

Peruzzotti, Enrique and Catalina Smulovitz (eds.) **Controlando la Política. Ciudadanos y Medios en las Democracias Latinoamericanas.** (Buenos Aires. Grupo Editorial Temas, 2002)

Accountability social: La otra cara del control

de Enrique Peruzzotti y Catalina Smulovitz

En las recientes evaluaciones y debates acerca de la naturaleza y la calidad de la democracia en la región, ha predominado un diagnóstico sombrío. La mayoría de los autores parece estar de acuerdo en que los regímenes democráticos establecidos durante el último período de democratización presentan varios déficits institucionales, en particular, en lo que se refiere al desarrollo de mecanismos adecuados y eficaces de accountability. Según estos autores, la mayoría de las administraciones puede evitar eficazmente las restricciones que les presentan los diversos mecanismos de control de las decisiones gubernamentales. Sin duda, estos argumentos focalizan la atención en la persistencia de prácticas políticas y déficits institucionales que impiden la consolidación de instituciones democráticas fuertes y responsables. Sin embargo, cabe mencionar que el escenario político reciente también ha sido ocupado por un abanico de múltiples movimientos sociales y por una red de ONGs que exigen y monitorean la legalidad de las acciones del Estado, así como por la irrupción de escándalos mediáticos que sacan a la luz numerosos casos de corrupción. En este capítulo, argumentaremos que este último fenómeno representa una forma innovadora de politización en la región. El concepto de accountability social que introduciremos reúne en un marco analítico común este grupo disímil de iniciativas de la sociedad civil y de los medios. Entendemos que dicha política –llevada a cabo por un grupo diverso de actores y mediante múltiples estrategias— constituye un mecanismo alternativo para el ejercicio de la accountability de las acciones

gubernamentales. El objetivo central de este capítulo es analizar el funcionamiento de esta nueva forma de política, enfatizar algunos de sus logros y advertir sobre sus limitaciones.

Dos diferentes razones justifican nuestra focalización en los mecanismos sociales de control. La primera es de naturaleza empírica. A pesar del alcance de estos fenómenos, las evaluaciones recientes del desempeño institucional de las democracias latinoamericanas han minimizado la importancia de los mecanismos sociales de accountability. Los debates actuales sobre la naturaleza de los regímenes existentes tienden a considerar la debilidad de los mecanismos tradicionales de accountability como su característica definitoria. La ausencia de un sistema intraestatal eficaz de pesos y contrapesos entre poderes, la falta de instituciones judiciales autónomas, y la existencia de corrupción en diferentes niveles de la administración pública suelen citarse como evidencia de dicha debilidad. No hay duda de que éstos son indicadores importantes del déficit institucional que actualmente enfrentan las democracias latinoamericanas. Sin embargo, al concentrarse en los mecanismos tradicionales de accountability –elecciones, separación de poderes y existencia de un sistema de pesos y contrapesos entre las distintas ramas del gobierno, esos análisis ignoran el crecimiento de formas alternativas de control político basadas en las acciones de los ciudadanos y de los medios. La segunda razón tiene fundamentos teóricos. Consideramos que estos mecanismos alternativos compensan algunas limitaciones intrínsecas de las elecciones como herramientas de accountability política, y son cruciales para activar una red, en muchos casos reticente, de agencias intraestatales de control.

Una última nota introductoria. Aunque la bibliografía sobre la democracia ha favorecido la intuición básica acerca de la importancia de una sociedad civil autónoma para la determinación de la naturaleza de las relaciones democráticas, la forma tradicional de entender la accountability

—interesada principalmente en la disponibilidad y la naturaleza de las herramientas institucionales de control— ha ignorado en gran medida la contribución de la sociedad civil al ejercicio del control.¹ El concepto de accountability social intenta especificar cómo funcionan estas relaciones y qué consecuencias específicas tienen en la gestación de gobiernos más responsables (accountable). El concepto subraya la importancia de un espacio analítico que tiende a ser ignorado en los debates sobre accountability, y echa nueva luz sobre las complejas relaciones entre actores sociales y política. Hay que enfatizar, no obstante, que el reconocimiento del papel de la sociedad civil en el ejercicio de la accountability no dice nada con respecto a la orientación ideológica de estas acciones. El reconocimiento del papel que juega la sociedad civil se limita a admitir la existencia de un fenómeno empírico que hay que analizar para comprender el funcionamiento de las democracias de hoy. Sus consecuencias prácticas y normativas están aún abiertas a futuros estudios empíricos y debates teóricos. Estudios y debates que este libro intenta estimular.

Formas de accountability

Uno de los elementos que distingue a las democracias representativas liberales de otro tipo de regímenes es la combinación de un marco institucional de autorización del poder político con otro orientado a asegurar la correspondencia de sus políticas con las preferencias del electorado (responsiveness) y la accountability de los agentes autorizados. Como la democracia representativa implica la existencia de una brecha fundamental entre los representantes políticos y los ciudadanos, la misma requiere de la existencia de mecanismos institucionales que aseguren que dicha separación no resulta en gobiernos cuyas políticas no responden a las preferencias del electorado o en acciones de gobierno ilegales. La

cuestión central que aborda el concepto de accountability es precisamente cómo regular y reducir la brecha entre representantes y representados, preservando siempre la distancia entre autoridades políticas y ciudadanía que caracteriza a las relaciones de representación.

El concepto de "accountability" hace referencia a la capacidad para asegurar que los funcionarios públicos rindan cuentas por sus conductas, es decir, que están obligados a justificar y a informar sobre sus decisiones y a que eventualmente puedan ser castigados por ellas.² La accountability del poder político puede ser legal o política. La noción de accountability legal está orientada a garantizar que las acciones de los funcionarios públicos están enmarcadas legal y constitucionalmente.³ Como sostienen March y Olsen, esta forma de accountability se guía por una lógica basada en la "rectitud": los actores políticos son juzgados sobre la base del cumplimiento de procedimientos considerados "correctos" en tanto los mismos se ajustan a procedimientos legales preestablecidos.⁴ Mediante la separación de poderes, el reconocimiento de derechos fundamentales y el sistema de pesos y contrapesos, el constitucionalismo moderno establece instituciones que permiten poner límites a la arbitrariedad del poder del Estado. La constitucionalización de las instituciones del Estado por parte del derecho público segmenta el poder del Estado en una rama judicial, otra legislativa y otra ejecutiva, y delimita la actividad del Estado en competencias rigurosamente circunscriptas.⁵ A su vez, los derechos fundamentales brindan salvaguardas institucionales contra intromisiones ilegales de los funcionarios del Estado en contra de los ciudadanos.

Normas constitucionales, códigos legales, procedimientos administrativos y derechos fundamentales constituyen el marco legal-constitucional que limita las acciones de los funcionarios públicos elegidos o designados. Como afirma Schluchter, el constitucionalismo moderno establece un escenario institucional caracterizado por lo que él denomina: "discrecionalidad regulada dentro de la esfera de normas abstractas". En

este escenario, los funcionarios públicos se mueven en un terreno definido de competencias y jurisdicciones: entre la norma legal y una decisión particular, hay un terreno limitado de discrecionalidad política.⁶ En resumen, un gobierno será legalmente responsable (accountable) , si es posible controlar que las acciones gubernamentales no infrinjen la ley y se ajustan al debido proceso. Para que los mecanismos de accountability legal funcionen con eficacia, es necesaria la existencia de un sistema legal con capacidad para imponer la ley y para hacer que los gobernantes la obedezcan. Sin este prerrequisito el accountability legal no puede implementarse. ⁷

El concepto de accountability política se refiere, en cambio, a la capacidad del electorado para hacer que las políticas gubernamentales respondan o se adecuen a sus preferencias. La accountability política está íntimamente interconectada con el concepto de representación democrática. Un gobierno es políticamente responsable (accountable) si los ciudadanos tienen medios para castigar a administraciones irresponsables o a aquellas cuyas políticas no responden a las preferencias del electorado (unresponsive). En general se sostiene que las elecciones son la institución central para llevar adelante este tipo de control.⁸ Ellas proveen a los ciudadanos un mecanismo que periódicamente les permite responsabilizar a los gobiernos por sus actos, obligando a irse a aquellos que no actúan según el mejor interés de los votantes o reeligiendo a aquellos que sí lo hacen.⁹

El papel de las elecciones como mecanismo de accountability política fue cuestionado hace poco por Bernard Manin, Adam Przeworski y Susan Stokes.¹⁰ Desde su perspectiva, las instituciones electorales tienen limitaciones intrínsecas que les impiden constituirse en mecanismos adecuados para lograr que los representantes se responsabilicen por sus actos. Básicamente, los autores sostienen que las elecciones son ineficaces como mecanismos de accountability y que, en consecuencia, los votantes

no pueden inducir a los gobiernos a actuar responsablemente. ¿Qué factores impiden la eficacia del voto como mecanismo de control? Manin, Przeworski y Stokes dan tres argumentos. El primero se refiere a una limitación intrínseca del voto, pues éste garantiza a los ciudadanos una oportunidad única de castigar o recompensar múltiples decisiones gubernamentales. Por lo tanto, los votantes tienen un poder muy limitado para juzgar el resultado de la mayoría de las políticas del gobierno, debido a la naturaleza inadecuada del voto como mecanismo de control. El segundo argumento se basa en el hecho de que votar es una acción estratégica descentralizada.¹¹ Como los ciudadanos no pueden coordinar la orientación de su voto, no hay forma de determinar si ciertos resultados electorales tendrán un sentido prospectivo o retrospectivo. El tercer argumento señala que los déficits de información del ciudadano promedio entorpecen su capacidad para evaluar adecuadamente el desempeño y las decisiones del gobierno.

