

La accountability vertical : una cuenta pendiente de nuestro sistema político.

ONGANIA PATRICIA HAYDEE.

Cita:

ONGANIA PATRICIA HAYDEE (2010). *La accountability vertical : una cuenta pendiente de nuestro sistema político. V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, Buenos Aires.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-036/555>

**V• CONGRESO ASOCIACION LATINOAMERICANA
DE CIENCIA POLITICA
28 AL 30 DE JULIO DE 2010**

La accountability vertical: una asignatura pendiente de nuestro sistema político

*Patricia Onganía
Pontificia Universidad Católica Argentina
Universidad Argentina de la Empresa*

La accountability vertical: una asignatura pendiente de nuestro sistema político

Una manera de controlar la democracia

La *accountability*, responsabilización o rendición de cuentas es uno de los temas más importantes para las democracias latinoamericanas en los últimos diez años. Este tema se relaciona no sólo hacia las ideas de la ya mencionada idea de responsabilización, sino también refiere a la representatividad y gobernabilidad de los sistemas. Temas estrechamente ligados a la calidad del sistema democrático. Uno de los temas candentes de la politología regional es el análisis de las incipientes democracias latinoamericanas, que necesitan de una serie de mecanismos de resguardo por su novel estructura. Adscribimos a la posición de Guillermo O'Donnell quien afirma que si bien se trata de un tema actual, la división de las aguas proviene de un tiempo atrás. Considera que existen dos categorías, medianamente superpuestas, conservadores y todos aquellos contenidos en los aparatos gubernamentales, medianamente hostiles a las ideas de cambio, los conservadores, por un lado, y por otro, están los que han descubrierpodeto que lo que identificamos como democracia sería solo una especie de máscara, que esconde una dominación alienante, y que no es posible ni es aconsejable su modificación.

En este sentido la aclaración de la teoría y la práctica democrática explicitada a través de la *accountability* es de sumo interés. Y en especial la *accountability* vertical que es la concomitante a los procesos electorales y a las consecuentes instituciones políticas que forja. Pero claramente no podremos dejar de abordar la definición de la *accountability* horizontal y otras formas de participación.

La democracia con elecciones libres, institucionalizadas y competitivas es el modo exclusivo de instauración de la autoridad legítima. A través de ellas se expresa la nota fundamental de la democracia: el origen de su poder está en los ciudadanos/as, en cualquiera de las dimensiones del mismo. Dado que el poder se ejerce por nosotros, el ejercicio del mismo debe ser para nosotros. Aquí, en nosotros, se encuentra el fundamento de la legalidad constitucional de un régimen democrático.

En teoría esto parece sencillo, pero en la práctica falta la definición de ese Nosotros, y mucho más todavía carecemos de una uniformidad de respuesta, por la complejidad propia de las cuestiones relativas a la *policy*, que hacen que seguramente vayamos a disentir respecto del contenido y orientación de las mismas.

Por eso, parece importante resaltar junto con O'Donnell (Abal Medina, 2007), que no se trata exclusivamente del derecho a co-decidir a quiénes vamos a autorizar para que nos gobiernen, sino también a la vigencia de los derechos que hacen posible que expresemos nuestras opiniones, consensuando o manifestando el disenso, y teniendo la efectiva oportunidad de elegir a otros gobernantes en el próximo proceso electoral.

En este sentido, es manifiesto que las libertades políticas, tales como la de expresión, reunión, asociación, movimiento, acceso a medios de comunicación no monopolizados y semejantes, son claramente constitutivas de una democracia tanto como las elecciones. Pero aquí entra en juego una cuestión muy sensible, como es la de la calidad de la democracia, y por ello se hace necesario, que junto a los mecanismos de *accountability*, existan otros aspectos no menores del

desempeño de las instituciones: para que se puedan ejercer los derechos mencionados hace falta la transparencia de los poderes, contrariando casi una modalidad de la naturaleza humana política, su tendencia al ocultamiento. Se afirma que es infinitamente mejor que el ciudadano no tenga conocimiento de cómo se llegan a tomar las decisiones públicas.

El proceso de accountability no implica la eliminación de este problema, sino aliviarlo. A menor transparencia mayor posibilidad de autoritarismo. Por ello se hace necesario hacer un repaso también de las diferentes formas de participación ciudadana, la democracia no puede restringirse al simple acto electoral, sino que se vive, se practica una democracia en el día a día que media entre una elección y otra. Existen una diversidad de prácticas, pero claramente muchas de ellas expresan dos cosas: por un lado, consideran que el Estado y el gobierno sean prestatarios provisionales del poder que les hemos dado; y también, que aprendemos no sólo a ejercer (colectivamente, por lo general) ese derecho, sino también a informarnos y reclamar oportunamente acerca de lo que Estado y gobierno hacen o no hacen y a discutir públicamente sobre ello.

