

## Ampliando las concepciones sobre la democracia: acceso al poder *versus* ejercicio de poder

Sebastián Mazzuca\*

**E**n 1956 el filósofo británico W.B. Gallie se refirió a la democracia como un ejemplo prominente de “concepto esencialmente controvertible”\*\* (1956:184). Entre la década de los ochenta y los noventa, se empezó a generar en el campo del análisis comparativo de regímenes un consenso relativamente fuerte sobre el significado de la democracia. Esto se ha desarrollado paralelamente a una serie de estudios muy importantes sobre los cambios dramáticos de régimen acaecidos en el sur de Europa, América Latina y muchos otros lugares, desde mediados de los setenta hasta principios de los noventa.<sup>1</sup>

El punto de partida para la “descontrovertibilidad”\*\*\* de la democracia en estudios sobre regímenes políticos nacionales es abordado por Joseph Schumpeter.<sup>2</sup> Los

\* Traducido por Ingrid Berlanga Vasile. Revisión Técnica por Víctor Alarcón Olguín.

\*\* En inglés *essentially contested concept* (N. del T.).

<sup>1</sup> Si bien la literatura en este campo es muy extensa, las referencias obligadas son Linz (1978) sobre el declive de la democracia, D. Collier (1979) sobre el surgimiento del autoritarismo en América Latina, y Rustow (1970), O'Donnell y Schmitter (1986) en materia de transiciones de autoritarismo a democracia. Pridham (1996) es una colección de los artículos más trascendentes sobre transición democrática y consolidación. Para apuntes recientes en materia de transición, consúltese Sin (1994), Munck (1994) y R. Collier (2000).

\*\*\* En inglés *decontested* (N. del T.).

<sup>2</sup> Schumpeter (1942/1947:269). Para argumentos sobre los conceptos “descontrovertibles”, ver Freedon (1994:156-158).

análisis de cambio de régimen que comparten la concepción schumpeteriana de la democracia a menudo se caracterizan por emplear un enfoque *procedimental* en el estudio de la política. No obstante, este ensayo sugiere que la convergencia en las visiones de los analistas de régimen es más fuerte y más específica que como tradicionalmente se ha percibido. La piedra angular es que el campo del análisis comparativo de regímenes no se ha enfocado en *todos* los procedimientos políticos, sino sólo en aquellos relacionados con el *acceso* al poder político. Esto comprende un subgrupo de instituciones que pueden distinguirse productivamente de las instituciones relacionadas con el ejercicio del poder político. Este ensayo mostrará que la distinción entre los procedimientos de acceso y los procedimientos de ejercicio es valiosa en dos formas: primero, ayuda a captar el significado mismo de un enfoque schumpeteriano de la democracia; en particular, proporciona un mejor sentido de lo que el enfoque incluye y excluye, al tiempo que añade precisión a la caracterización que la literatura hace de los regímenes. Asimismo, coadyuva a explicar el importante cambio reciente en el análisis de la política latinoamericana, especialmente los esfuerzos que Guillermo O'Donnell ha hecho por conceptualizar la dinámica de las nuevas democracias de la región posterior a la transición.

El argumento de este ensayo contempla dos aspectos. Primero, la inquietud compartida sobre el acceso al poder estatal en los diversos escenarios políticos, que es el único y más importante común denominador en el campo del análisis comparativo de regímenes. Pese a las variaciones terminológicas y las diferencias en los énfasis, siguiendo la definición original de Schumpeter, los conceptos desarrollados por los analistas de régimen buscan describir las diversas formas de acceso al poder estatal que se han dado en los países a través del tiempo. Para ubicar el surgimiento del énfasis en el acceso al poder dentro del análisis comparativo de régimen, este ensayo analizará la discusión de Robert A. Dahl y Juan J. Linz sobre los conceptos de poliarquía y autoritarismo, mismos que constituyen el alfa y el omega de este campo.

En segundo lugar, se ha dado un importante cambio de enfoque en el estudio de la política latinoamericana, incluyendo principalmente las recientes aportaciones de Guillermo O'Donnell. Los temas que han empezado a provocar inquietud en un considerable número de estudiosos de la política latinoamericana desde mediados de los noventa —sobre todo la institucionalización de las prácticas clientelistas, la corrupción política de funcionarios tanto nacionales como locales, y la tendencia de autoridades electas para burlar los controles administrativos a sus acciones— constituyen problemas relativos al ejercicio del poder estatal. Un objetivo central de este ensayo es mostrar que hay buenas razones teóricas para mantener estos problemas separados conceptualmente de los aspectos de acceso al poder político que tradicionalmente han sido abordados por los analistas de régimen. Además, este ensayo explorará

los beneficios teóricos de emplear los tipos ideales de patrimonialismo y burocracia planteados por Max Weber para tratar conceptualmente las diferentes formas en que se ejerce el poder.

## Énfasis en el acceso al poder

Esta sección busca enfocarse en el acceso al poder a través de los trabajos de Schumpeter, Dahl, Linz, David Collier y O'Donnell, y Phillippe C. Schmitter.

### *El concepto de democracia de Schumpeter*

Schumpeter ha hecho importantes avances en el concepto de democracia (1942/1947: 269-283), mismos que han tenido un papel central al influir en autores que han conformado el campo del análisis comparativo de régimen, como Seymour Martin Lipset (1959:71), Linz (1964:295) y Dahl (1971:1-5). El impacto que Schumpeter ha ejercido en estos autores se percibe de dos formas complementarias. Por un lado, la aportación de Schumpeter se considera la primera presentación sistemática de una definición procedimental de democracia, en tanto que su concepto de democracia evadió deliberadamente cualquier referencia a los resultados sustantivos de la política.<sup>3</sup> Por otra parte, este trabajo es considerado como la base de modelo competitivo de democracia, en tanto que para él, el procedimiento específico que distingue a la democracia de otros regímenes políticos es la competencia por el apoyo electoral entre una pluralidad de actores políticos.<sup>4</sup> Estas dos ideas —democracia como procedimiento, y democracia como contienda electoral— se han vuelto “rasgos *no eliminables*” en la definición de la democracia empleada por los analistas de régimen.<sup>5</sup>

<sup>3</sup> Sartori (1987:152), Dahl (179:97 f), Huntington (1989:15), Collier y Levitsky (1997:431).

<sup>4</sup> Held (1987:143-185), Sartori (1987:152-156), Arblaster (1987:49-50).

<sup>5</sup> Sobre la noción de “rasgos ineliminables” (*ineliminable features*) ver Freedon (1996: 60-64, esp. 61-62). Según Freedon, los conceptos des-controvertibles se caracterizan por tener estos “rasgos ineliminables”. Es conveniente insistir en que la des-controvertibilidad de la democracia a la que me refiero se restringe a una corriente intelectual muy específica dentro de la política comparada. En otras corrientes intelectuales de las ciencias sociales, en filosofía, y sobre todo, en el lenguaje cotidiano y en el discurso político, la democracia sigue siendo un concepto muy controvertido.

Sin embargo, hay un tercer aporte de Schumpeter que es tan importante como los otros dos para entender los objetivos teóricos y las estrategias conceptuales de los analistas de régimen. En los renglones clave de este análisis, Schumpeter enfatiza que la contienda electoral, el atributo distintivo de la democracia, es un procedimiento para “producir gobiernos”, esto es, un mecanismo a través del cual “los individuos adquieren poder de decisión”.<sup>6</sup> Para emplear un término que O’Donnell y Schmitter (1986:78) emplearían tres décadas después, podría decirse que Schumpeter vislumbraba a la democracia como una solución particular a un aspecto central en cualquier proceso político: el *acceso* al poder político. Así, cuando un país se caracteriza por tener una democracia en términos schumpeterianos, la atención se centra en la forma de acceso al poder: todo lo que se dice sobre ese país gira en torno a la forma en que los actores políticos alcanzan los cargos más altos dentro del Estado, por ejemplo, compitiendo en elecciones libres y transparentes. Aquellos países cuyo acceso al poder sea distinto —como por “insurrecciones militares”— no son considerados democráticos, los cuales Schumpeter agrupa bajo la categoría de “autocracias” (1942/1947: 275).

Esta observación da mayor precisión a las caracterizaciones previas que catalogan el trabajo de Schumpeter como el de un enfoque procedimental/competitivo. El punto clave es que Schumpeter no se refería a todos los procedimientos políticos, sino sólo a un subgrupo específico: mientras se enfocaba en la contienda como una forma de acceso al poder, permaneció silente sobre la extensa gama de procedimientos relativos al *ejercicio* de poder. En otras palabras, la democracia de Schumpeter describe explícitamente una serie de reglas que definen cómo se ocupan los principales cargos gubernamentales, pero no tiene implicaciones sobre las reglas —formales o informales— que las autoridades electas siguen en el ejercicio del poder mediante la administración de los recursos públicos.

Es importante resaltar que los enfoques de la democracia criticados por Schumpeter, los cuales agrupaba bajo la denominación de “teoría clásica”, tampoco se enfocaban en los procedimientos del ejercicio, sino en los resultados políticos concretos, a la vez que definían a la democracia como la congruencia entre dichos resultados y las preferencias de los ciudadanos.

<sup>6</sup> La definición completa de Schumpeter sobre la democracia es: “La democracia es un acuerdo institucional para llegar a decisiones políticas en las que los individuos adquieran poder para decidir por medio de una pugna competitiva por el voto de la gente” (Schumpeter, 1942/1947:269).

