

Accountability: aproximación conceptual desde la filosofía política y la ciencia política

Alejandra Ríos Ramírez
Alejandro Cortés Arbeláez
María Camila Suárez Valencia
Laura Fuentes Vélez
Universidad EAFIT (Colombia)

DOI: [dx.doi.org/10.7440/colombiaint82.2014.10](https://doi.org/10.7440/colombiaint82.2014.10)
RECIBIDO: 12 de diciembre de 2013
APROBADO: 24 de mayo de 2014
MODIFICADO: 18 de julio de 2014

RESUMEN: Este artículo se ocupa de exponer el contenido conceptual del término *accountability* mediante un rastreo de sus antecedentes filosófico-políticos en las tradiciones liberal, republicana y democrática, que permiten relacionarlo con la noción de rendición de cuentas. Además, se ocupa de explicar el contenido de *accountability* y sus diversas tipologías —vertical, horizontal y social— desde la perspectiva de la ciencia política. A partir de lo anterior, se presentan unas conclusiones sobre la importancia de la pregunta por el *accountability* en su dimensión sustantiva, más que procedimental.

PALABRAS CLAVE: *accountability* • rendición de cuentas • democracia • liberalismo • republicanismo • control político



Este artículo es un resultado parcial de la investigación “Democracia y rendición de cuentas. Una perspectiva conceptual”, adscrita al grupo de investigación Estudios sobre Política y Lenguaje, categoría A1 de Colciencias, financiada por el Departamento de Humanidades de la Universidad EAFIT (centro de costos 818372, código de referencia 513-000164).

Accountability: A Conceptual Approach from a Political Philosophy and Political Science Perspectives

ABSTRACT: The aim of this article is to present the conceptual meaning of the term 'accountability' by looking at its philosophical-political background in liberal, republican and democratic traditions, allowing connections to be made with the notion of 'being held accountable'. In addition, the article explains the meaning of 'accountability' and its various typologies (vertical, horizontal and social), from the perspective of political science. Following this, some conclusions are offered on the importance of the question of accountability in its substantive rather than legal form.

KEYWORDS: accountability • democracy • liberalism • republicanism • political control

— —

Accountability: aproximação conceitual a partir da filosofia política e da ciência política

RESUMO: Este artigo se ocupa de expor o conteúdo conceitual do termo *accountability* mediante um questionamento de seus antecedentes filosófico-políticos nas tradições liberal, republicana e democrática, que permitem relacioná-lo com a noção de prestação de contas. Além disso, ocupa-se de explicar o conteúdo de *accountability* e suas diversas tipologias, vertical, horizontal e social, sob a perspectiva da ciência política. A partir disso, apresentam-se umas conclusões sobre a importância da pergunta pelo *accountability* em sua dimensão substantiva mais que procedimental.

PALAVRAS-CHAVE: accountability • prestação de contas • democracia • liberalismo • republicanism • controle político

Introducción¹

Lo que Samuel Huntington denominó “la tercera ola de la democratización”, a finales del siglo XX en América Latina, fueron varios intentos de consolidación democrática mediante la incorporación de mecanismos de participación electoral en la región. Sin embargo, para la década de los noventa, las nuevas democracias latinoamericanas exhibían las características de las democracias delegativas descritas por Guillermo O’Donnell (1994, 1998a y 2004), en las cuales el ejercicio democrático se limitaba a la celebración de elecciones periódicas. Así mismo, para O’Donnell eran precarios, y en algunos casos ausentes, los mecanismos que permitían a las instituciones estatales y a la ciudadanía exigir a los funcionarios públicos, electos o no, una efectiva rendición de cuentas.

A pesar de esta tendencia, en los procesos de democratización en Latinoamérica se fueron incorporando nuevos mecanismos de participación administrativa² y de control político, en un intento de establecer garantías de representación efectiva que comprometieran directamente a funcionarios públicos y ciudadanía, y que evitaran la desarticulación mutua generada por las prácticas que han caracterizado el ejercicio de la política en la región: el clientelismo, la corrupción y el personalismo. En efecto, alrededor de las discusiones sobre consolidación y calidad de la democracia, estos mecanismos han sido señalados, cada vez con mayor insistencia, como relevantes y necesarios.

En este orden de ideas, varios autores³ han puesto énfasis en la importancia de los mecanismos de *accountability*. Philippe Schmitter, por

1 Buena parte de los textos referenciados en este artículo están originalmente escritos en inglés. Las traducciones son propias.

2 Dentro de estos mecanismos es importante destacar, por ejemplo, el Presupuesto Participativo: “El Presupuesto Participativo (PP) es un proceso de democracia directa, voluntaria y universal, donde el pueblo puede discutir y decidir sobre el presupuesto y las políticas públicas. El ciudadano no limita su participación al acto de votar para elegir al Ejecutivo o al Parlamento, sino que también decide las prioridades de gastos y controla la gestión del gobierno” (PNUD y UN-HABITAT 2004, 11). De este modo, este tipo de mecanismos son tanto plataformas de participación administrativa para la sociedad civil como importantes escenarios para una forma de rendición de cuentas que más adelante llamaremos *accountability* social.

3 Cfr. Held y Koenig-Archibugi (2005), O’Donnell (1998a y 2004), Mainwaring (2003). Sobre la relación entre *accountability* y representación política efectiva, cfr. Schedler (2008), Przeworski, Stokes y Manin (1999) y O’Donnell (1996, 1998b, 2004 y 2007).

ejemplo, sostiene que un rasgo constitutivo de la democracia es que “los gobernantes están sujetos a rendir cuentas [*held accountable*] a los ciudadanos por sus acciones en la esfera pública” (2009, 28), y que de hecho, “la calidad de la democracia depende del funcionamiento de mecanismos políticos que, previsible y sistemáticamente, vinculen a ciudadanos, representantes y gobernantes para producir rendición de cuentas en el uso de la autoridad pública legítima” (2009, 33). Esto permite corroborar el planteamiento de Enrique Peruzzotti, según el cual

[...] existe un acuerdo generalizado en la literatura sobre la “calidad de la democracia”⁴ de que los déficits institucionales están directamente relacionados con el mal desempeño de los organismos de rendición de cuentas. Este diagnóstico ha motivado la búsqueda de maneras de hacer frente a los déficit de rendición de cuentas existentes y producir regímenes que respondan a las demandas de la ciudadanía. (Peruzzotti 2012, 626)

Según Andrés Hernández y Elizabeth Arciniegas (2011, 23), a pesar de que persiste un déficit generalizado en los organismos y los sistemas de contrapesos al Ejecutivo, durante la última década la evolución política de América Latina se ha caracterizado por el fortalecimiento de las agencias e instituciones

4 Mikel Barreda (2011), por ejemplo, elabora un indicador para la calidad del *accountability* en las democracias latinoamericanas, compuesto por un grupo de indicadores relacionados con la calidad de la democracia. Algunos corresponden al desempeño de los mecanismos de *accountability* horizontal: “1) el índice Political Constraints V elaborado por Witold Henisz, que mide el desempeño de los actores estratégicos con poder de veto respecto de una política gubernamental (partidos, grupos de legisladores, etcétera); 2) Executive Constraints (uno de los componentes del indicador de democracia de Polity IV) mide la extensión de constricciones institucionalizadas al poder ejecutivo (por ejemplo, si el legislativo bloquea las decisiones del ejecutivo o el cambio de los límites constitucionales al ejecutivo por parte de éste); 3) el indicador Estado de Derecho del Banco Mundial, que informa del grado de vigencia de un sistema legal que establece límites y controles a la acción de los poderes públicos” (19). Otros corresponden al desempeño de los mecanismos de *accountability* vertical electoral: un indicador de estabilidad electoral y “la pregunta del Latinobarómetro sobre si las elecciones son limpias o fraudulentas” (20). Finalmente, utiliza indicadores sobre el desempeño del *accountability* social, entre ellos, “la frecuencia con que los ciudadanos han trabajado en temas que afectan a su comunidad” y “el indicador de garantía de libertad de prensa de Freedom House” (20).

de *accountability* horizontal⁵ y por la emergencia y desarrollo de movimientos y organizaciones de *accountability* social.⁶

En este escenario de nuevas dinámicas democráticas en la región,⁷ el *accountability* está contemplado entre los componentes fundamentales en un régimen propiamente democrático. Sin embargo, es necesario abordar el *accountability* como concepto, y por ello, ganar claridad sobre el mismo; esto contribuiría a la reorientación de la práctica, enfocada principalmente a la presentación de planes e informes de gestión por parte de los funcionarios públicos como una tarea administrativa más. En consecuencia, lejos de un mero procedimiento, hablaríamos de rendición de cuentas en clave de debate público; un debate fundado en el reconocimiento de cuatro aspectos: i) quién rinde cuentas, ii) quién las recibe, iii) cómo se rinden de acuerdo con lo estipulado por la ley y iv) cuál es el objeto de la rendición de cuentas, es decir, aquello que debe ser deliberado para hacer de la rendición de cuentas un acto político, y no uno simplemente contable.

