

**RENDICION DE CUENTAS, PARTICIPACION CIUDADANA Y AGENCIAS DE
CONTROL EN AMERICA LATINA***

ENRIQUE PERUZZOTTI

Departamento de Ciencia Política y Estudios Internacionales

Universidad Torcuato Di Tella

peruzzot@utdt.edu

* Ponencia preparada para la XVII Asamblea General Ordinaria OLACEFS, 1 al 6 de octubre de 2007, Santo Domingo, República Dominicana.

En las últimas décadas, la noción de rendición de cuentas se ha instalado como un aspecto central del buen gobierno. El concepto, se argumenta, expresa uno de los valores centrales de la democracia: que el gobierno debe someterse a una multiplicidad de controles a fin de asegurar el manejo responsable de los asuntos públicos. En los últimos años, diversos actores han demandado mayor transparencia y mejores controles sobre la actividad gubernamentales, desde la sociedad civil al periodismo, de la oposición a los organismos internacionales. En este sentido, los gobiernos se han visto obligados a aceptar e incorporar dichas demandas a través de la actualización de los mecanismos de control tradicionales y de la creación de nuevas agencias e instrumentos de supervisión.

A pesar de la preeminencia alcanzada por el concepto de rendición de cuentas así como del substancial debate que el mismo ha generado, no existe un consenso unívoco acerca de la naturaleza de la idea de rendición de cuentas, de su alcance y contribución al gobierno representativo o sobre los distintos tipos de mecanismos de rendición de cuentas que comúnmente se encuentran en todo régimen democrático. En el caso particular de América Latina, a la falta de consenso existente se le agrega además la relativa novedad del concepto en una región en donde el control democrático ha estado mayormente ausente, ya sea por la inestabilidad institucional que aquejó a muchos de los países del continente así como por la presencia de una tradición democrática relativamente hostil a la idea de rendición de cuentas. Es en años recientes que el término se ha popularizado, constituyéndose en una de las principales preocupaciones ciudadanas. El fortalecimiento de las instituciones y mecanismos de rendición de cuentas se presenta como uno de los mayores desafíos de la etapa de mejoramiento de la calidad institucional de las nuevas democracias.

1. MARCO CONCEPTUAL DE LA RENDICION DE CUENTAS

¿Qué se entiende por rendición de cuentas?

El concepto de rendición de cuentas está íntimamente relacionado con la idea de gobierno representativo, y más en particular, con el proceso de delegación de poder que toda representación supone. Refiere a una forma especial de vínculo que el poder político establece con la ciudadanía en la llamada democracia representativa a partir de la delegación periódica de poder que los votantes realizan en cada acto electoral. En contraste con los gobiernos autoritarios o de formas no representativas de democracia, el gobierno representativo combina un marco institucional de autorización del poder con uno orientado a asegurar la responsabilidad y receptividad (*responsiveness*) de los agentes autorizados.

En tanto que la democracia representativa implica la existencia de una distancia entre representantes políticos y ciudadanos –dado que el pueblo no ejerce directamente el poder sino a través de políticos y burócratas profesionales-- supone el establecimiento de mecanismos institucionales que aseguren que dicha separación no resulte en gobiernos irresponsables o totalmente despreocupados de las demandas ciudadanas. Las instituciones especializadas en rendición de cuentas cumplen por lo tanto un papel central: 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 distancia que inevitablemente se establece entre representantes y representados sin necesariamente eliminar dicha distancia¹. Es en este espacio donde se desenvuelve la política de rendición de cuentas: permitir cierta distancia de las instituciones representativas 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

¹ Hanna Fenichel Pitkin, *El Concepto de Representación*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1985

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 rendición de cuentas refiere a la posibilidad de obligar a los funcionarios públicos a que informen sobre y justifiquen acerca de sus decisiones por un lado, y de que puedan, por el otro lado, ser eventualmente sancionados por sus acciones. La rendición de cuentas es una relación caracterizada por tres aspectos: 1) en primer lugar, 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) en segundo lugar, toda rendición de cuentas supone una *interacción* o un intercambio bidireccional (la demanda de respuestas, una respuesta, y eventualmente la rectificación), 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 sanciones².