Mediante una metáfora espacial, Guillermo O'Donnell ha clasificado recientemente los mecanismos de accountability en horizontales y verticales. Los adjetivos "horizontal" y "vertical" indican el eje de operación de las instituciones de control. El concepto de accountability horizontal se refiere a la operación de un sistema intraestatal de controles, mientras que los mecanismos verticales implican la existencia de controles externos sobre el Estado. Esta clasificación enfatiza la direccionalidad del sistema de control así como el/los terrenos/s en que se producen los intercambios. En el caso de la accountability horizontal, los intercambios se producen dentro de una red de agencias estatales interactuantes que se controlan y equilibran mutuamente.¹² La accountability vertical, en cambio, implica la existencia de un agente de control social externo: principalmente el electorado.¹³ Las elecciones representan una instancia de control anclada en la sociedad, que brinda a los ciudadanos el derecho de castigar o recompensar periódicamente a los representantes electos con su voto.

Siguiendo con la metáfora de O'Donnell, nos gustaría atraer la atención sobre otro tipo de mecanismo vertical que ha sido descuidado en los actuales debates sobre accountability y que, creemos, puede tener un papel crucial para fomentar la accountability legal y política. Los debates recientes con respecto a la eficacia de los mecanismos verticales se han centrado exclusivamente en las elecciones. Si bien las elecciones son el único medio para autorizar la representación política, no son la única herramienta vertical para que los políticos se responsabilicen por sus actos. Las elecciones tienen que complementarse con una sociedad civil activa y medios de comunicación autónomos. El concepto de accountability social incorpora conceptos provenientes de la literatura sobre sociedad civil y esfera pública en el análisis de la accountability.¹⁴ Entendemos que el funcionamiento de asociaciones civiles, ONGs, movimientos sociales y medios de comunicación no sólo aporta nuevos recursos al repertorio clásico de las instituciones electorales y constitucionales para controlar al gobierno, sino que también, en ocasiones, puede compensar muchos de los déficits intrínsecos de esos mecanismos. Antes de discutir el concepto de accountability social, haremos un breve repaso del debate sobre el estado de la accountability en América Latina.

Democracia y Accountability en América Latina

En este volumen, Przeworski afirma que el problema de accountability en América Latina no difiere de los problemas de accountability que enfrentan los gobiernos democráticos en otras latitudes. Es más, según Przeworski, las dificultades que enfrenta la región son inherentes a la democracia, y no producto de características locales e idiosincrásicas.¹⁵ A pesar de ello, y tal como este autor reconoce, la

literatura revela un amplio consenso respecto de la falta de accountability gubernamental en gran parte de la región.¹⁶

O'Donnell, por ejemplo, sostiene que las poliarquías latinoamericanas exhiben un notorio déficit de accountability horizontal, hasta el punto de que el autor llega a cuestionar la naturaleza representativa de esos regímenes. Según su punto de vista, muchos de los regímenes existentes en América Latina no son democracias representativas, sino *delegativas*.¹⁷ En las democracias delegativas, el proceso de autorización de los representantes no se complementa con mecanismos eficaces de accountability. Las elecciones autorizan a los representantes –en el caso de una democracia delegativa, al presidente--, pero no hay una red de instituciones capaces de controlar las acciones del ejecutivo. Los presidentes elegidos popularmente –continúa-- gobiernan libres de restricciones constitucionales o legales. Aunque el poder está dividido formalmente por la separación de poderes y hay un sistema formal de pesos y contrapesos, la operación de esos mecanismos de compensación está bloqueada por un ejecutivo que se percibe como la encarnación de la democracia y de la nación y considera a los mecanismos horizontales como obstáculos a sus acciones.

Shuggart, Moreno y Crisp afirman que “la aparente escasez de accountability horizontal” en América Latina se debe “al mal funcionamiento de la accountability vertical”. Siguiendo a Madison, aseveran que los pesos y contrapesos característicos del funcionamiento de la accountability horizontal se basan en el “principio de ambiciones contrapuestas”. Por lo tanto, si en las instituciones horizontales los diferentes intereses y opiniones no están adecuadamente representadas, si el diseño institucional no traduce las relaciones verticales entre votantes y legisladores correctamente, entonces, no habrá accountability horizontal. Desde su perspectiva, la accountability horizontal falla en América Latina porque, debido a las instituciones electorales existentes, falla la

accountability vertical. Los autores reclaman una reforma de aquellos aspectos del proceso electoral –como el proceso de selección de candidatos, la elección de legisladores, y la designación de “agencias autónomas”— que, en su opinión, ponen en peligro el ejercicio adecuado de la accountability vertical.¹⁸

Por último, como muestra la extensa literatura sobre clientelismo político, compra de votos y fraude electoral, muchas de las democracias de la región presentan áreas donde el libre ejercicio de los derechos políticos corre peligro debido a actores autoritarios que corrompen y manipulan las instituciones electorales.¹⁹ Lejos de brindar un mecanismo eficaz de accountability vertical, las elecciones en estas áreas contribuyen a reproducir estructuras políticas autoritarias.

En resumen, hay un acuerdo generalizado en que, en América Latina, por razones genéricas o idiosincrásicas, los mecanismos –tanto horizontales como verticales (electorales)— son débiles. Un primer conjunto de argumentos se centra en variables culturales e institucionales específicas que conspiran contra la existencia de incentivos que confronten a los gobiernos con la necesidad de responsabilizarse por sus actos. De esto se concluye que solo es posible esperar gobiernos más representativos y reponsables en la región si se remueven estos obstáculos. El segundo grupo de argumentos es de naturaleza diferente. Subraya que los déficits de accountability en América Latina son insalvables ya que derivan de la propia estructura operativa que caracteriza a los mecanismos verticales en todas las democracias. El concepto de accountability social considerado en la sección siguiente comenta y discute ambos tipos de argumentos. Identifica, por un lado, el surgimiento de un mecanismo alternativo para exigir rendición de cuentas a los gobiernos que los estudios de la democratización en América Latina han tendido a ignorar. Entendemos que su incorporación al análisis político de la región podría resultar en una revisión de los actuales diagnósticos sobre el estado de la

"accountability". Por el otro, el concepto de "accountability" social permite confrontar algunos de los problemas estructurales identificados por los actuales análisis del funcionamiento de los mecanismos horizontales y verticales.

Accountability social. ¿Una forma diferente de control?

La accountability social es un mecanismo de control vertical, no electoral, de las autoridades políticas basado en las acciones de un amplio espectro de asociaciones y movimientos ciudadanos así como en acciones mediáticas. Las acciones de estos actores tienen por objeto monitorear el comportamiento de los funcionarios públicos, exponer y denunciar actos ilegales de los mismos, y activar la operación de agencias horizontales de control. La accountability social puede canalizarse tanto por vías institucionales y como no institucionales. Mientras que las acciones legales o los reclamos ante los organismos de supervisión son ejemplos de las primeras, las movilizaciones sociales y las denuncias mediáticas, orientadas usualmente a imponer sanciones simbólicas, son representativas de las segundas.

La operación de la accountability social no resulta de la sumatoria de votos, ni es parte del sistema intraestatal de pesos y contrapesos. Por el contrario, la accountability social se apoya en el accionar de sectores organizados de la sociedad civil y de los medios, interesados y con capacidades para ejercer influencia sobre el sistema político y las burocracias públicas. La organización de las actividades de múltiples ONG's, movimientos sociales y organizaciones mediáticas alrededor de demandas de legalidad y debido proceso agregan nuevos recursos al clásico repertorio de instituciones electorales y constitucionales para el control de los gobiernos. Algunos de estos recursos compensan muchos de los déficits intrínsecos de los mecanismos tradicionales.

A diferencia de los mecanismos electorales, la accountability social puede ejercerse entre elecciones y no depende de calendarios fijos. Se activa “a pedido” y puede dirigirse hacia el control de temas, políticas o funcionarios particulares.²⁰ Tal como sucede con los mecanismos horizontales, los mecanismos sociales pueden supervisar la legalidad de los procedimientos seguidos por políticos y funcionarios públicos que hacen política.

Los mecanismos de accountability vertical, horizontal y social también difieren en la forma en que imponen sanciones. El terreno específico en el que opera cada uno de estos mecanismos determina los recursos disponibles para sancionar y para el ejercicio del control. A diferencia de lo que sucede cuando los actores políticos utilizan mecanismos de control verticales electorales y horizontales, los actores que utilizan mecanismos sociales pueden ejercer estas funciones de vigilancia sin necesidad de contar con mayorías especiales o con atribuciones constitucionales para el control. Esto es, mientras los actores que operan en el escenario electoral tienen que maximizar la *extensión* del apoyo para controlar las políticas de los cuerpos representativos, aquellos que operan en el terreno social pueden apoyarse en la *intensidad* de sus reclamos y/o en el impacto de sus acciones en la opinión pública para ejercer control. Los mecanismos de accountability social también difieren de los horizontales y verticales (electorales) en que las sanciones que ocasionan no son --en la mayoría de los casos— formales, sino simbólicas.

Tres preguntas nos ayudarán a definir el alcance del concepto, y a distinguir entre diferentes formas de accountability: 1) ¿Qué se puede controlar?, 2) ¿Quién controla? y 3) ¿Cómo se controla?

