

CUADERNOS DE CIENCIAS POLÍTICAS

No. 6

Departamento de Gobierno y Ciencias Políticas
Pregrado en Ciencias Políticas

10 años
III
PREGRADO EN
Ciencias
Políticas
Universidad EAFIT



UNIVERSIDAD
EAFIT
Abierta al mundo

CUADERNOS DE CIENCIAS POLÍTICAS

No. 6

Departamento de Gobierno y Ciencias Políticas
Pregrado en Ciencias Políticas





Juan Luis Mejía Arango
Rector

Julio Acosta Arango
Vicerrector

Hugo Alberto Castaño Zapata
Secretario General

Jorge Alberto Giraldo Ramírez
Decano Escuela de Ciencias y Humanidades

Santiago Leyva Botero
Jefe del Departamento de Gobierno y Ciencias Políticas

Alejandra Ríos Ramírez
Jefa del pregrado en Ciencias Políticas

Alejandra Ríos Ramírez
Editora académica

Mateo Navia Hoyos
Corrector

ISSN: 2389-9840

Portada:

Mauricio Arroyave Salazar

Diseño, diagramación e impresión

Pregón S.A.S.

Medellín,
Octubre de 2014

Universidad EAFIT

Misión

La Universidad EAFIT tiene la Misión de contribuir al progreso social, económico, científico y cultural del país, mediante el desarrollo de programas de pregrado y de postgrado –en un ambiente de pluralismo ideológico y de excelencia académica– para la formación de personas competentes internacionalmente; y con la realización de procesos de investigación científica y aplicada, en interacción permanente con los sectores empresarial, gubernamental y académico.

Valores Institucionales

Excelencia:

Calidad en los servicios ofrecidos a la comunidad
Búsqueda de la perfección en todas nuestras realizaciones
Superioridad y preeminencia en el medio en el que nos desenvolvemos

Tolerancia:

Generosidad para escuchar y ponerse en el lugar del otro
Respeto por las opiniones de los demás
Transigencia para buscar la conformidad y la unidad

Responsabilidad:

Competencia e idoneidad en el desarrollo de nuestros compromisos
Sentido del deber en el cumplimiento de las tareas asumidas
Sensatez y madurez en la toma de decisiones y en la ejecución de las mismas

Integridad:

Probidad y entereza en todas las acciones
Honradez o respeto de la propiedad intelectual y de las normas académicas
Rectitud en el desempeño, o un estricto respeto y acatamiento de las normas

Audacia:

Resolución e iniciativa en la formulación y ejecución de proyectos
Creatividad y emprendimiento para generar nuevas ideas
Arrojo en la búsqueda de soluciones a las necesidades del entorno

El concepto de *accountability*: una mirada desde la Ciencia Política¹

Alejandro Cortés Arbeláez

Estudiante de Ciencias Políticas y de Derecho de la Universidad EAFIT

Introducción: la pertinencia de un análisis conceptual

Como argumenta Guillermo O'Donnell, en las organizaciones políticas existe una contradicción entre la necesidad de otorgar poder a los decisores políticos, para que puedan llevar a cabo sus funciones con cierto nivel de efectividad, y el peligro que se genera al correr el riesgo de dar excesivo poder a quienes han de tomar decisiones que nos afectan a todos (Cfr. O'Donnell, 2004: 13-15). Así, el dilema consiste en que nuestros representantes deben tener suficiente margen de acción para llevar a cabo la difícil tarea de gobernar, pero es necesario evitar que estos alcancen tal poder, que el mismo se haga imposible de contener.

Frente a esta disyuntiva, las democracias contemporáneas han intentado establecer un balance mediante lo que se conoce como mecanismos de *accountability*. Si bien este término es relativamente nuevo, expresa una vieja preocupación de los pensadores de la política: ¿de qué manera podemos ponerle frenos al poder político? Por ello, Andreas Schedler explica que:

Comenzando con los filósofos antiguos, los pensadores políticos se han preocupado de cómo mantener el poder bajo control [...] Hoy, es el término *accountability* el que expresa la demanda continua de revisión y supervisión, de vigilancia y constreñimientos institucionales al ejercicio del poder. (Versión original en inglés, traducción propia). (Shedler, 1999: 13).