## *La poliarquía de Dahl*

Si bien el famoso concepto de *poliarquía* de Dahl es más específico que el de la democracia de Schumpeter, forma parte del enfoque tradicional en el acceso al poder. La poliarquía es una forma de acceso al poder que no es sólo competitiva, sino también inclusiva, en tanto que todo adulto tiene la oportunidad de participar en la contienda electoral para los cargos gubernamentales.<sup>7</sup> Así, mientras que el concepto de *democracia* de Schumpeter está definido únicamente por la contienda libre, la poliarquía es bidimensional: incluye la libre competencia y la participación universal (Dahl, 1971:4-6; 1979:110-112; 1989:121-122, esp. 128).

Una de las contribuciones de la discusión de Dahl sobre la poliarquía que más ha influido ha sido la identificación de características institucionales concretas que la sitúan aparte de otras formas de acceso al poder.<sup>8</sup> El acceso al poder en una poliarquía combina siete atributos: 1) funcionarios electos, 2) elecciones libres y transparentes, 3) sufragio universal, 4) el derecho de postularse para un cargo, 5) libertad de expresión, 6) información alternativa, y 7) autonomía asociativa (Dahl, 1971:6).<sup>9</sup>

Obviamente, estos atributos derivan de las dimensiones de la contienda y la participación. Mientras los atributos 1 y 2 caracterizan a una poliarquía como forma de obtener poder político con base en la contienda electoral, los 3 y 4 especifican el elemento de participación: todo adulto puede participar en la contienda por el poder no sólo como votante (3) sino también como candidato (4). En el contexto de la conceptualización de Dahl, las libertades civiles y políticas asociadas intuitivamente con el significado de la democracia (5 y 7) son vistas desde el ángulo de la pugna por

<sup>7</sup> Dahl específicamente arguye que “como un régimen podría posibilitar la oposición [contienda] a un pequeño o gran sector de la población, necesitamos una segunda dimensión [...] Una escala que refleje el grado en que se ejerce el derecho a participar en una contienda pública nos permitiría comparar distintos regímenes de acuerdo con su inclusión” (1971:4).

<sup>8</sup> En mayor grado, esta contribución especificó y sistematizó las condiciones institucionales ya incluidas implícitamente en la formulación original de Schumpeter. Schumpeter mencionó casi todos los requisitos institucionales enumerados por Dahl (1956:63; 1971:3; 1989:221) a lo largo de una discusión de dos páginas sobre el “concepto de una competencia por el liderazgo”. Afirmaba que: “Si al menos en principio, todos son libres para contender por el liderazgo político presentándose a sí mismo ante el electorado [condiciones 1, 3-4 en la formulación de Dahl] esto significaría un grado considerable de libertad de discusión para todos. En particular, normalmente implicaría un grado considerable de libertad de prensa [condiciones 5 y 6]” y “libertad de reunión [condición 7]” (Schumpeter, 1942/1947: 271-272).

<sup>9</sup> Esta lista refleja la formulación más reciente de Dahl (1989:121-122). Con diferencias menores, primero apareció en Dahl (1956:63).

obtener acceso al poder: se entienden como las condiciones institucionales que se requieren para que la contienda electoral sea libre.<sup>10</sup>

### *Linz sobre el autoritarismo*

El acceso al poder es también un aspecto central en los esfuerzos que Linz ha realizado en conceptualizar el autoritarismo (1964; 1975). El objetivo original de Linz era llamar la atención sobre la dinámica política de ciertos países, en particular España bajo Franco, en relación con lo que otros conceptos eran ya sea muy generales (como la *autocracia*) o inapropiados (*totalitarismo*). El enfoque que Linz hace que el acceso al poder se vuelva claro si analizamos lo que él consideraba como la dimensión clave para diferenciar el autoritarismo de la democracia, esto es, el pluralismo.

Según Linz, en contraste con el “casi ilimitado pluralismo” de la democracia, el “pluralismo limitado” de los regímenes autoritarios implica que las oportunidades para oponerse al gobierno y lograr el poder político están controladas ya sea legalmente o *de facto* por los gobernantes y restringidas a un pequeño grupo de actores políticos. El “monismo” es la eliminación completa del pluralismo que caracteriza a los regímenes totalitarios. Linz señala que en los regímenes autoritarios “los gobernantes definen en última instancia los grupos que pueden participar [en la política] y bajo qué condiciones”. Además, en contraste con los regímenes democráticos, “en los regímenes autoritarios las personas que llegan al poder no deben sus cargos al apoyo de [constituciones electorales],\* sino de la confianza depositada en ellos por el líder, monarca o junta” (Linz, 1964:300; 1975:266).

Así, lo que distingue a los regímenes autoritarios de las democracias es la forma de acceso al poder político. En los renglones anteriores, el mecanismo de designación figura como la principal alternativa a las elecciones libres. Empero, por supuesto, la idea implícita es que los gobernantes autoritarios a cargo de la designación no fueron designados en primer lugar —y probablemente tampoco fueron elegidos en las elecciones libres tampoco. En el caso de las juntas, por ejemplo, el mecanismo de desig-

<sup>10</sup> Esta conexión conceptual entre las libertades civiles y la contienda por el poder fue más subrayada por Linz, quien definió a la democracia como el régimen que “permite la libre formulación de preferencias políticas, mediante el uso de las libertades básicas de reunión, información y comunicación, *para fines de competencia libre* entre los líderes para validar a intervalos regulares, por medios no violentos, su intento por gobernar” (Linz 1978:5; cursivo mío).

\*En inglés, *electoral constituencies* (N. del T.).

nación empieza a actuar después de que las fuerzas armadas obtuvieron el acceso al poder mediante un golpe de Estado.

Cabe mencionar que Linz también empleó las dos dimensiones adicionales para formular esta tipología de regímenes políticos que no involucraba al acceso, esto es, movilización vs desmovilización, e ideología vs mentalidades. Sin embargo, las dimensiones adicionales de Linz han sido escasamente abordadas por los estudios subsecuentes de cambios de régimen. Hay diversas razones que podrían explicar por qué estas dimensiones no cristalizaron como importantes herramientas conceptuales en el campo del análisis comparativo de régimen. Primero que nada, tanto la dimensión de la movilización/desmovilización como la de ideología/mentalidades sólo son relevantes por distinguir al autoritarismo del totalitarismo, en tanto que los estudios de cambios de régimen, tanto en el sur de Europa como en Latinoamérica, se enfocan primordialmente en el contraste democracia/autoritarismo, en relación con el que las variables de acceso son las únicas realmente importantes. Además, el mismo Linz dudaba sobre la viabilidad de lograr una definición operacional de la distinción entre ideología y mentalidad, la cual él no abordó de manera sistemática. En particular, Linz consideraba que las dificultades de reunir información empírica sobre las mentalidades hacía que esta “dimensión puesta en práctica fuera de menor ayuda” (1975:277; ver también 269). Por otra parte, en muchas ocasiones Linz decía que el pluralismo era el criterio más importante bajo esta tipología y que las secuelas de los regímenes bajo la dimensión de la movilización eran “resultado” del grado de pluralismo (1975: 270). Empero, la recomendación muy sabia de emplear las “definiciones mínimas” es lo que parece haber sido la razón primordial, dentro del campo de análisis comparativo de regímenes, para circunscribir el enfoque a los aspectos de acceso al poder (Sartori, 1975:34; Linz, 1975:181; Karl, 1990: 2; Álvarez, Cheibub, Limongi y Przeworski, 1996:4; Di Palma, 1998:28). De acuerdo con esta recomendación, defendida a capa y espada por el mismo Linz, resulta óptimo excluir de la definición de la democracia y autoritarismo a aquellas características de la sociedad y de la economía que pueden ser tomadas como causas potenciales o consecuencias de los rasgos primordiales de cada tipo de régimen (Linz, 1975:181-182). Así las cosas, lo que la discusión en este ensayo revela es que los analistas de régimen excluyeron de las definiciones de democracia y autoritarismo no sólo rasgos de la sociedad y de la economía, sino también todos los aspectos políticos que no están estrictamente relacionados con los procedimientos de acceso al poder.

## *Collier y el régimen político*

En el campo del análisis comparativo, Collier trata el concepto de *régimen político* (Collier, 1979:365-367) profundizando en el tema de las instituciones de acceso al poder estatal como un campo distinto dentro del sistema político. Según Collier, el elemento central del régimen político es el “método de selección del gobierno” con formas alternativas de este método, como las elecciones libres y los golpes militares, que obviamente constituyen formas diferentes de acceso al poder (Collier, 1979:402-403).

Para entender el trasfondo de la discusión de Collier en torno al régimen político, es importante recordar que su análisis estaba inspirado en el hecho de que, siguiendo los argumentos iniciales de O'Donnell (1973), diversos autores emplearon el concepto de autoritarismo burocrático para dirigir la atención hacia los distintos rasgos de los sistemas políticos latinoamericanos, incluyendo la coalición en el poder, el tipo de régimen, las políticas públicas actuales y el tipo de Estado. Fue Collier quien insistió en estudiar por separado el aspecto relativo al régimen/acceso del autoritarismo burocrático, como opuesto a su carácter como coalición, y a las políticas públicas adoptadas. Dada la importancia que el concepto de autoritarismo burocrático tenía en este rubro, esto constituyó un paso significativo en lograr crear un enfoque fijado en un concepto de *régimen* fundado en el acceso al poder (en contraste con otros aspectos del sistema político que para Collier debían concebirse como conceptualmente distintos).