¿Qué se puede controlar? Los mecanismos de accountability social buscan controlar política y legalmente las acciones de los políticos y de los burócratas. Las iniciativas de la sociedad civil y las investigaciones mediáticas se organizan en torno a demandas que exigen el cumplimiento

de la ley y el debido proceso, exponen y denuncian actos gubernamentales ilegales, activan la operación de agencias horizontales de control y monitorean la operación de dichas agencias. La exposición pública de temas y de actos ilegales genera costos reputacionales que permiten introducir cuestiones, hasta ese momento, ignoradas en la agenda pública, forzando a las instituciones políticas a atenderlas y a darles algún tipo de respuesta. De esta forma, los mecanismos de accountability social no solo contribuyen significativamente al cumplimiento de la ley, en tanto constituyen un incentivo para que los gobiernos lleven adelante acciones que se ajusten al debido proceso sino que también coadyudan a que las acciones gubernamentales se correspondan con las preferencias de la ciudadanía. Por lo tanto, las mismas representan un importante complemento de las elecciones para el logro de gobiernos políticamente responsables.

Dado que los mecanismos sociales no dependen para su ejercicio de calendarios fijos, sino que operan en forma descentralizada y “fragmentada”, los mismos pueden evitar algunos de los problemas estructurales de los mecanismos electorales.²¹ Cada ejercicio de control social puede tener metas específicas, y los ciudadanos no tienen que hacer uso de un único instrumento, como es el voto, para lograr al mismo tiempo la realización de múltiples propósitos. El ejercicio fragmentado del control permite a los ciudadanos concentrar su atención en aquellas políticas y/o políticos que quieren controlar. A diferencia de los mecanismos electorales, los sociales no son instrumentos que masivamente permitan evaluar todo un paquete de políticas gubernamentales. Aunque son más exigentes en términos de esfuerzos participativos, permiten un control selectivo. En suma, a través de estos mecanismos, los ciudadanos pueden especificar si están sancionando una conducta ilegal o señalando agendas alternativas.

¿Quiénes son los actores que pueden ejercer controles? Tradicionalmente, la lista de actores se limitaba a ciudadanos individuales, partidos políticos con representación parlamentaria, y las ramas legislativa, judicial y ejecutiva del gobierno. La práctica de la accountability social incorpora, en cambio, nuevos actores, como las asociaciones civiles, las ONGs, los movimientos sociales, y los medios, que han demostrado capacidad para controlar a los funcionarios públicos.²²

¿Cómo sancionan estos actores lo que hacen los políticos y los burócratas? La pregunta es vital ya que, en la mayoría de las definiciones, la noción de accountability está estrechamente vinculada a la capacidad de imponer sanciones. Hemos mencionado anteriormente que el principal recurso disponible para el ejercicio de la accountability social es la intensidad y la visibilidad de la “voz”²³ y que la mayoría de los controles sociales pueden exponer y denunciar actos ilegales pero que no tienen capacidad para aplicar imperativamente sanciones. Por esta razón, algunos autores han afirmado que los mecanismos sociales de control son meramente decorativos, y no verdaderos controles del poder.²⁴ Nosotros entendemos que, aun cuando la mayoría de los mecanismos sociales no tienen capacidad para aplicar sanciones en forma imperativa, sus efectos de control también tienen “consecuencias materiales”. Por una parte, imponen costos reputacionales que pueden tener consecuencias políticas que se manifiestan institucionalmente. En contextos donde la supervivencia política radica en la extensión del apoyo, los funcionarios públicos no pueden desestimar fácilmente las amenazas a su reputación. Éstas podrían determinar su supervivencia. Por otra parte, en muchos casos, los mecanismos sociales son una condición necesaria para la activación de mecanismos con “dientes” como las Comisiones Investigadoras de la Justicia o del Congreso. Es más, en muchos casos, a menos que los mecanismos sociales “hagan sonar la alarma”, los mecanismos verticales-electorales y horizontales no se activan.

Por lo tanto, deberíamos preguntarnos de qué forma los mecanismos sociales imponen estas sanciones y cómo los mismos se relacionan con los otros mecanismos de accountability existentes. En primer lugar, los mecanismos sociales controlan *exponiendo y denunciando actos presumiblemente ilegales*. Las denuncias sobre casos específicos proveen ejemplos sobre fallas en el desempeño de las agencias horizontales o sobre actos ilegales de representantes políticos o de agentes burocráticos. Las denuncias permiten señalar y llamar la atención sobre temas problemáticos de un modo con el cual la ciudadanía se puede relacionar y permiten, también, encuadrar temas y denuncias específicas dentro de un contexto más amplio. Al llamar la atención sobre problemas específicos, las denuncias pueden producir cambios en la apreciación social de un fenómeno particular, transformándolo en cuestiones de una agenda más general y pública.²⁶

Cuando los problemas señalados se convierten en nuevos ítems de la agenda pública, el número y el alcance de los temas en observación aumenta. Por lo tanto, señalar y exponer casos puede tener, al menos, dos resultados diferentes. Por un lado, puede producir control sobre temas o reclamos específicos. Por el otro, si los casos son incorporados a la agenda pública, señalar y exponer puede resultar en un aumento del número de temas por los cuales las autoridades públicas deben responder. Por ende, los mecanismos sociales también tienen la capacidad para ampliar el alcance y el número de los conflictos y los temas sobre los cuales los funcionarios públicos están obligados a responder e informar. En resumen, las denuncias y la exposición de hechos sacan a la luz problemas de formas con las que los ciudadanos se pueden relacionar, ayudan a incorporar a esos temas en la agenda pública, aumentando en el proceso la cantidad de asuntos por los cuales los funcionarios públicos pueden ser considerados responsables.

En segundo lugar, los mecanismos sociales controlan porque pueden *activar la operación de los mecanismos horizontales*. La activación de estos últimos puede darse 1) cuando un movimiento social se organiza y moviliza en torno de una demanda o reclamo en particular, 2) cuando los medios cubren e informan sobre acciones o reclamos de un movimiento particular, o cuando desarrollan su propia investigación en relación con un tema dado²⁸ o 3) cuando los individuos o asociaciones activan procedimientos judiciales regulares, a nivel local, internacional o en agencias de supervisión. En tanto estas acciones amenazan a los funcionarios con ser llevados ante la justicia o con un aumento de sus costos reputacionales, la mismas pueden resultar en la activación de mecanismos horizontales y verticales²⁹. En contextos democráticos, donde la vida política de los funcionarios elegidos depende de la obtención del mayor número de votos, los costos reputacionales que podrían surgir de estas acciones se convierten en una amenaza peligrosa para su supervivencia.³⁰ Por lo tanto, es de esperar que los funcionarios electos estarán dispuestos a intercambiar el aplacamiento de costos reputacionales negativos por la activación de mecanismos de control, o que evitarán cometer ciertos actos si juzgan que la no consideración de ciertas demandas tendrá elevados costos. Por lo tanto, para evaluar la relación entre los mecanismos sociales, verticales y horizontales, tenemos que entender cómo y cuándo los costos reputacionales alcanzan un nivel de amenaza capaz de activar la operación de los otros mecanismos.

Los mecanismos sociales pueden activar los horizontales y verticales indirecta o directamente. Los activan indirectamente cuando producen costos reputacionales mediante la movilización social y la denuncia en los medios. En estos casos, la eficiencia de los mecanismos sociales está mediada por la evaluación que los funcionarios públicos hacen de los costos anticipados de las denuncias y por la evaluación que el electorado hace de dichas denuncias. Aunque, dichas amenazas pueden ser creíbles,

no hay certeza de que los funcionarios públicos evaluarán dichos riesgos de una forma única ni de que actuarán de acuerdo con dicha evaluación. Tampoco hay garantías de que el electorado tendrá en cuenta esas denuncias en el momento de votar. Sin embargo, si los funcionarios públicos se convencen de que la movilización social o las denuncias de la prensa les acarrearán costos reputacionales es plausible que intenten minimizarlos tomando o revirtiendo decisiones. Esas decisiones podrían llevar a la activación de procedimientos judiciales, de comisiones investigadoras del Parlamento, o a cambios en la orientación de políticas.³¹

La activación indirecta de los mecanismos horizontales es posible porque los que reclaman se organizan y movilizan, pero también porque llegan a los medios, o los medios llegan a ellos. Sin entrar a considerar las razones por las que los medios cubren algunos de estos eventos, una de las consecuencias de este nuevo rol de los medios es que se han convertido simultáneamente en “fiscales” y “jueces”.³² Una vez que los medios se revelan como un mecanismo eficaz para controlar y acelerar las decisiones públicas, las organizaciones de la sociedad civil utilizan este descubrimiento para acceder por un camino alternativo a la justicia, para lograr la atención de las autoridades públicas y para juzgar informalmente presuntas actividades ilegales.³³ En algunos países, este nuevo papel de la prensa ha dado lugar al surgimiento de un poderoso y a veces amenazante periodismo de investigación.

Los mecanismos sociales también pueden lograr la activación de mecanismos horizontales sin este tipo de mediación, por ejemplo, cuando la movilización legal –individual o social— activa procedimientos judiciales o el accionar de los organismos de supervisión.³⁴ En tanto las peticiones legales deben ser obligatoriamente respondidas por las autoridades estatales, cuando los individuos o asociaciones tienen éxito en dichas presentaciones consiguen usar los poderes coactivos del estado para

perseguir y/o defender sus intereses. Por estas razones, algunos autores³⁵ han afirmado que la movilización legal puede ser considerada la forma paradigmática de participación democrática. En la medida en que las demandas legales obligan al estado a responder pública y oficialmente a las peticiones legales presentadas, la movilización legal (impulsada individual o colectivamente) podría llevar a la activación de mecanismos horizontales de control. Vale la pena señalar que la movilización legal es la única forma de accountability social que puede llegar a tener efectos imperativos.

