan en forma descoordinada y descentralizada, la importancia de la acción concertada como una condición necesaria para que el imperio de la ley impere, se ve disminuida.

Estas afirmaciones plantean varios interrogantes. Primero, debemos considerar si las acciones descoordinadas y descentralizadas pueden efectivamente imponer costos. He afirmado que los actores pueden ser eficientes para controlar las acciones del soberano aun cuando actúen de manera descoordinada. Esta afirmación parece contradecir el argumento que sostiene que la organización de acciones descoordinadas es el arma que tienen los débiles para hacer frente a los poderosos. Sin embargo, actuar descoordinadamente no implica que los ciu-

dadanos sean un agregado desarticulado de individuos. Es muy probable que sean miembros de alguna asociación y que tengan cierto grado de organización. Esto no implica que las mencionadas asociaciones actuarán como una coalición homogénea y única, ni que compartirán valores o una orientación ideológica común. El único requisito es que actúen como portadores de intereses o de derechos que deben ser defendidos. Estas condiciones —portadores de interés y demandantes de derechos— pueden posibilitar la activación de demandas y de acciones si los mencionados actores perciben una transgresión al imperio de la ley. Por lo tanto, aun si aceptamos que “la diversidad natural de la gente obstaculiza la coordinación” (Weingast, 1997, p. 251) no necesariamente la diversidad impedirá el control o los intentos de imponer costos. De hecho, en los argumentos madisonianos y pluralistas, la posibilidad del control descansa en la existencia de esta diversidad descentralizada. Desde esta versión revisada de dichos argumentos pluralistas, la descentralización y descoordinación de las acciones de los súbditos permite un control fragmentado *piecemeal approach* de las transgresiones al imperio de la ley. Parafraseando a McCubbins, podríamos decir que el control que permite la descentralización es similar al que producen las “alarmas de incendio” (McCubbins y Schwartz, 1984). Asimismo, es de esperar que, dada la diversidad y multiplicidad de intereses que enfrenta el gobernante, la mayoría de las transgresiones encontrarán a algún actor dispuesto o con intereses en imponer costos.

Cabe hacer, al menos, dos salvedades respecto de las acciones de los actores de la sociedad civil. En primer lugar, como bien señaló uno de los revisores anónimos de este artículo, los grupos y las asociaciones de la sociedad civil también pueden actuar de manera violenta y poco civilizada. Entre sus metas pueden estar presentes no sólo la imposición de límites a los actos gubernamentales, sino también la sustitución de un gobernante por vías violentas. Por tanto, si bien las múltiples acciones descoordinadas de los actores de la sociedad civil pueden facilitar el sostenimiento del imperio de la ley, las mismas no garantizan su éxito. En consecuencia, debemos considerar que otra condición necesaria para que el imperio de la ley impere es que las múltiples y descoordinadas acciones de los súbditos deben encender “alarmas de incendio” y “denunciar”, no sólo las transgresiones de los gobernantes, sino también

las de los actores de la sociedad. En segundo lugar, debe tenerse en cuenta que reconocer los beneficios que derivan del carácter descentralizado de las acciones de los súbditos no implica desconocer que los mismos igual tendrán que resolver cómo organizarse colectivamente para llevar adelante sus acciones. No podrán evitar las dificultades que implica el siguiente problema: ¿cuál es la organización colectiva que les permite dotar de fuerza, extensión y eficiencia a sus demandas, sin renunciar, en el proceso, a la intensidad y diversidad de los asuntos que pretenden controlar?

Consideremos, a continuación una segunda cuestión: ¿Qué tipo de costos pueden imponer los actores descentralizados sobre los gobernantes? La literatura reciente sobre la rendición de cuentas y responsabilización política (*accountability*) ha explorado diferentes mecanismos por medio de los cuales los ciudadanos pueden imponer costos a los gobernantes. Los mecanismos que se destacan son dos: el sistema de pesos y contrapesos, que realiza un control horizontal de las acciones del gobierno, y las elecciones, que permiten un control vertical de las acciones de los gobernantes. En teoría, mientras que los mecanismos horizontales controlan y supervisan la legalidad de las acciones de los funcionarios públicos y de las agencias gubernamentales,<sup>4</sup> los mecanismos electorales verticales permiten a los ciudadanos controlar las acciones de sus representantes y la orientación de sus políticas. En ambos casos, se supone que los agentes controlados actuarán legalmente o de acuerdo con las preferencias del electorado porque quieren evitar la imposición de posibles costos.<sup>5</sup> Cumplen con la ley porque prevén los costos que se les podrían imponer y quieren evitarlos. En el caso de los mecanismos horizontales, los costos a evi-

<sup>4</sup> Para O'Donnell (1999, p. 38) la *accountability horizontal* implica: "la existencia de agencias del Estado que tienen poderes y facultades legales y que están dispuestas y son capaces de emprender acciones que van desde la supervisión de rutina hasta las sanciones criminales o las acusaciones a altos funcionarios, por acciones u omisiones que puedan ser calificadas de ilegales".

<sup>5</sup> El propósito de los mecanismos electorales es premiar o castigar la orientación de las políticas de los representantes, y no la legalidad de sus decisiones. Sin embargo, al hacerlo el electorado tiene la posibilidad de castigar o recompensar los procedimientos mediante los cuales se tomaron esas decisiones en materia de políticas públicas. Por lo tanto, aunque los mecanismos electorales no pueden castigar explícitamente las transgresiones al imperio de la ley, de todos modos pueden dar fuertes señales en este sentido. Aunque los votantes no tengan facultades jurídicas para castigar los actos específicos mediante el voto, al votar pueden elegir entre recompensar o castigar a los representantes que violan la ley.

tar van desde sanciones penales hasta juicios políticos a altos funcionarios. En el caso de los mecanismos verticales, el costo a evitar es perder elecciones, lo cual resulta en el desplazamiento de los gobernantes de sus posiciones de poder. Sin embargo, la literatura ha mencionado que ambos mecanismos —horizontal y vertical— enfrentan ciertas dificultades que ponen en duda su efectividad (O'Donnell, 1993, 1994, 1995, 1999; Shifter, 1997; Przeworski, Stokes y Manin, 1999; Zakaria, 1997).