## *O'Donnell y Schmitter y el estudio de las transiciones*

Como se mencionó anteriormente, O'Donnell y Schmitter (1986) fueron los primeros autores que hicieron evidente su aproximación a los regímenes en términos del “acceso” al poder. En particular, definieron régimen como una serie de “patrones, explícitos o no, que determinan: *a*) las formas y canales de acceso a los principales cargos gubernamentales; *b*) las características de los actores que son admitidos y excluidos de dicho acceso; y *c*) los recursos o estrategias de los que pueden valerse para obtener este acceso” (1986; cursivo mío).<sup>11</sup>

<sup>11</sup> Las distintas formas de acceso (dimensión *a*) que O'Donnell y Schmitter consideran en su ensayo son las elecciones libres y justas *versus* el golpe de Estado, el cual determina en sí las estrategias del

Dada esta concepción de régimen político, no resulta sorprendente que para caracterizar tipos de régimen específico, O'Donnell y Schmitter hubieran recurrido a los conceptos sobre la poliarquía y el autoritarismo de Dahl y Linz enfocados al acceso al poder. Siguiendo a lo que se volvió una práctica estandarizada entre los analistas de régimen, emplearon los términos *poliarquía* y *democracia* indistintamente. Respecto al concepto de autoritarismo, de la definición de Linz, mantuvieron sólo el aspecto del acceso, descartando a los secundarios.<sup>12</sup>

Como es sabido, el trabajo de O'Donnell y de Schmitter, junto con el artículo de Rustow de 1970, que también adoptó una concepción schumpeteriana sobre la democracia, tuvieron una gran repercusión en promover la adopción del marco conceptual de Dahl y Linz en textos posteriores en materia de cambios de régimen y transiciones del autoritarismo en particular.<sup>13</sup> Desde la perspectiva de este ensayo, una consecuencia importante de la influencia que ejercieron O'Donnell y Schmitter es que, pese a las diferentes formas en que los analistas de régimen *explican* las transiciones hacia la democracia,<sup>14</sup> estos analistas coinciden en que describen estas transiciones como un proceso de cambio en las instituciones de acceso al poder político. Por ejemplo, las apreciaciones pueden diferir en cuanto a la identificación de los actores más importantes que promueven o previenen los cambios de régimen, pero invariablemente se atribuyen a aquellos actores —sean líderes individuales, grupos políticos o clases sociales— que se oponen a los que prefieren la forma de acceso actual.

---

acceso (dimensión *c*): las campañas electorales *versus* las insurrecciones militares. La dimensión *b* en las conceptualizaciones de O'Donnell y de Schmitter es muy parecida a la noción de participación/inclusión que se encuentra en la tipología de Dahl. Básicamente hace distinción entre los regímenes que incluyen a toda la población adulta, de aquellos que excluyen a la gente que no tiene ciertas "características" específicas, tales como estar afiliado al partido dominante o ser miembro de las fuerzas armadas.

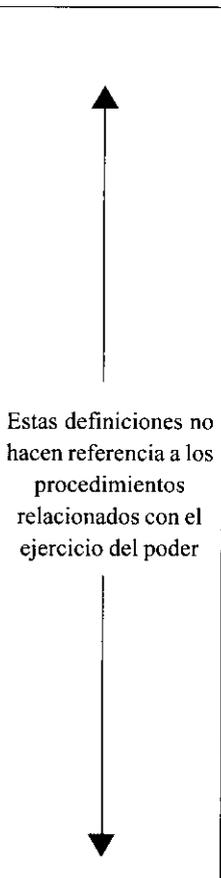
<sup>12</sup> Las razones de esta elección resultaron ser paralelas a las razones que Linz tuvo para hacer la elección discutida anteriormente.

<sup>13</sup> Otros textos de la llamada "tercera ola democratizadora" como los de Diamond, Linz y Lipset (1990), así como los de Huntington (1991), que también han sido considerados pioneros de la literatura sobre transición, están respaldados por un marco conceptual casi idéntico al expuesto por O'Donnell y Schmitter. Cabe resaltar que este marco ya ha sido perfilado en una serie de apuntes escritos por O'Donnell entre 1977 y 1979, constituyendo uno de los documentos de base fundamentales para el Woodrow Wilson Center Project para publicar los volúmenes sobre transición. Algunos de estos apuntes aparecieron en Argentina (O'Donnell, 1979).

<sup>14</sup> Persiste una opinión adversa frecuente que se refiere a la importancia relativa de los factores histórico-estructurales (Rueschemeyer, Stephens y Stephens, 1992) *vis-à-vis* acciones estratégicas de corto alcance de las elites políticas (Przeworski, 1992).

Entonces proceden a describir el proceso de cambio de régimen como una pugna por abrir o bloquear el acceso al poder. Para recapitular, la figura representa el enfoque en el acceso al poder que ha sido el común denominador en las obras de estos autores.

**Figura 1**  
**Enfoque de las definiciones de democracia y autoritarismo**

	Procedimientos		Dimensiones extra-procedimentales
	Acceso	Ejercicio	
“Teoría clásica” criticada por Schumpeter		 <p>Estas definiciones no hacen referencia a los procedimientos relacionados con el ejercicio del poder</p>	Correspondencia entre los resultados políticos y las preferencias sociales
Schumpeter	“Mecanismos de adquirir el poder para decidir”		
Dahl	“Contienda [por el poder] y participación [en el gobierno]”		
Linz – Aut/Dem	“Pluralismo limitado vs pluralismo ilimitado ”		
Linz – Aut/Tot	“Pluralismo limitado vs monismo”		
Collier	“Método de selección del gobierno”		
O’Donnell y Schmitter	“Patrones de acceso al gobierno”		

## Del acceso al ejercicio en el estudio de la política latinoamericana

Si bien el análisis de régimen ha tenido grandes avances en el estudio de los aspectos de acceso al poder, a mediados de los noventa se percibió un distanciamiento significativo de esta tendencia, incluyendo principalmente el trabajo reciente de O'Donnell. Éste ha contribuido al cambio en la aprehensión de la política latinoamericana, de un enfoque en la transición a la democracia a uno en la calidad de la democracia. Este autor en particular se enfrentó a dos grandes problemas: la permanencia de prácticas clientelistas y corrupción política a nivel de funcionarios federales y locales, y la tendencia de los presidentes electos de burlar los controles de otras ramas del gobierno. Aunque este último rubro en parte involucra a las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo, O'Donnell se enfoca específicamente en el Poder Judicial.<sup>15</sup> Para conceptualizar estos dos rubros de problemas y colocar así las piedras angulares de lo que para él sería una teoría mucho más amplia de la democratización, O'Donnell ha formulado tres distinciones: 1) rendición de cuentas\* horizontal vs rendición de cuentas vertical, 2) institucionalización formal vs. Institucionalización informal, y 3) régimen democrático vs Estado democrático.<sup>16</sup> Voy a sintetizar primeramente las contribuciones más recientes de O'Donnell haciendo manifiesto el significado de dichas distinciones y analizando las relaciones que guardan entre ellas. Posterior-

<sup>15</sup> Este cambio de enfoque se hace evidente cuando su primer texto en materia de la calidad de la democracia es comparado con los más recientes (1999b, 1999c). Este cambio se debe en parte a un cambio en los intereses personales de O'Donnell; pero también se debe a una menor incidencia del "régimen por decreto" que caracterizó a Brasil y Argentina a principios de los noventa, lo cual constituyó el mayor problema en materia de rendición de cuentas en el contexto de las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo.

\* En inglés *accountability* (N. del T.).

<sup>16</sup> La distinción entre "democracia delegada" (*delegative*) y "democracia representativa" (1995/1999b) y entre las "áreas cafés" y las "áreas azules" (1994/1995a) son también importantes en el esquema de O'Donnell. Respecto a la noción de "democracia delegada" —que ciertamente demandaba mucha atención de los estudiosos de las nuevas democracias en América Latina. Europa del Este y Asia— es importante resaltar que O'Donnell la construyó sobre la base de la distinción entre la rendición de cuentas horizontal y la vertical. La democracia delegada es un régimen con un efectivo sistema de rendición de cuentas vertical y un débil sistema de rendición de cuentas horizontal, de tal suerte que el análisis de estas distintas formas de rendición de cuentas encubrirá en realidad el significado de la "democracia delegada". Además, por razones que serán analizadas posteriormente, en trabajos subsecuentes, O'Donnell reemplazó la noción de "democracia delegada" con la de "democracia institucionalizada informalmente". La noción de las "áreas cafés" es una metáfora que posteriormente el autor pulió introduciendo la noción de "instituciones informales". Aunque en su texto sobre la "democracia delegada"

mente argumentaré que las distinciones de O'Donnell para algunos fines serían conceptualizadas más eficazmente si se reestructuraran tomando como punto de partida la distinción entre el acceso al poder y el ejercicio del mismo.