Sin estos mecanismos el derecho de elegir gobernantes se debilita a un punto cercano a su extinción. Sin duda la accountability vertical de las elecciones es el centro de la democracia política. Pero sin el agregado de razonables grados de libertades, las accountabilities adicionales, la transparencia y los diversos modos de representación se vuelven irrelevantes,

Una mirada teórica sobre la accountability vertical

La representación política de la sociedad es un tema complejo. La representación democrática tiene una serie de aristas no completamente visibles para el ciudadano, desde el vamos existen toda una cantidad de mecanismos que son inaccesibles para el ciudadano porque claramente no es posible anticipar cuál ha de ser el comportamiento de los gobernantes (Manin, Przeworsky, y Stokes, 1999). Además una vez dentro de la gestión pública, los representantes deben vérselas con un significativo número de problemas, limitaciones y carencias ignoradas cuando no se formaba parte del poder.

El problema es en apariencia simple, si los gobernantes cumplen con las expectativas del electorado, ganan, si no lo hacen pierden. Las elecciones parecerían ser un buen instrumento para purgar incompetencias o delitos públicos. Que los políticos estén sometidos a los procedimientos electorales y que éstos le sean adversos son elementos propios del sistema democrático. Pero además, cabe considerar que los sistemas políticos no procesan de un modo neutral las preferencias de los votantes, ni mucho menos le dan a todos los candidatos posibilidades equitativas de acceder a los cargos públicos.

Nunca como ahora el problema de la representación en los sistemas políticos ha estado tan en boga. Este tema ya había sido encarado en los albores de la organización de las democracias modernas, cuando los representantes comenzaban a discutir diversos modos de organización político en pleno congreso constituyente a fines del siglo XVIII. Nombres como los de John Stuart Mill o Benjamín Constant, incluso el mismo Tocqueville dedicaron algunas páginas memorables al tema. En ellas claramente diferenciaban sus sistemas democráticos con el de los antiguos (Constant, 1989) claramente directos.

Claramente se puede afirmar que en los sistemas propios del liberalismo ilustrado lo que se pretendía preservar era una distancia conveniente entre representantes y representados, tratando de preservar al sistema de la influencia popular que consideraban perniciosa. En este sentido la definición de los mecanismos de control de los que hablábamos ut supra parece importante.

En nuestro sistema existen determinados procedimientos de control, que pueden ser avistados desde la Ley Saenz Peña, por ejemplo y el sistema de lista completa que ella modifica, una importante cantidad de votantes se encontraron en condiciones de votar y lograr que su candidato pudiese ingresar en la contienda. En este sentido apareció la necesidad aprobada la Ley Saenz de otorgar representatividad a los nuevos votantes con una nueva mirada sobre la representación que ahora le daba un lugar a las minorías (Calvo, Abal Medina 2001).

Las recientes críticas a la lista sábana, han puesto de manifiesto que la lista sábana le da mucho poder a los partidos, poco poder a los votantes para sancionar o premiar a aquellos políticos que hacen lo que los votantes quieren. Los diversos sistemas electorales proporcionan mecanismos diversos de control electoral. Hasta no hace muchos años, la eficiencia de los sistemas democráticos consolidando la idea de que una democracia solo es justa cuando es proporcional (Sartori, 1984: 87), dando lugar a la producción de una serie de indicadores para medir la proporcionalidad de un sistema electoral, elaborándose índices muy utilizados como los de Losemore y Hanby (1971) o los estudios cuantitativos de Gallagher (1991). Conformándose un consenso alrededor de la conveniencia de juzgar los sistemas democráticos haciendo hincapié en la proporcionalidad, pero mostrando sus limitaciones en el análisis de los sistemas electorales actuales.

Pero en años más recientes, aparecieron nuevas agendas sobre los sistemas electorales, analizando dimensiones esencialmente políticas de los sistemas menos mayoritarios no tenidas en cuenta¹.

En los últimos años este tema ha sido reformulado desde las teorías de Pasquino hasta las de cuño norteamericano como las teorías de la agencia o del principal agente. En estas últimas se entiende que es el electorado un agente primario de la acción colectiva que delega en ciertos agentes (los representantes) la instrumentación de ciertos intereses por un tiempo limitado. A su finalización es posible la evaluación del desempeño de los agentes recibiendo castigos o compensaciones según correspondiese. En este sentido se sobreentiende que los actores del sistema político son sujetos racionales, que aspiran a maximizar las ventajas de su poder, y por ello cualquier amenaza de sanción debería influir sobre su comportamiento.

La *accountability* remite entonces a un control ejercido sobre los depositarios del poder político. Schedler (1999) la define como “rendición obligatoria de cuentas”, destacando que no se trata de un acto generoso de los gobernantes sino de una obligación ineludible.