Antes de considerar una tercera forma en la cual la accountability social genera control, cabe hacer una advertencia. Hemos mostrado que los mecanismos sociales pueden dar visibilidad y articular demandas de actores que no alcanzan a ser tenidos en cuenta en el terreno representativo. Mientras que los mecanismos verticales (y algunos horizontales) sólo pueden activarse y justificarse en base a criterios mayoritarios, los mecanismos sociales derivan su legitimidad del derecho ciudadano a petionar por la aplicación de la ley, un derecho que no requiere que la demanda esté extendida en la población.³⁶ En ambos casos, sea el control electoral o el social, tener "voz" es el mecanismo disponible para el ejercicio del control.³⁷ Sin embargo, para que los mecanismos electorales sean eficaces, mucha gente debe manifestar el mismo reclamo. De ser así, los efectos pueden ser imperativos. En el caso de los mecanismos sociales, la "voz" tiene que ser fuerte e intensa, pero no es necesario que esté extensamente representada. La presencia más que extensión es lo que justifica la legitimidad de las demandas. Como la activación de mecanismos sociales no necesita satisfacer los requerimientos de la mayoría, pueden entrar en juego actores e intereses que no necesariamente son atendidos por los representantes políticos. Por lo tanto, los mecanismos sociales permiten que actores imposibilitados o

excluidos de acceder al terreno representativo consigan atraer la atención pública por un camino alternativo.

Si estos actores excluidos del terreno representativo son capaces de hacer suficiente “ruido” y de introducir sus temas en la agenda pública, es posible que los mecanismos sociales fuercen a los representantes a considerar temas que los requerimientos mayoritarios convierten en “non issues”.³⁸ Sin embargo, hay que tener en cuenta que, como los mecanismos sociales no necesariamente se legitiman en fundamentos representativos, su ejercicio puede tener consecuencias sociales ambiguas para la igualdad de la representación. Esta característica revela uno de los defectos de este tipo de control: Las preferencias de una minoría intensa y persistente puede terminar “sobrerrepresentada”.

Finalmente, cabe señalar que los mecanismos sociales controlan, en tanto, algunas veces los mismos resultan en *el establecimiento de organizaciones paralelas de “vigilancia social”* para el monitoreo del desempeño de agentes u oficinas públicos. La experiencia muestra casos en los que, después que algunos temas particulares se han convertido en el objeto de denuncias recurrentes, se establecen de manera permanente asociaciones cívicas con el objeto de supervisar en forma continua la conducta de ciertos funcionarios públicos en terrenos políticos específicos. La institucionalización de algunos de estos movimientos de denuncia en organizaciones más permanentes ha dado como resultado el establecimiento, en algunos casos, de una estructura paralela de actores supervisores con una base en la sociedad.³⁹ En realidad, algunos de estos “vigilantes sociales” se han convertido en guardianes de los guardianes e intentan fomentar y mejorar la utilización y el desempeño de los controles horizontales.

Entonces, ¿es la accountability social un instrumento eficaz de control? Por supuesto, la respuesta es, en última instancia, una cuestión empírica. Por un lado, dadas las sanciones que la accountability social

puede imponer, es posible que los funcionarios públicos lleguen a la conclusión de que es más conveniente abandonar ciertas prácticas que pueden generar costos reputacionales y/o judiciales. Por otro lado, y en tanto los funcionarios públicos pueden anticipar qué actividades o políticas generan sanciones sociales, esto podría dar lugar al desarrollo de procedimientos más sofisticados y sutiles para “sobrevivir a la accountability”, como ha advertido José María Maravall.⁴⁰ En realidad, quizás la cuestión no sea si estos mecanismos pueden ser eficaces- ya que en muchos casos han demostrado que pueden serlo--, sino por cuánto tiempo y qué tipo de temas pueden controlar.

Por último, deberíamos agregar que los mecanismos sociales parecen ser más eficaces cuando las estrategias de movilización social interactúan con las estrategias legales y con las mediáticas. Los medios siguen e informan acerca de la organización y de la movilización de la sociedad civil; la sociedad civil informa a y es informada por los medios; y, al mismo tiempo, activa acciones legales que obligan a las instituciones del Estado a considerar problemas que en su momento fueron dejados de lado.

La siguiente tabla describe los diferentes mecanismos y recursos a través de los cuales se da cada tipo de accountability (ver Tabla 1).

INSERTAR TABLA 1 AQUÍ

Accountability social en América Latina

El ejercicio de la accountability social en América Latina se está llevando a cabo a través de tres estrategias principales: jurídica, de movilización y mediática. Aunque interactúan, pueden distinguirse por los principales recursos en que se basan.

La estrategia jurídica o legal requiere que individuos o actores sociales presenten reclamos legales, o peticiones encuadradas legalmente, a los tribunales u otros organismos de control. Esta estrategia se ha

convertido en un instrumento que los ciudadanos individuales y los actores sociales usan para obligar al Estado a intervenir en aquellas disputas políticas y sociales que los funcionarios públicos quieren evitar o ignorar.⁴¹

La transformación de las demandas sociales en reclamos legales tiene dos propósitos: a) brinda un "sello" de legitimidad a las peticiones y b) obliga al Estado a tomar partido con respecto a los reclamos presentados. El uso de la estrategia jurídica por parte de la sociedad civil forma parte del proceso más amplio de "judicialización" de la política que se está dando globalmente.⁴² Este proceso se caracteriza por a) el aumento en la cantidad de reclamos legales regulares, b) la aparición de instituciones legales nuevas que incrementan las formas de peticionar por derechos y c) la expansión de la cantidad de actores autorizados a hacer reclamos. América Latina no ha sido ajena a ninguno de estos desarrollos.

En las últimas décadas, varios países de la región han experimentado un abrupto aumento en la inclinación a hacer juicios. Este crecimiento ha sido alentado por dos formas distintas de "judicialización". Por una parte, por un aumento de los litigios legales a través de procedimientos regulares en el poder judicial y, por otra, por un aumento de las peticiones que usan herramientas institucionales recientemente creadas, y las orientadas a las agencias de control establecidas recientemente. Podemos encontrar ejemplos del primer tipo de "judicialización" en Argentina, Brasil, y en menor medida en Chile.⁴³ El descubrimiento de los tribunales es el resultado del nuevo lugar que las instituciones judiciales empiezan a ocupar después de la transición democrática. La revalorización de las instituciones jurídicas las ha colocado en el centro de la vida pública. La expansión en el uso de los recursos legales tradicionales no está vinculada necesariamente con su eficacia. Cabe mencionar que el crecimiento de las peticiones legales es paralelo al aumento del escepticismo con respecto al desempeño del poder

judicial. Por lo tanto, es posible especular que el aumento en el uso podría estar asociado con las necesidades expresivas de los actores involucrados, y no con una búsqueda pragmática de soluciones.

La última ola de reformas constitucionales, que introdujo muchas herramientas institucionales nuevas para la demanda de derechos ciudadanos, ha dado surgimiento a la segunda forma de "judicialización". Por ejemplo, la constitución colombiana de 1991 establece varios mecanismos institucionales para la protección de derechos y para la participación ciudadana. Uno de ellos, llamado "acción de tutela", permite que todos los ciudadanos reclamen protección inmediata de derechos fundamentales en cualquier tribunal y sin asistencia legal obligatoria. Un estudio realizado por la Secretaría General del Consejo Superior de la Judicatura muestra que entre 1991 y 1999 los tribunales colombianos han eniado 213.404 acciones de tutela a los Tribunales Constitucionales.⁴⁴ En Brasil, dos instituciones diferentes revelan la existencia de una tendencia similar. Por una parte, la inclusión en la Constitución de 1988 de la "Ação Direta de Inconstitucionalidade" expandió el número de actores autorizados para iniciar controles constitucionales de derechos.⁴⁵ Un estudio reciente de Werneck Vianna y otros muestra que la mayoría de las 1935 "Ação Direta de Inconstitucionalidade", presentadas entre 1988 y 1998, fueron interpuestas por organizaciones de la sociedad civil, fiscales y partidos de izquierda.⁴⁶ Por otra parte, como muestra el artículo de Calvancanti y Sadek en este volumen, la expansión de las responsabilidades de la Oficina de la Fiscalía ha tenido como resultado el surgimiento de una institución que, con variantes regionales, actúa como agente de control y supervisión de los derechos ciudadanos y de las acciones gubernamentales. Su historia revela que por lo menos 195 intendentes y ex intendentes han sido procesados por actos ilegales cometidos en el ejercicio de su cargo.⁴⁷

Otro desarrollo que indica el aumento de la supervisión judicial de derechos y acciones administrativas en estos países es la creación de la oficina del ombudsman. En la última década, se crearon oficinas nacionales, regionales, provinciales y municipales en Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Perú y Venezuela. Los informes oficiales del funcionamiento de estas agencias en Argentina y Perú muestran un aumento continuo en el número de reclamos hechos por los ciudadanos. Mientras que en Argentina, entre 1994 y 1999, se presentaron 104.225 reclamos relacionados con acciones de administradores y agencias públicas⁴⁸, la Defensoría del Pueblo en Perú recibió 97.594 reclamos entre 1996 y 2000.⁴⁹ Más allá de los logros reales de todas estas instituciones recientes, su proliferación y el aumento en el uso de los mecanismos de petición revelan la disponibilidad de herramientas institucionales nuevas y alternativas para el ejercicio del control. Aunque su eficacia todavía no fue estudiada sistemáticamente, su actual explosión y su capacidad potencial de control no pueden ser ignoradas.

