

Marco conceptual de la Rendición de Cuentas*

Enrique Peruzzotti

Departamento de Ciencia Política y Estudios Internacionales

Universidad Torcuato Di Tella

peruzzot@utdt.edu

*** Ponencia preparada para 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, 28 y 29 de agosto de 2008**

Introducción

Uno de los desafíos más importantes que confronta la región es el mejoramiento de la calidad institucional de la democracia. El fortalecimiento y la modernización de las agencias y mecanismos de rendición de cuentas es un aspecto central de dicha agenda de mejora institucional. No es casual que la discusión acerca del alcance y efectividad de los mecanismos de fiscalización del poder político se haya instalado como una de las principales demandas de empresarios, de la sociedad civil, y de líderes políticos. ¿A qué nos referimos cuando hablamos de rendición de cuentas? Si bien existe un amplio consenso alrededor de la necesidad de introducir controles más efectivos sobre las agencias y funcionarios públicos a fin de combatir la corrupción y otras formas de uso discrecional del poder público, existen diversas formas de entender el concepto. El presente trabajo se enfocará en una discusión conceptual acerca de la naturaleza del concepto de rendición de cuentas. En este sentido, las páginas siguientes pretenden ser una guía conceptual que sirva de marco teórico para una discusión sobre qué tipo de respuestas pueden generar las EFS ante la creciente demanda social por mayores y más efectivos controles.

I. El concepto de rendición de cuentas

¿Qué se entiende por rendición de cuentas? El concepto de rendición de cuentas (accountability) refiere a una forma específica de vínculo que las autoridades políticas establecen con la ciudadanía en los regímenes democrático-representativos. A diferencia de otras formas democráticas como las llamadas democracias populistas o las delegativas, el gobierno representativo combina un marco institucional de autorización del poder con uno orientado a asegurar la responsabilidad y receptividad de los agentes autorizados de manera de que estos últimos se ajusten a la legalidad, el debido

proceso y que sus decisiones reflejen las demandas ciudadanas. El concepto de libre representación sobre el que se construye el vínculo entre gobernantes y gobernados supone un cierto grado de autonomía de juicio y decisión por parte de los representantes electos. En este aspecto, la delegación electoral crea una brecha que es considerada saludable para el buen funcionamiento de las instituciones representativas. Sin embargo, la democracia representativa no postula una delegación ciega sino que al mismo tiempo se preocupa por establecer una serie de mecanismos de fiscalización que, sin eliminar la necesaria distancia que se establece entre gobernantes y gobernados, evita que la misma no resulte en gobiernos irresponsables o totalmente despreocupados de las demandas ciudadanas. Es este doble y permanente movimiento de establecimiento de cierta distancia entre representantes y representados y al mismo tiempo la implantación de diversos dispositivos orientados a acortar o reducir dicha brecha sin necesariamente eliminarla, lo que se considera el rasgo distintivo de las formas representativas de democracia. Esta preocupación constante por la fiscalización esta ausente o fuertemente atenuada en otras variantes democráticas como en el populismo (Peruzzotti 2008) o en la democracia delegativa (O'Donnell 1994).

Las EFS --así como el resto de los mecanismos de accountability-- no son, por lo tanto, meros accesorios secundarios de la maquinaria institucional representativa sino que cumplen una función esencial. Si los mismos son débiles o ineficaces, la dinámica de la institucionalidad representativa se resiente. Las instituciones especializadas en rendición de cuentas cumplen consiguientemente un papel central en todo régimen representativo: asegurar que los gobiernos respondan a los intereses de sus representados. El problema central con el que deben lidiar los mecanismos de rendición de cuentas es el de cómo regular y reducir la separación que inevitablemente se establece entre representantes y representados sin necesariamente eliminar dicha distancia (Pitkin 1985). Es en este espacio donde se desenvuelve la política de rendición de cuentas: reconocer cierto ámbito de autonomía de los mecanismos representativos con

respecto a los mandatos de los representados de manera permitir el ejercicio del liderazgo político sin que ésta libertad devenga en un gobierno totalmente encapsulado sobre sí mismo o irrespetuoso de la voluntad popular y de las reglas legales que regulan su operación. La total ausencia de mecanismos de rendición de cuentas así como un exceso de control conspira contra el buen ejercicio de la representación política. El dilema que se presenta entonces es cómo lograr el equilibrio adecuado entre la inevitable libertad de movimiento que supone la libre representación y la supervisión y control de las decisiones y acciones de los representantes.

El concepto de accountability o de rendición de cuentas refiere a la receptividad y responsabilidad que deben tener los agentes públicos (Mainwaring 2005:7). Implica el establecimiento de un sistema institucional de control basado en la creación de agencia y mecanismos especializados de fiscalización que poseen la autoridad para evaluar el comportamiento de determinadas agencias públicas y para aplicar sanciones a aquellas agencias o funcionarios que se consideren en falta. Conceptualmente, la idea de rendición de cuentas contiene dos dimensiones distintivas que merecen ser remarcadas analíticamente:

- 1) la obligación que tienen los funcionarios públicos de informar acerca de sus decisiones y justificarlas públicamente (*answerability*);
- 2) la capacidad de imponer sanciones a aquellos funcionarios públicos que hayan violado sus deberes o incumplido sus obligaciones (*enforcement*).

Anwserability (información y justificación)

Para muchos autores, la esencia de la rendición de cuentas es la capacidad de demandar explicaciones sobre ciertos actos o decisiones por parte de los funcionarios públicos. Esta dimensión que en inglés generalmente se la denomina *answerability*¹, posee dos caras: la primera alude a la cuestión de la

¹ Y que algunos autores han traducido como “respondabilidad”. En este texto mantendré el vocablo inglés.

transparencia en la gestión de gobierno y del derecho ciudadano al acceso a la información pública. Esta dimensión del concepto ha generado amplio debate en años recientes, los cuales hacen hincapié acerca de los obstáculos que aún persisten en buena parte de las democracias de la región en lo referente al acceso ciudadano a la información sobre los diversos aspectos de la gestión gubernamental (presupuesto público, licitaciones, implementación de políticas públicas, etc.), señalándose la necesidad de creación de fuentes de información confiables, claras y accesibles. La segunda dimensión va más allá de la simple transmisión de información por parte de un agente público y supone procesos de comunicación en los cuales se justifican y juzgan determinadas decisiones o políticas públicas.

En su concepción más mínima, entonces, la dimensión de answerability supone una mera transmisión de información unidireccional (del estado al público). Sin embargo, el término también entraña la justificación y el debate público, es decir, el ir más allá de la provisión unilateral de datos e información a fin de entrar en una argumentación crítica acerca de las razones que determinaron cierta decisión o política pública. Si bien supone la transmisión de información, la justificación demanda procesos de argumentación y diálogo públicos entre la agencia sujeta a fiscalización y los diversos actores fiscalizadores (como por ejemplo las citaciones de ministros al congreso o las audiencias públicas). Es éste ida y vuelta argumental lo que enlaza al concepto de accountability con la capacidad de establecer procesos más reflexivos de toma de decisiones que incorporen la noción de aprendizaje en la noción misma de gobernabilidad. Como sostienen James G. March y Johan P. Olsen, la inteligencia política de la democracia descansa en el desarrollo de instituciones capaces de generar y utilizar la rendición de cuentas para generar decisiones colectivas sabias (March y Olsen 1995:142). Una democracia que establece un sistema efectivo de rendición de cuentas es un régimen político que institucionaliza mecanismos reflexivos de aprendizaje político. En esto reside la superioridad de la

democracia representativa sobre otras variantes (delegativas o populistas) de la democracia (Peruzzotti 2008).