Por ella los funcionarios deben explicar e informar sus decisiones, y también cabe la posibilidad de que sean castigados por conductas incorrectas. En esto consiste la *accountability*, se trata del control ejercido sobre los detentadores del poder político. Existen muchas definiciones del término, pero la que más nos convence es la que la considera un acto obligatorio y necesario en democracia. Se trata de la clásica “rendición de cuentas”, pero que desde los análisis más modernos reconoce dos dimensiones opuestas: una vertical, que implica el control que ejerce la sociedad hacia el Estado, y otra vertical, que refiere al control propio del aparato burocrático del Estado.

La primera (Abal Medina, 2007) puede dividirse en electoral y social, ésta última es “un mecanismo de control vertical, no electoral, de las autoridades políticas basado en las acciones de un antiguo espectro de asociaciones y movimientos ciudadanos” (Smulovitz, 2001). Es claro que refiere a los mecanismos de control sobre los actos de gobierno, a través de los mecanismos

¹ Los críticos de los sistemas proporcionales afirman que un buen gobierno debe ser reponsivo (responsive), es decir que debe responder a las demandas a los intereses de la ciudadanía. La idea es que a final de su mandato, los gobiernos deben poder ser controlados por el electorado, puede no reelegirlo si ese es su deseo.

de control y participación ciudadana (Peruzzotti y Smulovitz 2002) cuyos canales de acceso no tienen por qué ser exclusivamente institucionales.

La significación de la accountability electoral radica en que en cualquier interpretación de la democracia siempre se debe contemplar la existencia de elecciones competitivas que hagan factible el control democrático de los gobernantes. En este sentido cualquier arreglo institucional *pretendidamente democrático* debería poder evaluarse en estos términos. Claramente es en el cuarto oscuro donde se ve con mayor fuerza la igualdad de la influencia política de los ciudadanos.

Si miramos nuestra región, el tema aparece de manera contundente, las democracias latinoamericanas no parecen tener en principio un patrón común, pero sin embargo es posible reconocer algunas características propias. En este sentido Buonaventura de Sousa Santos ha manifestado que los análisis del temas referidos a los países de América Latina, se evidencia una triple crisis del marco estructural de explicación:

1. se ve una crisis del marco estructural de explicación de la posibilidad democrática
2. una crisis de explicación unívoca sobre la forma de la democracia que surgió como resultado de los vaivenes del periodo de entreguerras
3. una nueva tendencia a analizar a examinar la democracia local y la posibilidad de modificaciones al interior de los estados nacionales a partir de la repercusión de las iniciativas participativas solapadas en el proceso de construcción de identidades nacionales solapadas (Anderson, 1991)

Esta discriminación es necesaria porque debe analizarse la democracia según varios análisis de interpretación, pero claramente se hace necesario un análisis sociológico de la democracia, que no la desvincule de sus escenarios tradicionales, pero considerando que el patrimonialismo, el clientelismo y la coersión le provocan un desgaste profundo. En este sentido deberíamos llegar a un acuerdo y afirmar que una democracia que funcione debe ser una democracia efectiva (Héller y Thomas 1995)

Si volvemos al escenario latinoamericano claramente es visible una lucha entre dos proyectos que marcan en la actualidad la vida política en América Latina; el proyecto neoliberal y el proyecto democrático participativo. Obviamente el análisis de ambos proyectos excede las ambiciones del presente trabajo, pero de todas maneras, antes de zambullirnos en el tema que nos ocupa deberíamos realizar algún tipo de precisiones: en definitiva, ¿puede ser la accountability una manera de generar ciudadanos interesados? ¿la capacidad real de control de la gestión puede ser el mecanismo que haga reverdecer nuestras instituciones tan alicaídas? Haciendo una muy breve revisión de ambos modelos podemos afirmar que el modelo neoliberal en su proyecto inicial no tuvo como objetivo primordial la consolidación de la democracia, sino justamente la consolidación de un modelo económico que necesitaba de la desmovilización ciudadana con una visión minimalista de la política que reduce los campos de actuación de la ciudadanía: el de compensar la ausencia del estado en la construcción de las políticas sociales.

Mientras que el otro modelo, el participativo, implica una profundización de la democracia que enfrenta claramente los límites atribuidos a la democracia por la teoría clásica. En este sentido lo crucial es la participación de la sociedad en los procesos decisivos, fortaleciendo la democratización, dado que la participación se sustenta en la construcción de una mayor igualdad, en tanto se constituye un ámbito de formulación de políticas públicas.

Construyendo la democracia

Como sostiene Sartori (1996) la administración de la política era mucho más fácil un siglo atrás. La cada vez mayor dificultad de la política se debe a una serie de razones, entre ellas la

aparición de un nuevo sentimiento de primitivismo democrático, y se relacionan con la videodemocracia. La democracia no es simplemente el poder del pueblo, sino que el poder es una relación y tener poder significa que alguien controla a otro. Demás está decir que el poder real es el que se ejerce. Pero desde la revolución cultural de finales de los 60 la democracia tiene que ser una democracia total, y esto significa que la democracia política debe ser complementada por la democracia económica.