¿Qué dificultades enfrentan los mecanismos horizontales de control? O'Donnell sostiene que las poliarquías latinoamericanas, donde el principio de mayoría es considerado el elemento definitorio de los mismos, presentan un notorio déficit en el ejercicio del *accountability horizontal*. En la medida en que los mecanismos horizontales implican restricciones a las decisiones de la mayoría, dichos mecanismos son vistos como obstáculos que deben evitarse o ignorarse a fin de garantizar el imperio de la voluntad mayoritaria. El resultado de esta tensión es la erosión de los mecanismos de pesos y contrapesos entre los poderes, un rasgo central al funcionamiento del *accountability horizontal*. Cuando estos mecanismos son erosionados las posibilidades de imponer costos sobre los gobernantes disminuyen. En el argumento de O'Donnell, la efectividad de los mecanismos horizontales depende del equilibrio existente en cada sistema político entre los valores democráticos y los liberales. Shugart, Moreno y Crisp (2000) sostienen que dado que el *accountability horizontal* descansa en el "principio de ambiciones contrapuestas", si los diferentes intereses y opiniones no son representados "correctamente" en las agencias horizontales, la *accountability horizontal* no puede existir. Por lo tanto, en su opinión los déficit de los controles horizontales dependen de las características del diseño institucional que traduce la relación vertical entre los votantes y los legisladores. Weingast (1997) por su parte, muestra otra dificultad que puede poner en peligro el éxito de los controles horizontales. Si el gobernante es capaz de coludir con actores específicos ubicados en agencias horizontales, esto puede resultar en la no activación de las mismas, lo cual, a su vez, produciría la falta de control de las transgresiones del gobernante. Además de esas dificultades, es posible observar que aun en aquellos casos en que existen mecanismos horizontales de control adecuados, su activación puede resultar difícil si los

partidos de oposición no alcanzan las mayorías electorales necesarias para utilizarlos. ¿Es este último caso un ejemplo de las colusiones descritas por Weingast? Si bien las instituciones contramayoritarias, como la Corte, pueden activar algunos mecanismos horizontales, otras, como los controles parlamentarios, dependen para su activación de la distribución de las preferencias electorales en escaños parlamentarios. En aquellos casos en los que mecanismos horizontales legislativos no pueden ser activados, cómo decidir si estamos en presencia del fracaso de los mecanismos horizontales o del éxito de los verticales.<sup>6</sup>

¿Cómo controlan los mecanismos verticales las decisiones de los gobernantes y qué dificultades presentan este tipo de mecanismos? En un trabajo reciente, Przeworski, Stokes y Manin (1999) destacaron algunas debilidades estructurales que afectan a los mecanismos verticales de control. Desde su perspectiva, las instituciones electorales enfrentan limitaciones intrínsecas que les impiden constituirse en mecanismos adecuados para lograr que los representantes se responsabilicen por sus actos. Básicamente, sostienen que las elecciones son un instrumento de rendición de cuentas ineficaz, porque nunca podemos saber si los votantes están implementando controles prospectivos o retrospectivos. Si es ese el caso, entonces los votantes pierden su capacidad

<sup>6</sup> Consideremos el siguiente ejemplo tomado del caso argentino. La Constitución de 1994 creó una institución nueva: el Consejo de la Magistratura. El artículo 114 establecía que sus funciones incluían la selección de jueces de tribunales inferiores, la administración de los recursos de la rama judicial, y la aplicación de sanciones disciplinarias a jueces de tribunales inferiores. Además, la Constitución establecía que una ley, que debía ser aprobada por mayoría absoluta de los miembros de cada cámara, decidiría la composición del Consejo. De acuerdo con la Constitución, debía procurarse que su composición tuviera una representación balanceada de los diferentes actores (miembros de los distintos organismos de representación —Ejecutivo y Legislativo—, jueces, abogados y académicos). Como puede esperarse, la definición de cómo iba a componerse el Consejo condujo a largas y laboriosas negociaciones. El partido gobernante quería garantizar la presencia de más representantes políticos que jueces en el Consejo. La oposición quería reforzar la presencia de académicos y abogados. Puesto que el partido en el gobierno tenía mayoría absoluta de votos en ambas cámaras, contaba con más recursos institucionales para implementar su proyecto. ¿Cómo vamos a evaluar este caso? Por un lado, es cierto que la propuesta que favorecía el partido oficial reducía las capacidades de control horizontal del organismo que iba a establecerse. Por otro lado, debe recordarse que estas capacidades son difíciles de reforzar porque la oposición no era capaz de atraer un apoyo electoral importante. ¿Es este el caso de una alianza entre el gobernante y ciertos sectores del electorado? ¿O un caso que muestra el éxito de los mecanismos horizontales para orientar las preferencias en materia de políticas públicas? La ley fue finalmente aprobada en diciembre de 1997. En ese momento, la mayoría de analistas políticos mencionaron que la derrota del partido oficial en las elecciones de octubre fue fundamental para superar el estancamiento que había bloqueado las negociaciones hasta entonces. (*Clarín* y *La Nación*, 10 de diciembre de 1997.)

para inducir a los gobiernos a actuar responsablemente. Diferentes factores impiden que el voto se convierta en un mecanismo eficiente de control. En primer lugar, las elecciones son la única oportunidad que tienen los votantes para castigar o recompensar las diversas y múltiples decisiones gubernamentales. Los representantes, por su parte, saben que los votantes no tienen instrumentos adecuados para controlar en forma exhaustiva cada una de sus decisiones. En otras palabras, los representantes saben que la mayor parte de sus decisiones no podrán ser controladas. La segunda dificultad está relacionada con el hecho de que votar es una acción estratégica descentralizada (Przeworski, 1991). Los representantes saben que algunos ciudadanos usarán su voto para castigar sus conductas pasadas y que otros lo usarán para favorecer políticas futuras. Dado que los ciudadanos tienen dificultades para coordinar la orientación de sus votos, el poder del voto como mecanismo de control termina debilitado.