Otro fenómeno que ha alentado la importancia de la estrategia legal como mecanismo de control ha sido el desarrollo del “movimiento de la ley de interés público”⁵⁰: una red de ONGs con un compromiso mutuo de usar la ley para aumentar la protección de derechos civiles y humanos, así como de otros derechos sociales, culturales y económicos. ONGs como FUNDEPUBICO (Fundación para la Defensa del Interés Público) en Colombia, CELS (Centro de Estudios Legales y Sociales), Poder Ciudadano, y la Asociación por los Derechos Civiles en Argentina, Idele (Instituto de Defensa Legal) y la Comisión Andina de Juristas en Perú, Forja (Formación Jurídica para la Acción) y la Facultad de Derecho de la Universidad Diego Portales en Chile son miembros destacados de esta red. Aunque sus esfuerzos cubren una amplia variedad de temas, algunas de ellas han tenido un impacto significativo en el control de acciones gubernamentales.

Intentan controlar mediante la presentación de recursos que exijan a los gobiernos o burocracias el cumplimiento de derechos obtenidos, aprovechando, a su vez, las reformas constitucionales introducidas recientemente. Hubo casos en los que se exigió a la policía que cumpliera con su obligación de informar sobre gente detenida (CELS), casos en los que se exigió que el gobierno nacional argentino pusiera a disposición una vacuna que, debido a la crisis fiscal, se había discontinuado violando la obligación de proteger el derecho de la población a la salud (CELS-Universidad de Palermo), casos en que se demandó al gobierno colombiano por el daño colectivo resultante de la corrupción gubernamental, (FUNDEPUBLICO) y casos en que se demandó a las empresas telefónicas privatizadas por no cumplir con los procedimientos debidos al decidir un aumento en sus tarifas.

La movilización social es la segunda estrategia empleada en el ejercicio de la accountability social. En este caso, el control se alcanza cuando actores sociales organizados son capaces de centrar la atención pública en un problema o reclamo particular, relacionado con o percibido como un acto incorrecto del gobierno. Tradicionalmente, el estudio de los movimientos sociales se ocupó del impacto que la movilización social puede tener en la satisfacción o defensa de necesidades materiales o en el logro de metas particulares. Aquí, nos ocuparemos del uso de la estrategia de movilización social como herramienta para exigir accountability legal. Este uso específico de la estrategia de movilización social está vinculado con el surgimiento de nuevas formas de vida de relación en la región. Una de las novedades de la última ola de democratización ha sido el surgimiento de la organización de la sociedad civil que exige debido proceso y procedimientos "correctos". Su aparición implica un cambio significativo en un escenario político y social que solía caracterizarse principalmente por conflictos y demandas distributivos. Ahora los funcionarios públicos también tienen que lidiar con actores no-

coordinados que les exigen, no sólo que justifiquen públicamente sus acciones, sino también que los actos públicos se ajusten a procedimientos correctos.

Para que la movilización social sea exitosa, el problema tiene que volverse visible, tiene que movilizar y congregar la opinión pública y tiene que amenazar o imponer costos de reputación a los agentes públicos que valoran dicha reputación y deben protegerla para mantener sus funciones. Si esto sucede, es decir, si la estrategia de movilización llama la atención sobre actos incorrectos específicos, congrega a actores importantes de la población y genera costos de reputación, entonces, puede activar otros mecanismos de sanción. La eficiencia de la estrategia de movilización está mediada por la evaluación que hacen los funcionarios públicos de los costos anticipados de las denuncias. Por lo tanto, aunque puede ser eficaz, no hay certeza de que los funcionarios evalúen necesariamente los riesgos a enfrentar, ni que lo hagan de un modo único, ni que hagan algo al respecto. Si los funcionarios públicos se convencen de los costos de reputación que la movilización social puede implicar, quizás intenten minimizarlos tomando o revirtiendo decisiones a manera de respuesta a las fallas denunciadas.

Como ilustran los siguientes ejemplos, aunque la movilización social puede darse junto con una estrategia legal, éste no es siempre el caso. En realidad, muchas campañas que exigieron información sobre los activos financieros de los funcionarios públicos, que denunciaron fraude electoral o el grado de violencia policial no pretendieron generar reclamos legales. Los abusos policiales, la corrupción de los funcionarios públicos y el fraude electoral están ahora a la vista del público porque ONGs como Nucleo de Estudos da Violencia y Viva Rio en Brasil, CELS (Centro de Estudios Legales y Sociales) y CORREPI (Coordinadora contra la Represión Policial e Institucional) en Argentina, y la Alianza Cívica en México han sido capaces de documentar su existencia y de movilizar un intenso apoyo

público. Como muestra la experiencia de la Alianza Cívica analizada por Olvera en este volumen, estas organizaciones no sólo han tenido éxito en incorporar estos temas en la agenda pública; también se han vuelto defensores creíbles y autorizados de los mismos.

En contraste con estos casos en los cuales la estrategia de movilización social ha llevado a la formación de vigilantes sociales relativamente permanentes, la estrategia de movilización también ha sido activada por movimientos organizados circunstancialmente. Por ejemplo, en los casos argentinos de “María Soledad”⁵¹ y de “Carrasco”⁵², se evidenció el uso de la estrategia de movilización por parte de movimientos organizados circunstancialmente que exigían la aplicación de la ley y la investigación de la conducta de funcionarios públicos. En ambos casos, un asesinato dio origen a un reclamo de justicia y a una movilización social que apuntó a garantizar que las autoridades públicas no obstruyeran la investigación y el proceso judicial. En ambos casos, un movimiento local y organizado circunstancialmente congregó la opinión pública en torno de las demandas de justicia y debido proceso. En ambos casos, la prensa y la población siguieron el desarrollo de la investigación y el proceso judicial de cerca. Ambos casos terminaron con el juicio y la condena de los culpables. Y en ambos casos, una vez que se cumplió con la demanda de debido proceso, el movimiento social que activó el caso se disolvió.

La estrategia mediática es la tercera estrategia disponible para el ejercicio de la accountability social. La accountability social requiere visibilidad y los medios son el instrumento más importante para alcanzar esta meta. Funciona porque, como sucede con la estrategia de movilización, la visibilidad impone costos de reputación a los agentes públicos que tienen que proteger su reputación para mantenerse en el cargo. Puede ser activada por periodistas individuales, por empresas de medios o por ciudadanos y asociaciones de la sociedad civil.

En los últimos años, se produjeron dos desarrollos significativos. Por una parte, surgió un periodismo de investigación más agresivo. En varios países de la región, los medios tuvieron un papel central para sacar a la luz abusos y mantener a los gobiernos bajo control. En Argentina, por ejemplo, aumentó el prestigio social de los periodistas, así como la circulación de ciertos diarios y revistas que se especializan en hacer denuncias. Diarios como *Página 12*, programas de televisión como *Telenoche Investiga*, y revistas como *Revista XXI* son todos ejemplos de esta tendencia. Casos similares --en los que las denuncias de los medios terminaron en procesos legales o en la remoción de funcionarios públicos-- se han dado en Brasil, donde en 1992 las denuncias de la prensa iniciaron el proceso que llevó al juicio político contra Fernando Collor de Melo, y en Perú, donde el caso de “La Cantuta” publicado por el semanario *S* llevó a una investigación de la masacre de un grupo de estudiantes universitarios a manos de escuadrones militares.⁵³ Más recientemente, un videotape emitido por la televisión peruana en el que se mostraba a un funcionario público de alto rango sobornando a un legislador de la oposición generó el escándalo que marcó el fin del gobierno de Fujimori.⁵⁴ Los periodistas también han descubierto, a través del uso de cámaras ocultas, evidencia de conductas dudosas de burócratas de bajo nivel, por ejemplo, empleados de la institución que maneja los fondos de jubilación, y agentes de policía, en el acto de solicitar o recibir sobornos.⁵⁵

Por otra parte, los ciudadanos y las organizaciones de la sociedad civil parecen haber descubierto el poder de los medios para crear una agenda pública, para influir en los funcionarios públicos, para acelerar decisiones y para condenar a violadores --reales o presuntos-- de la ley. En realidad, así es como funcionaron los medios en los casos “María Soledad”⁵⁶, “Carrasco” y “Cabezas”⁵⁷. Los ciudadanos también han recurrido a los medios para hacer “pequeños reclamos”. En realidad en la mayoría de los países, además de estos grandes escándalos, los diarios y

los programas de radio y de televisión ofrecen espacios especiales y significativos, dedicados a dar voz a ciudadanos descontentos con los funcionarios públicos y sus políticas. Los ejemplos de este uso de los medios para dar voz a pequeños reclamos pueden encontrarse en la columna “Línea Directa” en *El Mercurio* o en programas de televisión como *El Ciudadano* en Argentina.

Aunque no todas las investigaciones periodísticas han llevado a procesos legales, las demandas cívicas y sociales de accountability legal comenzaron a ejercer considerable presión sobre los gobiernos sólo después de una cobertura periodística significativa. A pesar de su eficacia, este uso de los medios, caracterizado por algunos autores como la política del avergonzamiento⁵⁸, ha generado cuestionamientos con respecto a la protección de derechos individuales. Las acusaciones en los medios, aunque insustanciadas, crean la percepción de culpa. Cuando los medios son eficaces para atraer la atención a un caso, las reglas de la evidencia se invierten: los acusados de corrupción se perciben como culpables hasta que “demuestren su inocencia”. En consecuencia, el reconocimiento del nuevo rol de los medios como mecanismo de accountability no puede ignorar los riesgos que esto implica para los derechos individuales.