Claramente dice Sartori (1996) que lo que no se tuvo en cuenta es que la democracia económica debía referirse necesariamente a lo económico. Por ello se ha dedicado un mayor esfuerzo a a ampliación de la “democracia vertical”, que claramente consiste en un sistema de gobierno. Además es evidente que si se descuida la función del gobierno, ponemos en riesgo su institucionalidad.

En las democracias actuales la función de los políticos es claramente determinante en la imagen que tienen los políticos. Así los ataques en contra de los políticos son habituales desde fines del siglo XIX, pero el desencanto y la desilusión por la política son temas propios del siglo XX, por ello cuando se hablaba de una brecha de confianza entre los ciudadanos y sus representantes elegidos, se trataba de un tema novedoso. En muchos países la desconfianza había virado a un clima de frustración, ira para terminar en un franco rechazo de la política.

En este clima ayuda el negativismo ciudadano, los medios de comunicación, en especial la televisión, pero tal vez un tercer factor determinante sea la desaparición de la base ideológica de la política. El enojo actual de la sociedad con la clase política se encuentra en la corrupción, aunque no se trate de un fenómeno nuevo, los niveles actuales de corrupción endémica han llegado a corromper a la política misma, o mejor dicho a la dinámica democrática de la política. “La corrupción sólo se convierte en corrupción cuando los seres políticos llegan a la etapa de la diferenciación estructural que hace surgir – en palabras de Max Weber- una burocracia “legal-razional” (Sartori, 1996)

La corrupción es un grave problema en América Latina, en Europa, el sistema de partidos italiano ha sido prácticamente barrido de la arena política por los escándalos de corrupción. Sin embargo hay países que han resistido a la corrupción mejor que otros, pero en términos generales se observa una tendencia hacia una mayor corrupción estructural en los regímenes. Una de las razones es la pérdida de la ética, la segunda es la abundancia de dinero fácil y la tercera es que el costo de la política se ha vuelto excesivo y ya está fuera de control. Sartori concluye que a medida que el sistema se aleja de la ética, las tentaciones aumentan y llegan a los ciudadanos y gobernantes en cantidades pavorosas. Un ejemplo de este tipo es el dinero del narcotráfico. Claramente el costo de la política debe restringirse, es posible limitar algunos gastos electorales y cuanto más se retire el Estado de las áreas extrapolíticas, menores serán las oportunidades para corromperse,

La “limpieza de la política” es la principal prioridad de esta época. Según la tesis planteada por Dagnino, Olvera y Panfichi, en su obra “La Disputa por la Construcción Democrática en América Latina” (2006) existe un enfrentamiento por la construcción de la democracia en América Latina. Es una contienda por la hegemonía en sentido gramsciano, es decir se trata de la imposición de una dirección dominante a través de la lucha ideológica por parte de un grupo social fundamental sobre una serie de grupos subordinados (Moufe, 1991), para imponer una democracia que vaya más allá de la democracia electoral, una lucha en la que se abren nuevos espacios públicos de participación, concluyendo en la extensión del propio concepto de política.

En este sentido, entonces, es claro que hace falta una nueva definición de los conceptos políticos considerados, puesto que es muy distinta la concepción del ciudadano desde la óptica neoliberal o desde alguna otra. Hoy en día ya no se discute a la democracia, sino que lo que está en discusión es qué tipo de ciudadanía es posible en los actuales esquemas gubernamentales.

En este sentido la concepción histórica del ciudadano es vital para la construcción de los sistemas democráticos, que necesitan una estructura de control para que los ciudadanos, puedan ejercer su rol de fiscales de la acción gubernamental, a través de la satisfacción de las demandas que la ciudadanía remite al gobierno.

Este tema es uno de los críticos respecto del análisis de este tema en América Latina. En este sentido Ricardo Lagos afirmaba:

“Es en el ámbito de la ciudadanía donde nuestras democracias tienen su más grave déficit, y, por lo tanto, donde enfrentamos los mayores desafíos. Este hecho no debería sorprendernos ya que la ciudadanía es el centro de todos los demás procesos. En efecto, ¿de qué sirven las buenas ideas si los actores sociales no las llevan a la práctica?”

Ricardo Lagos Escobar, La Democracia en América Latina

En este sentido, es claro, que se presenta una tensión entre la ciudadanía que tenemos y los ciudadanos que necesitamos. La ciudadanía se expresa en una tensión, que se manifiesta más en el plano de las ideas, de las concepciones teóricas, desde las que se trata de construir un contexto que le de sustento y hegemonía al concepto. Se trata de una lucha por incluir a la participación política, o por lo menos la pluralidad, reconocida en terrenos clave como los valores que la ciudadanía deberá encarnar para lograr el modelo de democracia que deseamos.

Accountability y democracia

La ausencia de accountability se ha convertido en una de los principales déficits de las nuevas democracias pertenecientes a lo que Alvin Tofler denominaba la Tercera Ola².