## **O'Donnell y el estudio de la política democrática después de las transiciones**

### *Rendición de cuentas vertical vs rendición de cuentas horizontal\**

O'Donnell encuentra dos formas institucionales básicas para monitorear las acciones de las autoridades políticas. El mecanismo clave de la "rendición de cuentas vertical" es el proceso electoral, cuya efectividad depende del observancia de los derechos civiles y políticos necesaria para que las elecciones sean libres y competitivas. El agente principal de control de este tipo de rendición de cuentas es, por ende, el electorado, quien puede sancionar a los gobiernos eligiendo a candidatos de la oposición. En contraste, la "rendición de cuentas horizontal" se refiere al control que las distintas ramas del gobierno ejercen entre sí, que incluye la expectativa de que las dependencias gubernamentales relevantes de estas ramas "cuestionarán y sancionarán en un momento dado, las formas impropias de ejecutar las responsabilidades de una oficina dada" (O'Donnell, 1995/1999a:165; ver también 1999b:38). Empero, mientras que la rendición de cuentas vertical describe la relación entre el Estado y los ciudadanos, la rendición de cuentas horizontal involucra las relaciones dentro del seno del Estado.

Las nuevas contribuciones de O'Donnell se enfocan en el malogro de la rendición de cuentas horizontal. O'Donnell resalta la debilidad que los sistemas judiciales en Brasil y Argentina manifiestan en escrutar y sancionar los actos fraudulentos de los funcionarios públicos. Otro punto central ha sido la tendencia del Ejecutivo a gobernar por decreto e implementar la política sin una participación significativa del Congreso, práctica que ha sido llevada a cabo sobre todo en Argentina bajo Menem y en Brasil bajo Collor.

---

(1995/1999a) fue publicado después del artículo que mostraba la diferencia entre el régimen democrático y el Estado democrático (1994/1999a), fue escrito por O'Donnell en 1992 antes de las demás contribuciones analizadas aquí. Por ello es que tomo la distinción entre la rendición de cuentas vertical y la horizontal como punto de partida de mi síntesis.

\* En inglés *vertical and horizontal accountability* (N. del T.).

Estos problemas, por supuesto, no son nuevos, como bien lo hace notar O'Donnell.<sup>17</sup> Lo definitivamente novedoso, según este autor, es la *combinación* específica de la débil rendición de cuentas horizontal débil y la rendición de cuentas vertical eficiente en algunos países que formaban parte de una reciente tendencia democratizadora global (1995/1999a:159). A la luz del marco conceptual estándar del análisis de regímenes, que ha sido sintetizado detalladamente más arriba, O'Donnell subraya el hecho de que dado que la rendición de cuentas vertical es eficiente en estos países, éstos sí califican como regímenes democráticos (1994/1999a:133; 1996/1999a:175-177). Por ello, el autor está concentrado en los problemas de rendición de cuentas horizontal en países que *son* democracias.

O'Donnell considera que el malogro de la rendición de cuentas horizontal en los países recién democratizados constituye una cuestión crucial dado que en dichos países es la misma Constitución la que establece que el Congreso y el Poder Judicial deben ejercer controles sobre el Ejecutivo. La cuestión aquí sería si la carencia de rendición de cuentas horizontal significa que estas relaciones inconstitucionales entre las ramas gubernamentales no están institucionalizadas, o bien si cabe la posibilidad de pensar en patrones alternativos de institucionalización.

### *Institucionalización formal vs institucionalización informal*

Para abordar la cuestión sobre la existencia de patrones institucionales alternos, y especificar a fondo su caracterización de las nuevas democracias, O'Donnell se basa en la distinción que convencionalmente hacen los teóricos organizacionales entre las instituciones informales y las formales. No obstante, O'Donnell emplea esta distinción no sólo para referirse al contraste entre las normas sancionadas oficialmente por el Estado y aquellas que siguen los ciudadanos y funcionarios. Las instituciones informales, en el marco de O'Donnell, involucran principalmente criterios particularistas de administración de los recursos públicos, especialmente los fondos y cargos públicos. En términos concretos, esto significa que, bajo reglas informales, el reparto de los recursos públicos no está regido por criterios impersonales tales como la eficiencia, equidad o el mérito, sino por vínculos personales. Así, los funcionarios públicos normalmente se aprovechan de sus cargos para favorecer a sus parientes, amigos y

<sup>17</sup> El tema de la rendición de cuentas horizontal se refleja directamente en la clásica discusión sobre los "chequeos y balances" por Montesquieu y Madison. O'Donnell explícitamente cita a los federalistas (1999b:48, fn. 22).

socios en los asuntos económicos privados. Estas prácticas son fácilmente encontradas en cualquier sistema político, pero O'Donnell enfatiza que son más proclives en América Latina (1996/1999a:181).

O'Donnell argumenta que el que los funcionarios públicos no sigan las reglas formales de rendición de cuentas horizontal establecidas por ley, no significa que la conducta de aquellos no está institucionalizada (1996/1999a:180-181, 189, nota 14). Lo importante aquí es que

las nuevas poliarquías tienen dos instituciones extremadamente importantes. Una está altamente formalizada, pero es intermitente: las elecciones [por ejemplo, rendición de cuentas vertical]. La otra es informal, permanente y constante: el particularismo (o clientelismo, definido ampliamente), que comprende diversas formas de relaciones no universalistas, manifestadas en intercambios particularistas jerárquicos, patronazgo, nepotismo, y pago de favores que, bajo las reglas formales del paquete institucional de la poliarquía, serían considerados actos corruptos (O'Donnell, 1996/1999a:176).

Sobre la base de esta observación, O'Donnell describe a países como Argentina y Brasil como “democracias informalmente institucionalizadas”, caracterización que subraya el hecho de que se hayan institucionalizado *tanto* los mecanismos de la poliarquía para la selección de las altas autoridades políticas *como* una extensa gama de acuerdos particularistas para la regulación de otras esferas políticas, tales como la distribución del ingreso público y el reclutamiento de funcionarios federales de menor nivel.

Se deben enfatizar dos puntos del argumento de O'Donnell. Primero, que al afirmar que las prácticas informales son “instituciones”, O'Donnell subraya el hecho de que problemas tales como la corrupción y el nepotismo no son episodios aislados en gobiernos específicos, sino un rasgo permanente y estable de un gran número de nuevas democracias. Según este autor, dichas prácticas son una forma recurrente y generalmente aceptada de hacer política (1995/1999a:166; 1996/1999a:180-182). Segundo, los avances que O'Donnell ha hecho sobre lo que él llama “descripción positiva” de las nuevas democracias, por ejemplo, una descripción que no sólo se refiere a la ausencia de un *atributo* —en este caso, rendición de cuentas horizontal, sino también especifica el atributo que lo reemplaza—; por ejemplo, instituciones particularistas o informales.<sup>18</sup>

<sup>18</sup> Se debe considerar la forma en que el argumento de O'Donnell se presenta en relación con otros escritos que sí reconocen la importancia de las instituciones informales en la política latinoamericana, sobre todo aquellas derivadas de la tradición cultural. En contraste con estos textos, O'Donnell hábil-

## *Régimen democrático vs Estado democrático*

Para situar el tema de las instituciones informales en un marco conceptual más amplio, O'Donnell se adentra en la distinción entre el régimen democrático y el Estado democrático. Un buen punto para abordar esta distinción es enumerar la serie de derechos del ciudadano que, según O'Donnell, son relevantes para cada concepto.

Los derechos relevantes en un régimen democrático son aquellos incluidos en la noción de poliarquía de Dahl, comprendiendo desde la libre expresión y reunión hasta el derecho a votar y ser votado para algún cargo en elecciones abiertas. O'Donnell aclara que las instituciones informales discutidas en la sección anterior no socavan los derechos poliárquicos.<sup>19</sup> A pesar de que O'Donnell aún no ha ofrecido un inventario sistemático de los derechos que definirían un Estado democrático, él señala forzosamente que las instituciones informales/particularistas anulan algunos derechos ciudadanos que las definiciones comunes de régimen democrático han fallado en reconocer. A grandes rasgos, a O'Donnell le importan los derechos que los ciudadanos tienen al trato justo por parte de las dependencias gubernamentales, incluyendo sobre todo a las cortes, los departamentos de policía, hospitales y escuelas. Pone especial atención en el derecho de no estar sujeto a la violencia ilegal y a otras formas de maltrato por parte de la policía, en el derecho de aplicación justa de la ley de propiedad, y en las disposiciones que pudieran servir para proteger la posición económica y social de los no privilegiados —especialmente de los campesinos *vis-à-vis* los terratenientes—, pero que no son cumplidas cabalmente.<sup>20</sup> Esta última serie de derechos obviamente es importante, pero para O'Donnell el fracaso del Estado de protegerlos no influye en la capacidad de los ciudadanos de participar libre y abiertamente en el proceso electoral.

---

mente señala que las instituciones informales no son todo, dado que el subgrupo específico de instituciones relacionadas con la selección de autoridades políticas sí funciona según los preceptos formales.

<sup>19</sup> El punto simplemente es que O'Donnell no está interesado en los casos donde los derechos específicos de la poliarquía estén en riesgo, y siguiendo la línea de los analistas de régimen él considera que aquellos casos están perfectamente descritos por el concepto convencional de régimen *autoritario*.