5 Organismos como la Defensoría del Pueblo, la Procuraduría y la Fiscalía General, y otros, como los órganos electorales. Según Carillo, aunque la idea era que estas entidades fueran independientes de los poderes tradicionales del Estado, sólo “hasta hace poco, las instituciones gubernamentales, en especial las dependientes del Poder Ejecutivo, eran escasamente controladas, tanto por sus propios mecanismos internos de monitoreo como por otros organismos del Estado” (2006, 129).

6 Cabe mencionar como una muestra más representativa del esfuerzo por promover la rendición de cuentas los programas de *accountability* social y control político que se han venido desarrollando. De acuerdo con el seguimiento que han hecho Hernández y Arciniegas (2011), se destacan tres tipos de *accountability* social en el ámbito local. 1) El de élite, que se hace desde sectores específicos de la sociedad como universidades, empresas, ONG, medios de comunicación, entre otros. Un caso específico son programas como la *Misión de Observación Electoral* (MOE). 2) El de movimientos sociales o acciones colectivas, que obedece a demandas específicas en relación con la aplicación de políticas públicas urbanas. Un ejemplo de ello es el “ambientalismo social o popular” en Bogotá. 3) El de iniciativa ciudadana o de los órganos de control, promovido por la ciudadanía o las entidades estatales de control político horizontal como la Personería Distrital y Municipal. Se ejerce a partir de iniciativas de control político desde un seguimiento a los programas de las administraciones; a ellos pertenecen las experiencias de *Bogotá Cómo Vamos*, y otras, dedicadas a seguir el cumplimiento de los Planes de Desarrollo y evaluar el desempeño de las instituciones de gobierno local. Estas experiencias se encuentran también fuera del país; ejemplos de ello son *Santiago Cómo Vamos*, *Lima Cómo Vamos* o *Nuestra Buenos Aires*.

7 Algunos análisis de caso al respecto pueden verse en la compilación de Hernández y Arciniegas (2011), y en los trabajos de Peruzzotti y Smulovitz (2000a, 2000b y 2002). También, en el trabajo de Ríos y Trujillo (2014) sobre el *accountability* social como herramienta de gobernanza contra la corrupción.

Andreas Schedler pone énfasis en la acogida generalizada de las prácticas de rendición de cuentas en la región y en la importancia de preguntarse de qué se habla cuando se habla de rendición de cuentas. De acuerdo con este autor:

En todo el mundo democrático, los actores y observadores de la política —los líderes de partido, las asociaciones cívicas, los organismos financieros internacionales, los activistas de base, los ciudadanos, los periodistas y los académicos— han descubierto las bendiciones del concepto y se han adherido a la causa noble de la rendición pública de cuentas. [...] Debido posiblemente a su relativa novedad, la rendición de cuentas circula en la discusión pública como un concepto poco explorado, con un significado evasivo, límites borrosos y una estructura interna confusa. (2008, 9)

Teniendo en cuenta lo novedoso del concepto y su “significado evasivo” (Schedler 2008, 9), este artículo tiene como propósito aclarar el contenido conceptual del *accountability* a partir de: 1) un rastreo de los antecedentes filosófico-políticos que lo relacionan con la noción de rendición de cuentas y 2) una síntesis de los modos en que este concepto ha sido definido y explicado desde la ciencia política.

El artículo se divide en tres apartados. El primero se ocupa de revisar los antecedentes conceptuales de la noción de rendición de cuentas, explicando cómo ésta es recuperada, en el contexto del surgimiento de la democracia representativa, a partir de algunas ideas filosófico-políticas defendidas por las tradiciones liberal, republicana y democrática. El segundo se ocupa de contextualizar la manera en que el término *accountability* se ha desarrollado dentro de la ciencia política; de clarificar el significado del término especificando sus elementos constitutivos y de explicar los distintos tipos de *accountability* existentes. Finalmente, se presenta un apartado de conclusiones.

1. Antecedentes filosófico-políticos de la rendición de cuentas

El término *accountability* refiere la necesidad de controlar el poder público por medio de mecanismos que obligan a los funcionarios a informar y justificar sus acciones, y que pueden ser objeto de sanción. Este término, acuñado por la ciencia política, encuentra sus orígenes en las ideas modernas sobre control

político, división, equilibrio y límites de los poderes públicos, a partir de las cuales puede ser entendido como rendición de cuentas.⁸

No obstante, podemos dar un paso atrás y observar que el cambio en las estructuras económicas medievales supuso al tiempo una transformación en las estructuras políticas: el fin de los lazos feudales dio lugar a la aparición de una nueva organización social expresada en la figura del Estado, en el cual se concentraron la administración y la fuerza para ejercer el dominio sobre una población y un territorio específicos. La centralización administrativa obedeció a la necesidad de unificación y recolección de los impuestos, lo cual se tradujo en una reorganización de la función contable,⁹ dispuesta para el control y la codificación tributarios. Además, el cambio en las estructuras feudales implicó que la figura del Estado fuera pensada en oposición a la sociedad civil, entendiendo aquél como el lugar de la política y de la administración (en manos de unos cuantos), y a ésta como el lugar de la economía, de la interacción del agregado de individuos que conformaba la población sobre la que se ejercía el dominio estatal.

Esta oposición fue promovida por una clase emergente: la burguesía, fortalecida, precisamente, por el auge del comercio y el debilitamiento del feudalismo. En su calidad de tributante,¹⁰ la burguesía estableció reivindicaciones en pro del establecimiento de garantías jurídicas a la libertad y la propiedad para el ejercicio de su actividad económica. Dichas garantías de protección a los

8 Pueden rastrearse prácticas de rendición de cuentas en la democracia ateniense. Entre los mecanismos de control más citados están la *dokimasía* y el *éudynai* (exámenes a los magistrados antes y después de asumir el cargo, respectivamente), la *eisangelia* y la *graphé paranomon* (Cfr. Aristóteles 69, 71, 113, 183-184, y Elster 1999). Para efectos del presente texto, interesa rescatar la rendición de cuentas a la luz de las discusiones y prácticas democráticas que surgieron en la modernidad y que continúan hoy día, referidas a las ideas tanto de representación como de participación.

9 La rendición de cuentas tiene sus orígenes prácticos en los controles que se hacían a quienes desempeñaban la función contable. Ahora bien, según Mark Bovens, esta práctica puede rastrearse desde 1085, con Guillermo I de Inglaterra, quien “requería a todos los propietarios del reino, rendir cuentas [*to render a count*] de todas sus posesiones” (2006, 6). La práctica que se designa con la expresión *to render a count*, se va modificando, dice Bovens, de modo que para el siglo XII refiere “la centralización administrativa de un reinado que se regulaba por auditorías centralizadas y semi anuales de rendición de cuentas” (2006, 6).

10 Avendaño ilustra esta influencia de los gremios económicos en el poder cuando habla de la representación de intereses (corporativos), presente desde la premodernidad pero fortalecida después. Ya desde entonces se veía el peso de la representación gremial en consideraciones tributarias y militares (2008, 96). Esta representación de intereses, que antes tenía lugar en las asambleas locales, se centralizará en la modernidad con la organización estatal bajo el sistema parlamentario.

derechos civiles dieron paso a reivindicaciones políticas: si los ciudadanos del Estado-Nación eran todos igualmente acogidos por la ley, deberían contar con vocería en la formulación de la misma. Sin embargo, la forma en que estos ciudadanos habrían de incidir en las decisiones colectivas sería vía representación,¹¹ puesto que la participación directa era impensable para la época: la extensión del territorio y la población, además de la forma de producción, implicaban que los individuos estuvieran cada vez menos dispuestos a participar en la vida pública.