En este sentido O'Donnell al remarcar el problema de las democracias latinoamericanas en relación con la accountability señala:

“In institutionalized democracies, accountability runs not only vertically, making elected officials answerable to the ballot box, but also horizontally, across a network of relatively autonomous powers (i.e. other institutions) that can call into question, and eventually punish, improper ways of discharging the responsibilities of a given official” (O'Donnell, 1994:61)

Es decir que prácticamente en todos los países de América Latina, a excepción de Cuba, se han abandonado los sistemas autoritarios. La presidencia de Vicente Fox en México, que le puso fin a la hegemonía del PRI, y a su vez, la normalización institucional de Perú en 2001 y Paraguay en 2003, implican el predominio mayoritario de la democracia en la región. Pero como dice O'Donnell (1998) si bien es cierto que las elecciones libres se han institucionalizado como la única vía de acceso al poder, todavía coexiste el particularismo, o para ser más claros, todavía conviven diversas formas de relaciones no universales que comprenden el patronazgo, el nepotismo e incluso claras formas corruptas.

La institucionalización de la democracia en América Latina y en especial en Argentina, goza de un grado aceptable de accountability vertical, pero el particularismo es una señal de accountability horizontal según O'Connell. Sin ella no puede existir el imperio de la ley.

² Se trata del enfoque creado por Huntington en 1994 para el análisis histórico de la evolución de la democracia en el mundo. Específicamente la Tercera Ola proviene de los déficits de legitimidad que poseían los regímenes latinoamericanos.

En este sentido vemos que la falta de accountability horizontal es no sólo un déficit grave sino también una amenaza para la democracia. Para que la democracia no languidezca se debe trabajar en la construcción de instituciones transparentes, y que den cuenta de sus acciones y desarrollo en las capacidades para desempeñar las funciones que le son esenciales. Esto implica que el concepto de ciudadanía que tengamos coadyuvará a la construcción del ciudadano que queremos; pero también el ciudadano tendrá que colaborar en la construcción de la democracia que queremos.

El concepto de ciudadanía es clave en la construcción de la noción vigente de democracia. A este respecto podemos adoptar la clásica definición de Thomas Marshall (1998) quien concibe a la democracia como pertenencia plena a una comunidad que le garantiza a los individuos, en tanto reconocidos como ciudadanos, igualdad de derechos y deberes, ciertas libertades y restricciones, determinados poderes y sus responsabilidades. En este sentido Marshall reconoce tres tipos de derechos: civiles, del siglo XVIII, los políticos del siglo XIX, y finalmente, los sociales del siglo XX.

Desde esta noción básica, Kymlicka y Norman (1977) reconocen que hay un renacimiento del concepto político de ciudadano, renacimiento que encuentra una serie de razones, entre ellas: la estrecha relación entre la concepción de derechos individuales, y pertenencia a una comunidad, eje del debate comunitarismo/liberalismo, y la consolidación del modelo democrático basado en las cualidades y capacidades de sus ciudadanos.

El análisis de los elementos de las democracias latinoamericanas nos muestran algunas características constantes: ciudadanos pobres y/o muy pobres viviendo en sociedades inequitativas, al respecto Latinobarómetro sostiene que: las tensiones de las democracias latinoamericanas se deben entre otras cosas a la desequilibrada distribución del ingreso. El conflicto entre ricos y pobres, explica el abandono de las políticas liberales tan sostenidas en la década de los '80 entre las sociedades latinoamericanas. Los ciudadanos le reclaman al Estado la solución de sus problemas y cuando esto no se da los gobiernos pierden paulatinamente capacidad de gestión. Sólo los ricos parecen estar preparados para recoger los frutos de la democracia, mientras que los sectores más pobres ven al sistema como completamente desconectado de sus intereses.

Esto nos pone frente a ciudadanías débiles que difícilmente puedan llevar adelante la tarea de rendición de cuentas. Para Eduardo Bustelo se trata de ciudadanías asistidas y no de ciudadanías emancipadas como necesitarían nuestros países. El modelo de ciudadanía asistida, es la concepción relacionada con el modelo del liberalismo económico, mientras que la ciudadanía emancipada, se constituye sobre la igualdad como la base sustentadora del modo de convivencia. Se trata de la construcción de un modelo donde todas las personas tengan las mismas posibilidades, iguales oportunidades dentro de un esquema de colaboración común, en donde se destaque la equidad, entendida como la proporcionalidad en el acceso a los beneficios y costos del desarrollo; pero también justicia distributiva basada en la solidaridad social o justicia social.

En este proyecto confluyen dos tradiciones el modelo de la democracia participativa con el de la democracia representativa, de manera tal que sea posible la construcción de un nuevo entramado social y político que se destaque por la presencia de dos valores indispensables: distribución justa de los bienes públicos y negociación abierta del acceso a tales bienes entre los propios actores sociales.

Este tipo de ciudadanías necesita importantes esfuerzos en diferentes planos: el educativo, para fortalecer el modelo democrático como hegemónico, sostenimiento de los mecanismos sociales de participación y un esfuerzo constante en la gradual, pero continua, disminución de las desigualdades sociales y económicas.