El *accountability*, entendido como “rendición de cuentas”, se configura como un aspecto fundamental de nuestra vida democrática, ya que cada vez más se habla en nuestras so-

1 Este ensayo es resultado parcial de la investigación “Rendición de cuentas: Una aproximación conceptual desde la Ciencia Política y la Teoría Política”, desarrollada al interior del semillero de investigación “Legislación y política”, adscrito al programa Antioquia Visible, perteneciente al Centro de Análisis Político de la Universidad EAFIT. Agradezco a los profesores Alejandra Ríos y Felipe Piedrahita por sus orientaciones metodológicas y sustantivas en la elaboración de este ensayo. También a las estudiantes Camila Suárez y Laura Fuentes por el trabajo conjunto que hemos realizado al interior del semillero.

ciudades de la necesidad de que se dé una mayor rendición de cuentas por parte de los políticos.² A pesar de esto, cuando se revisa la literatura en torno al tema, puede verse que no existe un total consenso en torno al significado de este concepto. Por ello Schedler señala que: “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” (Schedler, 2008: 9).

Esta falta de claridad conceptual resulta sumamente grave a la hora de demandar, y de buscar ofrecer, una mayor rendición de cuentas, pues si no está claro qué es la rendición de cuentas, ¿cómo podemos entonces exigirla? ¿Sabemos realmente qué es lo que queremos? Por ello, en este texto buscaremos clarificar conceptualmente el significado de *accountability* a través de cuatro pasos diferentes. Primero, analizaremos la estructura interna del concepto del que se habla, es decir, buscaremos clarificar cuáles son los elementos que componen el *accountability*; en segundo lugar, construiremos una tipología de las clases de *accountability* existentes; tras esto, explicaremos de qué manera se relacionan entre sí los distintos tipos de *accountability*. Por último, y para concluir, haremos una breve referencia a la importancia que el *accountability* tiene para el desarrollo y funcionamiento de las democracias contemporáneas.

La estructura interna del *accountability*

En términos básicos, puede decirse que el *accountability* está compuesto por dos elementos esenciales: 1) el *answerability*,³ y 2) el *enforcement*.⁴ Analicémoslos por separado.

Answerability. El componente de *answerability* hace referencia a una situación en la que los funcionarios públicos están obligados a dos cosas: i) Informar sobre las decisiones que toman, y ii) explicar y justificar por qué deciden de la manera como lo hacen. Así, para que pueda desarrollarse el *accountability* es necesario que la ciudadanía pueda saber qué es lo que están haciendo quienes toman decisiones políticas de importancia, pero no es suficiente con que se divulgue qué es lo que se está haciendo, sino que también se requiere que se expliquen y deliberen con la ciudadanía los motivos que llevaron a la

2 Debe señalarse que no todos consideran los términos *accountability* y rendición de cuentas como equivalentes. Así, Hernández y Arciniegas, siguiendo a Schedler, explican que cuando se habla de rendición de cuentas generalmente se entiende que quien rinde cuentas lo hace de manera voluntaria: se trata de una especie de acto pulcro de un representante virtuoso. En cambio, la noción de *accountability* no implica que quien informe y justifique de su proceder lo haga simplemente por voluntad propia, sino que por el contrario, el concepto de *accountability* involucra la obligatoriedad de rendir cuentas (Cfr. Hernández & Arciniegas, 2011: 25). Sin embargo, en aras de simplificar la argumentación de este texto, mantendremos aquí un uso equivalente entre el término *accountability* y el término rendición de cuentas.

3 Algunos autores traducen al castellano el término *answerability* como *responsabilidad*, sin embargo, mantendremos aquí, en buena parte por cuestiones estéticas, la expresión anglosajona.

4 El término *enforcement* hace referencia a la posibilidad que se tiene de imponer sanciones a los funcionarios públicos que no cumplan con sus deberes y obligaciones. Algunos autores lo traducen como *sanción*; sin embargo, consideramos esta traducción inadecuada, pues puede llevar a pensar que el término *enforcement* implica una sanción ya establecida y aplicada, y esto no es así, pues, como ya se dijo, hace referencia a la posibilidad de imponer una sanción en caso de que sea necesario.

toma de una decisión en uno u otro sentido, pues se parte de la idea de que el poder público debe estar sujeto a la lógica del razonamiento público (Cfr. Schedler, 1999: 15).