Sanción

La idea de accountability, sin embargo, va más allá de la cuestión del establecimiento de mecanismos de acceso a la información y de escrutinio sino que refiere también a la existencia de algún tipo de *capacidad por parte del actor que demanda cuentas de aplicar sanciones a los funcionarios que hayan incurrido en actos de ilegalidad o incumplido sus obligaciones públicas*. El concepto de rendición de cuentas, sosteníamos anteriormente, supone no solo la posibilidad de obligar a los funcionarios públicos a que informen sobre y justifiquen acerca de sus decisiones sino también de que estos últimos sean eventualmente formalmente sancionados por sus accionar si la información o los argumentos dados no son satisfactorios. Es precisamente esta amenaza de sanciones lo que lleva a los actores políticos a restringir el flujo informativo de manera de que salga a la luz los déficit de gestión. Esta dimensión de sanción es considerada un aspecto crucial de la idea misma de rendición de cuentas: no puede haber accountability si el actor que demanda *answerability* no tiene la capacidad institucional para generar correcciones y aplicar sanciones a aquellos que han incurrido en comportamientos ilegales o que no tienen en cuenta el interés público². Es por esto que la relación de accountability nunca puede ser una relación entre iguales sino que supone una relación asimétrica entre quien posee la autoridad y el poder para demandar cuentas y el agente que está siendo controlado.

En síntesis, la rendición de cuentas supone una relación caracterizada por tres aspectos:

² En realidad la dimensión de *answerability* supone la autoridad para demandar y por lo tanto, algún tipo de capacidad de coacción aunque esta no este explicitada abiertamente.

- 1) la rendición de cuentas es *externa*, es decir, supone un acto de control o supervisión por parte de alguien que no es miembro del cuerpo o agencia sujeta a fiscalización,
- 2) toda rendición de cuentas supone una *interacción* o un intercambio de al menos dos vías (la demanda de respuestas, una respuesta, y eventualmente la rectificación). No es suficiente con que haya actores dispuestos a rendir cuentas, la accountability requiere de actores dispuestos a exigir cuentas,
- 3) la rendición de cuentas supone el *derecho de una autoridad superior* a exigir respuestas, en el sentido que los que demandan explicaciones lo hacen en función de poseer la autoridad para hacerlo y para eventualmente imponer sanciones.

Algunos usos del término —que generalmente se refieren a versiones débiles o *soft* de accountability—suelen reducir el mismo a la dimensión de *answerability*, favoreciendo una visión meramente informativa de la rendición de cuentas que termina siendo prácticamente equiparada con la noción de transparencia gubernamental. Es así que muchas veces se responde a los reclamos de rendición de cuentas con medidas que simplemente mejoran la transparencia del poder o de las agencias públicas entendidas simplemente como un proceso de transmisión unilateral de información desde la agencia al público que no genera ninguna posibilidad de interacción entre estos. Si bien el concepto de transparencia esta relacionado con el de rendición de cuentas, es necesario distinguir entre ambas nociones pues es erróneo equiparar una agenda de transparencia con el ejercicio de la rendición de cuentas.

2. Transparencia y rendición de cuentas

La transparencia aparece como un importante precondición para el ejercicio de la rendición de cuentas: como se ha señalado repetidamente, la transparencia genera rendición de cuentas. Como sostenía el Juez de la Corte Suprema de los EEUU Louis Brandeis hace más de un siglo,

La publicidad es un buen remedio para los males sociales, la luz del sol es considerada el mejor desinfectante, la luz eléctrica el mejor policía (citado en Fox 2007:664, mi traducción)

Sin embargo, de por sí la luz solar o eléctrica, para seguir con la metáfora de Brandeis, no asegura automáticamente que haya una efectiva rendición de cuentas. Algunos autores incluso han puesto en duda dicha relación, argumentando que en determinados casos cierto tipo de iniciativas de transparencia en realidad busca evitar un efectivo control público. La luz solar o eléctrica puede actuar como un buen desinfectante siempre y cuando sepamos que, dónde y cómo echar luz sobre el área de actividad gubernamental que deseamos fiscalizar. Sin una adecuada política de transparencia, es difícil lograr un control gubernamental efectivo. Se hace por tanto imperativo distinguir entre políticas de transparencia e iniciativas de rendición de cuentas. Veamos un poco más las diferencias entre éstas puesto que son relevantes a la hora de evaluar la contribución de las EFS a una agenda de control gubernamental.

Si partimos de la presunción de que una política de transparencia no necesariamente conlleva un mayor grado de rendición de cuenta o una mejor fiscalización de los agentes públicos, la cuestión que se debe elucidar es *que tipo específico de política de transparencia es necesaria para el buen ejercicio de la rendición de cuentas*. Algunos autores, por ejemplo, distinguen entre diversos grados de claridad u opacidad de las iniciativas orientadas a transparentar la gestión pública (Fox 2007). Irónicamente, no toda política de transparencia persigue mejorar el conocimiento de los agentes e instituciones

públicas. En ciertos casos, las iniciativas de transparencia consisten en diseminar información que no revela mucho acerca del verdadero comportamiento de un agente estatal. Lejos de transparentar la gestión pública, la iniciativa de transparencia impide tener una visión clara del comportamiento de una burocracia estatal. La opacidad se puede deber a diferentes cuestiones:

- a) una difusión selectiva de información de manera de hacer públicos datos que nos sean particularmente relevantes,
- b) que el formato en el cual los datos son presentados dificulte la lectura y comprensión de los mismos,
- c) que la información que se hace pública no sea confiable.

Una agencia puede hacer públicos datos que son poco informativos o irrelevantes y que por lo tanto no presentan un insumo adecuado para una efectiva evaluación de las actividades y comportamientos de dicha institución y de sus funcionarios. Una política de transparencia orientada a la rendición de cuentas debe de asegurar que tanto el público como el resto de los agentes estatales reciban información adecuada sobre los distintos aspectos del quehacer de una agencia estatal a fin de permitirles a estos últimos una evaluación y fiscalización de los aspectos mas relevantes de la gestión.

En ciertos casos el problema no es uno de información inadecuada o incompleta sino de la forma en que la misma esta organizada y presentada. La información no solamente debe de ser pública sino también presentarse en un formato accesible de manera de asegurar que los datos pueden ser leídos y comprendidos por un amplio número de actores y no solamente por un reducido grupo de expertos. Bases de datos que requieren un importante esfuerzo en términos de tiempo y recursos para poder evaluarla no contribuye necesariamente a una agenda amplia de control ciudadano. Muchas veces se recurre a este tipo de formatos a fin de evitar una efectiva fiscalización pues el mismo actúa como una eficaz barrera que impide el acceso a la información al

público. A veces es necesaria la intervención de actores cívicos con capacidades profesionales que puedan traducir la información en un formato accesible para la ciudadanía en general. De lo contrario, sólo un número reducidos de expertos podrá acceder y hacer uso de dicha información. En muchos casos, sobretodo en aquellos en que, dada la naturaleza propia del objeto a controlar, la información provista se presenta en un lenguaje técnico, es importante que se establezcan organizaciones cívicas que presenten la capacidad profesional para leer y retraducir los datos de manera de permitir su difusión a sectores no especializados de la población. Muchas de las ONG organizadas temáticamente suelen desempeñar este papel de mediadores entre los organismos estatales y la opinión pública en general, reformulando y difundiendo datos e informes que de otra manera solo circularían en ámbitos sociales muy limitados, como la academia o círculos profesionales específicos.

Finalmente, también se puede hacer pública información de dudosa validez o que refleja fidedignamente los datos de la realidad. En ciertas áreas esto se puede deber no necesariamente a una intencional distorsión de la información por parte de la agencia estatal sino a las limitaciones que la misma presenta a la hora de recabar cierto tipo de datos. Por ejemplo, existen dudas generalizadas en la población acerca de las estadísticas oficiales sobre violencia policial o sobre violencia de género debido a la reticencia que presentan las víctimas a la hora de efectuar la denuncia en la oficina estatal correspondiente. Muchas veces estos últimos recurren a organizaciones no gubernamentales que son vistas como más receptivas, comprensivas y accesibles. Estas ONG actúan como fuentes de generación de estadísticas alternativas a las oficiales en áreas donde existen dudas acerca de la capacidad de los agentes estatales responsables de compilar de manera sistemática y abarcadora a un fenómeno específico, ya sea la violencia policial o doméstica. Por último, pueden existir sospechas sobre la tergiversación conciente de la información o del empleo de metodologías sesgadas a fin de presentar datos que sirvan para fortalecer la posición política del gobierno de turno. El actual cuestionamiento de los datos y estadísticas que

genera el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) en Argentina es un ejemplo de este tipo de estrategia gubernamental.