Otro problema no menos importante de las democracias latinoamericanas radica en la debilidad de los poderes judiciales y legislativos frente al Poder Ejecutivo. Si bien Estevez y Labaqui (2003) consideran que tiende a exagerarse la precariedad de los poderes legislativos latinoamericanos, no es menos cierto que salvo raras excepciones, los poderes ejecutivos gozan de una primacía indiscutible en la región.

“Unlike the American Congress, Latin American legislatures frequently have little influence (Mainwaring and Shugart, 1997). As a consequence, incentives for rent seeking and corruption are high within the executive branch. The president has decree power, may control a secret financial account that can be used to reward supporters, and is less subject to popular control while in office. Furthermore, the judiciary is generally less independent and until recently, has seldom effectively constrained the executive (Rose-Ackerman, 1999:147)”.

En el caso argentino actual, por ejemplo, y como tradición desde los tiempos menemistas, los mecanismos de accountability horizontal fueron desarticulados a través de una excesiva concentración de atribuciones en el Ejecutivo en relación con los otros poderes, una cooptación y anulación de los mecanismos de control y una falta de capacidad/voluntad por parte del Legislativo de controlar los actos del Poder Ejecutivo.

En este sentido O’Connell habla de una democracia delegativa, delegación presente en la cesión de facultades hecha por el Congreso. Los decretos de necesidad y urgencia (DNU), y el tema de la delegación legislativa han sido incorporados por la reforma constitucional de 1994.

Además cuando las más altas esferas del Poder Judicial son cooptadas por el PEN o se encuentran politizadas, el control de la legalidad de los actos del gobierno y el control de constitucionalidad de las leyes están en peligro. En julio de 2006 fue aprobada la Ley 26122, que regula la intervención del Congreso en los DNU, precisando que el Congreso tiene 10 días para remitir cada decreto a la Comisión Bicameral, la cual debe remitir en 10 días hábiles a cada recinto su dictamen. Desde el restablecimiento de la democracia se ha utilizado muchísimo esta herramienta: en el período que va, desde 1853 a 1983, las diversas presidencias firmaron un total de 25 DNU, y entre 1983 a 2009 se firmaron 1061 DNU, con un promedio de 41 por año.

Una de las más nuevas teorías de control: la Teoría de la Agencia

Cuando el Poder Judicial está cooptado por el Ejecutivo o es altamente político, el control de la legalidad de los actos de gobierno y el control de constitucionalidad terminan siendo una pantalla. Gracias al control que poseía el FPV hasta el año anterior, el proceso de sanción de las leyes se traducía a un mero trámite administrativo. La reforma de la Corte Suprema de Justicia que volvió al número tradicional de miembros, más la participación de jueces destacados por su lucha a favor de los derechos humanos, aumentó la legitimidad de la misma severamente comprometida con las administraciones anteriores. Claramente estas iniciativas ponen en claro riesgo el control de gestión ciudadana.

En este marco es crucial la importancia de la rendición de cuentas para la consolidación de un sistema democrático y para la construcción de la nueva ciudadanía que nuestras democracias necesitan. En el idioma español no tenemos una sola palabra que pueda referirse a este concepto de accountability, lo más similar es la rendición de cuentas.

La teoría de la *accountability* o rendición de cuentas está mucho más cercana al modelo de democracia participativa que con el proyecto neoliberal. Aunque no todos están de acuerdo puesto que una de las primeras formulaciones se la debemos al Banco Mundial, dentro del recetario de medidas que impulsaba para el desarrollo de los países latinoamericanos.

La *teoría de la agencia* pertenece al grupo de teorías que forman el plexo del Neoinstitucionalismo. Su presupuesto teórico se remonta a Adam Smith, y desde allí se relaciona con el tema de la racionalidad, es decir el motor central de la vida económica es la racionalidad. Con la aparición de la Segunda Revolución Industrial con el desarrollo de la sociedad capitalista, surgieron las grandes corporaciones, que escapaban del control de los inversores.

La teoría de la agencia o del principal agente fue una de las primeras explicaciones que se referían a la relación entre la asamblea de accionistas de una empresa y ,los managers designados por ella. Los primeros contratan a los segundos para poner en práctica las acciones necesarias para maximizar sus beneficios, de un modo parecido, los votantes eligen a sus representantes para que tomen las medidas más adecuadas a sus intereses. Como es costoso para los accionistas (y para los votantes) conocer de modo real y completo los problemas que debieron solucionar sus representantes y la pertinencia de las decisiones adoptadas, es que la evaluación de su desempeño se realiza a posteriori, de acuerdo a la conformidad o disconformidad con los resultados obtenidos. Así la renovación o la remoción del cargo actúa como premio o castigo del mecanismo de accountability.