Así, podemos afirmar que el *answerability* 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 & Arciniegas, 2011: 25).

Enforcement. La información y la transparencia en el accionar de quienes ocupan cargos estatales son elementos necesarios, pero no suficientes para que se dé el *accountability*. En efecto, se considera que el *accountability* requiere de otro componente vital para desarrollarse: la posibilidad de que los funcionarios públicos sean objeto de sanción en caso de que incumplan con sus deberes y funciones, es decir, el *enforcement*.

Schedler explica que la importancia del *enforcement* reside en que la posibilidad de ser objeto de sanciones sirve como un incentivo que lleva a quienes ocupan posiciones de poder a pensarlo dos veces antes de incurrir en actos de corrupción o abusos de poder, por temor al castigo que sobre ellos pueda recaer. Por ello, sin la posibilidad de aplicar sanciones, difícilmente puede hablarse de *accountability*.

[P]ara que las reglas sean efectivas, estas deben estar acompañadas de mecanismos de monitoreo que prevengan que la eventual violación de las reglas pase desapercibida (la función informativa del *accountability*). Pero también deben contar con mecanismos de *enforcement* que sirvan como incentivo al impedir que los actos deshonestos queden sin castigo (la dimensión de *enforcement* del *accountability*) [...] a menos de que haya alguna forma de castigo para abusos demostrados de la autoridad, no hay imperio de la ley ni *accountability*. (Versión original en inglés, traducción propia). (Schedler, 1999: 16-17).

Una tipología del *accountability*

En términos generales, el *accountability* se divide en dos tipos básicos: vertical y horizontal. Se entiende que mientras el primero hace referencia a una relación de control que se da desde la sociedad hacia el Estado, el segundo nos remite a relaciones de control entre instituciones del Estado. En la práctica, estos dos tipos de *accountability* se interrelacionan, pero analíticamente conviene tratarlos de manera separada para dejar más claro a qué refiere cada uno.

Accountability vertical-electoral. Un tipo importante de *accountability* vertical es el electoral, pues se considera las elecciones como un mecanismo mediante el cual la sociedad puede controlar a quienes ocupan posiciones de poder dentro del aparato estatal. Así, se señala que los ciudadanos, al expresarse en las urnas, están emitiendo un juicio sobre las acciones pasadas de quienes hasta ahora venían ocupando cargos de elección popular. Por ello, quienes ostentan cargos de poder buscarán hacer buen uso de este, para que la ciudadanía en las siguientes elecciones se vea motivada a votar por ellos o por sus copartidarios.



En teoría, las elecciones en las democracias representativas aseguran la *accountability electoral* a través de la competencia viva entre candidatos y de cuidadosas e informadas decisiones de los electores. [...] Quienes interpretan las elecciones como ‘rendición de cuentas’, consideran que éstas sirven para reclamarle al gobierno sus acciones del pasado. En la medida en que el gobierno anticipa el juicio del electorado, 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).

A pesar de la importancia del *accountability* electoral, este presenta varias insuficiencias a la hora de funcionar como instrumento efectivo de control político. Principalmente, cabe señalar que la asimetría en la información y los problemas de comunicación que caracterizan la relación entre representantes y representados dificultan la efectividad de las elecciones como mecanismo de *accountability*. En efecto, se hace claro que un déficit de *accountability* se produce fácilmente si aceptamos que, como señala Downs, “los partidos no siempre saben exactamente lo que los ciudadanos desean. [...] [L]os ciudadanos no siempre saben lo que el gobierno o su oposición ha hecho, está haciendo o debería estar haciendo” (Downs, 1992: 98).

Lo anterior nos lleva a concluir, siguiendo a O’Donnell (Cfr. 1998: 112), que la efectividad de las elecciones para asegurar el *accountability* vertical es incierta, y que “un rasgo de las democracias representativas contemporáneas [...] es la escasa efectividad de la *accountability* electoral” (Hernández, 2006: 70).

Debido precisamente a este déficit del *accountability* electoral, resulta de suma importancia que el control del poder de los funcionarios estatales no dependa únicamente de las elecciones periódicas que se realizan en cualquier régimen democrático; por ello, cobra relevancia la noción de *accountability* horizontal.