En suma, mientras Przeworski, Manin y Stokes (1999, p. 50), concluyen que: “el control de los ciudadanos sobre los políticos es, cuando mucho, muy imperfecto” los estudiosos de los mecanismos horizontales infieren algo similar respecto de estos últimos. Sin embargo, el reconocimiento de estas dificultades no implica afirmar que estos mecanismos sean inútiles. Dicho reconocimiento muestra, por un lado, que los mecanismos horizontales y verticales son insuficientes para castigar y controlar todas las transgresiones de los gobernantes. Pero, por el otro, incita a interrogarse acerca de los otros mecanismos de imposición de costos que pueden estar operando en aquellas situaciones en donde el imperio de la ley impera.

En un trabajo reciente, escrito junto con Enrique Peruzzotti, analizamos mecanismos alternativos para la imposición de costos y supervisión de las conductas de las autoridades políticas. Llamamos *accountability social* a este tipo de control (Smulovitz y Peruzzotti, 2000), el cual involucra acciones llevadas a cabo por actores con diferentes grados de organización que se reconocen a sí mismos como legítimos peticionarios de derechos. Una amplia gama de asociaciones, movimientos ciudadanos y medios de comunicación pueden iniciar estas acciones con el objeto de exponer actos irregulares o ilícitos de las

autoridades gubernamentales; incluir temas nuevos en la agenda pública o influir o revertir decisiones de política pública. Los mecanismos sociales de *accountability* utilizan tanto herramientas institucionales como no institucionales. El uso de herramientas institucionales implica la activación de reclamos legales en agencias de supervisión o la participación en arenas institucionales a fin de monitorear políticas. El segundo escenario incluye movilizaciones sociales y denuncias en los medios de comunicación. La *accountability social* es un mecanismo de control vertical, no electoral, de las autoridades políticas, que aumenta el número de actores involucrados en el ejercicio de control. En contraste con los mecanismos electorales, los mecanismos sociales de control pueden ejercitarse entre elecciones y no dependen de calendarios fijos. Se activan “por demanda” y están siendo usados para supervisar los procedimientos seguidos por políticos y funcionarios públicos que hacen política, así como para controlar temas específicos y la licitud de la conducta de los funcionarios.

A diferencia de los mecanismos horizontales, los mecanismos sociales llevan adelante funciones de monitoreo sin necesidad de contar con mayorías especiales o con atribuciones constitucionales específicas para el control. Esto les permite hacer visibles y expresar demandas de actores que pueden ser ignoradas en la arena representativa. Sabemos que la arena representativa impone ciertas restricciones que limitan qué intereses y quienes pueden ser representados. Si determinados actores son incapaces de conseguir un amplio y extenso apoyo, sus demandas son excluidas y sus oportunidades de activar mecanismos horizontales o de tener un impacto sobre los mecanismos verticales son bajas. Los mecanismos sociales permiten evitar algunas de estas dificultades porque su activación depende de un principio diferente. Los actores no necesitan mostrar un apoyo amplio y extenso, la legitimidad de su presencia antes que la extensión del reclamo es su fundamento de legitimidad. Por lo tanto, los mecanismos sociales permiten a los actores, que de otra manera no podrían o serían excluidos de la arena representativa, llamar la atención del público mediante instrumentos alternativos. Cuando los actores excluidos de la arena representativa son capaces de hacer suficiente “ruido” y de colocar temas en

la agenda, los mecanismos sociales pueden obligar a los horizontales a considerar temas que los requisitos mayoritarios podrían haber convertido en “no eventos”. Esta afirmación merece dos comentarios.

- *Primero*, algunos mecanismos horizontales, como por ejemplo algunas decisiones parlamentarias, también imponen costos al gobernante de una manera descentralizada. Sin embargo, y dado que la activación de los controles parlamentarios horizontales está limitada por las restricciones impuestas por la lógica de representación, su capacidad para actuar de manera descentralizada y autónoma está acotada y limitada por los requisitos de mayoría que gobiernan dicho campo.
- *Segundo*, y puesto que los mecanismos sociales no necesitan legitimarse en principios representativos, su ejercicio puede tener consecuencias sociales ambiguas sobre la equidad de la representación resultante. Por consiguiente, debe prestarse atención a la potencial tensión que resulta del conflicto entre principios mayoritarios y contramayoritarios en tanto las preferencias de una minoría intensa y persistente pueden terminar “sobre-representadas”.

Los mecanismos de *accountability social* también difieren de los horizontales y electorales (verticales) porque las sanciones que ocasionan no son —en la mayoría de los casos— imperativas y formales, sino simbólicas. Por esta razón, algunos autores sostienen que los mecanismos sociales de control son meramente decorativos, y no verdaderos controles del poder (Schedler, 1999). Aun cuando la mayoría de los mecanismos sociales no tienen capacidad para aplicar sanciones en forma imperativa, y descansan en mecanismos de imposición de castigos “blandos” como la desaprobación pública, sus efectos de control no pueden ser desestimados. La revelación pública de irregularidades o actos ilícitos provoca una sanción social que puede resultar en la destrucción de un recurso fundamental de los funcionarios públicos: su capital simbólico o reputación pública (Thompson, 1997). La experiencia muestra que los escándalos no sólo han obligado a los funcionarios a abandonar sus puestos, sino que

también han provocado dramáticos finales a sus carreras políticas. Por lo tanto, en un contexto en donde el que obtiene el mayor número de votos gana, los gobernantes tienen un incentivo para acatar la ley, porque dicha conducta puede evitarles tener que afrontar costos reputacionales que los actores descentralizados podrían imponerles. Esto, a su vez, destaca que la manera en que se imponen y producen estos costos reputacionales es una cuestión que merece investigación adicional.

Sin embargo, es importante advertir que la imposición imperativa de sanciones tampoco está completamente ausente. Los mecanismos sociales de control tienen una relación indirecta con la instrumentación de sanciones legales. A pesar de que los actores que ejercen controles sociales no están autorizados para imponer castigos legales, muchas de sus acciones desencadenan procedimientos en los tribunales, en el parlamento o en agencias de supervisión que eventualmente producen sanciones legales.<sup>7</sup> En este sentido, puede afirmarse que a pesar de que los costos impuestos a través de los mecanismos sociales no son obligatorios, los mismos pueden convertirse en la condición que posibilita la imposición de castigos legales y obligatorios. De hecho, este razonamiento muestra que las sanciones podrán ser impuestas si los diferentes mecanismos de control interactúan; por lo que es necesario que las denuncias descentralizadas de prácticas ilegales impongan costos reputacionales que activen a los mecanismos verticales y horizontales los cuales pueden, en una segunda ronda, imponer sanciones obligatorias.