La otra advertencia a considerar con respecto al desempeño de los medios se relaciona con el impacto que las consideraciones económicas y políticas de las empresas de medios tienen en la agresividad y la selección de sus denuncias. Como ha mencionado Silvio Waisbord, la capacidad investigadora y la selección de los casos investigados depende de los intereses económicos que tienen los medios: “Cuando las empresas de medios tienen que recurrir al estado en lugar de al mercado para alcanzar el éxito comercial, su voluntad de esponsorear el periodismo de investigación disminuye”⁵⁹. Por lo tanto, y aunque hechos recientes muestran el surgimiento de un periodismo de vigilancia agresivo, hay que recordar que la situación puede revertirse si cambian las necesidades

económicas de los medios y si la táctica de vender investigaciones se vuelve menos atractiva.

Un último comentario. Como muestra el análisis en profundidad de casos particulares⁶⁰, la accountability social tiene más chances de ser eficaz cuando interactúan las tres estrategias descritas. Es decir, logra sus metas cuando los ciudadanos no sólo inician una acción legal, sino cuando apoyan dichas acciones con algún tipo de movilización y alguna especie de exposición en los medios. No hay una relación secuencial entre estas estrategias. Es la activación conjunta lo que determina la capacidad para atraer la atención a un problema y hacer evidente los costos que las autoridades públicas deben aplacar o evitar. En contextos en los cuales los reclamos están respaldados con movilización y exposición en los medios, la probabilidad de posponer o ignorar demandas legales es menor. En esos casos, el ejercicio de la accountability social tiene más posibilidades de ser exitoso porque la tarea de control se distribuye entre diferentes organismos con intereses autónomos y porque aumenta el número de ojos externos que supervisan el problema. En realidad cuando las tres estrategias están presentes simultáneamente, cada una controla a la otra e impide los intentos de ocultar la información. Los medios observan e informan sobre la organización y la movilización de la sociedad civil, la organización de la sociedad civil escucha e impulsa a los medios, al mismo tiempo, lo que activa acciones legales y esta continua observación obliga a las instituciones del Estado a dar tratamiento preferencial a un problema.

Accountability social y estudios sobre democratización

¿Adónde nos lleva este rápido repaso? Los numerosos y diversos ejemplos presentados aquí muestran que la accountability puede llevarse a cabo siguiendo caminos diferentes de los que suele reconocer la teoría democrática. Estos mecanismos alternativos cumplen un papel importante

que tiene que ser discutido por quienes estudian la accountability. Además, los ejemplos muestran que el estado de la accountability en América Latina no es tan sombrío como la mayor parte de la bibliografía parece sugerir. Se necesita una interpretación más compleja de la calidad de las democracias latinoamericanas. Sin embargo, el reconocimiento de mecanismos alternativos de control deja abierta una serie de cuestiones que la futura investigación empírica tendrá que abordar. Entre ellas, nos gustaría subrayar las siguientes:

1. *Las formas en que la accountability social brinda control y tiene resultados eficientes.* Sin un poder coercitivo propio, ¿qué grado de control pueden alcanzar los mecanismos sociales? Si los mecanismos sociales no pueden imponer castigos institucionales, ¿cómo controlan? ¿Las investigaciones de los medios y las sanciones a la reputación son herramientas eficaces de control o formas disminuidas de accountability?
2. *La relación entre los mecanismos sociales, electorales y horizontales de accountability.* La teoría democrática siempre ha reconocido la importancia de una sociedad civil activa para la salud de instituciones políticas y legales. Sin embargo, poco se ha dicho de las formas en que los actores sociales y las instituciones “verticales” y “horizontales” se influyen y afectan mutuamente. Se necesitan estudios empíricos concretos sobre su interacción.
3. *Riesgos que derivan del choque entre los mecanismos representativos y los sociales.* Como los actores que usan los mecanismos sociales no tienen que legitimarse a través del proceso electoral, su ejercicio de la accountability social puede producir resultados que entren en conflicto con las decisiones de la mayoría, o, como Arato, Cunil y Przeworski afirman en este volumen, podría tener un “efecto de desigualdad”. Ya

que las acciones de la sociedad no desaparecerán, tenemos que considerar cómo pueden abordarse estos efectos de desigualdad.

4. *Riesgos que derivan del choque entre las garantías legales-constitucionales y los mecanismos sociales.* En algunas instancias, la operación de los mecanismos sociales puede entrar en colisión con la accountability legal. En muchos casos, el funcionamiento y el timing de las estrategias de movilización o mediáticas interfieren y perturban la lógica de los procedimientos jurídicos. Las sanciones basadas en un proceso de avergonzamiento y descrédito públicos pueden ser infundadas, llevando a la victimización de gente inocente. Por lo tanto, hay que considerar cómo pueden evitarse el riesgo de dañar la reputación de los individuos, sin restringir la libertad de información.
5. *Las condiciones (institucionales, políticas, culturales e históricas) que dan forma al surgimiento y al funcionamiento de mecanismos sociales de accountability y su acceso a ellos.* Las diferencias entre países en lo que respecta al desarrollo de estos mecanismos están relacionadas con condiciones sociales e institucionales específicas, así como con legados del pasado. Algunas condiciones facilitan su establecimiento, mientras que otras lo impiden. Pero, ¿qué condiciones tienen qué efectos y cómo operan?

El análisis de la accountability social es una tarea pendiente en los estudios de democratización. Se necesita mucho más trabajo para comprender cómo operan formas no tradicionales de control y cómo contribuyen al desarrollo de gobiernos más responsables. Los hallazgos de dicha investigación pueden ayudarnos a repensar supuestos establecidos, tanto sobre el problema de la accountability política, como sobre la naturaleza y la dinámica de las nuevas democracias.

¹ Para algunas excepciones, ver Víctor Pérez-Díaz, *Spain at the Crossroads. Civil Society, Politics and the Rule of Law*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press, 1999;

Jonathan Fox, "Civil Society and Political Accountability: Propositions for Discussion", trabajo presentado en la Institutions, Accountability and Democratic Governance in Latin America Conference, The Hellen Kellogg Institute for International Studies, University of Notre Dame, 8-9 de mayo, 2000.

² Andreas Schedler, "Conceptualizing Accountability", en Andreas Schedler, Larry Diamond, y Marc F. Plattner (eds.), *The Self-Restraining State. Power and Accountability in New Democracies*, Boulder and London, Lynne Rienner Publishers, p.14.

³ En la mayoría de las democracias constitucionales, hay diversos mecanismos disponibles para asegurar que los gobiernos respeten la ley y el debido proceso, por ejemplo, tribunales, ombudsman, inspectorados, auditores, tribunales de apelación especiales, procedimientos de quejas, comités parlamentarios, etc. Para una revisión general de algunas de estas instituciones y mecanismos, ver D. J. Galligan, "Making Government and Administration Accountable", trabajo presentado en la Comprehensive Legal and Judicial Development Conference, Washington D.C., 6 de junio, 2000.

⁴ James G. March & Johan P. Olsen, *Democratic Governance*, Nueva York, The Free Press, 1995, p. 154.

⁵ El concepto de O'Donnell de accountability horizontal se centra en este aspecto del concepto de accountability.

⁶ Wolfgang Schluchter, *The Rise of Western Rationalism: Max Weber's Developmental History*, Berkeley, University of California Press, 1981, pp. 111-112.

⁷ Como veremos en la siguiente sección, parece haber un acuerdo generalizado entre los analistas políticos latinoamericanos acerca de la ausencia de dicho prerrequisito en la mayor parte de la región. Ver Gabriel Negretto y Mark Ungar, "Judicial Independence, Rule of Law, and Democratization in Latin America" (mimeo); Juan E. Méndez, Guillermo O'Donnell, Paulo Sérgio Pinheiro (eds.), *The (Un)Rule of Law and the Underprivileged in Latin America*, Notre Dame, University of Notre Dame Press, 1999; Enrique Peruzzotti, "Modernization and Juridification in Latin America. A Reassessment of the Latin American Developmental Path" en *Thesis Eleven*, número 58, Agosto de 1999, pp.59-82, "Civil Society and the Modern Constitutional Complex. The Argentine Experience", en *Constellations. An International Journal of Critical and Democratic Theory*, volumen 4, número 1, abril de 1997, pp. 94-104. Para una discusión más general de los problemas relacionados con el cumplimiento de la ley, ver Hardin, Russell, 1989, "Why a Constitution" en Grofman, Bernard y Wittman Donald, *The Federalist Papers and the New Institutionalism*, Nueva York, Agathon Press; Weingast, Barry. 1997. "The Political Foundations of Democracy and the Rule of Law", en *American Political Science Review*, 91,2; Smulovitz Catalina, "How Can The Rule Of Law Rule? Cost Imposition Through

Decentralized Mechanisms", mimeo.

⁸ Adam Przeworski, Susan C. Stokes, y Bernard Manin (eds.), *Democracy, Accountability, and Representation*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999.

⁹ Bernard Manin, Adam Przeworski, y Susan Stokes, "Elections and Representation", en Przeworski, Stokes, y Manin, *Democracy, Accountability and Representation*, op. cit. p.40.

¹⁰ Bernard Manin, Adam Przeworski, y Susan Stokes, "Elections....", *op. cit.* En el artículo incluido en este libro, Przeworski extiende su argumento a la mayoría de los mecanismos de accountability. En su opinión, "la debilidad del control popular sobre los gobiernos es inherente a la democracia". Adam Przeworski, "Social Accountability, in Latin America and Beyond", en este volumen, p. 2.

¹¹ Adam Przeworski, *Democracy and the Market*, Cambridge, Cambridge University Press, 1991, p.12.