La teoría de la agencia reconoce varias ideas básicas: un concepto de organización construido desde los contratos, un modelo de comportamientos basado en la maximización de la utilidad, diferencias entre los intereses de las dos partes y actitud ante el riesgo en ambas partes, una concepción sobre la influencia de la asimetría en el reparto de información, y presuponer que la teoría sobre los contratos implica el conocimiento de los respectivos costos de los mismos.

Los ciudadanos somos –en esta interpretación de la teoría- los principales; aquellos que solventamos con impuestos –léase financiamos- esta “empresa”. Nuestros agentes son aquellas personas que elegimos por voto para que administren nuestra “empresa”; ergo, son los administradores públicos que reciben el encargo (todos: Presidente, Ministros, Congresistas, Alcaldes, et al). Según la teoría clásica dichos agentes actúan bajo el principio del interés propio y la forma de alinearlos a los intereses de los principales es a través de incentivos. Estos incentivos podrían ser buenos salarios, bonos por éxito en la gestión, et al., que generen interés por realizar aquello que es beneficioso para los propietarios y no aquello que es beneficioso para ellos.

A diferencia de la Teoría de Agencia corporativa, donde los superiores en la escala administrativa o principales tienen el poder -vía propiedad de las acciones de la empresa- pero no la administración (ella se encuentra en manos de los gerentes), en el caso de la administración pública aquellos que llegan al cargo reciben administración y poder –específicamente político- producto del encargo que han recibido por voto o nombramiento. En la teoría corporativa, una de las formas de evadir el problema de agencia es a través de la concentración de propiedad; es decir, comprado bloques de accionariado suficientes a fin de tener control total de las decisiones. Dichos accionistas de poder producen incentivos para éstos en la forma de los llamados beneficios privados -sueldos sobredimensionados en ellos y familiares; ventajas en el uso, la compra y la venta de activos; información privilegiada al valorizar acciones; uso propio de la información relacionada a los estados financieros; etcétera- que en concreto son mayores a la propiedad que mantienen (reciben beneficios en un porcentaje mayor al porcentaje de acciones que poseen).

En el caso de la política, y quienes participan de la administración pública, los beneficios son intrínsecos al cargo (dado el poder que conlleva), con lo cual actúan como agentes y directores a la vez. En el caso corporativo, se alinean los intereses a través de los incentivos; en la política, los incentivos no contrapesan los beneficios privados del cargo. Un claro ejemplo es el congresista aquél, quien recibe beneficios mayores por el cargo que ostenta –i.e. el poder que le permite proponer leyes, obtener información privilegiada, manejar resoluciones, y otros- al

suelo que percibe (y el encargo de velar por los intereses de sus electores, lo cual -se supone- es el beneficio teórico real del cargo).

¿Cómo se contrapesan los intereses de quienes administran y controlan (los políticos) de quienes financiamos (los ciudadanos) al Estado? En principio, los incentivos económicos no funcionarían (por los ya discutidos beneficios privados), por lo que sería interesante plantear soluciones alrededor del uso de revocatorias y leyes anticorrupción (asumiendo que la Agencia Anticorrupción es un órgano autónomo, así como el Poder Judicial).

En el caso de los gobiernos, se asume que los resultados de los procesos políticos dependen al mismo tiempo, de los marcos institucionales que pueden incentivar o restringir ciertas disposiciones de los actores. En este sentido las restricciones institucionales y las preferencias de los agentes se combinan en la producción de determinados resultados electorales. Se trataría específicamente de una accountability electoral, que se relaciona directamente con la teoría de la agencia o del principal agente.

En los países latinoamericanos, Guillermo O'Donnell reconoce la inexistencia de "accountability horizontal", reconociendo sin embargo que sí se da su dimensión vertical. Es decir por medio de elecciones libres y regulares, como dijimos antes, los ciudadanos premian o castigan a sus gobernantes, pero también implica la existencia de medios de comunicación libres. Estos elementos conforman lo que se denomina "accountability vertical". Este autor la caracteriza a partir de una serie de procesos:

1. Funcionamiento libre de los medios de comunicación, que pueden cubrir el funcionamiento ilegal de los funcionarios
2. Elecciones libres, regulares
3. Demandas sociales que se pueden ejercer sin temor de violencia estatal

Estas acciones pueden llevarse a cabo por individuos o instituciones.

Además, la accountability electoral puede pensarse en relación con la Teoría de la Agencia. De este modo, un principal (el electorado) delega en un agente (su representante) la delegación de sus intereses, pudiendo evaluar su desempeño y recompensarlo o castigarlo en consecuencia. En este sentido, la accountability obra de un modo retrospectivo, aunque con el objetivo de que esta evaluación, realizada al final del mandato, incentive a los representantes a comportarse de acuerdo con los deseos de los electores, a lo largo de todo su período en el cargo, si es que aspiran a postularse para un nuevo período.

Esta delegación puede tener intereses distintos de los del principal que lo ha elegido. Los problemas de la agencia surgen precisamente cuando se transparentan los sectores que permanecen más ocultos a la sociedad.