Accountability horizontal. Este tipo de *accountability* nos remite a la idea de que debe ser el Estado el que se controle a sí mismo, pues consiste en que sean las mismas instituciones del Estado las que se encarguen de vigilar el accionar de otros órganos estatales. De acuerdo con esto, O’Donnell define el *accountability* horizontal como:

La existencia de agencias estatales que tienen autoridad legal y están fácticamente dispuestas y capacitadas (*empowered*) para emprender acciones que van desde el control rutinario hasta sanciones penales o incluso *impeachment*, en relación con actos u omisiones de otros agentes o instituciones del estado que pueden, en principio o presuntamente, ser calificados como ilícitos (O’Donnell, 2004: 12).

En primer lugar, una subclase de este tipo de *accountability* es lo que O’Donnell denomina *accountability horizontal de balance*, que se desarrolla cuando una institución estatal reacciona contra otra buscando evitar que esta se inserte en su jurisdicción o usurpe sus funciones.

Esto ocurre en los Estados modernos debido a que, a pesar de que en sus ordenamientos institucionales se le atribuyen funciones diferentes a cada institución, es común que las mismas se superpongan. Es decir, aunque las instituciones son independientes unas de otras, “en el sentido de que cada una tiene bases separadas de autoridad, no están del

todo separadas en cuanto a sus funciones. Ellas necesitan cooperar entre sí con el fin de cumplir sus tareas. Sus funciones, en resumen, se superponen” (Crisp & Shugart, 2005: 95).

Debido a esta constante interacción funcional entre las instituciones del Estado, todas estarán alerta para evitar que alguna invada terreno que consideran propio. Conforme a esto, O'Donnell explica que:

Algunas [...] relaciones intraestatales [...] se originan en que 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). Cuando se trata de una situación de este tipo, estamos frente a un caso de *accountability* horizontal de balance. La denomino de esta manera porque esta clase de AH [Accountability Horizontal] es ejercida por alguno de los grandes poderes (ejecutivo, legislativo o judicial) a los que las Constituciones contemporáneas intentan aproximadamente balancear (O'Donnell, 2004: 21).

Aunque este tipo de *accountability* horizontal es de suma importancia, es problemático el hecho de que se trata de un mecanismo puramente reactivo: por lo general, una institución solo reaccionará contra los abusos cometidos por otra agencia estatal si es invadida su propia jurisdicción. Sin embargo, existe otro tipo de *accountability* horizontal que sirve como complemento al modelo de balance: lo que se conoce como *accountability horizontal asignada*.

Este término hace referencia a la existencia de una serie de órganos estatales que, a diferencia de las instituciones de balance, no ejercen un control político reactivo basado en la superposición y posible usurpación de funciones, sino que están dirigidos funcionalmente a vigilar que otros organismos del Estado no traspasen los cauces institucionales que les limitan. Puesto que su función principal es vigilar otras instituciones estatales, a las agencias asignadas se les facilita canalizar todos sus esfuerzos y recursos en aras de asegurar el efectivo control de las instituciones a las que deben vigilar.

Además, vale la pena resaltar que este tipo de *accountability* tiene un carácter menos político y más legalista que el de las agencias de balance, pues más que fijarse en las consecuencias políticas de una decisión, se preocupa porque en el proceso de toma de la misma hayan sido respetados los procedimientos legales establecidos para ello. Debido a su carácter legalista, es ideal que los directivos de estas agencias no tengan intereses políticos, sino que sean funcionarios con altos conocimientos técnicos, expertos en los temas que maneja cada agencia, y que sean seleccionados mediante criterios *meritocráticos*. Esto evita que las agencias asignadas sean instrumentalizadas y usadas como medios a través de los cuales se extienda la lucha política y partidista (Cfr. Peruzzotti, 2008: 14).

Como puede notarse, las agencias asignadas permiten superar algunos de los problemas que se presentan con las agencias de balance, pues “el imperativo de profesionalización y de actualización técnica [que] está siempre presente en este tipo de instituciones” (Ibid) les permite realizar un mejor control de las instituciones y funcionarios a los que deben vigilar. Sin embargo, esto no significa que las agencias asignadas deban reemplazar a las de balance; más bien, lo ideal es que ambos tipos de agencias actúen de manera cooperativa en aras de mejorar la calidad de la democracia (Cfr. O'Donnell, 2004: 22).