¹² Hay que señalar que la definición de O'Donnell de accountability horizontal no se refiere a ningún tipo de intercambio de monitoreo o control entre agencias estatales, sino exclusivamente a aquellas acciones orientadas a controlar o castigar acciones u omisiones por parte de agentes o agencias del estado que puedan ser calificadas como ilegales. Según su perspectiva, los mecanismos horizontales se activan cuando hay una "intromisión ilegal por parte de una agencia estatal con respecto a la autoridad apropiada de otra" o en casos que involucran la corrupción de los funcionarios públicos. En este sentido, O'Donnell restringe el concepto de accountability horizontal a ese conjunto de controles e intercambios intraestatales que están orientados hacia la imposición de la accountability legal, dejando de lado los controles políticos horizontales. Por lo tanto, nos limitaremos a la metáfora espacial de O'Donnell y distinguiremos la dirección en la cual operan estos mecanismos (horizontal y vertical) desde las bases sobre las cuales se ejerce dicho control (legal o político). Queremos reconocer, sin embargo, que en un reciente artículo, O'Donnell ha defendido el uso acotado del concepto. Para un debate sobre este tema, ver Guillermo O'Donnell, "Horizontal Accountability: The Legal Institutionalization of Mistrust", en Scott Mainwaring y Christopher Welna (eds.), *Accountability, Democratic Governance, and Political Institutions in Latin America*, Notre Dame, University of Notre Dame Press (en prensa); Matthew Soberg Shugart, Erika Moreno, y Brian F. Crisp, "The Accountability Deficit in Latin America", en Scott Mainwaring y Christopher Welna (eds.), *Accountability, Democratic Governance, and Political Institutions in Latin America*, Notre Dame, University of Notre Dame Press, (en prensa).

¹³ O'Donnell reconoce el surgimiento de mecanismos verticales que no están necesariamente relacionados con las elecciones. Se refiere al funcionamiento de las demandas sociales y de una prensa independiente. Ver Guillermo O'Donnell, "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 & London, Lynne Rienner Publishers, p 30. Este reconocimiento debilita al menos uno de los supuestos principales del argumento de la democracia delegativa: la fuerza de una cultura política delegativa en la sociedad civil que alimenta el *discrecionalismo* presidencial.

¹⁴ La bibliografía sobre la sociedad civil ha enfatizado repetidas veces la necesidad de complementar las instituciones electorales con una sociedad civil activa y una esfera pública vital. Desde esta perspectiva, la autoconstitución y la autoorganización de ciudadanos en la sociedad civil, y el establecimiento de medios independientes representan un agregado importantísimo a las instituciones representativas tradicionales, estableciendo espacios autónomos que tienen un papel crucial en influenciar el proceso de generar políticas y en sacar a luz el uso arbitrario del poder político. Una síntesis teórica del concepto de sociedad civil puede hallarse en Jean Cohen y Andrew Arato, *Civil Society and Political Theory* (Cambridge, MIT Press, 1992). Para un análisis de la relevancia del concepto en los procesos de democratización política en América Latina, ver Sonia Álvarez, Evelina Dagnino, y Arturo Escobar (eds.), *Cultures of Politics, Politics of Culture. Revisioning Latin American Social Movements* Boulder, Westview Press, 1988; Leonardo Avritzer (ed.), *Sociedade Civil e Democratizacao* Belo Horizonte, Del Rey, 1995; Larry Diamond, “Rethinking Civil Society”, en *Journal of Democracy*, volumen 5, número 3 (julio 1994), Larry Diamond, *Developing Democracy Toward Consolidation* Baltimore, The John Hopkins University Press, 1999, capítulo 6; Guillermo O’Donnell, Philippe Schmitter & Laurence Whitehead, *Transitions from Authoritarian Rule: Tentative Conclusions*, Baltimore, The John Hopkins University Press, 1986, capítulo ; Philip Oxhorn, *Organizing Civil Society*, Penn State, Penn State Press; Enrique Peruzzotti, “Civil Society and the Modern Constitutional Complex. The Argentine Experience”, en *Constellations. An International Journal of Critical and Democratic Theory*, volumen 4, número 1 (abril 1997); “Constitucionalismo, Populismo y Sociedad Civil”, en *Revista Mexicana de Sociología*, volumen 61, número 4 (octubre-diciembre 1999), “Towards a New Politics: Citizenship and Rights in Contemporary Argentina”, *Citizenship Studies* (en prensa).

¹⁵ Przeworski, “Social Accountability”, *op.cit.*

¹⁶ Giorgio Alberti, “Democracy By Default: Economic Crisis, ‘Movimientismo’, and Social Anomie,” trabajo presentado en el Decimoquinto Congreso Mundial de la International Political Science Association, Buenos Aires, julio 1991; Guillermo O’Donnell, *op. cit.*, “Accountability Horizontal”, *Agora. Cuaderno de Estudios Políticos*, número 8 (1998),

"Illusions About Consolidation", *Journal of Democracy*, volumen 7, número 2 (1995), "Delegative Democracy", *Journal of Democracy*, volumen 5, número 1 (1994), "On The State, Democratization And Some Conceptual Problems: A Latin American View With Glances At Some Postcommunist Countries," *World Development*, volumen 21, número 8 (1993); Shifter, Michael, "Tensions And Trade-Offs In Latin America," *Journal of Democracy*, volumen 8, número 2 (1997); Francisco Weffort, "What Is A New Democracy?", *International Social Science Journal*, número 136 (1993), *Qual Democracia?*, Sao Paulo, Companhia Das Letras, 1992; Laurence Whitehead, "The Alternative To 'Liberal Democracy': A Latin American Perspective", en David Held (ed.) *Prospects For Democracy*, (Cambridge, Polity Press, 1993); Fareed Zakaria, "The Rise of Illiberal Democracy". *Foreign Affairs*, número 76 (1997). Para una revisión crítica del argumento delegativo, ver Enrique Peruzzotti, "The Nature of the New Argentine Democracy. The Delegative Democracy Argument Revisited", en *Journal of Latin American Studies*, volumen 33, Parte I, febrero 2001.

¹⁷ O'Donnell, "Delegative", op. cit., p. 166; "Illusions", op. cit., p. 185.

¹⁸ Shugart, Moreno, y Crisp, "The Accountability Deficit", op. cit.

¹⁹ Ver, Jonathan Fox, "Civil Society and Political Accountability", op. cit.; Fox, "The Difficult Transition from Clientelism to Citizenship: Lessons from Mexico", *World Politics*, 46 (2), enero 1994; Guillermo O'Donnell, "On the State, Democratization and Some Conceptual Problems: A Latin American View with Glances at Some Post-Comunist Countries", *World Development*, volumen 21, número 8, agosto 1993; Javier Auyero (ed.), *¿Favores por votos? Estudios sobre el Clientelismo Político Contemporáneo*, Buenos Aires, Editorial Losada, 1997.

²⁰ Esta característica se parece a los mecanismos de control tipo "alarma contra incendios" desarrollados por Matthew McCubbins y Thomas Schwartz. Ver Matthew McCubbins y Thomas Schwartz, "Congressional Oversight Overlooked: Police Patrols versus Fire Alarms," *American Journal of Political Science*, volumen 28, número 1, febrero 1984, p. 168.

²¹ Como pueden dirigirse a políticos y burócratas por igual, los mecanismos sociales también pueden superar otra limitación importante enfatizada por Przeworski en su análisis de las elecciones como mecanismos de accountability. Ver Adam Przeworski, "Democratization Revisited", en *Item*, volumen 51, número 1, 1997, pp.10-11.

²² La experiencia reciente muestra que los actores internacionales también tienen un papel en el ejercicio del control. No sólo las ONGs transnacionales, sino también las

ONGs locales y los movimientos sociales han diseñado estrategias para activar mecanismos de vigilancia de agencias internacionales. Ver Margaret Keck y Kathryn Sikkink, *Activists Beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*, Ithaca, Cornell University Press, 1998; Jonathan A. Fox y L. David Brown (eds.), *The Struggle for Accountability. The World Bank, NGOs, and Grassroots Movements*, Cambridge, The MIT Press, 1998; Diana Tussie (comp.), *El BID, el Banco Mundial y la Sociedad Civil: Nuevas Formas de Financiamiento Internacional*, Buenos Aires, UBA-FLACSO, 1997.

²³ Albert O. Hirschman. *Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations and States*, Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1970.

²⁴ Schedler. "Conceptualizing Accountability", op. cit., pp. 19-28.

²⁵ McCubbins & Shcwartz, op. cit.

²⁶ Si fuéramos a usar la terminología de Keck y Sikkink, este fenómeno implica "encuadrar" eventos particulares en un marco cognitivo más amplio, capaz de vincular y organizar experiencias específicas en una interpretación más abarcadora. Keck Margaret y Kathryn Sikkink, "Transnational Advocacy Networks in the Movement Society", en Meyer, David and Sydney Tarrow (eds.), *The Social Movement Society. Contentious Politics for a New Century*, Rowman & Littlefield Publishers, 1998, p.225.

²⁷ Schedler ha distinguido dos dimensiones principales en el concepto de accountability. Schedler. op. cit. p.14.

²⁸ Silvio Waisbord, *Watchdog Journalism in South America. News, Democracy and Accountability*, Nueva York, Columbia University Press, 2000; "Investigative Journalism and Political Accountability in South American Democracies", en *Critical Studies in Mass Communication*, volumen 13, 1996; Germán Rey, *Balsas y Medusas. Visibilidad Comunicativa y Narrativas Políticas*, Bogotá, Fescol-Fundación Social-Cerec, 1998; Heriberto Muraro, *Políticos, Periodistas y Ciudadanos*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 1997.