<sup>20</sup> Estos derechos, como O'Donnell señala cuidadosamente, *no* son los derechos económicos o sociales asociados con el Estado de Bienestar. Son sólo derechos contenidos en la ley civil de la mayoría de los países, paralelos a las disposiciones que Marshall denominaba "ciudadanía civil", como distintas tanto de la ciudadanía política (que coincide en parte con los derechos de la poliarquía o de un régimen democrático) y la ciudadanía social (los derechos proporcionados por el Estado de Bienestar). Ver Marshall (1992). Esta distinción es crucial para entender la explicación que O'Donnell da de que su concepto de Estado democrático *no* incluye los aspectos de la economía y la sociedad.

Así, O'Donnell<sup>1</sup> señala que la ampliación de derechos asociados al régimen democrático que la mayoría de los países latinoamericanos experimentó en la década de los ochenta y noventa, no iba seguida por un reforzamiento de una mayor gama de derechos civiles. Precisamente para dar a entender esta dualidad, O'Donnell abordó la distinción entre el Estado democrático y el régimen democrático: señala que las “democracias institucionalizadas informalmente” cuentan con un régimen democrático, pero no han desarrollado un Estado democrático. Al tratar casos concretos, con esta distinción O'Donnell puede afirmar, por ejemplo, que aunque Argentina y Brasil figuren como regímenes democráticos (lo cual los separa de aquellos países donde las elecciones no son del todo competitivas, tales como México y Perú), sus Estados son autoritarios, subrayando el contraste que enfrentan con sociedades avanzadas que supuestamente han reducido sustancialmente la incidencia de las instituciones particularistas (O'Donnell, 1996/1999a: 141-143).<sup>21</sup>

## **Reestructurando los conceptos de O'Donnell: del acceso al ejercicio**

En esta sección analizaré las contribuciones de O'Donnell con base en la distinción entre el acceso al poder y el ejercicio del poder. Argumentaré que esta distinción no sólo elucida el programa de investigación de O'Donnell, sino que además muestra que partir del clásico análisis de régimen es incluso más drástico que lo que él prevé. Primero me enfocaré en su distinción entre el Estado y el régimen, y posteriormente haré algunas observaciones sobre los distintos tipos de rendición de cuentas vertical y horizontal. A lo largo del análisis de ambos temas, pondré en claro que las instituciones informales identificadas por O'Donnell son primordialmente instituciones de ejercicio del poder.

### *Estado y régimen*

La distinción entre Estado y régimen tiene una trayectoria larga y fructífera en el estudio de la política latinoamericana (Collier, 1979:370, 402-403). Esta sección ofrece

<sup>21</sup> Collier y Levitsky (1997:447-448) describen esta estrategia conceptual como una “forma de hacer una valoración más diferenciada de lo que se considera que es un caso incompleto de democracia, específicamente estableciendo un estándar democrático mayor o menor [Estado democrático vs régimen democrático, respectivamente] y afirmando que estos países se ubican sólo en el estándar bajo”.

un refinamiento de esta tradición mostrando que la *relación analítica* entre régimen y Estado es una de las partes de la relación. Esta explicación traerá a la superficie el marco conceptual en el que están imbuidas esas nociones.<sup>22</sup>

Si se adoptara el concepto de Estado abordado por O'Donnell, según el cual el Estado es tanto la organización que controla los medios de coerción dentro de un territorio delimitado como la orden legal ejercida por dicha organización (O'Donnell, 1995/1999a:134-137), entonces el régimen puede ser considerado un aspecto\* del Estado. El régimen político es una serie de procedimientos —por ejemplo, el proceso electoral completo— organizado y regulado por el Estado.<sup>23</sup>

Si el régimen es un aspecto del *Estado*, entonces al decir que una serie de derechos están asociados con el régimen, a sabiendas de que otra serie está asociada con el Estado, no hacen a la distinción tan evidente como podría lograrse. Visto de otra manera, al afirmar que las instituciones informales/particularistas involucran al Estado, considerando que la transparencia de las elecciones es un asunto del régimen, como si *no* estuviera relacionada con el Estado, O'Donnell tiende a pasar por alto la relación analítica entre el Estado y el régimen. Más importante aún, conforme los estudiosos de los cambios de régimen también ahondan en aspectos de las instituciones estatales, O'Donnell encubre lo trascendente y radical que su cambio de enfoque significa en realidad.

El punto clave para entender el punto de partida de O'Donnell desde el análisis de régimen es, entonces, identificar qué aspecto del Estado en específico es analizado en cada caso. La diferencia entre el acceso al poder y el ejercicio del poder podría servir de ayuda al respecto. En tanto que, como se ha dicho, los fenómenos estudiados por los analistas de régimen, tales como el declive de la democracia y la transición del autoritarismo, involucran un cambio en la forma de *acceso* al poder estatal, las prácticas informales/particularistas analizadas por O'Donnell pueden ser vistas como formas del *ejercicio* del poder estatal; son una manera en que los funcionarios públicos administran los recursos estatales.

Es importante insistir en que tanto la forma de acceso y la forma de ejercicio son aspectos procedimentales del proceso político. Las prácticas particularistas del

<sup>22</sup> Ejemplos interesantes sobre las consecuencias negativas de aislar los conceptos de su amplio contexto semántico, transformándolos en “conceptos *grosso*”, se encuentran en Shapiro (1989:51-60).

\* En inglés *aspect of the state* (N. del T.).

<sup>23</sup> O'Donnell señala que la amplia gama de derechos que le respectan es un componente del Estado precisamente porque forman parte del sistema legal estatal (O'Donnell, 1994/1999a:135-136). Así, el argumento de que el régimen forma parte del Estado está basado en el mismo criterio empleado por O'Donnell.

ejercicio del poder —muy parecidas a las elecciones libres y justas— constituyen “instituciones” tal como lo apunta O’Donnell, y no son un asunto de decisiones aisladas o gobiernos particulares. Por tanto, O’Donnell no pugna por un regreso a la “teoría clásica” de la democracia criticada por Schumpeter, que se enfocaba en los resultados políticos sustanciales. Al contrario, no introduce caracteres de la economía o de la sociedad dentro de su propia definición de la democracia: él enfatiza que las instituciones a las que se aboca son de carácter eminentemente político. Estas observaciones coadyuvan a restablecer, con mayor precisión, la importancia de la distinción entre el acceso y el ejercicio del poder para determinar exactamente el lugar que ocupan las contribuciones de O’Donnell en relación con el análisis de regímenes. O’Donnell y los analistas de régimen se enfocan en las instituciones estatales/políticas. Aun, mientras que los analistas de regímenes se encauzan en las instituciones de acceso, O’Donnell se enfoca en las instituciones de ejercicio.

### *El fracaso de la rendición de cuentas horizontal como problema de ejercicio de poder*

La distinción entre acceso y ejercicio del poder puede dar nueva luz a la discusión de O’Donnell sobre la rendición de cuentas horizontal. Mi argumento general es que la distinción entre acceso y ejercicio hace desaparecer\* la distinción entre la rendición de cuentas vertical y la horizontal, y lo más importante es que contribuye a identificar con mayor precisión los problemas de las relaciones intraestatales y la institucionalización informal, la cual concierne a O’Donnell. Para fines de este ensayo, he organizado estas observaciones en torno a la rama legislativa y la judicial, que son las instancias más sobresalientes de la rendición de cuentas horizontal en la obra de O’Donnell.

## El Poder Judicial

La instancia clave de la rendición de cuentas horizontal resguardada por el Poder Judicial es central para el acceso al poder, esto es, las comisiones de transparencia electoral, que se encargan de supervisar la transparencia del proceso electoral. De hecho, la justicia electoral actúa relativamente bien en los países de América Latina,

\* En inglés *cuts across* (N. del T.).

salvo en los casos de México, Paraguay y Perú, que por razones como ésta y otras relacionadas, no figuran como democracias. Este observación saca a flote cómo es que la distinción entre el acceso y el ejercicio podría ser más precisa para ubicar los rasgos “problemáticos” de la política latinoamericana, que la distinción entre la rendición de cuentas vertical y la horizontal. El punto aquí es que las agencias más débiles en el seno del Poder Judicial son las encargadas de monitorear cómo las autoridades ejercen el poder político, mientras que las relacionadas al acceso, incluyendo principalmente a las comisiones de justicia electoral, trabajan relativamente en observancia de las disposiciones formales.

## El Poder Legislativo

El punto básico sobre el Poder Legislativo como una instancia de la rendición de cuentas horizontal es que su deficiencia para controlar al Ejecutivo podría reflejar dos distintos tipos de problema. El primer tipo de deficiencia sucede cuando el presidente, recurriendo al uso o amenaza de la violencia, priva *de facto* al Legislativo de sus poderes constitucionales. En el segundo tipo de deficiencia, los legisladores son actores relativamente dentro del proceso político, pero en lugar de monitorear las actividades de las demás ramas del gobierno, tienden a valerse de sus cargos para confabularse con el Ejecutivo y otros funcionarios estatales en la propagación de las instituciones informales analizadas por O’Donnell. En este caso, los legisladores renuncian a sus deberes de rendición de cuentas a cambio de recursos públicos para sus clientes.

Si tomamos en consideración que, en contraste con todos los demás agentes de la rendición de cuentas horizontal, los legisladores son autoridades electas, entonces se torna evidente que el problema crucial en el primer caso es que la forma de acceso al poder giró en una dirección autoritaria. En contraste, la segunda situación no significó ningún cambio en la forma de acceso al poder, razón por la que la carencia de una rendición de cuentas horizontal en este caso es un problema de ejercicio de poder.