3. Las diversas formas de la rendición de cuentas

Guillermo O'Donnell distingue dos formas de rendición de cuentas: vertical y horizontal. La distinción entre mecanismos horizontales y verticales se organiza alrededor de una metáfora espacial. Según el autor, la rendición de cuentas se desarrolla en dos direcciones: una dirección vertical que indica una acción de un controlador externo (la sociedad civil, la prensa o el electorado) sobre el estado por un lado, y el accionar horizontal de ciertos actores y agencias estatales que tienen como misión la función de supervisar otros órganos del estado por el otro. En el eje vertical, la rendición de cuentas es impulsada por un sujeto que se encuentra en la sociedad y que busca fiscalizar el comportamiento de un agente estatal. En cambio en el eje horizontal tanto el sujeto como el objeto de control son agentes estatales.

A su vez podemos subdividir las iniciativas de rendición de cuentas horizontales y verticales según estén guiadas por una demanda de accountability política o legal. La dimensión política del concepto de accountability esta preocupada por el contenido y consecuencias de sus decisiones. La dimensión legal del concepto en cambio evalúa si una decisión se ajusta o no a la legalidad y el debido proceso. Como señalan James G. March y Johan P. Olsen, en el primer caso se persigue una lógica de resultados mientras que en el segundo la lógica es fundamentalmente de procedimiento (March y Olsen 1995:154). Existe toda una dimensión de la rendición de cuentas intra-estatal que implica una serie de controles políticos mutuos entre poderes, fundamentalmente entre ejecutivo y legislativo. Por ejemplo, la rendición de cuentas que ministros o el gabinete hace al parlamento (Mainwaring 1995). A su vez, las elecciones son consideradas el mecanismo de control político vertical por excelencia (Manin 1997; Przeworski,

Stokes & Manin 1999) aunque la sociedad civil y el periodismo también pueden exigir respuestas y ejercer presión política por canales no electorales (Arato 2002, Schmitter 1999).

La dimensión legal de la rendición de cuentas implica el establecimiento de un sistema de controles intraestatales u horizontales destinados a fiscalizar la legalidad de las acciones que tienen lugar al interior del estado. Es este aspecto de la dimensión horizontal de la rendición de cuentas que ha sido el objeto de análisis de Guillermo O'Donnell así como de buena parte de la literatura que analiza el papel que desempeña diversos organismos de control de la constitucionalidad, legalidad y debido proceso al interior del estado (O'Donnell 1999, 2003; Kenney 2003; Schedler 1999). Según O'Donnell, el concepto de accountability horizontal refiere a un sistema interestatal de agencias orientado a controlar o castigar las acciones u omisiones por parte de los funcionarios u organismos del Estado que puedan ser consideradas ilegales (O'Donnell 1999, 2003). Por último, la literatura sobre accountability social enfatiza cierto tipo de iniciativas ciudadanas que están específicamente organizadas alrededor de demandas de rendición de cuentas legal, es decir, iniciativas por parte de la sociedad civil o de la prensa que buscan señalar y hacer público actos de ilegalidad estatal a fin de que se activen los mecanismos de fiscalización y control correspondientes (Peruzzotti y Smulovitz 2002; 2006; Peruzzotti 2008). El presente trabajo se concentrará exclusivamente en esta dimensión legal del concepto de rendición de cuentas y de la contribución que hacen a dicha agenda tanto los actores estatales horizontales como los sociales verticales.

4. Las EFS y su función como mecanismos de rendición de cuentas horizontales

Las Entidades de Fiscalización Superior (EFS) son engranajes cruciales del sistema de controles horizontales orientados a fiscalizar la legalidad de los

comportamientos de funcionarios y agencias públicas. A diferencia de otros tipos de controles intra-estatales que forman parte del sistema de división de poderes y de pesos y contrapesos, las EFS están organizadas exclusivamente alrededor de una lógica procedimental. Su responsabilidad formal es la de fiscalizar y eventualmente sancionar a funcionarios públicos y burocracias estatales que no se ajustan a los procedimientos legales y reglas administrativas estipuladas. En su análisis sobre los mecanismos de accountability horizontal, Guillermo O'Donnell distingue entre instituciones de *balance* y *asignadas*. Las primeras hacen referencia al principio de división de poderes y de pesos y contrapesos. Las segundas, en cambio, refieren a una función más específica de fiscalización de agencias estatales y de provisión de información sobre otras agencias y actores estatales. Como señala Charles Kenney, este último subtipo de mecanismos representa una tercera dimensión de la idea de auto-control por parte del estado que se distingue tanto de la lógica de división de poderes como de la de pesos y contrapesos (Kenney 2005:81). La función de las EFS es el prevenir, desalentar, detectar, y/o sancionar acciones reñidas con la legalidad o el debido proceso por parte de funcionarios públicos.

Las agencias asignadas representan un necesario complemento al principio de división de poderes y al mecanismo de pesos y contrapesos. Muchas de ellas fueron creadas a fin de subsanar lo que se consideraba como deficiencias o baches que las instituciones de balance no lograban cubrir adecuadamente. Existe una importante diferencia en cuanto a la lógica institucional que caracteriza respectivamente a las agencias de balance de las asignadas (O'Donnell 2005). El accionar de las agencias de balance es de carácter intermitente y reactivo: por lo general intervienen sólo uno vez que la trasgresión ya ha sucedido (O'Donnell 2002:92). Asimismo, sus intervenciones suelen expresar un conflicto entre poderes que muchas veces adquiere ribetes dramáticos y que suele ser costoso en términos políticos. Las agencias *asignadas*, en cambio, se distinguen de las de *balance* en dos aspectos:

a) *están funcionalmente especializadas en la rendición de cuentas* y por lo tanto la ejercen de forma continua. El objetivo de las EFS como institución es el evitar potenciales actos de corrupción o transgresiones de procedimiento. Las EFS son los garantes de que los funcionarios y la burocracia estatal se atengan a las disposiciones legales y administrativas vigentes. En este aspecto, cumplen un papel central de verificación a fin de determinar que las agencias estatales cumplen de manera efectiva con los procedimientos administrativos y legales establecidos. A diferencia de las agencias de balance, este tipo de organismos está funcionalmente especializado en tareas de fiscalización y su éxito se mide en relación a su capacidad de desalentar acciones inapropiadas o ilegales por parte de funcionarios públicos y de detectar irregularidades cuando éstas ocurren. La tarea de control puede adoptar dos modalidades, de patrulla policial o de alarma de incendio (McCubbins). Algunas agencias, como ser las Auditorías, realizan un patrullaje metódico y detallado a fin de determinar si los presupuestos públicos cumplen con las formalidades que impone la ley. Otras agencias, en cambio, como las Defensorías, se activan a partir de una denuncia concreta que enciende una alarma de incendio que pone el foco de atención en un comportamiento o decisión estatal específico.

Las actividades de fiscalización de las EFS pueden estar acompañadas de poder de sanción formal o no. En este último caso, la agencia de control puede fiscalizar y en caso de determinar si ha habido algún tipo de acción impropia por parte de funcionarios públicos, remitir el caso a la autoridad correspondiente para que imponga sanciones. Es decir, el accionar de la EFS obliga a la activación de otros agentes estatales con capacidad de sanción. Un ejemplo de este tipo de agencia lo representan las defensorías del pueblo. En el primer caso, en cambio, el agente fiscalizador acompaña su autoridad de monitoreo con la capacidad formal de imponer sanciones legales o administrativas.

b) *su accionar se basa en criterios profesionales y técnicos.* La profesionalización y las capacidades técnicas de sus miembros juegan, por

tanto, un papel determinante en establecer la credibilidad de las mismas y en asegurar su buen funcionamiento. Asimismo, su carácter apolítico permite restarle dramatismo a sus decisiones, y por ende evitar la generación de costosos conflictos políticos. Es por esto que el imperativo de profesionalización y de actualización técnica esta siempre presente en este tipo de instituciones. En cierta manera, la legitimidad y eficiencia de las mismas se garantiza a través del establecimiento de concursos idóneos y de una carrera meritocrática de manera de asegurar su autonomía e independencia con respecto a los poderes políticos de turno.