La noción de rendición de cuentas encierra una dimensión legal y una política. La *dimensión legal* del concepto hace referencia a aquellos mecanismos institucionales diseñados para asegurar que las acciones de los funcionarios públicos estén enmarcadas legal y constitucionalmente. La separación de poderes, el establecimiento de un sistema de pesos y contrapesos al interior del estado, el reconocimiento de garantías y derechos fundamentales son algunos de los mecanismos clásicos orientados a limitar la arbitrariedad del poder del estado. El marco legal-constitucional divide al estado en una serie de jurisdicciones legales rigurosamente circunscriptas. Los derechos fundamentales, por otra parte, actúan como mecanismos de delimitación entre sociedad civil y estado y de protección de la autonomía de la sociedad civil. Ambas estructuras legales requieren de agencias de rendición de cuentas que supervisen su efectivo cumplimiento y que

² Richard Mulgan, *Holding Power to Account. Accountability in Modern Democracies*, London, Palgrave, 2003

intervengan en aquellos casos en que exista violación del debido proceso o de la legalidad. Las agencias de control de la legalidad se ocupan precisamente del problema de cumplimiento de las normas legales y de los procedimientos administrativos. Para que la dimensión legal de la rendición de cuentas se efectivice es necesario que existan agencias estatales con capacidad efectiva de fiscalización y de sanción. Estas agencias pueden ser oficinas funcionalmente especializadas en el ejercicio de la rendición de cuentas (Contralorías, Auditorías, Tribunales Administrativos, Defensorías, etc.) o instituciones cuya actividad principal no es la rendición de cuentas, puesto que cumplen una variedad de funciones, pero que sin embargo intervienen en el mantenimiento de los procedimientos constitucionales y garantías legales (Congreso y Poder Judicial).

La *dimensión política* del concepto refiere, en cambio, a la capacidad de la ciudadanía para hacer que las políticas gubernamentales reflejen sus preferencias. Un gobierno rinde cuentas si los ciudadanos poseen mecanismos efectivos de hacer escuchar sus demandas y de sancionar a aquellas administraciones que hacen oído sordo a sus reclamos políticos. Usualmente se asume que las elecciones son la institución por excelencia para este tipo de control. Ellas proveen un mecanismo de señalamiento de las preferencias del electorado que regularmente permite responsabilizar a los gobiernos por sus actos, obligando a irse a aquellos que se considera no actuaron en defensa de los intereses de los votantes o reeligiendo a aquellos que sí lo hicieron³. Sin embargo, el gobierno representativo requiere también el cultivo de otras formas de vínculo entre ciudadanos y política: es aquí donde entra en escena el concepto de sociedad civil, pues la misma aparece como una arena en donde surgen una multiplicidad de acciones independientes destinadas a influenciar o controlar el gobierno a lo largo del período representativo.

Sin desmerecer la importancia del mecanismo electoral en el funcionamiento del gobierno democrático, varios autores han señalado que las elecciones son un mecanismo muy rudimentario de señalamiento, pues el voto hacia un gobierno no indica específicamente cuáles de las innumerables decisiones que ha tomado una administración

³ Bernard Manin, *Los Principios del Gobierno Representativo*, Madrid, Alianza Editorial, 1998

a lo largo de su período esta premiando y cuáles castigando⁴. La sociedad civil, en cambio, permite desarrollar entre elecciones una variedad de iniciativas que establecen formas de señalamiento específicas sobre diversos aspectos del quehacer gubernamental. A través del desarrollo de campañas destinadas a llamar la atención de la opinión pública y de los gobiernos, organizaciones de la sociedad civil pueden generar apoyo de causas que hasta el momento habían sido ignoradas por la sociedad política. En este sentido podemos concebir a la sociedad civil como una caja de resonancia de demandas y discursos que sirven como sensores que permiten al sistema político auscultar el estado de ánimo y las preocupaciones presentes de sus representados. De esta forma, la sociedad civil provee una arena de señalamiento de demandas complementaria a que establecen las elecciones⁵.

¿Qué funciones cumple la rendición de cuentas?

1. Generalización de confianza social en la democracia. La democracia representativa supone una serie de mecanismos y herramientas de control de la gestión pública que le proveen al ciudadano un reaseguro institucional contra eventuales acciones inescrupulosas o poco responsables por parte de funcionarios públicos. Agencias de control estatal como las cortes, las auditorías, las controlarías, las defensorías, las fiscalías, etc. aseguran al ciudadano que en caso de que la confianza que los mismos han depositado en sus representantes se vea traicionada por parte de funcionarios corruptos o inescrupulosos, se activarán procedimientos orientados a investigar y sancionar a los responsables. La presencia de mecanismos de rendición de cuentas sólidos y efectivos es crucial para generalizar confianza social en la democracia.

⁴ Para una evaluación reciente (y relativamente escéptica) del papel de las elecciones como mecanismo de rendición de cuentas ver Adam Przeworski, Susan C. Stokes, and Bernard Manin, (Eds.), *Democracy, Accountability and Representation*, Cambridge, Cambridge University Press, en especial introducción y capítulo I.

