

Andreas Schedler, Larry Diamond y Marc F. Plattner (eds.), *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*, Boulder y Nueva York, Lynne Rienner Publishers, 1999, 395 p.

Xochitl Lara Becerra

The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies contiene una colección de ensayos representativos que analizan teórica y empíricamente el papel que desempeñan las agencias autónomas de vigilancia y rendición de cuentas (*accountability*) en las democracias emergentes. Estas agencias, tales como los tribunales y las comisiones electorales, las cortes administrativas y constitucionales, las agencias de auditoría, las comisiones de derechos humanos, las agencias anticorrupción y los bancos centrales, intentan fortalecer los mecanismos democráticos de transparencia, vigilancia, monitoreo y sanción, indispensables en la vida de las nuevas democracias. En relación con esto, los autores reviven una pregunta central y paradójica que captura la atención del lector: *Who shall guard the guardians?*

El libro podría dividirse en dos partes principales: una parte teórica

que analiza el concepto de rendición de cuentas desde diferentes ángulos y dimensiones, y una parte empírica que incluye detallados estudios de caso de gran variedad de países y temas diversos.

En el aspecto teórico, Andreas Schedler introduce al lector a un análisis claro sobre el significado del término *political accountability* (rendición de cuentas), señalando que los atributos centrales del término son: *answerability*, definida como la obligación de los funcionarios públicos para informar y explicar sus actividades a los ciudadanos, y *enforcement*, como la capacidad de las agencias de control para imponer sanciones a los funcionarios públicos que violen el trabajo público. En este capítulo Schedler hace reflexiones precisas e interesantes sobre las ambigüedades que se producen al analizar las dimensiones de la rendición de cuentas horizontal *vs.* la vertical, particularmente cuando el lector trata de entender

literalmente estas dimensiones mediante la clásica imagen de jerarquías piramidales.

No obstante, el impacto del plano conceptual propuesto por Guillermo O'Donnell en su artículo "Horizontal Accountability in New Democracies" es tangible. La mayoría de los estudios aquí presentados, desde México hasta Ghana, incluyendo Benin, Corea del Sur, Rusia y algunos países de Europa del Este, toman como punto de referencia la noción de la rendición de cuentas horizontal, definida como la capacidad de las instituciones del Estado para vigilar abusos cometidos por otras agencias públicas o poderes de gobierno, y de su contraparte, la rendición de cuentas vertical, básicamente en su dimensión electoral.

En su parte teórica, O'Donnell muestra la complicada configuración de las democracias contemporáneas con base en un riguroso análisis de convergencias y divergencias entre los componentes, que constituyen tres corrientes fundamentales de pensamiento en la tradición de la teoría política: liberalismo, republicanismo y democracia.

Al aplicar la noción de "rendición de cuentas horizontal" los autores comparten la idea de que el Estado democrático está mucho más articulado en sus mecanismos de control y rendición de cuentas que lo que explica la concepción clásica de la división de poderes, es decir, los autores concuerdan en que el enlace entre diferentes agencias gubernamentales, legalmente reconocidas, es fundamental para tejer una red de relaciones institucionales de pesos y contrapesos, capaz de contrarrestar los abusos de poder

del Estado. Contrariamente, los mecanismos de control y rendición de cuentas de las nuevas democracias se debilitan no sólo por la recurrencia de prácticas ilegales que obstruyen la integridad en el respeto pleno del Estado de derecho, sino también por el aislamiento institucional, real o intencional, en que operan muchas de estas agencias y que impide el balance propio del control democrático.

Las herramientas conceptuales desarrolladas en la teoría democrática contemporánea han facilitado a los científicos políticos el trazo de los procesos de cambio de un régimen autoritario a un régimen democrático, especialmente en relación con la transferencia pacífica de poder a un gobierno electo democráticamente. Sin embargo, también es importante que los estudiosos puedan distinguir los tipos de democracia y la calidad de democracia que se genera después de un cambio de régimen. En este sentido, el avance conceptual y empírico que se desprende de este libro es intelectualmente significativo.

A pesar de que la noción de la rendición de cuentas horizontal es muy importante en la vida política de las nuevas democracias, su alcance es limitado a especialistas en el tema. Para algunos actores políticos no familiarizados con el lenguaje técnico de la teoría democrática, incluyendo gran parte del electorado, la noción de la rendición de cuentas horizontal se convierte en una página en blanco. Sería razonable pensar que un término crucial de la teoría democrática pudiera adquirir algún significado inmediato al ser trasladado a los diferen-

tes actores políticos de las nuevas democracias.