Control vertical más allá del período electoral. El accountability societal. Como vimos más arriba, el *accountability* vertical–electoral es incapaz por sí solo de encargarse del control de los políticos. Esto no quiere decir, sin embargo, que el papel de la sociedad civil en el desarrollo del *accountability* sea únicamente el de votar periódicamente en las elecciones, y que el resto de asuntos en torno al control de los políticos deban dejarse en manos de las agencias horizontales.

Smulovitz y Peruzzotti caracterizan un tipo de *accountability* vertical, no electoral, al que denominan *accountability societal*. Mediante este término designan una multiplicidad de acciones, como movilizaciones sociales de protesta y denuncia ante los medios de comunicación, que tienen lugar en la sociedad civil, y 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, también nacionales o subnacionales” (O’Donnell, 2004: 24).

El *accountability societal* presenta ciertas características que le dan gran relevancia como complemento del *accountability* electoral. Así, es necesario tener en cuenta que las elecciones permiten a la ciudadanía sancionar o premiar únicamente el conjunto de acciones llevadas a cabo por un gobierno o grupo político en el poder. En efecto, al votar, el ciudadano ha de llevar a cabo un juicio macro, debe ponderar si lo que hizo y dejó de hacer el gobierno en un determinado periodo fue en general bueno o malo.

A diferencia de lo anterior, el *accountability societal* permite a la ciudadanía movilizarse en contra de medidas específicas llevadas a cabo por el gobierno, sin necesariamente manifestarse en contra de otras políticas gubernamentales que considere adecuadas. Por ello, “[a] diferencia de los mecanismos electorales, los societales no son instrumentos [...] para evaluar el paquete entero de las políticas gubernamentales. Aunque son más demandantes en términos de esfuerzos participativos, ellos permiten un control selectivo”. (Versión original en inglés, traducción propia). (Smulovitz & Peruzzotti, 2000: 151).

Respecto de este tipo de *accountability*, cabe por último señalar que el mismo es un punto en el que se entrecruzan el *accountability* horizontal y el *accountability* vertical. Esto debido a que el *accountability societal* no se desarrolla únicamente por medios extrainstitucionales, sino que también se canaliza a través de las instituciones del Estado. En efecto, este tipo de *accountability* se caracteriza, entre otros, 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 ilegalmente.

Sobre las relaciones entre los distintos tipos de *accountability*

En el apartado anterior, relativo al *accountability* societal vertical, pudimos ver de qué manera pueda darse una relación de complementariedad entre el *accountability* vertical y el *accountability* horizontal. Sin embargo, las relaciones entre estos dos tipos de *accountability* no son siempre tan pacíficas; por el contrario, esta relación puede ser de tipo conflictivo.

El dinamismo de las poliarquías: la dimensión conflictiva de la relación entre accountability vertical y horizontal. O'Donnell explica que en las poliarquías (entendidas, según el politólogo argentino, como «democracias realmente existentes») contemporáneas confluyen y conviven tres tradiciones políticas diferentes: la liberal, la republicana y la democrática. Cada una de estas tradiciones tiene una serie de principios y valores centrales, que constituyen el núcleo fundamental de cada una de ellas. El problema reside en que, si bien las poliarquías son producto de la confluencia de estas tres tradiciones, los valores centrales de cada una chocan, por lo menos parcialmente, con los valores centrales de las otras. Así, estas tradiciones:

Han convergido en las instituciones y en cierta medida en la práctica de las poliarquías modernas [...] [E]sta convergencia es parcialmente contradictoria, en el sentido en que algunos de los principios básicos de estas corrientes son inconsistentes con los de las otras. Esta inconsistencia le da a las poliarquías [...] su dinámica exclusiva y sus características abiertas. (Versión original en inglés, traducción propia). (O'Donnell, 1999: 31).