Algunos ejemplos de la experiencia reciente de América Latina pueden ilustrar la forma en que los mecanismos descentralizados imponen costos y controlan las acciones del gobernante.<sup>8</sup> A pesar de que el acatamiento de la ley por

<sup>7</sup> Si bien muchas agencias de supervisión (oficinas de control de cuentas, fiscalías, etc.) pueden considerarse como parte del sistema de rendición de cuentas horizontal, debe tenerse presente que algunas, como las oficinas del *ombudsman*, también funcionan como verticales, puesto que son activadas por las exigencias específicas de los ciudadanos. Otro acontecimiento reciente que debe considerarse es la activación por parte de las ONG o movimientos sociales de los mecanismos de supervisión de las agencias internacionales. Por ejemplo, algunas ONG como CELS y CORREPI en Argentina han registrado quejas acerca del abuso policial ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Estos casos involucran no sólo demandas de justicia, sino también demandas de "debido proceso".

<sup>8</sup> Una ilustración más amplia del funcionamiento de estos mecanismos en seis países latinoamericanos puede encontrarse en Smulovitz y Peruzzotti (1999).

parte de los gobernantes es aún una asignatura pendiente en muchos de estos países, la imposición de costos a través de mecanismos descentralizados está comenzando a limitar las transgresiones de los mismos en ciertas áreas de la política pública. En Brasil, por ejemplo, instituciones legales recientemente modificadas, como el Ministerio Público, están permitiendo a ciudadanos y actores colectivos exigir y demandar protección de sus derechos fundamentales. Si bien se registran grandes variaciones entre los estados, en los últimos cinco años las denuncias por irregularidades administrativas iniciadas por el Ministerio Público produjeron el procesamiento de 195 alcaldes en todo el país.<sup>9</sup> En algunos casos, esas acciones fueron activadas endógenamente por la Oficina del Ministerio Público, mientras que en otros las acusaciones fueron iniciadas por actores individuales o colectivos. Según el periódico *O Estado de São Paulo*, el trabajo realizado por la oficina del Ministerio Público "es sin lugar a dudas responsable de un nuevo y esperanzado sentimiento acerca del fin de la impunidad pública".<sup>10</sup>

Los actos del soberano también están siendo controlados mediante mecanismos "blandos", como la movilización de las organizaciones de la sociedad civil y las denuncias en los medios de comunicación. Las organizaciones de la sociedad civil se han movilizado para exigir información sobre el patrimonio de los funcionarios públicos, para denunciar fraudes electorales, violaciones a los derechos ambientales y abusos policiales. Varias ONG, como el Nucleo de Estudos da Violencia y Viva Rio de Brasil, CELS (Centro de Estudios Legales y Sociales) y CORREPI (Coordinadora contra la Represión Policial e Institucional) en Argentina o Alianza Cívica en México han conseguido colocar a estos temas en la agenda pública y se han convertido, en el proceso, en voces creíbles y autorizadas para controlar el desempeño de las acciones de los gobernantes. Recientes reformas en políticas públicas, como el lanzamiento de programas de reforma de políticas o la aceptación de la presencia de observadores electorales, muestran que los funcionarios estatales están reconociendo los costos de ignorar las denuncias hechas por estas organizaciones.

<sup>9</sup> Véase, 6 de octubre de 1999. Véase también Cavalcanti y Sadek (2000).

<sup>10</sup> *O Estado de São Paulo*, 21 de febrero de 2000, citado en Cavalcanti, *op. cit.*, p. 15.

Los medios de comunicación también están desempeñando un papel fundamental. Existen casos de periodistas que han expuesto irregularidades en las que están implicados funcionarios públicos de alto nivel, y que han realizado investigaciones denunciando a gobernantes por transgredir el imperio de la ley, así como intentos de colusión con actores sociales o políticos. Algunas de estas denuncias han dado lugar a procesamientos y condenas, mientras que otras no provocaron acciones legales. En Argentina, por ejemplo, diferentes periódicos y programas de TV han hecho denuncias que implicaron a funcionarios públicos de alto nivel y que luego derivaron en la renuncia de los mismos así como en la iniciación de acciones legales.<sup>11</sup> Casos parecidos, en donde las denuncias de los medios de comunicación han llevado a procesos legales o a la destitución de funcionarios públicos, han sucedido en Brasil; donde en 1992 las denuncias de la prensa dieron inicio a los procesos que condujeron a la acusación contra Fernando Collor de Melo; y en Venezuela, en donde en 1993 las denuncias de la prensa provocaron la destitución de Carlos Andrés Pérez. En Perú, el semanario *Sí* publicó una historia conocida como el caso de "La Cantuta", que dio lugar a la investigación de la masacre de un grupo de universitarios por parte de escuadrones militares.<sup>12</sup> Si bien, con la excepción de las medidas legales, los mecanismos sociales no pueden imponer sanciones obligatorias, estos ejemplos muestran que los mismos también pueden tener "consecuencias materiales". Actores sociales descentralizados con diferentes intereses y metas han activado procedimientos horizontales y han impuesto costos reputacionales y electorales. En la medida en que las acciones de los actores descentralizados elevan los costos que enfrenta el gobernante que transgrede la ley o que intenta coludir con actores particulares, los beneficios de obedecer al imperio de la ley comienzan a aumentar.

<sup>11</sup> Entre los escándalos en los que se han visto implicados funcionarios públicos que inundaron los medios de comunicación argentinos en los últimos años se encuentran: "Yomagate", "Swiftgate", "IBM-Beo Nación", "Caso Carrasco", etc. La mayoría de estos casos condujo a la apertura de un proceso judicial, algunos de los cuales están en curso, mientras que otros llevaron a acusaciones y unos a absoluciones. Otros más, como el "Caso Carrasco", también condujeron a reformas en materia de políticas públicas (la eliminación del servicio militar obligatorio). Véase también Camps y Pazos (1999).

<sup>12</sup> Véanse Smulovitz y Peruzzotti (1999) y Waisbord (1996).