La existencia de accountability vertical permite concluir que estas sociedades son democráticas., en términos de Dahl serían sociedades poliárquicas o poliárquías a secas. Los ciudadanos participan de las elecciones de quienes van a gobernarlos y pueden organizarse para expresar sus opiniones y demandas con libertad.

Pero la debilidad de la accountability horizontal determina que los componentes republicano y liberal de estas poliárquías sean débiles. En esto nos ponemos del lado de O'Connell en su definición de poliárquías cuando dice que las poliárquías son la síntesis de tres corrientes históricas diferentes: democracia, liberalismo y republicanism. En este mismo sentido define a la accountability del siguiente modo:

La existencia de instituciones estatales que tienen autoridad legal y están fácilmente dispuestas y capacitadas 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'Donnel,1991).

Es necesario destacar que las instituciones estatales y los agentes individuales interactúan de muchas maneras. Estas instituciones interactuantes están en un relación de mutuo control y de intercambio. Esto no es la accountability horizontal AH, la misma se refiere a un subconjunto de interacciones, aquellas que comparte una misma nota: son emprendidas por una institución estatal con el propósito de prevenir, cancelar, reparar y/o castigar acciones de otra institución o agente estatal que se presumen ilegales, de cualquier índole tanto transgresiones como acciones de manifiesta corrupción.

La escasez de AH en muchas democracias de America Latina, en donde el Ejecutivo intenta y de hecho lo logra, eliminar o tornar ineficaces todo tipo de agencias de AH, derivando en una disminución de la calidad democrática de las mismas. Esto no significa que unas elecciones limpias no sean significativas en la consolidación de las democracias.

Toda organización está sujeta a una serie de contradicciones, pero todas ellas de naturaleza consensual. Por un lado, los miembros de una organización normalmente desean la provisión de una serie de bienes públicos y/o la solución de algunos problemas colectivos. Tal situación implica la existencia de una autoridad capaz de tomar decisiones efectivas, y colectivamente vinculantes.

Las elecciones nacionales de 2009 mostraron un espectro nuevo de significación electoral, tal vez porque los ciudadanos han querido acrecentar esta función de rendición de cuentas desde el Congreso hacia el Ejecutivo, y claramente las lecturas sobre las mayorías y minorías tendrían que relacionarse con estos resultados. Institucionalmente no tenemos una historia de prudencia y cuidado de las libertades ciudadanas, se cumple realmente el lema alberdiano “un rey con nombre de presidente” y si bien es cierto que de acuerdo a nuestra idiosincrasia fueron los presidencialismos fuertes los de mejor gestión en nuestras tierras, las cosas empezaron a cambiar.

Los electores nacionales han comenzado a hacer valer su cuota de control, pero desde lo institucional todavía se ve un verdadero repliegue del gobierno nacional, que con la excusa de la gobernabilidad considera un factor de inestabilidad cualquier disonancia con sus ideas. La oposición y el oficialismo están dando una fuerte batalla institucional, porque si bien es cierto que las elecciones presidenciales fueron ganadas por el Frente para la Victoria, es claro que la ciudadanía está queriendo hacer valer su dosis de control. El único problema a la vista es si será posible que ambas facciones puedan ver cual es su verdadero rol o si por el contrario, como diría Tocqueville reinarán las facciones y una vez más (y van...) el ciudadano verá burlado su destino de vigilancia institucional.

Bibliografía

Accountability y corrupción: obstáculos y amenazas para la consolidación. Estevez, A. Labaqui, I. Departamento de Investigación Institucional, Instituto para la Integración del Saber. UCA 2003

Evaluando el desempeño democrático de las instituciones políticas argentinas Juan Manuel Abal Medina (compilador) Prologo de Guillermo O'Donnell Prometeo 2007

Democracia y ciudadanía en América Latina: dos procesos, dos conceptos en permanente evolución Blas Zubiria Mutis Clio America, Julio-Diciembre 2009 Año 3, N° 6, pp. 139-151

Sistemas Políticos Comparados. Francia. Alemania, Gran Bretaña, Italia y Estados Unidos. Gianfranco Pasquino Prometeo 2004

Comparando Democracias: crítica y agenda tentativa para la investigación. Gian Franco Pasquino en Reflexiones sobre la Teoría Política del siglo XX Pinto- Corbetta (comp) (2005)

La Muerte de la Ciencia Política, Cesar Cansino, Sudamericana, 2008.

Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados. Giovanni Sartori. FCE. Mexico. 1996

Accountability horizontal, Guillermo O'Donnell
<http://www.insumisos.com/lecturasinsumisas/accountability%20democratico.pdf>

Sitios de Internet

<http://apelandoaljuicio.blogspot.com/2005/04/una-teora-de-agencia-para-la-politica.html>
http://www.bcn.cl/carpeta_temas_profundidad/rendicion-de-cuentas-accountability/