El fortalecimiento de la autonomía y el profesionalismo es un objetivo central de toda EFS. En este aspecto es fundamental establecer:

1. procedimientos adecuados de designación basados en el mérito y las cualidades técnicas y morales de los funcionarios,
2. la existencia de un sistema de *tenure* o estabilidad profesional
3. salarios adecuados al rango y competencia profesional de los funcionarios
4. criterios objetivos para la evaluación, promoción o remoción de los funcionarios de dichas agencias

c) sus actividades y funciones están insertas en una red más amplia de mecanismos horizontales y por lo tanto, dependen no solamente de sí mismas sino también del funcionamiento coordinado y convergente de toda una red de instituciones (O'Donnell 2002:89). La rendición de cuentas no puede ser analizada en términos de agencias aisladas sino que depende de una cadena compleja de instituciones que debería operar de manera convergente y coordinada. Los distintos tipos de agencia de control horizontales deberían funcionar complementaria y cooperativamente. El análisis del estado de la rendición de cuentas en cada caso nacional deberá tomar como punto de partida una perspectiva relacional sobre el control donde el tema de las interrelaciones

entre diversas agencias y mecanismos aparece como un aspecto central para el buen funcionamiento del sistema de control intra-estatal u horizontal.

Rara vez la accountability horizontal descansa exclusivamente en el accionar solitario de un funcionario o agencia: la efectividad de dichos controles depende de la articulación y sinergias que se establezcan entre un entramado diverso de agencias fiscalizadoras. Este punto es importante, pues no solo importa el grado de profesionalización e independencia que presente determinada agencia sino también las características institucionales de los otros agentes de la red de controladores en la cual dicha agencia está inmersa: si la red horizontal no está fuertemente estructurada, o si las relaciones entre agencias están signadas por la desconfianza o competencia, o por la lealtad de ciertos puntos de la cadena hacia el ejecutivo, la totalidad del sistema horizontal de controles se resiente. Si, por cualesquiera sean las razones, la red se quiebra en determinado punto, se ejecutarán formas inadecuadas de control horizontal, donde por ejemplo las agencias de monitoreo funcionaron eficientemente detectando determinadas irregularidades pero sin embargo las mismas quedan exentas de sanciones debido a la incapacidad o falta de voluntad institucional de los agentes responsables de aplicarlas. Las EFS no son islas que pueden funcionar de manera autónoma sino que son una parte integral de una red más amplia de instituciones públicas de rendición de cuentas. En este aspecto, sería importante realizar una tarea de evaluación de las características específicas que presenta cada red nacional horizontal a fin de determinar hasta qué punto determinada estructura provee incentivos o no para la cooperación entre agencias.

Es crucial por tanto analizar los diversos puntos de contacto e interacción de la cadena de agencias que integran un circuito de rendición de cuentas a fin de determinar si la misma está basada en comunicaciones e interacciones fluidas y productivas o si se detectan ciertos cortocircuitos en la comunicación en determinados puntos de la cadena que afectan la potencial efectividad de todo el sistema de rendición de cuentas horizontal. Volviendo a la distinción que

hiciéramos anteriormente, puede que el papel fiscalizador de ciertas agencias sea cumplido eficientemente por determinado actor de la cadena, obligando a la provisión de información acerca del desempeño de la burocracia estatal bajo supervisión pero que luego la instancia encargada de aplicar sanciones o de iniciar procedimientos legales o administrativos se muestre reticente a aplicarlos o demore por incapacidad o ineficiencia la resolución del caso. Independientemente de la celeridad o profesionalidad que haya demostrado determinada agencia, si el resto de los puntos de la cadena no están a la altura de las circunstancias afectan la credibilidad y legitimidad del sistema horizontal de agencias en su conjunto, generando versiones débiles de accountability en tanto *answerability* sin su correspondiente sanción. Es por lo tanto imprescindible trabajar en el mejoramiento de los procesos de comunicación e interacción entre los diversos actores que integran el sistema horizontal de controles.

En síntesis, una evaluación adecuada acerca del funcionamiento presente de las EFS no deberá tener en cuenta tres dimensiones:

- a) en primer lugar, un análisis del modelo de gestión de la institución y del grado de profesionalización y de actualización alcanzado por cada agencia,
- b) en segundo lugar, su interrelación con otras agencias horizontales, es decir, cómo se inserta en una red más amplia de rendición de cuentas y que nudos críticos se le presentan a dicha red que evitan su normal funcionamiento,
- c) en tercer lugar, la relación e interacción de las EFS con otros actores que si bien no son parte constitutiva de la red de mecanismos horizontales de control, no pueden ser soslayados de un análisis comprensivo sobre el estado de rendición de cuentas en cada país. En particular, es importante analizar las vinculaciones que se establecen entre las EFS y actores de la sociedad civil que promueven una agenda de mejoramiento de la calidad institucional de los

mecanismos de rendición de cuentas. Este será el foco de la siguiente sección de este trabajo.

5. La accountability social como complemento cívico a la agenda de rendición de cuentas legal

La sociedad civil ha desarrollado en las últimas décadas un conjunto de iniciativas informales de control de la legalidad de las acciones de gobierno. A través de la denuncia de hechos de ilegalidad, sea la violación de derechos humanos o casos de corrupción gubernamental, la sociedad civil aparece como un importante complemento de los mecanismos formales de control de la legalidad y los procedimientos que regulan la actividad gubernamental. Hay un conjunto de iniciativas que la sociedad civil desarrolla que no busca cuestionar el contenido de las políticas públicas de determinado gobierno sino simplemente supervisar que las acciones y decisiones gubernamentales se ajustan al debido proceso y respetan las garantías constitucionales. Estas formas específicas de intervención de la sociedad civil han sido conceptualizadas como *política de rendición de cuentas social* (Peruzzotti y Smulovitz 2002; 2006). El concepto de rendición de cuentas o accountability social hace referencia a un conjunto diverso de acciones e iniciativas civiles orientadas alrededor de demandas de *accountability legal*. Esta nueva forma de política que surge en el espacio de la sociedad civil engloba una variedad de formas de acción colectiva y de activismo cívico que comparten una común preocupación por el buen funcionamiento de las instituciones representativas a través del fortalecimiento de los mecanismos de control de la legalidad de los funcionarios públicos.

Estos actores representan un subgrupo, algunas veces relativamente minoritario, del entramado asociativo global de las sociedades latinoamericanas. Dentro de ese subgrupo se distinguen tres tipos de actores cívicos:

- a) movimientos sociales coyunturales de sectores sociales directamente afectados por acciones estatales discrecionales;
- b) asociaciones ciudadanas altamente profesionalizadas y de carácter permanente,
- c) organizaciones locales o comunitarias de carácter permanente.

Organizaciones Ciudadanas

El primer tipo de actor de la política de control social es el entramado de organizaciones ciudadanas especializadas temáticamente. Estas han constituido en un actor fundamental de la política de control social en la región, estableciendo una densa red de asociaciones y ONG ciudadanas altamente profesionalizadas y especializadas en diversos aspectos de la gestión estatal. El actual periodo democrático ha sido testigo de la consolidación de un extenso grupo de ONG y de asociaciones ciudadanas que comparten una preocupación común por incrementar la transparencia de los actos de gobierno y mejorar la eficiencia de los mecanismos de rendición de cuentas. En años recientes estas asociaciones han lanzado múltiples iniciativas con el fin de incrementar la transparencia en el ejercicio del poder político y de establecer mecanismos efectivos de monitoreo ciudadano hacia los organismos del Estado y sus funcionarios. Poder Ciudadano, Asociación por los Derechos Civiles, Fundación para el Ambiente y los Recursos Naturales (FARN), Coordinadora contra la Represión Policial e Institucional (CORREPI), Coordinadora de Familiares de Víctimas Inocentes (COFAVI), Asociación por los Derechos Civiles, y el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), y CIPEC en Argentina; Grupo Propuesta Ciudadana, Foro Democrático, Instituto de Defensa Legal (IDELE), Coordinadora por los Derechos Humanos, Comisión Andina de Juristas, y Transparencia en Perú; Viva la Ciudadanía, Corporación para la Excelencia de la Justicia, las diversas veedurías ciudadanas, FUNDEPUBLICO en Colombia, Auditoria Democrática Andina, Participación Ciudadana en Ecuador; Formación Jurídica para la Acción (FORJA), CODEJU en Chile, Viva Río, Ouvidorías

Policiales de San Pablo en Brasil son algunos ejemplos de esta nueva forma de asociativismo civil organizado alrededor de demandas por mejoramiento de la calidad institucional de las nuevas democracias.