Las condiciones de la modernidad, principalmente el predominio de la esfera privada y el proceso de construcción del Estado-Nación como unidad política de gran extensión, exigían que se pensara una forma de gobierno que permitiera a los miembros del Estado participar en las decisiones colectivas para asegurar sus intereses particulares, sin obligarlos a abandonar su vida privada, en aras de la participación directa en los procesos políticos.

a. La rendición de cuentas en las tradiciones liberal, republicana y democrática

La promoción de los derechos civiles y los planteamientos sobre la necesidad de controlar el poder político pueden rastrearse en la tradición liberal. La teoría de John Locke ilustra la necesidad de limitar el Estado para la defensa de la propiedad privada, entendida ésta como libertad, vida y posesiones. Según el pensador inglés, para la protección de la libertad individual era necesaria la creación de un gobierno que estuviera dividido por funciones (2004 [1690]). Dado que los poderes del Estado eran resultado de una delegación hecha por los individuos, en razón de la salvaguarda de su propiedad, éstos podían tomar parte en la prevención de la corrupción del poder, ideando “métodos para contener los posibles excesos de quienes ellos mismos habían dotado de autoridad para

11 La representación es tema de discusión de vieja data. Como plantea George Sabine (1937), antes y durante buena parte de la modernidad, la representación era nominal o virtual, es decir, no implicaba elecciones. Por ejemplo, como señala Sabine, Edmund Burke, anclado al siglo XVII, concebía el gobierno parlamentario dirigido por una minoría, pero para él, “el parlamento era ante todo un lugar donde se podía criticar a los líderes de esa minoría y donde su partido *podía exigirles responsabilidad*, pero en interés de todo el país” (1937, 464. El resaltado es propio). A propósito de los principios de la rendición de cuentas, puede observarse cómo, unida a la idea de representación política, aparece la necesidad de responsabilidad por parte de los representantes.

governarlos y equilibrar el poder gubernamental fragmentándolo en partes y distribuyéndolo entre varias manos” (Locke 2004 [1690], 120).

Según Locke, de los poderes estatales —Legislativo, Ejecutivo y Federativo—, el supremo es el Legislativo, y todos los demás deben subordinarse a él. No obstante, Locke pensaba que

[...] como todo poder que se concede con el encargo de cumplir un fin determinado ha de limitarse a la consecución de ese fin, siempre que el fin en cuestión sea manifiestamente olvidado o antagonizado resultará necesario retirar la confianza que se había puesto en quienes tenían la misión de cumplirlo; y así, el poder volverá a manos de aquellos que lo concedieron, los cuales podrían disponer de él como les parezca más conveniente para su protección y seguridad. De este modo, la comunidad conserva siempre un poder supremo de salvarse a sí misma frente a posibles amenazas e intenciones maliciosas provenientes de cualquier persona, incluso de los legisladores mismos. (2006 [1690], 148-9)

Puede decirse aquí que un primer momento, la noción de rendición de cuentas, desde la tradición liberal, surge de la desconfianza de los individuos respecto al poder político. Los planteamientos de Locke constatan la idea de que “el liberalismo es, en una gran pero no exclusiva medida, manifestación directa de la desconfianza hacia el poder político” (O’Donnell 2004, 16) Con ello se instauran a la vez un derecho y una obligación de los ciudadanos de imponer una suerte de “sanción” a sus representantes cuando se extralimiten o actúen de forma contraria a los intereses de la sociedad civil por los cuales fueron instituidos.

En un segundo momento, la rendición de cuentas puede rastrearse en la necesidad de mantener el equilibrio entre los poderes del Estado. Afirma Locke: “el poder ejecutivo que se deposita en una persona que no es parte de la legislatura es claramente un poder subordinado al poder legislativo y debe *rendir cuentas* a éste” (2006 [1690], 151. El resaltado es propio). Por extensión, el autor se refiere a la burocracia del Estado, de suerte que puede hablarse de rendición de cuentas interinstitucional cuando dice: “ninguno de estos

poderes subordinados tiene más autoridad que la que les haya sido delegada mediante una concesión y una comisión expresas; y todos han de rendir cuentas a algún otro poder dentro del Estado” (2006 [1690], 151).

Ahora bien, la tradición republicana también se pregunta por los límites del poder público, pero a diferencia del liberalismo, defiende sobre todo el valor del equilibrio interinstitucional en la esfera pública para el control del poder político. Cercano a esta tradición, John Stuart Mill realizó una defensa de la autonomía de los ciudadanos, entendiéndola como su capacidad de auto-legislarse, y señaló que debían existir mecanismos de protección ante la posibilidad de concentración del poder público. Para Mill, era labor fundamental del Parlamento, además de la representación de los intereses, “inspeccionar y vigilar todos los actos del Gobierno” (1965 [1861], 202). Sin embargo, tal función debía estar limitada: “sólo debe encargarse directamente de lo que pueda hacer bien. Redúcese su misión en todo lo restante a procurar que sea convenientemente ejecutado” (1965 [1861], 202).

Mill no promovía un gobierno limitado en exceso, sino una regulación interinstitucional en la cual los mejores fueran los encargados de los asuntos públicos y sirvieran para “la educación moral” de los ciudadanos (1965 [1861], 169); esto fundado en la importancia que tiene en su teoría la virtud cívica como una disposición a la vida política y como garantía del cumplimiento de las responsabilidades por parte de quienes ejercen el poder público. Las consideraciones de este autor sobre el gobierno representativo defendían uno que permitiera a los ciudadanos, allí donde existieran circunstancias sociales desfavorables o instituciones viciosas, rechazar toda representación contraria a sus intereses. De ahí que, según Mill, el gobierno representativo es mejor

[c]uando las cualidades exigidas a los funcionarios se someten a pruebas suficientes, cuando el trabajo se reparte oportunamente entre los que deben ejecutarlo, cuando se ejecuta con método y acierto, *llevando nota correcta e inteligible de lo que se ha hecho y como se ha hecho; cuando cada individuo sabe de lo que es responsable y los demás lo saben igualmente*; cuando, por último, se han adoptado las precauciones más atinadas contra la negligencia, el favoritismo y la malversación. (1965 [1861], 168. El resaltado es propio)

La preocupación expresada por Mill de llevar “nota correcta e inteligible de lo que se ha hecho y como se ha hecho” y del conocimiento público de las responsabilidades que cada institución o funcionario tiene dentro del gobierno representativo permite ver, de forma preliminar, un antecedente de la rendición de cuentas.

Por otro lado, la rendición de cuentas también puede rastrearse en la tradición democrática de Emmanuel Sieyès,¹² quien en su defensa del gobierno representativo otorga una mayor importancia que el liberalismo al ejercicio activo de la ciudadanía y, por tanto, a la extensión de la participación política. En este sentido, la teoría del poder constituyente de Sieyès —según la cual todas las leyes creadas por el poder legislativo debían estar subordinadas a la Constitución nacional, producto de la “voluntad común representativa” (1973 [1789], XVI)— expresa un espíritu fuertemente democrático. Esto es evidente allí donde el Abate explica cómo convergen todos los miembros de una asamblea nacional para formar, a partir de las voluntades individuales, una voluntad común representativa: esto es posible sólo gracias a la diversidad de la asamblea, por lo cual es necesario que el cuerpo de los representantes sea renovado frecuentemente “para dejar al mayor número posible de ciudadanos la facilidad de tomar parte en la cosa pública” (1973 [1789], 110).

Según Sieyès, el interés de la nación, expresado en la Constitución, es que “el poder público delegado no pueda jamás llegar a ser nocivo a sus comitentes” (1973 [1789], 74). Así, en el gobierno representativo, la nación no se despoja de su voluntad al confiársela a los representantes: “no corresponde, pues, al cuerpo de los delegados alterar los límites del poder que le ha sido confiado” (1973 [1789], 72).