No obstante esta limitación, la formulación del término de rendición de cuentas horizontal ha propiciado un debate teórico, un intercambio de ideas entre académicos, que se expresa con los comentarios críticos y en algunos casos divergentes de Richard L. Sklar, Philippe C. Schmitter y Marc F. Plattner. Y aunque O'Donnell responde de manera contundente a estos comentarios, el espacio continuo para la deliberación teórica se percibe como democráticamente saludable.

En la segunda parte, que es el grueso del libro, Robert A. Pastor, Todd Eisenstadt y E. Gyimah-Boadi presentan sus casos en relación con el tema de la administración electoral y resolución de conflictos. Por su parte, Pilar Domingo, Jennifer Widner y Herman Schwartz analizan el papel que han desempeñado los sistemas judiciales y las cortes constitucionales en América Latina, África y Europa del Este, respectivamente. Michael Johnston escribe una introducción sobre la historia de las agencias anticorrupción, mientras que John R. Heilbrum y Jon S.T. Quah analizan las reformas de combate a la corrupción en Benin, Corea del Sur y Tailandia. En esta sección, Fredrik Galtung y Jeremy Pope escriben una evaluación crítica sobre Transparencia Internacional como una coalición global en contra de la corrupción. Finalmente, Sylvia Maxfield y Juliet Johnson abordan el tema de la independencia de los bancos centrales en los países en desarrollo y en el proceso de transición rusa, respectivamente. Por su

parte, Paul Collier estudia el papel que desempeñan las instituciones financieras internacionales como importantes agencias de control en los países africanos.

El objetivo fundamental de los autores es mostrar que existe una tendencia general, aunque en grados diversos, de esfuerzos institucionales por fortalecer la calidad democrática, al mismo tiempo que los críticos califican a las prácticas patrimonialistas, sultanistas y de corrupción e impunidad como los "demonios" presentes en las nuevas democracias emergentes. Además, intentan inducir la investigación conjunta en áreas que tradicionalmente han sido poco estudiadas.

En contraste con los países democratizados, donde existe confianza y credibilidad en el proceso electoral, los países con poca tradición democrática o que transitan a la democracia han enfrentado serios problemas en la administración de la justicia electoral. El análisis que hace Todd Eisenstadt del caso mexicano es particularmente interesante porque representa una de las últimas variantes en el continuo del autoritarismo a la democracia, pues el Partido Revolucionario Institucional (PRI) es el partido en el poder de mayor duración en el mundo, y México ha desarrollado un tipo muy peculiar de transición en donde el prolongado proceso de liberalización política se ha centrado en la lucha por lograr un proceso electoral transparente, verificable y justo; de ahí que se califique a la transición mexicana como una "Transición por elecciones". Todd Eisenstadt subraya la importancia del Instituto Federal Elec-

toral y del Tribunal Superior Electoral como instituciones clave en el contexto de la democratización mexicana.

Paralelamente, en Ghana las reformas electorales también han contribuido a restaurar la confianza y la credibilidad en el proceso electoral. Sin embargo, E. Gyimah-Boadi señala que a pesar de las garantías constitucionales de autonomía e *insulation* (de la influencia política y civil), la institucionalización de la justicia electoral todavía es lejana, principalmente por la falta de capacidad técnica y de autonomía de las comisiones electorales, por la sospecha de imparcialidad por parte de la comisión electoral y por el gasto excesivo en las campañas políticas.

En esta sección del libro, Robert Pastor introduce la tercera dimensión de la rendición de cuentas, es decir, la rendición de cuentas internacional,

que lleva consigo la idea de que los observadores y monitores internacionales desempeñan un papel muy importante en los procesos electorales y fundacionales de las transiciones a la democracia, como fue, por ejemplo, en Panamá, Nicaragua y Camboya, o en situaciones como la de Haití, donde la democracia se ha visto amenazada por retornos autoritarios. En el plano conceptual, la noción de rendición de cuentas internacional reforzaría el punto donde se intersectan la rendición de cuentas horizontal y la vertical.

En suma, estos ensayos representan una contribución importante al presentar una forma alternativa de estudiar y entender a las nuevas democracias y que sin duda refleja un consenso considerable sobre la utilidad de las herramientas conceptuales discutidas en este libro, impulsando así el avance en el estudio de la teoría democrática contemporánea.