Aunque O’Donnell no distingue entre la deficiencia de la rendición de cuentas horizontal en este sentido, hay dos observaciones recurrentes en este ensayo que indican que se interesa por los contextos en donde la falta de rendición de cuentas horizontal está más relacionada con los problemas de ejercicio que con los problemas de acceso al poder.

Primeramente, O’Donnell declara manifiestamente que Perú no es un régimen democrático y, consecuentemente, lo excluye del subgrupo de democracias institucionalizadas informalmente que le conciernen, empezando por Argentina y Brasil. Si

bien la mayoría de los razonamientos sobre el poder relativo de las legislaturas *vis-à-vis* el presidente en Argentina y Brasil deben esperar hasta que se haya mejores medidas disponibles, las diferencias entre estos casos y el de Perú después de que Fujmori cerrara el Congreso, parecen ser lo suficientemente claras como para rechazar cualquier declaración mecánica que se haga en el sentido de que las legislaturas argentina y brasileña estaban desprovistas de autoridad política. De hecho, si O'Donnell considerara que no tenían un grado significativo de influencia política, debió haber excluido también a Argentina y Brasil del grupo de regímenes democráticos. En segundo lugar, O'Donnell se interesa en los miembros del Congreso de Argentina y Brasil que se dedican casi exclusivamente al "intercambio de 'favores' con el Ejecutivo y ciertas burocracias estatales". Por supuesto, "los legisladores cafés", como O'Donnell los denomina, requieren tener acceso regular a los recursos públicos (1993/1999a:140).

Empero, O'Donnell no se enfoca en si los miembros del Congreso en Argentina y Brasil tienen o no poder efectivo. Él casi da por hecho que lo tienen, y como lo obtuvieron por medio de elecciones libres, la dimensión del acceso en estos países permanece inalterada. El aspecto realmente vital, que revela la importancia de la distinción entre el acceso y el ejercicio, es cómo los miembros del Congreso *ejercen* el poder que las elecciones libres les han asignado.

Recapitulando un poco lo dicho en este ensayo, he explicado que O'Donnell ha contribuido a dar luz a una nueva discusión sobre la calidad de la democracia en América Latina, y los fragmentos más importantes de este análisis pueden ser conceptualizados con mayor rigor si conciben a partir de que involucra el ejercicio del poder político (figura 2). Es de hecho el enfoque en el ejercicio de poder lo que en última instancia hace a las contribuciones de O'Donnell distintas de la literatura sobre cambio de régimen, que, como fue expresado en la primera parte de este ensayo, se centra en los aspectos de acceso al poder. En lo que resta del ensayo, procederé a llevar la discusión un paso más arriba y cuestionar si se pueden entender mejor estos asuntos de ejercicio de poder como los que conciernen a la democracia y a la democratización.

**Figura 2**  
**Reestructurando el enfoque de O'Donnell en términos de la distinción acceso/ejercicio**

	<i>Acceso</i>	<i>Ejercicio</i>
Conceptos de O'Donnell	Rendición de cuentas vertical	Rendición de cuentas horizontal
		Instituciones informales

## ¿Democratización o burocratización?

Al ser los temas del ejercicio del poder, el problema central de la investigación —como parece ser cada vez más el caso del estudio de la política latinoamericana— emplear la distinción entre *patrimonialismo* y *burocracia* impulsada por Weber (1978: caps. 10-13) representa una estrategia conceptual promisoría. De la misma forma en que la dimensión del acceso al poder es mejor conceptualizada como aquella que involucra aspectos de democracia/autoritarismo, los asuntos sobre el ejercicio de poder pueden ser analizados productivamente en términos de patrimonialismo/burocracia.

Para Weber, “la oficina genuinamente patrimonial se diferencia de la burocrática” en que aquella “carece de separación entre la esfera ‘oficial’ y la ‘privada’”. En términos organizacionales más concretos, la falta de una separación entre los recursos públicos y la propiedad privada significa que en el patrimonialismo “la oficina es vista como un beneficio, como un asunto puramente personal del gobernante, y el poder político puede explotarse mediante cuotas y contribuciones” (1978:1028). La proliferación concomitante de “favores, promesas y privilegios personales” es, por supuesto, el elemento común de todo el complejo de “instituciones informales” mencionadas por O’Donnell, desde el clientelismo hasta los episodios más descarados de corrupción (Weber, 1978:1041).

De manera similar, partiendo de la tipología de Weber, el fracaso del Estado de proporcionar servicios públicos básicos —así como hacer cumplir la serie de derechos civiles específicos que a O’Donnell le atañen— es una consecuencia directa del patrimonialismo. Dado que, en una administración patrimonial, las autoridades políticas emplean los nombramientos de los cargos de menor rango como forma de patronazgo, los oficiales a cargo de los servicios públicos por lo general no cuentan con la “especialización laboral ni capacitación técnica” que caracteriza a la administración burocrática (Weber, 1978: 220; 1028-1029). En vista de que la mayor parte de los recursos del Estado se destinan a intercambios particularistas entre los actores poderosos de una sociedad, la administración patrimonial es antagónica a la provisión justa de los servicios públicos.

Por tanto, de acuerdo con esta conceptualización, las transformaciones en la forma de ejercicio del poder político, particularmente las pugnas por erradicar las prácticas patrimonialistas, son una cuestión de *burocratización* más que de democratización. En este sentido, los problemas relativos a la “calidad” de las instituciones de ejercicio tratados por la literatura sobre política latinoamericana, son situados en un marco teórico nuevo (aunque clásico) —de la esfera de Dahl cambian a la de Weber.

Hay dos observaciones que se pueden hacer a la distinción que Weber hace entre el patrimonialismo y la burocracia. Primero, Weber entendía al patrimonialismo y a la

burocracia como formas polares de administración, distinción que es independiente de su tipología de la dominación legítima o autoridad (Roth, 1968:194-197). Mientras que la última hace énfasis en las motivaciones subjetivas y se basa en un enfoque interpretativo, la primera es meramente institucional y se enfoca únicamente en aspectos procedimentales que son observables empíricamente.<sup>24</sup> Así, incluso los estudiosos que son escépticos sobre el estatus científico de los enfoques interpretativos podrían descubrir que la tipología de Weber sobre la administración es una herramienta valiosa del análisis comparativo.<sup>25</sup> En segundo lugar, este concepto estrictamente procedimental de la burocracia es obviamente mucho más estrecho que la definición de burocracia como administración pública o servicio civil, que incluye, entre otros elementos, departamentos estatales concretos y el personal a cargo de ellos, independientemente del tipo de reglas que rigen su funcionamiento. En su sentido procedimental, la burocracia es sólo una serie particular de reglas y criterios que rigen el uso que los funcionarios y agencias estatales (por ejemplo, por la “burocracia”, en un sentido más amplio) dan a los recursos públicos.

### *Clasificando a los países en términos de las dimensiones de democratización y burocratización*

La distinción entre el acceso y el ejercicio del poder podría contribuir a dar un enfoque más serio a las diversas combinaciones de problemas políticos que afectan a cada país latinoamericano. Por ejemplo, en países como Argentina, Brasil y Uruguay, los peligros de una regresión hacia una forma previa de acceso al poder estatal han sido disipados significativamente a finales de los ochenta. En estos tres países, las elecciones libres y justas han tomado el lugar de las insurrecciones militares como principal forma de llegar al poder, lo cual los sitúa junto a Costa Rica, que es el caso

<sup>24</sup> Específicamente, la dimensión clave en la tipología weberiana de la dominación legítima es cómo los gobernados justifican su obediencia al mandato de los gobernantes. Cuando los primeros no encuentran justificación a su obediencia, entonces la dominación no es legítima. La obediencia, como cualquier otra acción, puede ser motivada por aspectos afectivos, tradicionales o racionales, de forma tal que la dominación puede ser carismática, tradicional o legal.