Más allá de las consideraciones de Sieyès sobre las limitaciones constitucionales del gobierno representativo, es posible rastrear la relación entre la tradición democrática y la noción de rendición de cuentas, en la medida que esta supone una ciudadanía activa. Para Sieyès, por ejemplo, la relación entre representantes y

12 Es conocida la importancia de Jean-Jacques Rousseau como estandarte de la tradición democrática moderna. Sin embargo, la elección de Emmanuel-Joseph Sieyès responde a la relevancia que tiene en su obra el gobierno representativo, a diferencia de Rousseau, en cuya obra se hace una defensa radical de la soberanía popular, bajo la premisa de que el titular del poder es el que lo ejerce directamente; de lo que podría deducirse que los representantes serían meros transmisores de la voluntad popular. Como se dijo anteriormente, el contenido contemporáneo de la noción de rendición de cuentas sólo puede tener lugar en el contexto de las democracias representativas, no en el ideal de participación directa defendido por la teoría rousseauiana.

ciudadanos es un vínculo de confianza que no implica el abandono, por parte de los ciudadanos, de toda responsabilidad ni la alienación de su voluntad política. Todo lo contrario, según Ramón Máiz, para Sieyès la representación debe ser una “représentation sans aliénation”, esto es, “conlleva la necesidad de perpetua vigilancia de los ciudadanos hacia sus representantes, la idea de control por parte de la ciudadanía del comportamiento de aquéllos” (2007, 169). La apuesta democrática de Sieyès lleva incluso a pensar en “la revocación del mandato (cese de un representante durante su período de mandato) o bien la radiación (no inclusión en la lista de elegibilidad anual)” (Máiz 2007, 179).

A diferencia de Sieyès, Benjamin Constant resaltó el valor del liberalismo como contrapeso al poder desbordado de la democracia. Constant señala que la soberanía popular debe estar delimitada por las libertades individuales¹³ (1970 [1815], 9), pues de ello depende la legitimidad del Estado. La propuesta de este autor articula las dos libertades que caracterizan la modernidad: la de los modernos, que refiere la “seguridad subjetiva”, esto es, la garantía de los derechos individuales, y la de los antiguos, que refiere los derechos políticos, la participación en la administración pública, sin lo cual la libertad de los modernos estaría incompleta (Cortés Rodas 2012, 25). La delimitación del poder en términos de las libertades individuales se traduce, según Constant, en la división funcional del poder. En razón de los derechos individuales, el poder se debería distribuir en diferentes ramas, lo que permitiría la vigilancia de unas sobre otras, esto es, el sistema de controles y contrapesos. Los derechos políticos, por su parte, apuntarían a la participación electoral y a la visibilidad de la gestión pública. En suma, unos y otros derechos estarían orientados a responsabilizar a los funcionarios por su gestión ante las otras ramas del poder y ante el electorado.

Como señala Avendaño (2008), en la modernidad, en los contextos revolucionarios francés y americano, y en teorías como las de Constant y Jeremy Bentham, aparece una nueva connotación de representación: democrática o electoral.¹⁴ La representación democrática o electoral introduce consideraciones sobre

13 Éstas son la libertad de expresión y de credo, y las garantías de protección jurídica para el disfrute de la propiedad y contra los actos arbitrarios (1970 [1815], 14).

14 La representación democrática difiere del mandato imperativo y de la representación de intereses en las asambleas locales de los gremios medievales para influir en la toma de decisiones, especialmente en las relativas a la tributación y las milicias (2008, 96).

responsabilidad y deliberación, coherentes con la propuesta de Montesquieu, rescatada por Constant, de un poder dividido funcionalmente para evitar el despotismo. Esta propuesta apunta a la recuperación de la esfera privada y a las demandas democráticas de la Revolución Francesa. Según Avendaño,

[d]esde la perspectiva del liberalismo, comenzó a adquirir especial preocupación la necesidad de descentralizar el poder político junto a promover mecanismos que permitían controlar y regular la gestión de las autoridades, con el fin de evitar abusos o la reaparición de situaciones de carácter despóticas. (2008, 100)

Es en este contexto que Constant y Bentham abordan la pregunta por la democracia. Ésta, en cuanto práctica de gobierno, requería una representación política en la cual el representante ejercía el cargo de poder públicamente, es decir, ante la vigilancia de funcionarios y electores.

b. La convergencia de las tres tradiciones: el control político en las poliarquías

El término poliarquía remite al modelo de democracia liberal, el cual supone unas garantías establecidas por y para quienes participan en los procedimientos democráticos. O'Donnell parte de la definición de poliarquía propuesta por Robert Dahl, compuesta de siete atributos: “1) funcionarios electos; 2) elecciones libres y justas; 3) sufragio universal; 4) derecho a ser candidato; 5) libertad de expresión; 6) información alternativa; 7) libre asociación” (1996, 2).¹⁵

Los primeros cuatro atributos se refieren a los procedimientos electorales, a la extensión del sufragio, a la participación política, e informan sobre la

15 O'Donnell, citando a Dahl, señala que “los primeros cuatro atributos nos dicen que un aspecto básico de la poliarquía es que las elecciones son generales, limpias y de libre competencia. Los atributos restantes nos remiten a las libertades políticas y sociales que son mínimamente necesarias, no sólo durante sino también entre las elecciones, como un requisito para que éstas sean limpias y competitivas” (1996, 2). El autor propone sumarle otros tres atributos a la definición: 8) El mandato de los funcionarios (electos o no) no debe ser terminado arbitrariamente. 9) Los funcionarios oficiales no deben estar sometidos a constreñimientos o exclusiones en ciertos dominios por otros actores o por fuerzas armadas. 10) Debe existir un territorio incontestable que defina claramente la población electora (1998b, 5).

tradición democrática. Los demás son expresión de la tradición liberal, pues informan sobre el valor que en ésta se otorga a la garantía de derechos civiles, al tiempo que definen los términos en los cuales han de llevarse a cabo los procedimientos electorales. Finalmente, a esta definición subyace la tradición republicana, que asocia la representación política con el ejercicio del cargo público, entendido éste como una función social especializada, sujeta a un marco institucional determinado. Dicha tradición apela al valor de la dimensión pública de la vida comunitaria e individual, y a la virtud cívica.

Estas tres tradiciones confluyen en un mismo objetivo: el control del ejercicio del poder, expresado en la definición de poliarquía. La poliarquía se sirve de las tres tradiciones en defensa del gobierno de la ley y en detrimento del gobierno de los hombres, quienes podrían hacer del poder de todos el de unos pocos, atentar contra los derechos individuales y, por tanto, incumplir su función representativa. Así, según O'Donnell:

[L]a democracia en sus impulsos igualadores, el liberalismo en su compromiso de proteger las libertades en la sociedad, y el republicanismo en su severa visión de las obligaciones de los gobernantes; cada uno a su modo soporta otro aspecto fundamental de la poliarquía y del Estado constitucional que debe coexistir con ella: el imperio de la ley. Todos los ciudadanos están igualmente habilitados para participar en la formación de decisiones colectivas bajo el marco institucional existente, una declaración democrática a la que se le suma el requerimiento republicano en el cual nadie, ni siquiera quienes gobiernan, podrá estar por encima de la ley, y también la advertencia liberal respecto a que ciertas libertades y garantías no pueden ser violadas. (1998b, 5)

Las relaciones de tensión y complementariedad existentes entre las tres tradiciones se evidencian en los mecanismos de rendición de cuentas presentes en las democracias contemporáneas. Dichos mecanismos pueden ser verticales¹⁶ u horizontales; los primeros se asocian con la tradición democrática,

16 Como se verá más adelante, el *accountability* social es uno de tipo vertical que rescata el valor de la virtud cívica de la tradición republicana y el componente de participación política de la tradición democrática.

y los segundos con las tradiciones republicana y liberal. Los mecanismos de rendición de cuentas en las democracias contemporáneas —sean éstos interinstitucionales, electorales, o en forma de iniciativas sociales— expresan la continuidad de una inquietud moderna sobre el modo de organización del Estado bajo un sistema que garantice el equilibrio de poderes, los límites al poder público y la participación política, que hasta aquí se han explicado en relación con las tres tradiciones.