²⁹ John B. Thompson, "Scandals and Social Theory", en Lull & Hineman (eds.), *Media Scandals*, Cambridge, Polity Press, 1997; *Political Scandal. Power and Visibility in the Media Age*, Cambridge, Polity Press, 2000; y "The Nature and Consequences of Political Scandal" en este volumen.

³⁰ Thompson, "Scandals", op. cit.

³¹ Casos como los asesinatos de "María Soledad" y de "Budge" en Argentina, "La Cantuta" en Perú o la constitución de las diferentes "Comissoes Parlamentares de Inquerito" en Brasil ilustran la forma en que estas formas blandas de accountability social tienen como

resultado la activación de mecanismos horizontales. Ver Catalina Smulovitz y Enrique Peruzzotti, *Societal and Horizontal Controls. Two Cases about a Fruitful Relationship*, en Scott Mainwaring y Christopher Welna (eds), *Accountability, Democratic Governance and Political Institutions in Latin America*, Notre Dame, University of Notre Dame Press, en prensa. Flávia Schilling, *Corrupcao: Ilegalidade Intoleravel?: Comissoes Parlamentares de Inquérito e a Luta contra a Corrupcao no Brasil (1980-1992)*, Instituto Brasileiro de Ciencias Criminais, 1999.

³² Ver Camps, Sibila & Luis Pazos, 1999, *Justicia y Televisión: La Sociedad Dicta Sentencia*, Buenos Aires, Libros Perfil; Waisbord, "Investigative Journalism", op.cit.

³³ Ejemplos de este uso de los medios puede verificarse en casos como el proceso que llevó al juicio político de Collor o la discusión legislativa sobre las limitaciones legales a la libertad de prensa en Chile, surgida a raíz del caso Matus.

³⁴ Smulovitz, Catalina, "Acciones Judiciales y Fiscalización de la Política Pública", mimeo; Smulovitz, Catalina, "Ciudadanos, Derechos y Política", en González Morales, Felipe (editor), *Las Acciones de Interés Público: Argentina, Chile, Colombia y Perú*, Santiago de Chile, Escuela de Derecho de la Universidad Diego Portales, 1997.

³⁵ Zemans, Frances, "Legal Mobilization: The Neglected Role of the Law in the Political System" en *American Political Science Review*, volumen 77, 1983.

³⁶ Para un análisis del surgimiento de un discurso y una política orientados a los derechos en la sociedad civil, ver Isidoro Cheresky, *La Innovación Política*, Buenos Aires, EUDEBA, 1999, especialmente parte II; Enrique Peruzzotti, "Towards a New Politics: Citizenship and Rights in Contemporary Argentina.", op. cit.; "La Democratización de la Democracia: Cultura Política, Esfera Pública y Aprendizaje Colectivo en la Argentina Post-dictatorial", en Isidoro Cheresky (ed.), *Instituciones Políticas y Ciudadanía en las Nuevas Democracias Latinoamericanas*, Buenos Aires, Editorial Paidós, en prensa. Catalina Smulovitz, "Ciudadanos, Derechos y Política", en González Morales, Felipe (ed.), *Las Acciones de Interés Público: Argentina, Chile, Colombia y Perú*, Santiago de Chile, Publicación de la Escuela de Derecho de la Universidad Diego Portales, 1997.

³⁷ Albert O. Hirschman. *Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations and States*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1970.

³⁸ Hirschman, op. cit.. También Steven Lukes, *El Poder. Una perspectiva radical*, México, Siglo XXI Editores; O'Donnell, "Several Cases of Accountability", op. cit.

³⁹ Como las Ouvidorias Policiales en San Pablo; la Coordinadora contra la Represión Policial e Institucional y el Centro de Estudios Legales y Sociales en Argentina, la Alianza

Cívica en Mexico y Transparencia en Perú.

⁴⁰ José María Maravall, "Accountability and Manipulation", en Przeworski, Stokes, y Manin, (eds.), *Democracy, Accountability, and Representation*, op.cit.

⁴¹ Catalina Smulovitz, "The Discovery of Law. Political Consequences in the Argentine Case", en Garth Brian e Yves Dezalay, *New Challenges for the Rule of Law* Michigan University Press, (en prensa).

⁴² Neal Tate y Torbjorn Vallinder (ed.), *The Global Expansion of Judicial Power*, New York University Press, 1995.

⁴³ Ver Luiz Werneck Vianna, Maria Alice Rezende de Carvalho, Manuel Cunha Melo y Marcelo Burgos, *A judicializacao da Política e das Relacoes Sociais no Brasil*, Rio de Janeiro, Editora Revan, 1999; Catalina Smulovitz, "Constitución y Poder Judicial en la Nueva Democracia Argentina. La Experiencia de las Instituciones", en Carlos Acuña (comp.) *La Nueva Matriz Política Argentina*, Buenos Aires, Nueva Visión, 1995; Jorge Correa, "Cenicienta se queda en la Fiesta. El Poder Judicial Chileno en la Década de los 90" en Paul Drake e Iván Jaksic (comp), *El Modelo Chileno. Democracia y Desarrollo en los Noventa*, Santiago: LOM Ediciones, 2000.

⁴⁴ Corte Constitucional – Consejo Superior de la Judicatura. 1999, *Estadísticas sobre la Acción de Tutela*, Imprenta Nacional de Colombia, Bogotá.

⁴⁵ Rogerio Bastos Arantes, *Judiciario e Política No Brasil*, San Pablo, Editora Sumaré, 1997. Ver también Calvancanti, R. y Sadek, T., incluido en este volumen con respecto al uso del Ministerio Público.

⁴⁶ Luiz Werneck Vianna, Maria Alice Rezende de Carvalho, Manuel Cunha Melo y Marcelo Burgos; *Ajudicializacao da Política e das Relacoes Sociais no Brasil*, Rio de Janeiro, Editora Revan, 1999, pp. 48-70.

⁴⁷ Ver Rosangela Calvancanti y María Teresa Sadek en este volumen.

⁴⁸ Defensor del Pueblo de la Nación Argentina. Informe Anual 1999.

⁴⁹ Defensoría del Pueblo de Perú. 2000 *Resumen Ejecutivo del Segundo Informe del Defensor del Pueblo al Congreso de la República*, Lima.

⁵⁰ Mary McClymont y Stephen Golub (ed), *Many Roads to Justice (The Ford Foundation: 2000)*. Felipe González y Felipe Viveros *Ciudadanía e Interés Público*, Santiago: Cuadernos de Análisis Jurídico, Facultad de Derecho Universidad Diego Portales, 1998. Felipe González Morales, *Las Acciones de Interés Público*, Santiago, Cuadernos de Análisis Jurídico, Facultad de Derecho Universidad Diego Portales, 1997.

⁵¹ El "caso María Soledad" se refiere a la demanda de justicia en el caso de una estudiante de la escuela secundaria que fue hallada violada y asesinada en la provincia

de Catamarca, en Argentina.

⁵² El “caso Carrasco” se trató del asesinato de un soldado mientras estaba cumpliendo con el servicio militar obligatorio.

⁵³ Ver Waisbord, Silvio, 1996, “Investigative Journalism and Political Accountability in South American Democracies”, en *Critical Studies in Mass Communication*, número 13 y su artículo en este volumen.

⁵⁴ Ver el capítulo de Nicolas Lynch en este volumen.

⁵⁵ Ver Camps, Sibila & Luis Pazos. 1999. *Justicia y Televisión: La Sociedad Dicta Sentencia*, Buenos Aires, Libros Perfil.

⁵⁶ El caso fue cubierto prácticamente día a día por la mayoría de los periódicos nacionales. La televisación fue seguida de cerca por una audiencia masiva. El juicio fue emitido a todo el país por aproximadamente cuarenta canales de televisión abierta y cable. Todo Noticias, un canal de cable de noticias, transmitió en vivo todo el juicio sin interrupciones. Crónica TV, otro canal de cable de noticias con alcance nacional, le dedicó el 80% de su espacio, es decir, un promedio de 19 horas de transmisión. Según Sibila Camps y Luis Pazos, el juicio ocupó un promedio de nueve horas de programación. La audiencia estimada estuvo entre siete y diez millones de espectadores. Ver Sibila Camps & Luis Pazos, *Justicia y Televisión. La Sociedad Dicta Sentencia*, (Buenos Aires, Perfil, 1999), p. 244; *Revista Noticias*, Edición Especial N° 18, “Una Pasión de Multitudes”, pp. 70-72. y Aníbal Ford, “La Exasperación del Caso”, en *La Marca de la Bestia. Identificación, Desigualdades e Infoentretenimiento en la Sociedad Contemporánea*, Buenos Aires, Grupo Editorial Norma, 1999, p. 267

⁵⁷ El “caso Cabezas” se refiere al reclamo de justicia en el caso de un fotógrafo periodístico argentino asesinado salvajemente mientras cubría las actividades de un empresario sospechado de lavado de dinero.

⁵⁸ Iris Marion Young, *Inclusion and Democracy*. Oxford, Oxford University Press, 2000. p.174. Ver también John B. Thompson en este volumen.

⁵⁹ Silvio Waisbord, “Investigative Journalism and Political Accountability in South American Democracies”, en *Critical Studies in Mass Communication*, número 13. p. 349.

⁶⁰ Ver, por ejemplo, el análisis de los casos incluidos en este volumen, en particular los que aparecen en los capítulos de Olvera y Waisbord y nuestro análisis de los casos de María Soledad y Budge en Catalina Smulovitz y Enrique Peruzzotti, "*Societal and Horizontal Controls. Two Cases about a Fruitful Relationship*", en Scott Mainwaring y Christopher Welna (eds), *Accountability, Democratic Governance and Political Institutions in Latin America* (en prensa).