Las iniciativas de este tipo de organizaciones cívicas incluyen, entre muchas otras, campañas para demandar la presentación periódica de una declaración jurada de bienes por parte de los funcionarios públicos, monitoreo del proceso de formulación e implementación de presupuestos públicos en los distintos niveles de gobierno, vigilancia de los procesos y campañas electorales, supervisión de la conducta de la institución policial, supervisión de procesos de licitación pública, etc.

Los actores que integran este grupo son sectores profesionales, con aceitados contactos con la sociedad civil transnacional, y con organismos y gobiernos extranjeros. Buena parte de estos grupos reciben financiación de fundaciones extranjeras y en algunos casos representan los capítulos locales de organizaciones transnacionales. Este subgrupo asociativo se diferencia de otros participes de la política de accountability social por el nivel de reflexividad de sus propuestas: suponen una suerte de *think tanks* ciudadanos orientados a pensar y desarrollar políticas e iniciativas desde una óptica societal. Estos actores generan un recurso vital para el ejercicio de la rendición de cuentas social: generación de fuentes de información autónomas, que sirven para suplir vacíos informativos estatales o bien para desafiar las cifras o datos oficiales. También representan una fuerza de innovación a través de la generación de proyectos y sugerencias de reforma o mejoramiento institucional. Debido a los recursos y capacidades requeridas, estas organizaciones suelen reclutar sus miembros de los sectores altamente educados de la sociedad civil y su área de influencia es generalmente reducida a sectores de toma de decisiones.

Movimientos o Protestas Coyunturales

Un segundo tipo de actor cívico son los movimientos coyunturales de protesta o demanda de rendición de cuentas. También en años recientes la región ha sido testigo de la aparición momentánea de un diverso abanico de movilizaciones locales de protesta que surgen a partir de casos o demandas de justicia puntuales, fundamentalmente relacionadas con casos de violación de los derechos humanos por parte de agencias estatales en democracia. A diferencia del accionar permanente, altamente reflexivo y menos visible del entramado asociativo anteriormente mencionado, estos actores están organizados alrededor de una demanda concreta y particular (generalmente el pedido de justicia y esclarecimiento de casos particulares), es decir, representan reacciones de sectores sociales (en gran parte proveniente de sectores populares o de lo que Guillermo O'Donnell ha denominado “áreas marrones”), que se ven directamente afectados por prácticas estatales discrecionales.

De captar la atención de los medios, estos actores sociales suelen lograr un nivel de respuesta y movilización social que rara vez es alcanzado por las iniciativas cívicas del sector organizado de la sociedad civil. El hecho de que generalmente surgen como reacción a un caso concreto de discrecionalidad o autoritarismo estatal, donde hay víctimas y victimarios concretos --de un lado familiares, amigos y vecinos movilizados, del otro lado, funcionarios y autoridades bajo sospecha-- suelen otorgarles a estas denuncias gran efectividad para generar corrientes de opinión pública favorables, que en muchos casos se traducen en una participación cívica activa de apoyo a dichos actores. En Argentina, por ejemplo, se sucedieron a lo largo de la década del noventa, una serie de movimientos sociales locales que compartían características similares: surgieron inicialmente motorizados por los familiares y amigos de víctimas de la violencia policial que se organizaron y movilizaron en demanda de justicia, en muchos casos recibieron apoyo logístico del sector de ONG mencionado anteriormente, y, en los casos más exitosos, lograron atraer

la atención de los medios nacionales, movilizar a algunos sectores de la población, e instalar una demanda de reforma de la institución policial en la agenda pública.

Organizaciones vecinales o comunitarias

Un tercer tipo de actor cívico de la política de control social son las organizaciones barriales o comunitarias de tipo permanente que intervienen en diversas iniciativas de monitoreo o participación cívica a nivel local o municipal. Este tipo de organizaciones es de carácter permanente, pero ha diferencia de la red de asociaciones ciudadanas, están integradas por ciudadanos no especializados o profesionalizados. Sin embargo, este tipo de asociación también aporta un tipo de información que permite enriquecer el proceso de formulación de políticas públicas pues acerca a las distintas agencias estatales a las preocupaciones y demandas locales. Un ejemplo de este tipo de organización son las que participan en las instituciones de presupuesto participativo o los comités municipales de salud en diversos municipios de Brasil o las diversas asociaciones comunitarias que intervienen activamente en tareas de control a nivel municipal en México. Otro ejemplo son las distintas organizaciones que participan en los comités de vigilancia de obras públicas a nivel barrial o los consejos consultivos a nivel barrial que supervisan la distribución de planes sociales en Argentina. Este tipo de actor de la sociedad civil, al igual que los movimientos coyunturales, provee información que si bien no es la información especializada y profesional que caracteriza a algunas ONG, representa un *input* fundamental para asegurar el éxito de programas sociales y de las políticas públicas pues le ofrece a los centros de decisión pública una lectura pormenorizada de las demandas, dinámicas y necesidades locales.

Los tres tipos de intervención social cumplen un papel importante en la tarea de control del estado, pues representan distintas dimensiones de iniciativas sociales que permiten señalar diferentes aspectos de la gestión estatal. Es importante que convivan formas organizativas más o menos informales de con otras mas

formalizadas, pues las primeras sirven para instalar temas que por ahí no son fácilmente detectados por la red formal de organizaciones cívicas a nivel nacional o local. Asimismo, cada uno de estos actores son fuentes de información de distinto tipo y por lo tanto cada una de ellas será necesaria en función del nivel gubernamental y del tipo de comportamiento que se pretenda fiscalizar. No es lo mismo monitorear la ejecución de una obra pública en un pequeño municipio, donde las organizaciones comunitarias proveen un aliado crucial con conocimiento pormenorizado de la localidad en la cual se ejecutan obras o políticas públicas.

Debido a la diversidad de demandas y a la heterogeneidad de actores cívicos que participan en acciones de accountability social, las mismas involucran a toda la gama de agencias horizontales. En muchos casos, los actores sociales se dirigen a un amplio número de agencias de control a fin de determinar cuál de ellas responderá a sus reclamos. Esta estrategia de activación múltiple les permite ver que organismos poseen la voluntad de procesar sus reclamos de manera de poder luego concentrar sus esfuerzos en aquellos que han mostrado mayor grado de receptividad (Lemos-Nelson y Zaverrucha 2006).

Dado su peso y rol institucional, el poder legislativo como el judicial han acaparado la atención de muchos de estos actores cívicos que han dirigido reclamos específicos hacia los mismos pero también los han convertido en objetos de fiscalización social. En años recientes han proliferado todo tipo de programas de monitoreo del desempeño de los poderes legislativo y judicial como ser la elaboración de anuarios legislativo donde se indica la actividad que tuvo lugar en el congreso, el comportamiento de los diversos legisladores en diversas materias y proyectos, etc. También existen programas de monitoreo del patrimonio personal de magistrados o legisladores y diversos índices que buscan medir el desempeño o la valoración social de los jueces.