2. Una aproximación al *accountability* desde la ciencia política

a. *Accountability*: un concepto ambiguo

Según O'Donnell (2004), en las organizaciones políticas existe un dilema entre la necesidad de contar con funcionarios y políticos que tengan el suficiente poder para administrar de manera ágil y eficiente los asuntos públicos, y el peligro que surge de la posibilidad de que aquellos investidos de poder político terminen abusando del mismo.¹⁷ Frente a este dilema, las democracias contemporáneas han intentado establecer un balance mediante el *accountability*, al cual subyace la intención de especificar las funciones y competencias de quienes ocupan cargos estatales, para que éstos puedan desempeñarlas tranquilamente, pero evitando que incurran en excesos u omisiones en su gestión, mediante el establecimiento de mecanismos que los obliguen a informar y justificar sus acciones y decisiones.

17 Respecto del peligro del poder y el margen de maniobra, Schedler dice que “la rendición de cuentas presupone responsabilidad, como se dirige a portadores de poder que gozan de ciertos márgenes de discreción, no hay que confundirla con empresas más estrechas, como la regulación y el control, que pretenden eliminar o minimizar los márgenes de decisión de funcionarios y políticos. Por un lado, exigir cuentas al poder no es lo mismo que encerrarlo en una jaula de regulación burocrática. La rendición de cuentas es un proyecto más modesto que admite, de entrada, que la política es una empresa humana y como tal se caracteriza ineludiblemente por elementos de libertad e indeterminación. La rendición de cuentas debe apoyarse en un andamiaje cuidadosamente construido de reglas. Pero no pretende sofocar el ejercicio de poder en una camisa de fuerza regulatoria. Más bien, la rendición de cuentas entra a los espacios de libertad que las reglas inevitablemente dejan abiertos.” Por otra parte, la rendición de cuentas acepta que el poder no puede estar nunca sujeto a un control absoluto en el sentido estricto, técnico, de la palabra. Pretende alcanzar solamente un control parcial sobre aquellos que toman las decisiones públicas. Si asumiera el control absoluto sobre ellos, su misión ya no tendría sentido” (2008, 27).

Desde la perspectiva teórica, el término *accountability*, aunque relativamente reciente, expresa una preocupación que, como se ha visto, puede rastrearse en las discusiones de la teoría política moderna: ¿cómo domesticar el poder político? “Hoy, es el término de moda *accountability* el que expresa la demanda continua de revisión y supervisión, de vigilancia y constreñimientos institucionales al ejercicio del poder”¹⁸ (Schedler 1999, 13). Aunque la traducción más frecuente del término *accountability* al español es “rendición de cuentas”, debe precisarse que ambas nociones no son completamente equivalentes. Según Mark Bovens (2007), en sus orígenes, el término anglosajón *accountability* tenía un sentido específico, relativo a la función de llevar las cuentas en la administración pública (*bookkeeping function in public administration*). Sin embargo, desde finales del siglo XX esta palabra fue adquiriendo un sentido más amplio y político, conforme se independizaba de sus orígenes en la contabilidad pública. Según este autor, “[l]a emancipación del ‘*accountability*’ de sus orígenes en la contabilidad es [...] un fenómeno angloamericano, y otras lenguas [...] no tienen un equivalente exacto y no distinguen semánticamente (todavía) entre ‘responsabilidad’ y ‘*accountability*’” (2007, 449).

Por ello, cuando se habla de rendición de cuentas, generalmente se entiende que quien rinde cuentas lo hace de manera voluntaria, pero la noción de *accountability* implica que quien informa y justifica su proceder no lo hace simplemente por voluntad propia, sino que está sometido a la obligatoriedad de rendir cuentas (Hernández y Arciniegas 2011, 25).

b. La estructura interna del *accountability*

Más allá de esta cuestión lingüística, es necesario señalar que en la disciplina politológica no existe una conceptualización unívoca del *accountability*, puesto que no hay un consenso respecto al sentido estricto del término. Sin

18 Al respecto, y para continuar con lo expuesto en el apartado anterior, Deegan-Krause señala que “[l]a pregunta por el control, una pregunta clave que preocupó a observadores astutos como Aristóteles, Locke, Montesquieu y Madison, ha retornado prominentemente en la política comparada y ha atraído la atención de académicos como Huntington, Linz y Stepan, O’Donnell y Zakaria” (2000, 4).

embargo, de manera general, puede afirmarse que el *accountability* está compuesto por dos elementos esenciales: i) el *answerability* y ii) el *enforcement*.¹⁹

***Answerability*: la transparencia y el debate amplio en la toma de decisiones**

El *answerability* hace referencia a una situación en la que los funcionarios públicos están obligados, por un lado, a informar sobre las decisiones que toman —la dimensión informativa—, y por otro, a explicar y justificar por qué deciden de la manera en que lo hacen —la dimensión justificativa—. Esto debido a que, para evitar el abuso de poder, es necesario que la ciudadanía esté informada sobre lo que están haciendo. Además de la publicidad de la información, se requiere que se expliquen y discutan con la ciudadanía los motivos que llevaron a la toma de una decisión. La dimensión justificativa del *answerability* es de suma importancia, pues a ella subyace la idea de que las decisiones públicas no deben dejarse a discreción de quienes ocupan cargos públicos, sino que es conveniente que, mediante el debate público de las cuestiones que a todos conciernen, los procesos de toma de decisión adquieran un carácter más reflexivo y el poder político obedezca, así, a una “lógica del razonamiento público” (Schedler 2008, 15).

Con base en lo anterior, podemos aseverar que cuando se habla de *answerability* se hace referencia tanto a la “dimensión informativa’ —informar, dar datos, ‘narrar en público’— como a la dimensión argumentativa —explicar, dialogar, escuchar— de la rendición de cuentas, y presupone obligación y responsabilidad de los funcionarios de acatar y ejercer estas dos funciones” (Hernández y Arciniegas 2011, 25).

19 Bovens plantea la siguiente dificultad para conceptualizar el *accountability* en sentido amplio: ofrecer una definición en virtud de múltiples dimensiones constitutivas puede extenderla demasiado, hasta convertirla incluso en una conceptualización de tales dimensiones. Como señala el autor, algunos teóricos proponen no menos de cinco dimensiones del *accountability*: *transparency*, *liability*, *controllability*, *responsibility*, *responsiveness*, entre otras. Estas dimensiones tendrían que ser definidas suficientemente para que fueran útiles a una definición de *accountability*. Según Bovens: “tan amplias conceptualizaciones del término hacen muy difícil establecer, en términos prácticos, cuándo un funcionario u organización está sujeto a *accountability*” (Bovens 2007, 450). Por lo anterior, en este artículo se abordan únicamente las dimensiones de *answerability* y de *enforcement* como constitutivas del *accountability*, ya que, siguiendo a Bovens y a Schedler, son imprescindibles para una definición preliminar de *accountability*.

Enforcement: la necesidad de poder sancionar

El *answerability* es condición necesaria pero no suficiente para que se dé la *accountability*. En efecto, se señala con frecuencia que la *accountability* requiere otro elemento para desarrollarse: el *enforcement*, es decir, la posibilidad de que los funcionarios públicos sean objeto de sanción en caso de que incumplan sus deberes. La posibilidad de sanción es lo que hace la diferencia entre el hecho de que un funcionario público provea información de forma no vinculante y el hecho de rendir cuentas. La posibilidad de sanción no implica necesariamente la efectiva imposición de la misma; no obstante, la sola posibilidad es suficiente para que haya *accountability* (Bovens 2007).

Conforme a lo anterior, Jonathan Fox señala que quienes asumen que la transparencia en la información por sí sola genera *accountability* “están confundiendo lo normativo (aquello que nuestros valores democráticos nos llevan a creer) con lo analítico (aquello que desde las ciencias sociales podemos afirmar)” (2007, 664-665). Así, el autor afirma que para que se desarrolle plenamente el *accountability* se requiere, en primer lugar, una “transparencia clara”, es decir, políticas de transparencia que “revelen información confiable sobre el desempeño institucional, especificando las responsabilidades de los funcionarios, así como la inversión de los fondos públicos [...] [y que sean] explícitas en cuanto a quién hace qué y quién recibe qué” (Fox 2007, 667-668), y en segundo lugar, la posibilidad de sanción. En este orden de ideas, Schedler plantea que si no hay “alguna forma de castigo para abusos de autoridad demostrados, no hay imperio de la ley ni *accountability*” (1999, 16-17).

c. Una tipología básica del *accountability*

El *accountability* se divide en dos tipos básicos: vertical y horizontal. Mientras que el primero remite a una relación de control que se da desde la sociedad hacia el Estado, el segundo refiere relaciones de control intrainstitucional. Aunque en la práctica estos dos tipos básicos de *accountability* se relacionan mutuamente, en términos analíticos conviene tratarlos de manera separada para dejar más claro a qué se refiere cada uno.