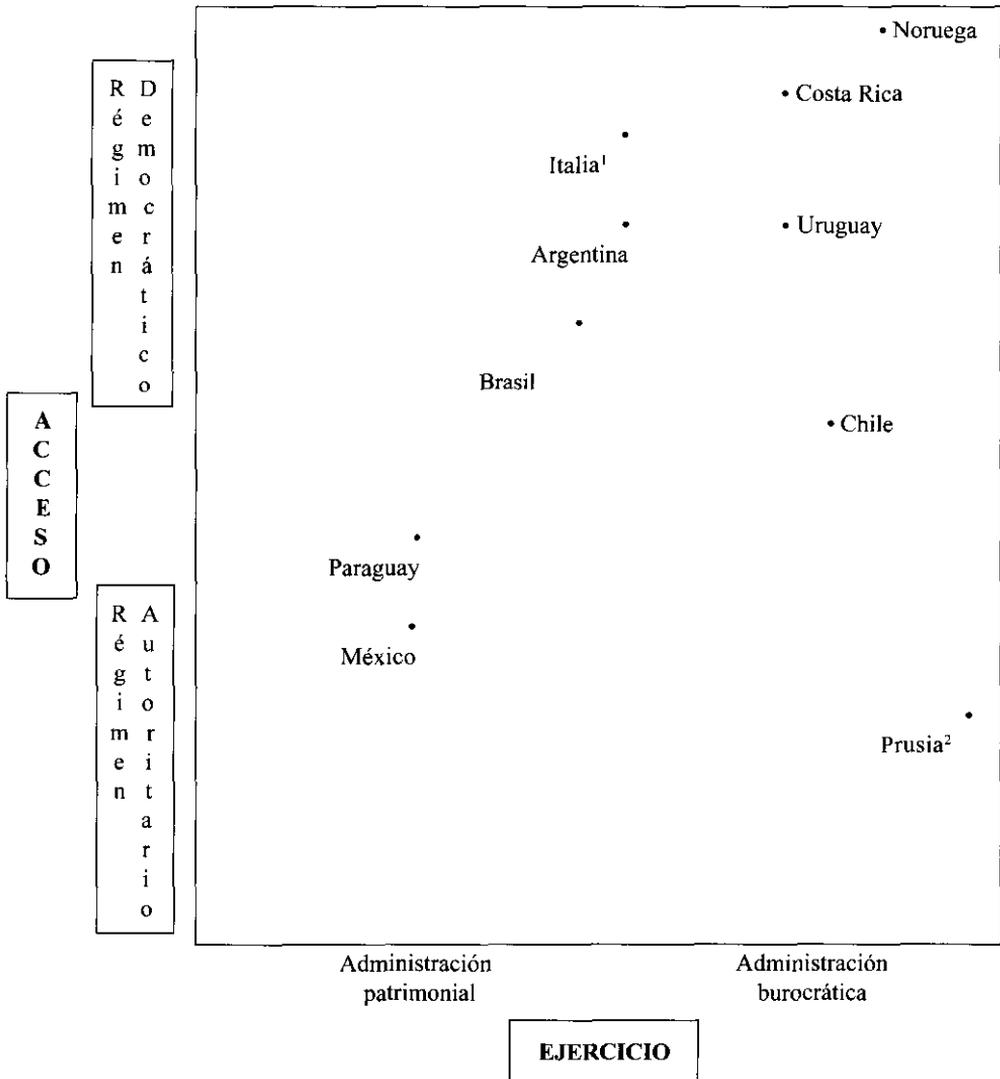
<sup>25</sup> Además, si bien Weber postulaba una afinidad electiva entre la administración patrimonial y la dominación tradicional por un lado, y la administración burocrática y la dominación legal por otro, no excluyó la posibilidad de que las formas patrimoniales de administración sobrevivieran hasta la política moderna (Roth, 1968:197-1999; Theobald, 1982).

con la tradición de acceso democrático al poder más larga en la región. Chile ejemplifica el primer contraste en la dimensión del acceso al poder. En este país, las autoridades electas democráticamente deben compartir su poder político con algunos legisladores que no han logrado el acceso a sus cargos mediante una contienda electoral; incluso fueron designados por el gobierno militar precedente. Además, el hecho de que no hayan sido removidos de sus puestos ha sido interpretado como la prueba de que la amenaza de un golpe militar continúa siendo un rasgo característico en la política chilena (Valenzuela, 1992:62 y ss). En Paraguay, la amenaza de un golpe militar (y no necesariamente una insurrección) cada vez constituye más una forma de influenciar en las decisiones políticas. En Perú y México, pese a todas sus diferencias, el acceso al poder político está lejos de ser tan competitivo como en Argentina o Uruguay.

Cuando los casos son clasificados según la forma de ejercicio del poder político, surge un horizonte distinto. Por ejemplo, el poder político en Chile se ejerce de manera burocrática. La transparencia en la administración de las finanzas públicas, la capacitación profesional de los funcionarios públicos y la efectividad en el control del comportamiento de las autoridades políticas son aspectos que distinguen a Chile de sus vecinos, a excepción de Uruguay. No obstante, si bien el acceso al poder en Chile es menos democrático que en Argentina o Brasil, el ejercicio del poder es mucho más burocrático. En cambio, la persistencia de prácticas patrimoniales de ejercicio del poder sitúa a Argentina y a Brasil dentro de casos como los de México, Paraguay y Perú, independientemente de las diferencias entre ambos grupos de casos en cuanto al acceso al poder. En vista de lo anterior, sólo Uruguay y Costa Rica parecen combinar el acceso democrático con un ejercicio burocrático del poder.

En la figura 3 se muestra cómo la distinción entre el acceso y el ejercicio de poder puede servir para identificar las distintas combinaciones de concertaciones políticas. Para ilustrar mejor la utilidad potencial de la distinción entre ambos rubros, la figura incluye casos familiares externos a América Latina como puntos de comparación —Noruega contemporánea, Italia desde el retorno a la democracia a fines de los ochenta, y la Prusia de Brandemburgo. Mientras cada caso muestra una distinta combinación de valores muy extremos a lo largo de las dimensiones de la comparación, proporcionan una buena evidencia que sustenta el argumento de que las instituciones de ejercicio de poder pueden variar independientemente de aquellas de acceso. Noruega ha alcanzado niveles incomparables de democratización y burocratización; Prusia era muy burocrática y autoritaria, e Italia, al menos hasta principios de los noventa, ha sido uno de los casos más evidentes de patrimonialismo entre las democracias avanzadas (Shefeter, 1977/1994:30-38).

**Figura 3**  
**Acceso al poder versus ejercicio del poder**



<sup>1</sup> Antes del proceso “manipulativo”\* a fines de los ochenta.

<sup>2</sup> Siglos XVII y XVIII.

\* En inglés “*manipulate*” (N. del T.).

### *Explicando las transformaciones de acceso ejercicio*

La razón más importante por las que se debe tener cuidado al distinguir los asuntos de democratización y burocratización es que los cambios en la forma de acceso al poder y los cambios en la forma de acceso al poder tienen diversas explicaciones. La experiencia de la Europa moderna es muy clara en cuanto a la divergencia de los procesos de burocratización y democratización. El tiempo, actores y causas involucradas en cada proceso fueron muy distintos. Si nuestro fin es encontrar de qué manera la acción política propositiva puede ayudar a solucionar los problemas que O'Donnell ha señalado, resulta obviamente esencial saber cuál de estos dos muy distintos procesos causales puede proporcionar lecciones relevantes.

A grandes rasgos, podemos invocar dos tradiciones sociológicas —la perspectiva centrada en la sociedad y la perspectiva centrada en el Estado— para explicar el surgimiento de la administración burocrática en Europa. A pesar de la gran brecha entre estas perspectivas, ambas señalan que el proceso de burocratización *precedió* al de la democratización (mientras que la primera empezó a mediados del siglo xvii, la última sólo ganó fuerza en las primeras décadas del siglo xx), y son inequívocas en cuanto al hecho de que cada proceso se dinamizaba por *diferentes causas*.

De acuerdo con la perspectiva centrada en la sociedad, dimanada de los trabajos de Marx y Marshall, las causas de la transformación del ejercicio del poder político —la eliminación de prácticas patrimoniales y la expansión de la burocratización— deben buscarse en una fase específica de la modernización económica, o sea, en el surgimiento de la empresa capitalista, la cual requiere la predictibilidad de las actividades estatales para así maximizar sus beneficios (Jessop, 1977).

El enfoque centrado en el Estado, asociado con los trabajos de Hintze (1970) y Tilly (1975), explicarían la burocratización como el resultado de una competencia geopolítica. Con la finalidad de sortear los enormes costos (devastadores, en términos estrictos) que implicaba ser superados por las capacidades militares de sus vecinos, los Estados europeos eliminaron las prácticas tradicionales de extraer los recursos de la sociedad y reclutar a su personal administrativo, remplazando esas prácticas con otras más modernas y eficientes.

Así las cosas, sin importar qué perspectiva se adopte para justificar la burocratización de los Estados europeos, su temporalidad, causas y actores principales eran distintos de la democratización. La democratización, en el caso más prematuro, empezó dos siglos después y estaba asociada a la organización política y activación de las clases medias y trabajadores industriales mediante partidos políticos de masas. Las demandas de estos partidos iban dirigidas a abrir el acceso a los recursos del Estado y a la incorporación de sus circunscripciones en el proceso político —peticiones

que poco han tenido que ver con las hechas por los capitalistas y las burocracias militares en tiempos anteriores.

En síntesis, la burocratización del Estado es distinta de la expansión de las oportunidades de acceso al poder político, ya que los actores interesados por la burocratización del Estado no son los mismos que los que están dispuestos a luchar por la democracia. De igual forma, los actores afectados de manera negativa por las prácticas patrimoniales no son necesariamente los mismos que aquellos excluidos de los regímenes autoritarios. Cada cambio en las instituciones que regulan las relaciones entre el Estado y la sociedad, sea en la dimensión del acceso o en la dimensión del ejercicio, conlleva a un choque de intereses. Esos cambios sólo suceden si hay actores interesados en propiciarlos, e igualmente importante, si son lo suficientemente poderosos como para alcanzar sus objetivos.

Este razonamiento lleva a una simple observación respecto a la política latinoamericana: en la mayoría de los países de la región surgieron actores interesados por la democratización y, en distintas coyunturas, adquirieron el poder para forzar una reforma en el sentido ambicionado. En contraste, ¿por qué eran tan fuertes los poderes patrimoniales —o tan débiles sus antagónicos— en Argentina, Brasil y México? ¿Qué sucedió en Chile, Costa Rica y Uruguay, cuando los poderes patrimoniales fueron vencidos? Está muy claro que los países pueden ser al mismo tiempo burocráticos y democráticos si la burocratización precede a la democratización. Esta es una lección central que se puede extraer de la experiencia europea. Empero, sabemos poco del desarrollo de los países que han democratizado el acceso al poder en un contexto en que el patrimonialismo es la forma de ejercicio de poder prevaleciente. ¿Podrán volverse burocráticos estos países? ¿Cuál es el peso de las trayectorias y la secuencia de los procesos de democratización y burocratización? Esta es tal vez la cuestión central planteada por la experiencia latinoamericana.