Las *agencias de balance* no solamente se presentan como un objeto de supervisión sino que en algunos casos son vistas como recursos importantes para combatir la corrupción o controlar conductas reñidas con la legalidad por parte de funcionarios públicos. En Brasil, por ejemplo, se ha dado un notorio uso de los mecanismos de control legislativo –en este caso comisiones de investigación parlamentaria—por parte de actores civiles. En varias sociedades la ciudadanía ha recurrido masivamente al poder judicial para que procese sus reclamos o proteja derechos que se consideran amenazados o abiertamente negados (Lemos-Nelson y Zaverrucha 2006; Calvancanti y Sadek 2006, 2002). La movilización legal de la ciudadanía alcanza cifras significativas en varios países de la región. En Colombia la incorporación a la constitución de 1991 del derecho de amparo, por ejemplo, generó un masivo uso por parte de los ciudadanos de dicha herramienta legal para la defensa de derechos. La crisis financiera argentina que llevó al establecimiento de restricciones por parte del gobierno a las cuentas bancarias también generó una avalancha de amparos y juicios por parte de los afectados por las medidas. Las *agencias horizontales asignadas* también han sido objeto de interés de la sociedad civil. Algunas de ellas se han posicionado como importantes receptores de demandas o quejas, como lo fueron las defensorías en determinadas coyunturas en Perú, El Salvador y Guatemala (Pegram 2008, Dodson y Jackson 2004) o las comisiones de investigación parlamentaria en Brasil (Lemos-Nelson y Zaverrucha 2006).

La aparición de una política de accountability social ha inevitablemente creado canales de interacción entre ciertos sectores de la ciudadanía y las agencias horizontales lo cual implica la apertura de una fructífera área de trabajo e investigación acerca de las dinámicas que se establecen, quienes las protagonizan y cuáles son los resultados. ¿Puede el control social contribuir positivamente a la tarea de mejoramiento y modernización institucional de los sistemas horizontales de control? ¿Más específicamente, qué es lo que puede aportar el control social a las iniciativas orientadas a fortalecer el desempeño y la legitimidad de las EFS?

6. Pautas para la elaboración de una agenda de trabajo e investigación sobre las interrelaciones entre mecanismos horizontales y sociales

La aparición de nuevos actores en la sociedad civil preocupados por mejorar la calidad institucional de las democracias de la región, y en particular, los mecanismos de rendición de cuentas, representa una importante oportunidad para explorar cómo estas iniciativas y demandas pueden ser incorporadas por las agencias horizontales a fin de mejorar su desempeño institucional y fortalecer su legitimidad social. Los actores que motorizan la política de accountability social constituyen una importante base social de apoyo que no debe de ser ignorada. La irrupción de la ciudadanía en la agenda de accountability es una realidad en la mayor parte de la región. Como señala O'Donnell, las demandas de este grupo de actores sociales...

Se trata de una voz que espera y demanda ser oída, en el sentido de que tal o cual agencia estatal adopte, o deje de adoptar, las decisiones a las que ella se refiere (O'Donnell 2002:96).

La existencia de una agenda ciudadana de trabajo alrededor de la rendición de cuentas inevitablemente lleva a una reformulación de las formas tradicionales y establecidas de pensar la cuestión y abre la puerta a un sinfín de posibilidades de colaboración y articulación entre las agencias asignadas horizontales y las iniciativas de *accountability social* así como de investigación en la materia debido a que se ha creado un nuevo campo de estudio que aún no ha sido suficientemente explorado.

Un primer paso consistiría en explorar el terreno a fin de dar a conocer la multiplicidad de interacciones e intercambios que agentes sociales y horizontales ha desarrollado en años recientes. Un mapeo de los diversos casos nacionales permitiría organizar analíticamente diversos tipos de casos y sus lecciones así

como desarrollar un análisis comparativo acerca del grado de receptividad que encuentran diversos tipos de iniciativas de accountability social en las agencias horizontales. Asimismo, podríamos determinar el grado de apertura que tanto agencias de balance y asignadas tienen con respecto a estos nuevos actores y si la articulación entre formas horizontales y sociales reditúa en un mejor ejercicio del control. En conclusión, todavía esta pendiente el análisis de lo que O'Donnell denomina "la horizontalización de la accountability social" (O'Donnell 2002:97).

En un trabajo anterior sostenía que la participación ciudadana podría articularse con éxito en ciertos casos con las tareas de fiscalización que realizan las EFS (Peruzzotti 2007). La accountability social puede aportar agentes de fiscalización informales que generan fuentes de información que complementan y fortalecen la tarea de control que realizan las EFS. Tres son las áreas de eventual sinergia entre los mecanismos sociales y las EFS:

- 1) *Información y Transparencia*: las EFS pueden proveer un insumo que es fuertemente reclamado por la ciudadanía: información sobre el comportamiento de los agentes estatales que están sujetos a supervisión. El acceso a la información pública se ha instalado como uno de los mas fuertes reclamos por parte de la sociedad civil dado las dificultades que la ciudadanía generalmente confronta para acceder a información pública de manera fácil y accesible. La presentación de manera clara y accesible por parte de las EFS de la información que ellas producen representaría un importante insumo para la agenda de *accountability social*. La incorporación del Internet y de nuevas tecnologías facilita sensiblemente el proceso de transmisión de información por parte de las agencias.

Las dificultades que enfrentan el periodismo, la sociedad civil y la población en general para acceder a la información generada por el estado representan uno de los principales obstáculos para una efectiva

política de rendición de cuentas. Una agenda de mayor apertura informativa y de mejora del acceso de los ciudadanos comunes a ciertos mecanismos y agendas debería girar alrededor de dos ejes:

- a. *desarrollo de una estrategia comunicacional por parte de cada agencia que tenga en cuenta los diferentes stakeholders a los cuales se pretende llegar.* En este sentido, sería importante establecer distinciones entre diferentes stakeholders y el grado de especificidad y tecnicidad que la comunicación requiere según se trate de otras agencias estatales, de organizaciones profesionalizadas de la sociedad civil, de asociaciones de base o movimientos organizados alrededor de un reclamo puntual y coyuntural o del ciudadano común. En este aspecto, una puede diferenciar distintos grados de opacidad según la necesidad específica de cada caso, donde en ciertas circunstancias se requiere un lenguaje especializado y en otras se hace imperativo traducir ciertos datos e información a un lenguaje más llano y comprensible.
- b. *capacitación de los funcionarios a fin de que puedan cumplir efectivamente su papel de “rendidores de cuentas”* y no que sean percibidos como autoridades que miran al ciudadano desde arriba.
- c. *trabajar sobre el marco institucional que regula el flujo de información pública de manera de ir eliminando barreras innecesarias al acceso de datos sobre el estado por parte de la ciudadanía.* Si bien en algunos de los países de la región se ha reformado la legislación en pos de eliminar la opacidad que caracteriza al funcionamiento de los diversos órganos estatales³, persisten aún fuertes resistencias institucionales hacia una

³ El caso de México es uno de los ejemplos de sustantivo avance en la legislación, tras la aprobación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental en 2002, la cual obliga al gobierno federal a proveer información en forma rápida y sencilla. La ley creó el Instituto Federal de Acceso a la Información como

cultura de mayor transparencia gubernamental. Es importante hacer pública la información sobre licitaciones, contrataciones y ejecución de presupuestos públicos, una demanda que está presente en aquellas organizaciones de control social que trabajan en una agenda anticorrupción. El poder acceder por Internet a los términos de una licitación, o el poder verificar cómo se han ejecutado los gastos, o los valores a los que se contrata una licitación facilitaría la tarea de controlaría social que realizan muchas organizaciones de la sociedad civil.

d. *mejorar el conocimiento público acerca de la lógica que gobierna a todo el sistema de controles horizontales* de manera de que la ciudadanía pueda comprender que la efectividad de la rendición de cuentas no depende exclusivamente de la buena voluntad de una sola agencia o funcionario sino que requiere de un política integral que busque no solamente mejorar el funcionamiento de cada una de las agencias que componen dicha cadena sino también en lubricar los diversos puntos de contacto y superar aquellos nudos críticos que dificultan un buen funcionamiento del sistema en su totalidad.