***Accountability* vertical-electoral: las elecciones como mecanismo retrospectivo de control**

La noción de *accountability* vertical está ligada a un aspecto fundamental de las democracias: las elecciones. Un tipo de *accountability* vertical (aunque no

el único, como se verá más adelante) es el electoral, pues se considera que las elecciones son un mecanismo importante mediante el cual la sociedad puede, de algún modo, controlar el accionar de quienes ocupan posiciones de poder en el aparato estatal.²⁰ Se asume que los ciudadanos, al acudir a las urnas, además de estar eligiendo a sus representantes, están juzgando la labor desempeñada por quienes hasta ahora venían ocupando cargos de elección popular. Así, en aras de contar con un juicio favorable por parte de la ciudadanía, quien ocupa un cargo de elección popular “se siente presionado a escoger políticas que serán legítimas para los ciudadanos y podrán contar así con el juicio favorable de los ciudadanos en las próximas elecciones” (Hernández 2006, 70-71).

Si bien el *accountability* vertical electoral es importante, éste presenta insuficiencias como mecanismo efectivo de control político.²¹ En primer lugar, no todo funcionario de elección popular tiene que estar necesariamente interesado en reelegirse o en lograr que alguien cercano a él sea elegido en las próximas elecciones, por lo que puede no preocuparse por el juicio de los ciudadanos en las elecciones siguientes. En segundo lugar, una consideración adicional que hace confuso el *accountability* vertical electoral es que no todo el que pierde en las elecciones está siendo juzgado, debido a que éstas pueden perderse por múltiples

20 Vale la pena señalar que si bien las elecciones son consideradas como el prototipo de los mecanismos de *accountability* vertical, éste va más allá de las primeras. En efecto, si miramos los diseños institucionales existentes en el régimen político colombiano, podemos ver que allí existen mecanismos que también pueden servir para el ejercicio del *accountability* vertical. Un ejemplo claro es la revocatoria del mandato, que permite, según la ley estatutaria 134 de 1994, que los ciudadanos den “por terminado el mandato que le han conferido a un gobernador o a un alcalde” (Artículo 6). Según lo anterior, en teoría, la revocatoria del mandato parecería ser un mecanismo de *accountability* vertical fuerte, con altos niveles de *enforcement*, debido a la severa sanción que, parece, podría acarrear (por lo menos en el ámbito subnacional).

21 Peruzzotti y Smulovitz recuerdan los argumentos mencionados por Przeworski, Stokes y Manin (1999), los cuales explican qué impide que el voto sea un mecanismo efectivo de control: “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. 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” (2002, 6).

factores. En tercer lugar, el déficit de información que generalmente caracteriza la relación entre representantes y representados dificulta la efectividad de las elecciones como mecanismo de *accountability* vertical. Anthony Downs (1992) consideraba que esto tiene efectos profundos en la política y dificulta el proceso de *accountability*, pues en la mayoría de las ocasiones los ciudadanos desconocen qué hacen o han hecho sus representantes, y los representantes no pueden responder, aunque lo quieran, a las demandas del electorado porque no tienen total seguridad sobre qué es lo que quieren los ciudadanos.

Accountability horizontal: el control interinstitucional

Un segundo tipo de *accountability* es horizontal, el cual hace referencia a la idea de que sea el Estado el que se controle a sí mismo. En efecto, el *accountability* horizontal parte de la premisa de que las propias instituciones del Estado deben encargarse de vigilarse entre sí. Por ello, O'Donnell (2004) caracteriza este tipo de *accountability* como una situación en la que existen instituciones del Estado que tienen las competencias legales y las capacidades fácticas para ejercer acciones de control de tipo político y legal en contra de las actuaciones de otros órganos del Estado que puedan estar actuando ilegalmente o de manera contraria al deber asignado.

El *accountability* horizontal se divide en dos subtipos. El primero, al que O'Donnell (2004) denomina *de balance*, se da porque el diseño institucional establece órganos estatales cuyas funciones se superponen. Con esto se hace referencia a que, aunque cada agencia del Estado es independiente de las demás, ellas están relacionadas, en la medida en que ninguna puede cumplir sola sus funciones: cada una necesita de las otras para hacer lo que debe. Por lo anterior, O'Donnell señala que el *accountability* horizontal de balance tiene lugar cuando “una institución dada considera que otra ha sobrepasado ilegalmente su propia jurisdicción y transgredido la de la primera (o de una tercera, según los casos)” (2004, 21) y reacciona contra esto. El problema con este subtipo de *accountability* horizontal es que, por lo general, las agencias de balance no pueden ejercer un control continuo y profesionalizado sobre otras instituciones estatales, puesto que no es su función principal. Así, cobra relevancia la noción de *accountability* horizontal *asignada*, referida a una serie de agencias estatales que tienen como función principal vigilar y controlar las acciones de otros organismos del Estado. Debido a que las agencias asignadas existen para controlar, éstas pueden canalizar

todos sus esfuerzos y recursos a vigilar a otras instituciones. A diferencia de las agencias de balance, las asignadas están orientadas por criterios más jurídicos que políticos, por lo que se dedican, más que a juzgar los efectos políticos de una decisión, a monitorear que en el proceso de toma e implementación de la misma se respeten los procedimientos constitucionales y legales establecidos para ello.

***Accountability* social: control vertical más allá del período electoral**

Enrique Peruzzotti y Catalina Smulovitz señalan la existencia de un tipo de *accountability* vertical no electoral, denominado *accountability social* o *societal*. Mediante el término, designan una multiplicidad de acciones —como las movilizaciones sociales de protesta y denuncia ante los medios de comunicación— que tienen lugar en la sociedad civil en cualquier momento, y no necesariamente en períodos electorales, cuyo objeto es “reparar, impedir y/o sancionar acciones, y a veces omisiones, de individuos electos en cargos nacionales o subnacionales, así como de funcionarios estatales no electos” (O’Donnell 2004, 24).

Según Peruzzotti (2008), las políticas de *accountability* social involucran esfuerzos y labores de la ciudadanía que buscan monitorear el comportamiento de los funcionarios y organismos públicos para garantizar que se respete la ley, exponer públicamente casos de conductas inadecuadas o irregulares —como corrupción o violación de los derechos humanos— por parte de los funcionarios gubernamentales y activar las agencias de *accountability* horizontal que, de otro modo, no actuarían —a las que O’Donnell denomina agencias de balance—. ²² Al respecto, Peruzzotti y Smulovitz señalan que

22 Según Peruzzotti (2008), las iniciativas de *accountability* social en Latinoamérica han sido llevadas a cabo por diferentes tipos de actores: un primer tipo son los movimientos de protesta, las ONG y el periodismo de vigilancia; las iniciativas de este tipo suelen durar poco y no son especializadas, aunque usualmente, si cuentan con visibilidad suficiente, alcanzan un apoyo importante por parte de la ciudadanía. Un segundo tipo lo constituye la red de ONG especializadas, que pueden servir como fuente y base para otros actores de la sociedad civil en la tarea de proveer asistencia legal y apoyo para la exigencia de rendición de cuentas. El tercer tipo de iniciativa son los medios de comunicación, relevantes en el proceso de *accountability* social y que, según el autor, son vistos como aliados estratégicos por los movimientos de protesta y otras organizaciones. A propósito, O’Donnell señala que “especialmente en países donde, como en América Latina, el *accountability* vertical electoral funciona de manera deficiente, la versión societal de la *accountability* vertical pasa a ser extremadamente importante para el funcionamiento [...] de un régimen democrático” (2004, 24).