Como muestran los ejemplos anteriores, el ejercicio de la *accountability social* también enfrenta ciertos límites y problemas que es necesario abordar. Ya hemos mencionado, que la intensidad de la voz y no su extensión es fundamental para el éxito de los controles sociales. Este rasgo revela algunas de las restricciones que encuentra este tipo de control. En primer lugar, muestra que es probable que el control de las transgresiones de los gobernantes se centre en aquellas cuestiones que interesan principalmente a grupos intensos, aunque no necesariamente mayoritarios. Si los controles basados en mecanismos sociales tienden a concentrarse en las transgresiones que afectan a los intereses de actores intensos y organizados, el problema de cómo lograr que actores menos organizados e intensos consigan imponer costos sigue sin resolverse. En segundo lugar, muestra que es probable que las acciones de los gobernantes que afectan a intereses particulares serán más eficaces que aquellas que afecten a bienes o intereses públicos. Ambos señalamientos ponen de manifiesto que la imposición de costos a través de mecanismos descentralizados tiene un sesgo que resulta en el descuido de ciertos intereses, actores y temas. A pesar de estas limitaciones, las acciones descentralizadas producen costos, lo cual posibilita que los gobernantes consideren que acatar el imperio de la ley puede ser una conducta conveniente.

La otra condición que es necesario revisar es aquella que sostiene que para que el imperio de la ley impere, los ciudadanos necesitan compartir un consenso sobre ciertos valores. Almond y Verba, por ejemplo, afirman que para que la democracia sea estable, se requiere una "cultura cívica" particular que incluya, entre otros valores, un consenso sobre la necesidad de "ponerle límites a la política" (Almond y Verba, 1963, p. 490).<sup>13</sup> Consideran, entre otras cosas, que dichos valores producen confianza social, la que a su vez permite el adecuado funcionamiento del sistema democrático. Sostienen que "los constitucionalistas diseñaron estructuras políticas formales que tratan de obligar un comportamiento confiable, pero que sin confianza dichas instituciones no significan nada. La confianza social facilita la cooperación política entre los

<sup>13</sup> El razonamiento de Almond y Verba respecto a la conexión entre cultura y democracia es más complejo de lo que suele reconocerse. Establecen relaciones múltiples y a menudo contradictorias entre los valores y las conductas de los ciudadanos.

ciudadanos de esas naciones, sin ella la política democrática es imposible” (Almond y Verba, 1963, p. 490). Weingast, por otro lado, considera que para que el imperio de la ley impere, los ciudadanos deben compartir un *consenso sobre valores* respecto de “los límites *adecuados* de la acción del Estado y de los derechos de los ciudadanos”. Asimismo agrega que esos valores deben conducir a “un *consenso para reaccionar* en contra de los políticos en posesión de cargos que mañana pueden intentar manipular elecciones” (Weingast, 1997, p. 255; el subrayado es mío). No consideraré aquí si los valores y la cultura determinan la existencia del imperio de la ley o la estabilidad de la democracia. Consideraré, en cambio, si las supuestas consecuencias positivas del consenso sobre valores puede garantizar el carácter autoimpuesto del imperio de la ley.

Algunos autores han argumentado que experiencias pasadas dolorosas pueden producir ciertos valores. Sostienen que luego de experimentar y sufrir los males asociados con la inexistencia del imperio de la ley, los actores comienzan a valorar las virtudes del autocontrol en el respeto de las reglas.<sup>14</sup> Si bien no puede desconocerse la importancia que tienen los factores culturales en la manera en que los actores se relacionan con el imperio de la ley, la inclusión de esta dimensión no alcanza a contestar: por qué impera el imperio de la ley.

En primer lugar, no existen garantías de que las distintas partes compartirán esos valores; por lo tanto, siempre puede haber un candidato con quien el soberano puede coludir para apoyar futuras violaciones al imperio de la ley. Sin embargo, aun en aquellos casos en los que los actores comparten valores e incluso en aquellos otros en los cuales existe un amplio consenso acerca de las virtudes que implica sostener el imperio de la ley, los actores saben que no hay garantías de que todos los otros actuarán en consecuencia. Los actores saben que los valores no necesariamente se traducen en conductas. Por lo tanto, aun

<sup>14</sup> Rustow y Elster mencionan este proceso de adaptación. El primero, por ejemplo, señala cómo ciertos valores no preferidos, como el autocontrol implicado por los arreglos democráticos, pueden volverse aceptables luego de que el uso de la fuerza se vuelve muy costoso (Rustow, 1970). Elster analiza cómo algunas metas inalcanzables pueden convertirse en “uvas amargas”, convirtiendo valores y metas, que antes eran rechazadas, en opciones preferidas (Elster, 1999). En ambos casos, una opción inicialmente menos preferida termina siendo genuinamente favorecida, un proceso que puede conducir al consenso acerca de los valores y las virtudes del autocontrol.

si los actores comparten valores acerca de las virtudes que supone la obediencia al imperio de la ley, esto no evitará que desconfíen acerca de cuáles serán las conductas de los otros. En consecuencia, el consenso sobre los valores puede ser una ayuda, pero no es una garantía.

Argumentaré entonces, que el consenso sobre valores no es una condición necesaria para que estos actores descentralizados puedan imponer costos. Sostendré, además, que si los valores tienen algún impacto en el acatamiento del imperio de la ley, es conveniente y necesario que exista algún grado de *disenso* sobre valores entre los ciudadanos. Es más, es posible que si la consecuencia de compartir valores sea el aumento de la confianza social respecto de las acciones que los otros pueden intentar, el riesgo de que ocurran transgresiones al imperio de la ley aumenta. Debe recordarse que el problema principal del imperio de la ley no es su establecimiento fundacional, sino su sostenimiento a largo plazo. Como mencionamos en la sección previa, este sostenimiento depende del control permanente y la supervisión de las acciones de los gobernantes y de los gobernados. Por lo tanto, podemos especular que la confianza social que surge de compartir valores debilita la capacidad y disposición de los ciudadanos para supervisar y controlar los actos de los gobernantes a la vez que aumenta las probabilidades de que tengan lugar acciones oportunistas por parte de alguno de ellos.<sup>15</sup> Las “denuncias” descentralizadas, que multiplican las oportunidades y fuentes de control, dependen para su existencia de la presencia de actores que desconfían unos de otros. A fin de que el control de los actos gubernamentales pueda tener lugar, es necesario la presencia de un cierto nivel de desconfianza respecto de las acciones de los otros súbditos y de los gobernantes por igual. Por lo tanto, el consenso sobre valores, incluso si pudiera ser logrado, no parece ser una condición suficiente para conseguir que el imperio de la ley impere, en tanto la confianza social —su resultado esperado— no garantiza la supervivencia a largo plazo del imperio de la ley. En oposición a las recientes defensas acerca de las virtudes de la confianza social, puede decirse que a menos que la desconfianza también sea parte de