Legislación sobre acceso a la información (Argentina)

El proceso de formulación y sanción de la ley que regula el acceso ciudadano a la información pública en Argentina, ley que fue sancionada en el año 2003, se basa en un interesante experimento de colaboración entre agencias horizontales y sociales. Las demandas por mayor transparencia gubernamental y por la sanción de una ley que garantice el derecho ciudadano a la información pública que venían demandando un amplio conjunto de organizaciones sociales tuvo importante eco en una agencia horizontal: la Oficina Anticorrupción. Dicha agencia promovió

un organismo independiente orientado a supervisar el cumplimiento de la nueva normativa. Ver, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (2006).

procesos participativos de diseño de políticas públicas o de legislación⁴. Por ejemplo, la agencia promovió foros y talleres con ONG, académicos, asociaciones profesionales, organizaciones empresariales, etc. a fin de elaborar una ley que regulase la actividad de lobby o de gestión de intereses. Lo mismo hizo para el proyecto de ley de acceso a la información pública, modificando la versión original para incorporar sugerencias y propuestas que surgieron de dichas reuniones. El papel de la Oficina Anticorrupción fue decisivo para que el Poder Ejecutivo elaborara el decreto de acceso a la información pública que fue remitido al Congreso para su aprobación. En este sentido, Amy Risley sostiene que esta primer etapa puede considerarse como un momento en que el impulso de reforma está motorizado desde arriba gracias a la iniciativa que tomó la Oficina Anticorrupción (Risley 2003). A partir de que la ley es debatida en el Congreso, la sociedad civil comienza a ejercer un papel activo de presión, haciendo lobby para la rápida sanción parlamentaria de la legislación. Un grupo de cinco organizaciones ciudadanas presentó a la Comisión de Asuntos Constitucionales un documento en que se establecen los requisitos mínimos que debía contemplar la ley de acceso público a la información.

- 2) *Procesos públicos y transparentes de designación de los funcionarios de las EFS:* Una constante amenaza al buen funcionamiento de las EFS es la intervención del poder político a fin socavar la autonomía y profesionalismo de dichas instituciones. Son numerosos los casos en que los gobiernos promueven designaciones de personas que carecen de la independencia o probidad necesaria para un correcto desempeño de sus funciones. Un paso fundamental para el fortalecimiento institucional de las EFS es la implantación de procesos de selección y designación públicos y transparentes. En este aspecto, la sociedad civil puede jugar un papel de aliado fundamental en la lucha por defender la autonomía institucional de

⁴ A partir de su Dirección de Políticas de Transparencia

estas agencias y su organización basada en criterios puramente meritocráticos, a través de su participación en audiencias públicas en donde puedan objetar cierto tipo de designación y discutir abiertamente los antecedentes de los candidatos propuestos.

Una Corte para la Democracia (Argentina)

El 22 de enero de 2002 un grupo de organizaciones cívicas elaboró un detallado plan de propuestas de reforma institucional con el fin de reconstruir la credibilidad y legitimidad pública del Poder Judicial. El documento “Una Corte para la Democracia” presentaba un plan concreto de ocho puntos que hacían referencia a problemas concretos de funcionamiento y postulaban soluciones concretas para cada uno de ellos. Las medidas propuestas buscaban la recuperación

“...de la legitimidad perdida de nuestros jueces en general, y de la Corte Suprema de Justicia en particular, a través de medidas que apuntan a mejorar el sistema de designación y remoción de los magistrados, lograr mayor transparencia en su gestión, limitar sus competencias en pos de una mayor eficacia y previsibilidad de sus decisiones, propiciar la participación de la ciudadanía en el proceso y alcanzar una mayor equidad en el trato de las partes a través de la publicidad de las audiencias, entre otras cuestiones.” (Una Corte para la Democracia II 2002)

Una de las demandas refería a la falta de transparencia en la designación de los jueces, en especial de los Ministros de la Corte Suprema de la Nación, tema que había contribuido a desacreditar a la misma a partir del cuestionable proceso de ampliación del número de miembros de la Corte y de designación de éstos últimos que había tenido lugar bajo el gobierno del presidente Carlos Saúl Menem. Las organizaciones firmantes proponían el establecimiento de un sistema de audiencias que permitieran un debate público previo a la aprobación de los pliegos propuestos por el Presidente al Senado y la participación de la sociedad civil en dicha audiencia. En particular, deberían de hacerse públicos los criterios de selección de candidatos/as, eventuales conflictos de interés y la situación impositiva de los postulantes. Los mismos deberían de ser sometidos al

escrutinio público a partir del establecimiento de un procedimiento participativo de consulta no vinculante sobre los antecedentes de los postulantes, previo al envío de los pliegos al Senado. Este consistiría en la realización de una Audiencia Pública en la cual todas aquellas entidades e individuos que así lo deseen puedan exponer sus objeciones sobre la candidatura, previa inscripción en un registro de oradores y en un coloquio público donde el candidato/a sea invitado por el Senado a responder las preguntas que este cuerpo considere relevantes (Una Corte para la Democracia II 2002). Estos últimos aspectos fueron incorporados por parte del Poder Ejecutivo Nacional, quien aceptó modificar, autolimitándose, el proceso de designación de Ministros de la Corte Suprema de Justicia a fin de hacerlo mas transparente y público. Dicha medida fue crucial para recomponer, a través de la designación de figuras de prestigio, la credibilidad y legitimidad social de dicha institución.

- 3) *Establecimiento de auditores cívicos externos.* Las organizaciones de la sociedad civil pueden complementar la tarea de fiscalización que desarrollan las EFS realizando auditorías externas sobre aspectos de la gestión que, por diversas razones, las EFS no pueden efectuar adecuadamente. Las EFS muchas veces responden a una estructura centralizada que les dificulta realizar un efectivo control a nivel local de la ejecución de determinadas licitaciones o contrataciones. La incorporación de veedurías cívicas permitirían complementar la tarea de fiscalización formal con un monitoreo local cualitativo de cómo se está ejecutando cierta partida presupuestaria. Por ejemplo, las EFS pueden fiscalizar si las compras de determinada licitación se han hecho a un precio razonable. Sin embargo, es una práctica común que luego la cantidad o calidad de los productos o servicios no sea la misma. Sólo una verificación in situ permitiría detectar sistemas de corrupción que quedan fuera del radar del sistema formal de controles. Dependiendo de la temática o del nivel al cual deben ejercerse la tarea complementaria de

fiscalización social, se verá cuáles de los diversos actores y organizaciones de la sociedad civil son los más adecuados.

Caso Cuenca Matanza-Riachuelo (Argentina)

Debido al grado de contaminación del río Matanza y Riachuelo y de las graves consecuencias que esto acarrea para la población que habita en su cuenca y luego de repetidas promesas de saneamiento de la misma por parte de las autoridades públicas, un grupo de vecinos interpusieron una demanda contra el Estado Nacional, la provincia de Buenos Aires, el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y 44 empresas por daños y perjuicios sufridos a raíz de la contaminación⁵.

En junio de 2006 la Corte Suprema de Justicia de la Nación intimó a los demandados a que presenten un plan de saneamiento de la cuenca y a las empresas a que informen sobre las medidas que iban a tomar para revertir la contaminación que estaban causando. En septiembre se realizó la primera audiencia pública ante la Corte donde las autoridades públicas de las tres jurisdicciones implicadas presentaron un Plan de Saneamiento del Riachuelo y se estableció un Comité de Cuenca Ínter jurisdiccional. En una segunda audiencia pública, la Secretaría de Medio Ambiente expuso ante la Corte un Plan de Saneamiento que la Corte sometió a la evaluación de un comité de peritos independientes compuesto por expertos de la Universidad de Buenos Aires (UBA).⁶ Asimismo, la Corte encomendó al juzgado federal con asiento en Quilmes, al Defensor del Pueblo de la Nación, la Auditoría General de la Nación y a un grupo de organizaciones cívicas que conformen un cuerpo colegiado que tendrá a

⁵ Causa “Mendoza, Silvia Beatriz y otros contra Estado Nacional y otros sobre daños y perjuicios (daños derivados de la contaminación ambiental del río Matanza - Riachuelo”.