[...] a diferencia de los mecanismos electorales, los societales no son instrumentos sin filo, que evalúen únicamente el paquete entero de las políticas gubernamentales. Aunque son más demandantes en términos de esfuerzos participativos, ellos permiten un control selectivo. (Peruzzotti y Smulovitz 2000a, 151)

Además de esto, la presión que se ejerce mediante el *accountability* social no sólo permite que sean sancionados funcionarios que estén en cargos de elección popular, sino que también puede servir para controlar a los funcionarios públicos no electos popularmente que pueden verse afectados por la presión social.

Como Adam Przeworski ha señalado, uno de los problemas a los que se enfrentan los regímenes democráticos es que los instrumentos electorales designados para controlar a los políticos son inadecuados para controlar a los burócratas. Ésta es una gran deficiencia de los mecanismos de control electoral, una deficiencia que los mecanismos societales pueden superar. (Peruzzotti y Smulovitz 2000a, 151)

Para terminar, es importante señalar que el *accountability* social permite ver una interrelación cooperativa entre el *accountability* horizontal y el vertical. Esto debido a que el primero no se desarrolla únicamente por medios extrainstitucionales, sino que se canaliza a través de las instituciones del Estado. En efecto, el *accountability* social se caracteriza también por la existencia de una serie de asociaciones no públicas, pertenecientes a la sociedad civil, que tienen como objetivo monitorear las acciones de los órganos del Estado y activar los mecanismos horizontales de control cuando se considere que una determinada institución está actuando irregularmente.

Conclusión

Y la democracia siempre fue y es problemática; es un compromiso siempre en crisis, fruto de un acuerdo delicado, siempre amenazado por desviaciones (2011, 9)

Francisco Rodríguez Adrados

Si bien es cierto que las democracias contemporáneas han hecho grandes esfuerzos y han avanzado en la implementación de mecanismos para controlar el poder público, también lo es que éste es un dilema al que las democracias mismas se han enfrentado de manera secular. Esto es, la democracia asumida como idea orientadora de la política, como régimen político o como mecanismo de participación, control o vigilancia, entre otras formas que puede adoptar, siempre se enfrenta a un límite radical: el problema del poder. Decir de manera secular refiere a que el problema de la domesticación del poder ha estado presente a lo largo de la historia política de Occidente. Decir radical refiere la idea de que la democracia entraña en su propia concepción la idea del poder mismo. Sin poder, ni siquiera puede existir la posibilidad de hablar de democracia; con poder desbordado o absoluto, ningún orden social puede denominarse democrático.

En la práctica, múltiples son los procedimientos que han ido estableciéndose para concretar la idea de controlar los poderes del Estado. Vimos a lo largo del texto la tipología básica mediante la cual el *accountability*, la rendición de cuentas, emerge en el Estado o hacia el Estado. El *accountability* abordado desde la ciencia política, y atendiendo a sus orígenes modernos como discurso contable, se expresa naturalmente mediante mecanismos mensurables desde la perspectiva cuantitativa. Es así que los índices de calidad de la democracia consideran la rendición de cuentas como una dimensión fundamental para diagnosticar si un régimen particular se adecúa o no a los estándares democráticos establecidos internacionalmente. Índices de transparencia, índices de corrupción, índices de desempeño fiscal o institucional, entre otros más, han permitido identificar las falencias en varios regímenes del mundo respecto a las libertades y las oportunidades que los países ofrecen.

Ahora bien, como lo hemos afirmado a lo largo del texto, el *accountability* no puede reducirse, por ejemplo, a los meros informes de gestión de las administraciones públicas en lo relacionado con el uso de los presupuestos. En este aspecto se ha abusado, y por lo mismo, se ha banalizado el significado profundamente político y democrático que entraña el *accountability*. Es por ello que nuestra propuesta se ha dirigido a reconstruir el pasado conceptual de estos términos, con el propósito de nutrir los debates contemporáneos acerca de la fundamental cuestión de la domesticación del poder.

La calidad de la democracia importa, pero se hace necesaria una discusión sustantiva sobre el *qué*, el *quién* y el *cómo* del control del poder político. Esto es especialmente cierto en el contexto latinoamericano, caracterizado históricamente por la existencia de realidades institucionales híbridas (García Villegas 2014, 139) y por el surgimiento a finales del siglo pasado de democracias delegativas (O'Donnell 1994). Si sólo pensamos en la medición de la calidad de la democracia como elemento constitutivo de la misma, dejamos que sean sólo los expertos en los modelos de medición quienes estén autorizados a discutir sobre ella. Rastreando el contenido filosófico-político de los términos que nos han convocado a la escritura de este artículo, nos hemos encontrado con que contemporáneamente el *accountability* es un concepto hartamente potente al integrar en su desarrollo tres de las grandes tradiciones filosófico-políticas que conforman el mundo occidental. Por lo anterior, es que este término, y por ello la práctica que debería vehicular, comprende tres valores básicos para cualquier democracia: la defensa de la libertad, la promoción de la igualdad y la búsqueda de la virtud cívica, entendida esta última como una activa y comprometida participación ciudadana en los asuntos públicos.

No es de menor valor abordar las viejas cuestiones filosófico-políticas para aproximarse a los nuevos fenómenos políticos, pues si de lo que estamos hablando es de la cuestión del poder y su control, la discusión llegará hasta cuando existamos como civilización humana. Dicho de otro modo: sin importar cuántos mecanismos de rendición de cuentas se habiliten, mientras no se cuestionen profundamente el sentido de la democracia, la cantidad no hará de ellos la herramienta decisiva para su fortalecimiento.

Finalmente, según Schedler, retomando a Sartori (1992):

Nuestros conceptos [...] son nuestras “unidades de pensamiento” [...] Si los tenemos revueltos y en desorden, nuestros modos de pensar estarán revueltos y en desorden también. Y muy probablemente, nuestros modos de hablar y actuar estarán afectados por el mismo síndrome, la misma falta de claridad. ¿Cómo exigir cuentas claras si no contamos con conceptos claros? En este sentido, es posible que nuestro esfuerzo por la transparencia conceptual, por trazar las coordenadas conceptuales de la rendición de cuentas, tendrá no solamente ciertas implicaciones lingüísticas, sino también prácticas. (2008, 40)

Referencias

1. Aristóteles. 1995. *Constitución de los atenienses*. Madrid: Gredos.
2. Avendaño, Octavio. 2008. De la autonomía del mandato a la rendición de cuentas. Un alcance conceptual a los mecanismos de representación democrática. *Revista de Sociología* 22: 93-116.
3. Barreda, Mikel. 2011. La calidad del accountability en las democracias latinoamericanas. *Revista Politai* 18 (2): 15-26.
4. Bovens, Mark. 2007. Analysing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework. *European Law Journal* 13 (4): 447-468.
5. Bovens, Mark. 2006. Analysing and Assessing Public Accountability: A Conceptual Framework. *European Governance Papers* C-06-01: 3-37.
6. Carrillo, Fernando. 2006. Instituciones democráticas de rendición de cuentas en América Latina: diseño legal y desempeño real. En *La política importa: democracia y desarrollo en América Latina*, eds. Mark Payne, Daniel Zovatto y Mercedes Mateo Oray, 129-162. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.
7. Constant, Benjamin. 1970 [1815]. *Principios de política*. Madrid: Aguilar.
8. Cortés Rodas, Francisco. 2012. El reto de la democracia ante el despotismo: Benjamin Constant y Alexis de Tocqueville. *Revista de Estudios Políticos* 40: 15-37.
9. Deegan-Krause, Kevin. 2000. Accountability and Party Competition in Slovakia and the Czech Republic. PhD. Dissertation Submitted to the Graduate School of the University of Notre Dame. Indiana: University of Notre Dame.
10. Downs, Anthony. 1992. Teoría económica de la acción política en una democracia. En *Diez textos básicos de Ciencia Política*, ed. Albert Battle, 93-111. Barcelona: Ariel.
11. Elster, Jon. 1999. Government Accountability in Athenian Politics. En *Democracy, Accountability, and Representation*, eds. Adam Przeworski, Susan Stokes y Bernard Manin, 253-278. Cambridge: Cambridge University Press.
12. Fox, Jonathan. 2007. The Uncertain Relationship between Transparency and Accountability. *Development in Practice* 17 (4/5): 663-671.
13. García Villegas, Mauricio. 2014. *La eficacia simbólica del derecho. Sociología política del campo jurídico en América Latina*. Bogotá: IEPRI-Debate.
14. Held, David y Mathias Koenig-Archibugi. 2005. *Global Governance and Public Accountability*. Oxford: Blackwell Publishing.
15. Hernández, Andrés. 2006. Modelos de democracia liberal representativa: limitaciones y promesas incumplidas. *Co-Herencia* 3 (4): 37-75.
16. Hernández, Andrés y Elizabeth Arciniegas. 2011. Aproximación conceptual. El accountability desde una perspectiva comparada en América Latina: estudios de caso. En *Experiencias de Accountability horizontal y social en América Latina. Estudios de caso comparados en São Paulo, México DF, Caracas y Bogotá*, eds. Andrés Hernández y Elizabeth Arciniegas, 20-46. Bogotá: Ediciones Uniandes.
17. Locke, John. 2006 [1690]. *Segundo tratado sobre el gobierno civil. Un ensayo acerca del verdadero origen, alcance y fin del Gobierno civil*. Madrid: Tecnos.