La preocupación central del liberalismo consiste en buscar una manera en que se asegure la protección de una serie de derechos individuales considerados inalienables y sagrados; por ello, postula que cada individuo debe tener una esfera privada de acción que ningún poder debe tener la facultad de vulnerar, pues es en este ámbito privado donde puede desarrollarse la excelencia humana. El republicanismo a su vez considera que no es en la esfera privada, sino en la esfera pública donde los hombres pueden desarrollarse plenamente; por ello, considera que los miembros más valiosos de la sociedad deben dedicarse, no a los negocios privados, sino a los enaltecedores asuntos públicos.

La tradición democrática, en cambio, rechaza la tajante distinción entre esfera pública y esfera privada que sostienen tanto el liberalismo como el republicanismo. No considera que deba haber unos hombres públicos virtuosos que dirijan los asuntos comunes, una élite política dedicada completamente a las cuestiones públicas, ni tampoco se preocupa demasiado por proteger una sagrada esfera privada de los individuos. Por el contrario, esta tradición considera que sobre las cuestiones públicas debe decidir la comunidad entera, entendida esta no como una suma de individuos, sino como una totalidad política con un poder decisorio ilimitado.

[L]a tradición democrática ignora estas distinciones. Aquellos que participan en el proceso de toma de decisiones colectivas no pertenecen a una élite virtuosa y no renuncian al desarrollo de una vida privada activa. Además, como Sócrates y otros señalaban, el *demos* tiene un derecho absoluto para decidir en cualquier sentido sobre todo tipo de asunto. [...] [L]a tradición puramente democrática es monista, rechaza tanto la versión liberal como republicana de la distinción entre la esfera pública y privada. La democracia en este sentido estricto no comparte la insistencia republicana de que aquellos que ocupen responsabilidades públicas deban ser particularmente virtuosos y deban estar dedicados únicamente a la vida pública; mejor: los procedimientos más característicos de la democracia, rotación o selección por sorteo, presuponen que todos los ciudadanos están igualmente calificados para el ejercicio de estos cargos. Tampoco comparte la democracia la convicción del liberalismo de que existan derechos privados o individuales que

se impongan como barreras a las decisiones del *demos*. (Versión original en inglés, traducción propia). (O'Donnell, 1999: 113-114).

Ahora bien, ¿qué tiene que ver esta discusión sobre tradiciones políticas con la cuestión del *accountability*? La respuesta puede elucidarse al tener en cuenta que, dependiendo de la fuerza que en una determinada poliarquía tenga cada una de estas tradiciones, tendrá más importancia o el *accountability* vertical o el *accountability* horizontal. Así, en un régimen poliárquico en el que tenga más peso la tradición democrática, los ejercicios de *accountability* vertical-electoral por parte de la ciudadanía tendrán mucha mayor aceptación que, por ejemplo, los intentos de llevar a cabo acciones de *accountability* horizontal.

Conforme a esto, en lo que O'Donnell denomina *democracias delegativas*, en las que el componente democrático es mucho más fuerte que el liberal o el republicano, el límite principal que encuentra el presidente delegativo son las elecciones periódicas en las que la ciudadanía se expresa en las urnas (Cfr. O'Donnell, 2009). Únicamente si el líder del Ejecutivo es derrotado electoralmente, en un ejercicio de *accountability* vertical, se considera como legítimo que el mismo no continúe en el cargo.

Pero si la no continuidad del liderazgo de un presidente popular se da, no por un fracaso en las urnas, sino por una situación de *accountability* horizontal, como por ejemplo la decisión de un tribunal constitucional, entonces se presenta un choque entre la dimensión horizontal del *accountability* (la decisión del tribunal constitucional) y la dimensión vertical del *accountability* (la voluntad de la ciudadanía expresada en las urnas y en las encuestas).

En últimas, teniendo en cuenta las relaciones de tensión que se dan entre las tradiciones mencionadas, es de esperarse que entre la dimensión vertical y la horizontal del *accountability* se mantenga también una relación parcialmente conflictiva. Sin embargo, es necesario que el equilibrio entre ambas dimensiones, y entre las tres tradiciones, se mantenga, pues es así que la poliarquía no degenerará en un régimen de otro tipo:

La exagerada afirmación del liberalismo deviene en liberismo (*liberism*), el discurso económico del *laissez-faire* y el mandato oligárquico de aquellos arraigados en sus privilegios. Los riesgos del mayoritarismo democrático han sido tratados de manera exhaustiva en otras discusiones y no hace falta discutirlos aquí. El republicanismo, si se convierte en el principio dominante tiende a convertirse en el mandato paternalista de una élite que se afirma a sí misma. La poliarquía es una mezcla complicada y por momentos exasperante; pero en definitiva es preferible a los tipos de gobierno basados únicamente en una de las tradiciones que la componen. (Versión original en inglés, traducción propia). (O'Donnell, 1999: 33).