La estrategia de restringir el enfoque de la distinción de aspectos de acceso al poder, y emplear la de patrimonialismo/burocracia para lidiar conceptualmente con las instituciones de ejercicio de poder, también coadyuva a encauzar las inquietudes intuitivas de la literatura actual sobre política latinoamericana, en una serie de cuestiones de investigación mucho más precisa. Para empezar, ¿cómo afectan los problemas de ejercicio del poder a la forma de acceso? ¿Bajo qué condiciones favorece la democratización a la burocratización? Por otro lado, ¿en qué casos las prácticas patrimonialistas de ejercicio del poder amenazan la estabilidad de la democracia? ¿Es posible que el patrimonialismo, lejos de propiciar una regresión al autoritarismo, incremente la esperanza de una vida democrática mediante la incorporación al proceso democrático, de actores que serán desleales a la democracia como forma de acceso si se les privara en un momento dado de los beneficios derivados de las prácticas clien-

telistas de ejercicio de poder? ¿Cómo podemos explicar que algunos de los líderes y partidos políticos más poderosos en el continente —actores que alentaron la transición a la democracia en los ochenta, y que ciertamente son los más apropiados para defenderla contra una regresión al autoritarismo— tengan fuertes intereses inalienables en la reproducción de formas patrimoniales de ejercer el poder?

## Conclusión

Este ensayo presentó la distinción entre el acceso al poder y el ejercicio del poder como una forma de esclarecer algunas tendencias importantes en la literatura sobre regímenes. Se muestra, primero, que la literatura sobre regímenes se ha enfocado tradicionalmente en aspectos de acceso al poder, reflejando el consenso que se desarrolló en torno a un entendimiento schumpeteriano de la democracia. Segundo, se señaló que los recientes puntos de partida en el análisis de la política latinoamericana, en donde el trabajo de O'Donnell ha tenido un papel significativo, puede entenderse si se enfoca en un aspecto distinto, que es el ejercicio del poder.

Sobre todo, el ejercicio del poder es un tema que, en comparación con el estudio de los asuntos de acceso al poder, ha sido hasta cierto punto rechazado. Con base en el trabajo de O'Donnell, este ensayo hizo gran énfasis en la importancia de los problemas de ejercicio del poder. Por último, se puede decir que el estudio del ejercicio del poder es uno de los retos más difíciles que enfrentan los estudiosos de la política comparada. Así, este trabajo ha explorado la distinción weberiana entre el patrimonialismo y la burocracia como herramienta analítica que puede comprobar su utilidad para lograr vencer este reto.

## Bibliografía

- Álvarez, Michael, José Antonio Cheibub, Fernando Limongi y Adam Przeworski (1996), "Classifying Political Regimes", *Studies in Comparative International Development*, 31, 2.
- Almond, Gabriel (1956), "Comparative Political Systems", en Hans Eulau (ed.), *Political Behavior*, Glencoe, Free Press.
- Collier, David (ed.) (1979), *The New Authoritarianism in Latin America*, Princeton, Princeton University Press.
- Collier, David y Steven Levitsky (1997), "Democracy with Adjectives: Conceptual Innovation in Comparative Research", *World Politics*, 49, abril.

- Collier, Ruth (2000), "Democratic Transition" en Paul Barry Clark y Joe Foweraker (eds.), *Encyclopedia of Democratic Thought*, Londres, Routledge.
- Dahl, Robert (1956), *A Preface to Democratic Theory*, Chicago, University of Chicago Press.
- (1971), *Polyarchy*, New Haven, Yale University Press.
- (1979), "Procedure: Democracy", en Peter Laslett y James Fishkin (eds.), *Philosophy, Politics, and Society*, New Haven, Yale University Press.
- (1989), *Democracy and its Critics*, New Haven, Yale University Press.
- Diamond, Larry Jay, Juan J. Linz y Seymour Martin Lipset (1990), *Politics in Developing Countries: Comparing Experiences with Democracy*, Boulder, L. Rienner Publishers.
- Di Palma, Giuseppe (1990), *To Craft Democracies*, Berkeley, University of California Press.
- Freeden, Michael (1996), *Ideologies and Political Theory: A Conceptual Approach*, Oxford, Clarendon Press.
- Gallie, W.B. (1956), "Essentially Contested Concepts", *Proceedings of the Aristotelian Society*, 56. Londres, Harrison & Sons.
- Held, David (1987), *Models of Democracy*, Stanford, Stanford University Press.
- Hintze, O. (1970), *Staat und Verfassung: Gesammelte Abhandlungen zur Allgemeinen Verfassungsgeschichte*, Göttingen, Vandenhoeck & Ruprecht.
- Huntington, Samuel (1987), "The Modest Meaning of Democracy", en Robert Pastor (ed.), *Democracy in the Americas: Stopping the Pendulum*, Nueva York, Holmes & Meier.
- (1991), *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*, Norman, University of Oklahoma Press.
- Jessop, B. (1977), "Recent Developments in Marxist Theories of the Capitalist State", *Cambridge Journal of Economics*, 1.
- Karl, Terry (1990), "Dilemmas of Democratization in Latin America", *Comparative Politics*, 23.
- Linz, Juan (1964), "An Authoritarian Regime: Spain", en Erik Allardt y Yrjö Littunen (eds.), *Cleavages, Ideologies, and Party Systems*, Helsinki, The Academic Bookstore.
- Linz, Juan (1975), "Totalitarian and Authoritarian Regime", en Fred Greenstein y Nelson Polsby (eds.), *Handbook of Political Science*, 3, Reading, Addison Wesley.
- Linz, Juan (1978), "The Breakdown of Democratic Regimes: Crisis, Breakdown and Reequilibration", vol. 1 de Juan Linz y Alfred Stepan (eds.), *The Breakdown of Democratic Regimes*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press.

- Lipset, Seymour M. (1959), "Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy", *American Political Science Review*, 53, marzo.
- (1963), *Political Man*, Garden City, Doubleday & Company.
- Marshall, T.H. (1992), *Citizenship and Social Class*, Londres, Pluto Press.
- Munck, Gerardo (1994), "Democratic Transitions in Comparative Perspective", *Comparative Politics*, 26, 3.
- O'Donnell, Guillermo (1994), *Modernization and Bureaucratic Authoritarianism*, Berkeley, University of California Press.
- (1979), "Notas para el estudio de procesos de democratización a partir del Estado burocrático-autoritario", *Estudios CEDES*, 2, 5, Argentina.
- (1993/1999a), "On the Stage, Democratization and Some Conceptual Problems: A Latin American View with Glances at Some Postcommunist Countries", *World Development*, 21, 8.
- (1994), "Delegative Democracy," *Journal of Democracy*, 5, 1.
- (1996), "Illusions about Consolidation", *Journal of Democracy*, 7, 2.
- (1999a), *Counterpoints. Selected Essays on Authoritarianism and Democratization*, Notre Dame, University of Notre Dame Press.
- (1999b), "Horizontal Accountability and New Polyarchies", en Andreas Schedler, Larry Diamond y Mark Plattner (eds.), *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*, Boulder, Lynne Rienner.
- (1999c), "Polyarchies and the (Un)Rule of Law in Latin America", en Juan Méndez, Guillermo O'Donnell y Paulo Sérgio Pinheiro (eds.), *The (Un)Rule of Law and the Underprivileged in Latin America*, Notre Dame, University of Notre Dame Press.
- O'Donnell, Guillermo y Philippe Schmitter (1986), "Tentative Conclusions about Uncertain Democracies", vol. 4 de Guillermo O'Donnell, Philippe Schmitter y Laurence Whitehead (eds.), *Transitions from Authoritarian Rule*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press.
- Pridham, Geoffrey (1995), *Transitions to Democracy*, Aldershot, Dartmouth Publishing Company.
- Przeworski, Adam (1991), *Democracy and the Market: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Rueschemeyer, Dietrich, Evelyn Huber Stephens y John D. Stephens (1992), *Capitalist Development and Democracy*, Chicago, University of Chicago Press.
- Rustow, Dankwart (1970), "Transitions to Democracy: Toward a Dynamic Model", *Comparative Politics*, 3.

- Sartori, Giovanni (1987), *The Theory of Democracy Revisited*, Chatham, Chatham House Publishers.
- Schumpeter, Joseph A. (1947), *Capitalism, Socialism, and Democracy*, Nueva York, Harper & Row Publishers.
- Shapiro, Ian (1989), "Gross Concepts in Political Argument", *Political Theory*, 17, 1.
- Shefter, M. (1977), "Party and patronage: Germany, England, and Italy", *Politics and Society*, 7.
- Sin, Don Chull, "On The Third Wave of Democratization", *World Politics*, 47.
- Tilly, Charles (1975), "Reflections on the History of European State-Making", en Charles Tilly (ed.), *The Formation of National States in Western Europe*, Princeton, Princeton University Press.
- Weber, Max (1979), *Economy and Society*, Berkeley, University of California Press.