18. Locke, John. 2004 [1690]. *Segundo tratado sobre el gobierno civil*. Madrid: Alianza Editorial.
19. Mainwaring, Scott P. 2003. Introduction: Democratic Accountability in Latin America. En *Democratic Accountability in Latin America*, eds. Scott Mainwaring y Christopher Welna, 3-33. Nueva York: Oxford University Press.
20. Máiz, Ramón. 2007. *Nación y revolución: la teoría política de Emmanuel Sieyès*. Madrid: Tecnos.
21. Mill, John S. 1965 [1861]. *De la libertad, del gobierno representativo, la esclavitud femenina*. Madrid: Tecnos.
22. O'Donnell, Guillermo. 2007. Notes on Various Accountabilities and Their Interrelations. En *Dissonances. Democratic Critiques of Democracy*, ed. Guillermo O'Donnell, 99-109. Indiana: University of Notre Dame Press.
23. O'Donnell, Guillermo. 2004. Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política. *Revista Española de Ciencia Política* (11): 11-31.
24. O'Donnell, Guillermo. 1998a. Horizontal Accountability in New Democracies. *Journal of Democracy* 9 (3): 112-126.
25. O'Donnell, Guillermo. 1998b. Horizontal Accountability and New Polyarchies. *The Helen Kellogg Institute for International Studies* 253:1-28.
26. O'Donnell, Guillermo. 1996. Ilusiones sobre la consolidación. *Nueva Sociedad* 144: 1-79.
27. O'Donnell, Guillermo. 1994. Delegative Democracy. *Journal of Democracy* 5 (1): 55-69.
28. Peruzzotti, Enrique. 2012. Broadening the Notion of Democratic Accountability: Participatory Innovation in Latin America. *Polity* 44 (4): 625-642.
29. Peruzzotti, Enrique. 2008. *Marco conceptual de la rendición de cuentas*. Ponencia presentada en la reunión técnica de la Comisión de Rendición de Cuentas de la Organización Centroamericana y del Caribe de Entidades de Fiscalización Superior (OLACEFS). Buenos Aires: Auditoría General de la Nación.
30. Peruzzotti, Enrique y Catalina Smulovitz. 2002. Accountability social: la otra cara del control. En *Controlando la política. Ciudadanos y medios en las democracias latinoamericanas*, eds. Enrique Peruzzotti y Catalina Smulovitz, 1-38. Buenos Aires: Temas.
31. Peruzzotti, Enrique y Catalina Smulovitz. 2000a. Societal Accountability in Latin America. *Journal of Democracy* 11 (4): 147-158.
32. Peruzzotti, Enrique y Catalina Smulovitz. 2000b. Societal and Horizontal Controls: Two Cases about a Fruitful Relationship. Ponencia presentada en la conferencia "Institutions, Accountability and Democratic Governance in Latin America". University of Notre Dame-Kellogg Institute for International Studies.
33. PNUD y UN-HABITAT. 2004. *¿Qué es y cómo se hace el Presupuesto Participativo? 72 respuestas a preguntas frecuentes sobre presupuestos participativos municipales*. Quito: AH Editorial.
34. Przeworski, Adam, Susan Stokes y Bernard Manin (eds.). 1999. *Democracy, Accountability and Representation*. Cambridge: Cambridge University Press.
35. Ríos, Alejandra y Juan Pablo Trujillo. 2014. Accountability societal: herramienta de gobernanza contra la corrupción. En *Oro como fortuna*, ed. Adolfo Eslava, 363-408. Medellín: Universidad EAFIT-Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación-Colciencias.

36. Rodríguez Adrados, Francisco. 2011. *Nueva historia de la democracia*. Barcelona: Ariel.
37. Sabine, George H. 1937. *Historia de la teoría política*. México: Fondo de Cultura Económica.
38. Sartori, Giovanni. 1992. *Elementos de teoría política*. Madrid: Alianza.
39. Schedler, Andreas 1999. Conceptualizing Accountability. En *The Self Restraining State. Power and Accountability in New Democracies*, eds. Andreas Schedler, Larry Diamond y Marc Plattner, 13-28. Boulder: Lynne Rienner.
40. Schedler, Andreas. 2008. *¿Qué es la rendición de cuentas?* México: Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.
41. Schmitter, Philippe. 2009. Defects and Deficits in the Quality of Neo-Democracy. En *Democratic Deficits. Addressing Challenges to Sustainability and Consolidation around the World*, eds. Gary Bland y Cynthia J. Arnson, 19-35. Washington: Woodrow Wilson International Center for Scholars.
42. Sieyès, Emmanuel J. 1973 [1789]. *¿Qué es el tercer Estado?* Madrid: Aguilar.



Alejandra Ríos Ramírez es profesora auxiliar de tiempo completo del pregrado en Ciencias Políticas del Departamento de Humanidades de la Universidad EAFIT (Colombia). Es Investigadora del grupo de investigación “Estudios sobre Política y Lenguaje” del Departamento de Humanidades de la misma institución. Directora del observatorio parlamentario Antioquia Visible, adscrito al Centro de Análisis Político de la misma universidad. Entre sus publicaciones recientes se encuentran: “Accountability societal: herramienta de gobernanza contra la corrupción” (con Juan Pablo Trujillo Urrea). En *Oro como fortuna*, ed. Adolfo Eslava. Bogotá: Universidad EAFIT-Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación-Colciencias., 2014; y “Justicia básica procedimental: herramienta de transición hacia sociedades mínimamente decentes”. *Co-herencia* 7 (13), 2013.

Alejandro Cortés Arbeláez es estudiante de los pregrados en Ciencias Políticas y Derecho de la Universidad EAFIT (Colombia), donde ha estado vinculado como monitor y auxiliar de investigación en el semillero de investigación “Legislación y Política”, adscrito al grupo de investigación “Estudios sobre Política y Lenguaje” del Departamento de Humanidades de la Universidad EAFIT. Realizó su práctica profesional en el Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Colombia

(IEPRI). Ha publicado los artículos “Hannah Arendt y Jürgen Habermas: del republicanismo político a un modelo procedimental de la democracia”. *Cuadernos de Ciencias Políticas* 5, 2013; y “Límites y posibilidades de un proceso de negociación con las Farc” (con Sara Vélez Zapata). *Debates* 67, 2014.

María Camila Suárez Valencia es estudiante del pregrado en Ciencias Políticas de la Universidad EAFIT (Colombia), donde ha estado vinculada como monitora y auxiliar de investigación en el semillero de investigación “Legislación y Política”, adscrito al grupo de investigación “Estudios sobre Política y Lenguaje” del Departamento de Humanidades de la Universidad EAFIT. Su artículo más reciente es “La comunidad como presupuesto moral” (con Laura Fuentes Vélez). *Cuadernos de Ciencias Políticas* (en prensa).

Laura Fuentes Vélez es estudiante del pregrado en Ciencias Políticas de la Universidad EAFIT (Colombia), donde ha estado vinculada como monitora y auxiliar de investigación en el semillero de investigación “Legislación y Política”, adscrito al grupo de investigación “Estudios sobre Política y Lenguaje” del Departamento de Humanidades de la Universidad EAFIT. Su artículo más reciente es “La comunidad como presupuesto moral” (con María Camila Suárez Valencia). *Cuadernos de Ciencias Políticas* (en prensa).