<sup>15</sup> De hecho, como ha señalado Russell Hardin: “Confiar en aquellos que no son de confiar puede ser desastroso” (Hardin, 1998).

la solución, el control de la legalidad de los actos de los gobernantes no podrá tener lugar. Es cierto que aún podemos preguntarnos cuánta desconfianza puede soportar un régimen; sin embargo, esto no implica que la confianza social que surge de compartir valores sea la solución que permitirá el imperio de la ley.<sup>16</sup>

Consideremos a continuación un segundo aspecto de este problema. En el argumento de Weingast, a fin de hacer cumplir el imperio de la ley, además de consenso sobre valores respecto a “los límites adecuados de la acción estatal y de los derechos de los ciudadanos”, es necesario que los ciudadanos también muestren un consenso para reaccionar frente a las transgresiones de los gobernantes. Como fuera señalado por Przeworski (1998), para Weingast las tareas que se requieren para lograr que el imperio de la ley impere son dos: coordinación de valores y coordinación de acciones. Sin lugar a dudas, esto aumenta la dificultad que los ciudadanos enfrentan para lograr establecer el imperio de la ley. Dado que aún en el caso de que un consenso ciudadano de valores fuese una meta alcanzable, esto no necesariamente derivaría en una reacción ciudadana concertada. En este artículo he argumentado por qué ni la coordinación en la reacción, ni el consenso de valores son condiciones necesarias para proteger el imperio de la ley. En ciertas condiciones, tanto la desconfianza como las acciones descoordinadas pueden lograr el mismo objetivo, permitiendo a los gobernados evitar las dificultades que implica articular y organizar una acción concertada.

¿Cuáles son algunas de las ventajas y problemas que confrontan estos mecanismos descentralizados para imponer costos? La mayor parte de las relaciones sociales y políticas son gobernadas por reglas respaldadas por sanciones estatales. Por lo tanto, el número, los lugares y las oportunidades para que los

<sup>16</sup> Diferentes autores han considerado el tema de cuánta confianza o desconfianza puede tolerar una sociedad. En un párrafo citado por Almond y Verba, Berelson advierte acerca de los límites que el consenso sobre los valores puede implicar para el imperio de la ley. Él afirma: “Demasiado consenso atenuaría el accionar de una élite responsable. Sin embargo, si la división fuera muy lejos ‘... una sociedad democrática ... probablemente pondría en riesgo su existencia. Los temas de política cortarían tan profundamente, se sentirían tan vivamente y, en especial, se reforzarían tanto por parte de otras identificaciones sociales del electorado ...’ que amenazarían la democracia” (Almond y Verba, 1963, p. 491). Un eco de este razonamiento puede encontrarse también en el artículo de Hirschman, “Los conflictos sociales como pilares de la sociedad de mercado democrática”, *Agora*, 4, 1996. Véase también Levi (1996).

gobernantes transgredan la ley son enormes y también lo son las dificultades físicas y técnicas que deben resolver los ciudadanos para controlar las transgresiones de los gobernantes. De hecho, es poco probable que puedan controlar e imponer costos a cada transgresión. Si bien los mecanismos sociales no consiguen superar totalmente este problema, el tipo molecular de control que ejercen permite a los ciudadanos llegar y supervisar cuestiones que por lo general son poco visibles o difíciles de alcanzar por los otros mecanismos de control. En este caso, el control de las transgresiones no se delega a autoridades burocráticas o representativas, sino que es ejercido por un conjunto de ciudadanos y asociaciones a quienes les interesa particularmente monitorear las acciones de los gobernantes en esas áreas específicas. La descentralización del control no sólo fragmenta su ejercicio, sino que modifica la división del trabajo entre los encargados de controlar e imponer costos. El control de los gobernantes no es sólo una responsabilidad delegada de los representantes o funcionarios, sino también una tarea que se difunde entre un número indefinido de súbditos interesados. Dado que a los actores que intervienen les interesan los temas a ser controlados, su atención es más intensa. Dado que conocen más de los temas controlados, las capacidades sociales de control pueden usarse de manera más eficiente y las oportunidades de que los gobernantes lleven adelante planes exitosos para “sobrevivir a los controles” pueden disminuir. Además, la fragmentación del control permite la aparición y capacitación de los controladores. Finalmente, puesto que el ejercicio descentralizado del control expande el número de súbditos que pueden estar involucrados en esta tarea, también resulta en la expansión de las áreas y de los temas que pueden ser controlados.

Sin embargo, estos beneficios encuentran algunos problemas que ponen en peligro la efectividad de este tipo de control. Ya hemos mencionado que los actores que utilizan estos mecanismos de control no pueden evitar totalmente los problemas asociados con las dificultades para organizarse colectivamente. Consideremos, a continuación, otras tres dificultades: 1) los riesgos de una colusión fragmentada, 2) los riesgos derivados de los mayores requisitos de participación, y 3) los riesgos derivados de la naturaleza de los temas a controlar.