El punto de convergencia: la posible complementariedad entre accountability vertical y horizontal. A pesar de lo anterior, recordemos que como habíamos visto más arriba, entre la dimensión vertical y la horizontal del *accountability* también se dan relaciones de confluencia. En efecto, aunque en una determinada poliarquía puede existir un serio déficit de *accountability* horizontal, como cuando por ejemplo, las relaciones entre Ejecutivo y Legislativo están mediadas por altos niveles de corrupción y clientelismo, el hecho de que existan algunas agencias de *accountability* horizontal que se tomen en serio sus funciones, puede servir como estímulo para el desarrollo de acciones de *accountability* societal vertical.

Como ejemplo, puede mencionarse la importancia que en el ordenamiento político–jurídico colombiano ha tenido, desde su creación con la Constitución de 1991, la Corte Constitucional. Esta institución ha sido percibida por amplios sectores de la sociedad civil colombiana como una protectora de los derechos ciudadanos y como una defensora del principio de legalidad.

Lo anterior ha llevado a que organizaciones sociales, como por ejemplo el Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad (DeJusticia) o la Corporación Excelencia en la Justicia (CEJ),⁵ en un ejercicio de *accountability* societal vertical, recurran a esta Alta Corte, una agencia de *accountability* horizontal, para que les ayude a proteger los principios constitucionales y legales, cuando se considera que otra institución del Estado los ha violentado. Esto confirma la postura de O'Donnell cuando argumenta que “en América Latina [...] las demandas de *accountability* social usualmente son formuladas en el lenguaje de los derechos y la legalidad” (O'Donnell, 2007: 106).

Esto permite visualizar que entre la dimensión vertical y la horizontal del *accountability* también pueden darse relaciones de complementariedad y mutuo apoyo, y concluir que

[l]a existencia de al menos algunas instituciones de *accountability* horizontal que estén dispuestas a, y tengan la capacidad de, cumplir con sus responsabilidades [...] es un elemento importante de *inducción* de *accountability* social. En general, las posibilidades de éxito de una determinada acción de *accountability* social, o por lo menos de que esta reciba seria atención, están fuertemente influenciadas por la disposición de actuar consecuentemente por parte de algunas instituciones relevantes de *accountability* horizontal. Pero lo mismo es cierto en el sentido opuesto. La existencia de demandas de *accountability* social, especialmente si están bien organizadas, son continuas y tienen presencia en los medios, es de seguro una importante fuente de *estimulación* para que algunas instituciones de *accountability* horizontal asuman sus responsabilidades. [...] [E]stoy tentado a decir que la ‘verticalidad’ del *accountability* social tiene un destino tendencialmente horizontal. Es una voz que espera y demanda ser escuchada por algunas instituciones estatales, para que estas a su vez actúen sobre otras instituciones estatales. (Versión original en inglés, traducción propia). (O'Donnell, 2007: 104-107).

A modo de conclusión: la importancia del *accountability* para el desarrollo de una buena democracia

El propósito de este trabajo era mostrar que el término *accountability* es más complejo de lo que en principio pareciera ser. Como pudo verse, el *accountability* es un concepto amplio y dinámico, con distintas clases y variantes, y con relaciones de distinto tipo entre sus múltiples dimensiones.

Aunque en este escrito no se profundizó en la relación entre mecanismos efectivos de *accountability* y el funcionamiento de la democracia, esperamos que lo expuesto permita

⁵ De hecho, en la página web de la Corporación Excelencia en la Justicia se señala que una de sus estrategias es la “Promoción de la ‘*accountability*’ y el control ciudadano al sector justicia”.

entender la importancia que el *accountability* tiene para el desarrollo de una democracia de alta calidad.