⁶ El comité de expertos de la UBA descalificó al Plan Integral presentado por la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable por considerar que la información presentada era imprecisa y estaba desactualizada, que las propuestas sugeridas no estaban adecuadamente fundamentadas científicamente, mal cálculo presupuestario y falta de precisión con respecto a la cantidad y localización de personas afectadas por la contaminación.

cargo la responsabilidad de fiscalizar los avances del Plan de Saneamiento (Ventura 2008). Las organizaciones cívicas participantes son un grupo de ONG especializadas en temas ambientales y jurídicos así como una asociación vecinal de un área directamente afectada por la contaminación.⁷

Este ejemplo sirve como ilustración de formas de colaboración entre agentes horizontales y sociales: los agentes sociales involucrados son un grupo heterogéneo de actores que aportan distintas formas de conocimiento a la causa. Los actores sociales participantes son un abanico de organizaciones que van desde asociaciones comunitarias de vecinos directamente afectados por la contaminación que tienen un conocimiento detallado de lo que está sucediendo en el terreno (y por lo tanto generan un insumo informativo que es de difícil obtención por parte de agencias burocráticas que no conocen la zona ni tienen contacto cotidiano con la población de la localidad afectada) a ONG especializadas y la universidad pública, los cuales poseen las capacidades profesionales para realizar una evaluación jurídica, técnica, y científica acerca de los avances del proceso de saneamiento así como de la información y propuestas que hacen las autoridades públicas sobre la causa. El rechazo por inadecuado del plan de saneamiento inicialmente propuesto por las autoridades gubernamentales, por ejemplo, ilustra como la colaboración de actores cívicos con los organismos horizontales mejoran la capacidad de evaluación y fiscalización pública de éstos últimos.

* * *

⁷ Las ONG son la Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN), Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), Greenpeace, Fundación Metropolitana y Asociación Vecinos de la Boca.

Las iniciativas de control social y las EFS pueden desarrollar productivas formas de interacción a fin de mejorar y fortalecer el papel que éstas últimas desarrollan como agentes de rendición de cuentas. Los ejemplos citados anteriormente señalan algunas de las maneras que puede adoptar dicha colaboración. La creciente preocupación y demanda social por mayor transparencia y fiscalización abre una interesante oportunidad para superar algunos de los obstáculos que históricamente han conspirado contra la existencia de un sistema de controles efectivos. Sectores cada vez más extendidos de la ciudadanía ven a las EFS como un elemento crucial para el buen funcionamiento de la democracia representativa. La consecuente consolidación de un vasto y heterogéneo núcleo de asociaciones ciudadanas preocupadas por la temática de rendición de cuentas debe de ser visto como la aparición de un eventual aliado en la tarea de fortalecimiento de la accountability horizontal. Es precisamente éste último el objetivo final de estas nuevas iniciativas: consolidar un sistema profesional, independiente y eficiente de controladores horizontales. Sería erróneo concebir a las formas sociales como un mecanismo alternativo o competitivo a la rendición de cuentas horizontal: los componentes sociales sólo pueden actuar como un complemento a la tarea de fiscalización, la cual es responsabilidad exclusiva de las EFS.

El reclamo ciudadano por mayor accountability gubernamental señala la presencia de una saludable demanda social por EFS autónomas del poder político, altamente profesionalizadas y eficientes. En este aspecto, las mismas cuentan con una oportunidad única para solidificar su papel institucional y afianzar su legitimidad social frente a una ciudadanía que ve a las EFS como un engranaje indispensable de la gobernabilidad democrática. Resulta pues imperativo iniciar una agenda de trabajo tendiente a explorar el desarrollo de estrategias de apertura y colaboración de las EFS con la sociedad civil que permitan dar respuestas satisfactorias a los reclamos cívicos por mayor transparencia y control. El éxito de dicha tarea dependerá de la capacidad que tengan tanto actores cívicos como EFS en establecer fructíferas alianzas que

permitan avanzar en la difícil pero irrenunciable tarea de construcción de representación democrática en la región.

Bibliografía citada

Arato, A. (2002) "Accountability y sociedad civil" en Peruzzotti, E. y C. Smulovitz eds. *Controlando la Política. Ciudadanos y Medios en las Nuevas Democracias Latinoamericanas*, Buenos Aires, Editorial Temas.

Cavalcanti, B. y M. T. Sadek, (2002) "El impacto del Ministerio Público sobre la democracia brasileña: el redescubrimiento de la ley" en Peruzzotti, E. & Smulovitz, C., eds., (2006) *Enforcing the Rule of Law. Social Accountability in the New Latin American Democracies*, Pittsburgh University Press

Dodson, M. y D. Jackson (2004) "Horizontal Accountability in Transitional Democracies: The Human Rights Ombudsman in El Salvador and Guatemala" *Latin American Politics and Society*, 46:4

Fox, J. (2007) "The uncertain relationship between transparency and accountability" *Development in Practice*, 17:4-5.

Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (2006) *Transparencia, Acceso a la Información y Datos Personales. Marco Normativo*, México, IFAI.

Kenney, C. D. (2003) "Horizontal Accountability: Concepts and Conflicts" en Mainwaring, S. y C. Welna, eds., *Democratic Accountability in Latin America*, Oxford, Oxford University Press

Lemos-Nelson, A.T. y J. Zaverucha, (2006) "Multiple Activation as a Strategy of Citizen Accountability and the Role of the Investigating Legislative Commissions", en Peruzzotti, E. & Smulovitz, C., eds., (2006) *Enforcing the Rule of Law. Social Accountability in the New Latin American Democracies*, Pittsburgh University Press.

Mainwaring, S. (2003) "Introduction: Democratic Accountability in Latin America" en Mainwaring, S. y C. Welna, eds., (2003) *Democratic Accountability in Latin América*, Oxford, Oxford University Press

Mainwaring, S. y C. Welna, eds., (2003), *Democratic Accountability in Latin América*, Oxford, Oxford University Press

Manin, B. (1997) *Principles of Representative Government*, Cambridge, Cambridge University Press.

Manin, B., Przeworski, A. and Stokes, S., eds., (1999) *Democracy, Accountability and Representation*, Cambridge, Cambridge University Press.

March, J.G. y J. P. Olsen (1995) *Democratic Governance*, New York, The Free Press

Mulgan, R. (2003) *Holding Power to Account. Accountability in Modern Democracies*, Palgrave Macmillan.

O'Donnell, G. (2003) Horizontal Accountability: The Legal Institutionalization of Mistrust, en Scout Mainwaring y Christopher Welna, eds., *Democratic Accountability in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press, capítulo 2

O'Donnell, G. (2002) Acerca de varias accountabilities y sus interrelaciones, en E. Peruzzotti y C. Smulovitz, eds., *Controlando la Política. Ciudadanos y Medios en las Nuevas Democracias*, Buenos Aires, Editorial Temas, capítulo 4

O'Donnell, G. (1994) "Delegative Democracy" *Journal of Democracy*, 5(1)

Pegram, T. (2008) "Accountability in hostile times: the case of the Peruvian Human Rights Ombudsman, 1996-2001" *Journal of Latin American Studies*, 40

Peruzzotti, E. (2008) "La rendición de cuentas social en la democracia: nociones y experiencias en América Latina" *Sistema*, 203/204

Peruzzotti, E. (2007) "Rendición de cuentas, participación ciudadana y agencias de control en América Latina," ponencia preparada para la XVII Asamblea General Ordinaria de OLACEFS, 1-5 de octubre de 2007, Santo Domingo, República Dominicana

Peruzzotti, E. & C. Smulovitz, eds., (2006) *Enforcing the Rule of Law. Social Accountability in the New Latin American Democracies*, Pittsburgh University Press.

Peruzzotti, E. y C. Smulovitz, eds., (2002) *Controlando la Política. Ciudadanos y Medios en las Nuevas Democracias Latinoamericanas*, Buenos Aires, Editorial Temas.

Pitkin, H. F. (1985) *El Concepto de Representación*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.

Risley, A. (2003) "The Political Potential of Civil Society: Advocating for Access to Public Information in Argentina", trabajo presentado en la Conferencia Anual de la American Political Studies Association, 28-31 de agosto de 2003

Schedler, A., Diamond, L. y Plattner, M. (1999). *The self-restraining state: Power and accountability in New Democracies*, Boulder, Co., Lynne Rienner.

Schmitter, P. (1999) “The limits of horizontal accountability” en Schedler, A., Diamond, L. y Plattner, M. *The self-restraining state: Power and accountability in New Democracies*, Boulder, Co., Lynne Rienner.

“Una Corte para la Democracia” en

<http://www.adccorte.org.ar/verarticulo.php?iddocumento=91>

Ventura, Adrián (2008) “Ordenó la Corte Sanear el Riachuelo,” *La Nación* 09 de agosto de 2008