1. Hace años, Grant McConnell (1966, p. 6) señaló algunos de los problemas que enfrenta una estrategia basada en las acciones de las asociaciones de la sociedad civil. Puesto que se organizan a partir de una membresía voluntaria y relativamente homogénea con propósitos limitados y puesto que no tienen contrapesos a su poder, existen probabilidades de que sus acciones resulten en beneficios particulares para sus miembros a cambio de aquiescencia a las transgresiones a la ley por parte del soberano. En otras palabras, en lugar de convertirse en un instrumento para el ejercicio del control fragmentado, las mismas pueden transformarse en un instrumento de colusiones fragmentadas. Por lo tanto, la existencia de esas asociaciones descentralizadas para el ejercicio del control y para la imposición de costos no garantiza por sí sola el resultado deseado. No es la proliferación de organizaciones la que determina la efectividad del control, sino el tipo específico de vínculos que dichas organizaciones establecen con los gobernantes que controlan. De hecho, cuando estas asociaciones tratan de influir en la orientación de las políticas del Estado y se ven obligadas a confrontar y negociar con el mismo, corren el riesgo de ser cooptadas, lo cual puede resultar en la anulación de sus capacidades de control. En consecuencia, aun cuando la descentralización del control en las asociaciones de la sociedad civil puede ser de utilidad, ésta no es en sí misma una condición suficiente para garantizar su éxito en la tarea.
2. El funcionamiento de los mecanismos descentralizados implica altos niveles de participación por parte de los interesados en ejercer el control. Sin embargo, como ha sido ampliamente analizado en diferentes estudios empíricos sobre participación, esto presenta una serie de problemas. En general, la teoría democrática considera que la participación cívica es uno de sus pilares en tanto permite a los ciudadanos influir en la orientación de las políticas públicas, defender sus intereses y controlar los actos del gobierno. No obstante, diversos estudios empíricos han mostrado no sólo que la participación de los ciudadanos suele ser relativamente baja, sino también que la participación está correlacionada

con la estratificación social. Esto es, las personas con un estatus socioeconómico elevado —con altos niveles de educación, ingresos y trabajos de mayor estatus— tienden a ser más activas (Verba, Schlozman y Brady, 1995). Más allá de los factores que explican estos diferentes niveles de participación, el fenómeno tiene un impacto importante en el tipo de control que resulta de los mecanismos descentralizados. Para ser efectivo, este tipo de control requiere altos niveles de participación. Para ejercer el control, los ciudadanos, sea como individuos o como miembros de organizaciones, deben hacer uso de recursos escasos. Necesitan dedicar parte de su tiempo, deben usar parte de sus ingresos y requerirán de ciertos conocimientos y habilidades que les permita actuar eficazmente. Dado que los costos de oportunidad por participar en el ejercicio de control serán menores para los más ricos que para los más pobres, es de esperar que los primeros tenderán a usarlos hábilmente y frecuentemente que los segundos. Por lo tanto, debemos esperar que se produzcan grandes desigualdades en el acceso y el uso de estos mecanismos descentralizados. Desigualdades que, a su vez, afectarán la orientación y el contenido de los temas a ser controlados.

3. Finalmente, debe recordarse que la participación también está asociada con la intensidad de las preferencias de los participantes y con la naturaleza y características de los bienes en disputa. La colaboración suele ser mayor cuando los participantes tienen preferencias intensas y cuando los temas en juego tienen consecuencias privadas antes que públicas o colectivas. Puesto que la activación y efectividad de los controles sociales no dependen de la extensión de la demanda entre las personas que los exigen, sino de su capacidad para hacerse oír; puede esperarse que los individuos y asociaciones más vocales tendrán mayores posibilidades de ejercer controles que los grupos extendidos pero menos ruidosos. Además, puesto que el ruido que los grupos pueden hacer depende de su acceso al dinero y de sus capacidades de organización, puede esperarse que los temas que movilicen grupos intensos que se hacen oír tendrán una consideración preferencial independientemente de

la extensión o tamaño de los mismos. Asimismo, y dadas las dificultades que los ciudadanos descentralizados enfrentan al organizarse para obtener la provisión de bienes públicos, puede esperarse que el ejercicio de control a través de estos mecanismos descentralizados tenderá a focalizarse en aquellos temas que afectan a cuestiones privadas antes que públicas.

Esta breve revisión de las limitaciones que enfrentan los mecanismos descentralizados de control, muestra que ciertas áreas de la política pública y que ciertos actores no serán controlados eficazmente. Al mismo tiempo, estas limitaciones destacan las políticas y los actores donde es menos probable que las transgresiones queden sin castigo. Dadas estas restricciones, consideremos entonces, si los mecanismos descentralizados aún pueden imponer costos y lograr que el imperio de la ley se convierta en una institución autoimpuesta o que se sostiene a sí misma.

En primer lugar, debe señalarse que, a pesar de las limitaciones mencionadas, los mecanismos descentralizados son capaces de imponer costos en áreas y sobre actores que aún permanecen fuera del alcance y de la vista de otros mecanismos de control. En ese sentido, a pesar de no ser un mecanismo que impone costos en forma exhaustiva, sí permite establecer controles adicionales. Por esa razón, no pueden ser totalmente ignorados.

En segundo lugar, si bien es cierto que esas limitaciones advierten sobre áreas que no podrán ser controladas, y en donde las transgresiones podrán quedar impunes, también debe recordarse que los gobernantes no tienen información perfecta en relación con las áreas de política pública y que actores no serán alcanzados por esos controles descentralizados. Por lo tanto, si la efectiva capacidad de estos mecanismos para imponer controles se mantiene incierta, su capacidad virtual para ejercer el control puede seguir siendo alta. De hecho, nos encontraríamos en una situación similar a la que caracteriza la imposición de sanciones penales a los que comenten delitos. En esos casos, el efecto disuasorio también se basa en la incertidumbre que tienen los infractores respecto a quién efectivamente será castigado y cuál será el alcance real de los encargados de hacer cumplir la ley. Es cierto que esos mecanismos crean

e imponen costos de manera desigual. Sin embargo, si el proceso de producción y aplicación de dichos costos y sanciones sigue siendo caótico e incierto, impidiendo a los gobernantes prever quién y qué será realmente controlado, las restricciones antes mencionadas no necesariamente anularán su capacidad para imponer costos que resulten disuasorios. De hecho, el carácter descentralizado de esos mecanismos hace difícil predecir quién y cómo será sancionado. Si la creciente complejidad social implica la aparición continua de múltiples intereses e identidades, entonces los gobernantes encontrarán crecientes dificultades para predecir qué temas serán objeto de las preocupaciones de los ciudadanos. Si ese es el caso, predecir qué transgresiones quedarán impunes para un gobernante puede ser una empresa arriesgada y costosa.