En efecto, si bien el *accountability* no garantiza, ni pretende garantizar una protección total contra las arbitrariedades del poder, sí logra que el poder se someta a ciertas reglas y procedimientos que, en últimas, le hacen menos dañino y peligroso.

La idea guía del *accountability* político es controlar al poder político, no eliminarlo. En este sentido, el *accountability* político presupone el poder. Muy lejos de albergar utopías del poder desapareciendo, extinguiéndose, la noción de *accountability* político entra a un mundo de poder. Las agencias de *accountability* luchan para evitar que el poder se convierta en un poder salvaje; ellas luchan por atarlo, por disciplinarlo, por restringirlo. Su misión es hacer al poder predecible limitando su arbitrariedad y prevenir o reparar el abuso del poder en aras de mantener al ejercicio del mismo acorde a ciertas reglas y procedimientos preestablecidos. (Versión original en inglés, traducción propia). (Schedler, 1999: 19).

Por ello, podemos afirmar que el *accountability* es de suma importancia para el funcionamiento de la democracia, pues le permite al poder actuar, sin caer en el peligro de inmovilizar al mismo. Sin embargo, al mismo tiempo intenta canalizarlo de manera tal que haga el menor daño posible. En últimas, se trata siempre de un equilibrio inestable que debemos luchar por mantener, pero para el cual no existen fórmulas mágicas y perfectas, por lo que cada Estado debe encontrar su propia forma de sostener este delicado balance.

Bibliografía

- Crisp, B., & Shugart, M. (2005) "The Accountability Deficit in Latin America". En: S. Mainwaring & C. Welna (Eds.), *Democratic Accountability in Latin America*. New York: Oxford Scholarship Online.
- Downs, A. (1992) "Teoría económica de la acción política en una democracia". En: A. Battle (Ed.), *Diez textos básicos de Ciencia Política*. España: Ariel.
- Hernández, A. (2006) "Modelos de democracia liberal representativa: limitaciones y promesas incumplidas". En: *Co-herencia*, Vol. 3. No. 4, pp. 37-75.
- Hernández, A., & Arciniegas, E. (2011) "Aproximación conceptual. El *accountability* desde una perspectiva comparada en América Latina: estudios de caso". En: A. Hernández & E. Arciniegas (Eds.), *Experiencias de accountability horizontal y social en América Latina. Estudios de caso comparados en São Paulo, México D.F., Caracas y Bogotá*. Colombia: Ediciones Uniandes.
- O'Donnell, G. (1998) "Horizontal Accountability in New Democracies". En: *Journal of Democracy*, Vol. 9. No. 3, pp. 112-126.
- _____ (1999) "Horizontal Accountability in New Democracies". En: L. Diamond, M. F. Plattner & A. Schedler (Eds.), *The Self-Restraining State. Power and Accountability in New Democracies*, pp. 29-51. Colorado, United States of America: Lynne Rienner.
- _____ (2004) "Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política". En: *Revista Española de Ciencia Política*, pp. 11-31.

- _____ (2007) "Notes on Various Accountabilities and Their Interrelations". En: G. O'Donnell (Ed.), *Dissonances. Democratic Critiques of Democracy*. Notre Dame, Indiana: University of Notre Dame Press.
- _____ (2009) "Democracia delegativa". En: *Journal of Democracy en Español*, Vol. 1, pp. 7-23.
- Peruzzotti, E. (2008) *Marco Conceptual de la Rendición de Cuentas*. Paper presentado en la Reunión técnica de la Comisión de Rendición de Cuentas de la Organización Centroamericana y del Caribe de Entidades de Fiscalización Superior (OLACEFS), Auditoría General de la Nación. Buenos Aires, Argentina.
- Schedler, A. (1999) "Conceptualizing Accountability". En: L. Diamond, M. F. Plattner & A. Schedler (Eds.), *The Self Restraining State. Power and Accountability in New Democracies*, pp. 13-28. Colorado, United States of America: Lynne Rienner.
- _____ (2008) *¿Qué es la rendición de cuentas?* México D.F.: Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.
- Smulovitz, C., & Peruzzotti, E. (2000) "Societal Accountability in Latin America". En: *Journal of Democracy*, Vol. 11. No. 4, pp. 147-158.