En conclusión, puede afirmarse que la imposición de costos a través de mecanismos descentralizados es una condición necesaria para que impere el imperio de la ley. A pesar de las limitaciones advertidas, los mecanismos descentralizados imponen costos reputacionales que los gobernantes en contextos democráticos necesitan evitar. Además, los mismos pueden activar mecanismos electorales y horizontales que pueden imponer sanciones obligatorias a las transgresiones de los gobernantes. A diferencia de lo que suele afirmarse, el funcionamiento de los mecanismos descentralizados no exige que los actores compartan valores. Es más, de hecho, puede alegarse que su puesta en marcha requiere la presencia de un cierto grado de desacuerdo. Dado que su activación no descansa en principios mayoritarios o representativos, los mismos son capaces de controlar temas y actores que por lo general están fuera del alcance de los mecanismos horizontales y electorales. Su carácter descentralizado aumenta las dificultades que enfrentan los gobernantes para prever dónde, cómo y qué será controlado, así como los costos de coordinar las acciones para sobrevivir a esos controles. Por lo tanto, y en la medida en que los mecanismos descentralizados aumentan los costos que los gobernantes enfrentan si transgreden la ley, y los costos que los gobernantes enfrentan para evitar dichos costos, su operatoria induce a los gobernantes a concluir que es en su propio interés obedecer a la ley. En otras palabras, la imposición descen-

tralizada de costos aumenta las posibilidades de que el imperio de la ley se convierta en una institución "autoimpuesta" o que se sostiene a sí misma. **Pg**

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Almond, Gabriel y Sidney Verba (1963), *The Civic Culture*, Princeton, Princeton University Press.
- Burton, Steven (1994), "Particularism, Discretion and the Rule of Law", en Ian Shapiro (ed.), *The Rule of Law*, NOMOS xxxvi, Nueva York, New York University Press.
- Camps, Sibila y Luis Pazos (1999), *Justicia y televisión. La sociedad dicta sentencia*, Buenos Aires, Libros Perfil.
- Cavalcanti, Rosângela Batista y María Tereza Sadek (2000), *The New Public Prosecution's Impact upon Brazilian Democracy: The Rediscovery of Law*, manuscrito inédito.
- Elster, Jon (1999), *Alchemies of the Mind*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Hardin, Russell (1989), "Why a Constitution", en Bernard Grofman y Donald Wittman, *The Federalist Papers and the New Institutionalism*, Nueva York, Agathon Press.
- (1998), "Trust", en Peter Newman (ed.), *The New Palgrave Dictionary of Economics and The Law*, Stockton Press.
- Levi, Margaret (1996), *A State of Trust*, European University Institute, Working Paper núm. 96/23.
- Lull, James y Stephen Hineman, eds. (1997), *Media Scandals*, Cambridge, Polity Press.
- McConnell, Grant (1966), *Private Power and American Democracy*, Nueva York, Alfred Knopf.
- McCubbins, Matthew y Thomas Schwartz (1984), "Congressional Oversight Overlooked: Police Patrols versus Fire Alarms", en *American Journal of Political Science*, vol. 28, núm. 1, pp.165-179.

- Maravall, José María (1999), "Accountability and Manipulation", in Adam Przeworski, Susan Stokes y Bernard Manin (eds.), *Democracy, Accountability and Representation*, Nueva York, Cambridge University Press.
- O'Donnell, Guillermo (1999), "Horizontal Accountability in New Democracies", en Andreas Schedler, Larry Diamond y Marc Plattner (eds.), *The Self-Restraining State. Power and Accountability in New Democracies*, Boulder & Londres, Lynne Rienner Publishers.
- (1995), "Illusions About Consolidation", en *Journal of Democracy*, vol. 7, núm. 2.
- (1994), "Delegative Democracy", en *Journal of Democracy*, vol. 5, núm. 1.
- (1993), "On the State, Democratization and some Conceptual Problems: A Latin American View with Glances at some Postcommunist Countries", en *World Development*, vol. 21, núm. 8.
- Przeworski, Adam (1991), *Democracy and the Market*, Cambridge, Cambridge University Press.
- (1998), "Culture and Democracy", in UNESCO, *Culture Creativity and Markets*, París, UNESCO.
- Przeworski, Adam, Susan Stokes y Bernard Manin eds. (1999), *Democracy, Accountability and Representation*, Nueva York, Cambridge University Press.
- Rustow, Dankwart (1970), "Transitions to Democracy", *Comparative Politics*, vol. 2.
- Schedler, Andreas (1999), "Conceptualizing Accountability", en Andreas Schedler, Larry Diamond y Marc Plattner (eds.), *The Self-Restraining State. Power and Accountability in New Democracies*, Boulder & Londres, Lynne Rienner Publishers.
- Shifter, Michael (1997), "Tensions and Trade-Offs in Latin America", en *Journal of Democracy*, vol. 8, núm. 2.
- Shugart Matthew, Erika Moreno y Brian F. Crisp (en prensa), "The Accountability Deficit in Latin America", en Scott Mainwaring y Christopher Welna (eds.), *Accountability, Democratic Governance and Political Institutions in Latin America*, University of Notre Dame Press.

- Smulovitz, Catalina y Enrique Peruzzotti (1999), "La responsabilidad pública (*accountability*) en las nuevas democracias. ¿Cómo supervisan los ciudadanos a sus representantes?", manuscrito inédito.
- (2000), "Social Accountability: The Other Side of Control", en *Journal of Democracy*, vol. 11, núm. 4.
- Solum, Lawrence (1994), "Equity and the Rule of Law", en Ian Shapiro (ed.), *The Rule of Law, NOMOS XXXVI*, Nueva York, New York University Press.
- Thompson, John B. (1997), "Scandal and Social Theory", en Lull y Hineman (eds.), *Media Scandals*, Cambridge, Polity Press.
- Verba, Sidney, Kay Schlozman y Henry Brady (1995), *Voice and Equality. Civic Voluntarism in American Politics*, Harvard University Press.
- Waisbord, Silvio (1996), "Investigative Journalism and Political Accountability in South American Democracies", en *Critical Studies in Mass Communication*, vol. 13.
- Weingast, Barry (1997), "The Political Foundations of Democracy and the Rule of Law", en *American Political Science Review*, vol. 91, núm. 2.
- Zakaria, Fareed (1997), "The Rise of Illiberal Democracy", en *Foreign Affairs*, vol. 76.