⁵ Para una discusión mas amplia de la importancia de complementar los mecanismos ciudadanos con espacios de participación ciudadana, ver Enrique Peruzzotti, “Aportes del Control Social en la Modernización del Estado,” en *Procesos de Control Estratégico*, Bogotá, 2007

La democracia representativa descansa pues en una delicada combinación de confianza y desconfianza: es necesario lograr un equilibrio entre cierto umbral de desconfianza y confianza pues tanto un exceso ya sea de confianza o de desconfianza ciudadana en las instituciones representativas pueden ser perjudiciales para la democracia. Ciertas formas de democracia, por ejemplo el populismo, se basan en un exceso de confianza de ciertos sectores de la población en las cualidades personales de un líder. De manera similar, la presente discusión acerca del carácter delegativo o hiper-presidencialista de algunos de los regimenes del continente pareciera también subrayar un exceso de confianza de los electores en las capacidades de la figura presidencial en detrimento de otras instancias institucionales que inevitablemente afecta el buen gobierno⁶. Por otro lado, la democracia se debilita si se propaga en la ciudadanía un generalizado escepticismo hacia la clase política, como ha sucedido hace unos años en Argentina⁷. La democracia requiere de la generalización de un mínimo de confianza ciudadana en sus instituciones y agentes. ¿Cómo se establece dicha confianza? Varios autores han señalado a los mecanismos de rendición de cuentas como una pieza central para propagar confianza ciudadana en las instituciones.

Las agencias de control representan, como lo ha señalado Guillermo O'Donnell, la "institucionalización de la desconfianza," es decir, el establecimiento de reaseguros institucionales que actúan en el eventual caso de que la confianza que el ciudadano ha depositado en cierto funcionario o político se vea traicionada. De esta manera, la democracia representativa permite la generalización de la confianza de los ciudadanos en sus funcionarios e instituciones pues los mismos saben que incluso en el caso de que sus elecciones no hayan sido acertadas, el sistema le provee sus propios seguros institucionales contra eventuales acciones inescrupulosas por parte de agencias o funcionarios públicos. En ausencia de efectivas herramientas de control que permitan

⁶ Guillermo O'Donnell es quizá el autor que mas ha enfatizado este rasgo problemático de algunos regimenes democráticos de la región. Ver, Guillermo O'Donnell, "Delegative Democracy," en *Journal of Democracy*, volumen 5, número 1, 1994.

⁷ Enrique Peruzzotti, "Demanding Accountable Government: Citizens, Politicians and the Perils of Representative Democracy in Latin America," en Steve Levitsky y Victoria Murillo (editores), *Argentine Democracy: The Politics of Institutional Weakness*, University Park, Pennsylvania State University Press, 2005.

encuadrar las acciones de gobierno dentro de las normas del debido proceso, la eficiencia y la legitimidad del estado se debilitan. El estado es percibido por la población como una institución colonizada por intereses particulares que capturan determinados sectores del mismo, distorsionando su lógica institucional así como la orientación de las políticas públicas. Los déficit de control se traducen inevitablemente en una gestión estatal deficiente que alimenta el desencanto ciudadano con el desempeño de la democracia.

2. Institucionalización de Mecanismos de Señalamiento. Tanto los mecanismos de rendición de cuentas políticos y legales actúan como una red de señalamiento que permite corregir y mejorar políticas públicas y prácticas institucionales, ya sea desplazando o sancionando a funcionarios que incurren en comportamientos reñidos con la legalidad o estableciendo canales de comunicación que permiten a los centros de toma de decisión tener una mas adecuada comprensión de las demandas y necesidades de la población. La existencia de canales de rendición de cuenta aceptados actúa como mecanismos inmediatos de señalamiento que permiten a un gobierno corregir comportamientos o políticas sin tener que esperar al veredicto electoral. No debe simplemente reducirse la función de la rendición de cuentas a una mera fiscalización formal sino que debe verse como una manera de institucionalizar procesos de toma de decisiones más transparentes y reflexivos que invariablemente se traducen en políticas y decisiones públicas de mayor calidad.

2. LAS ENTIDADES DE FISCALIZACION SUPERIOR (EFS) Y LA RENDICION DE CUENTAS

Las Entidades de Fiscalización Superior (EFS) son engranajes cruciales del sistema de controles clásicos intra-estatales. El objetivo de dicho sistema es el fiscalizar que las acciones de gobierno se ajustan a los procedimientos prescriptos. Guillermo O'Donnell, empleando una metáfora espacial ha denominado a la red estatal de agencias de control como mecanismos de rendición de cuentas horizontales⁸. Las agencias horizontales, argumenta O'Donnell, son aquellas que tienen como objetivo prevenir, corregir, o sancionar actos de ilegalidad por parte de otras agencias del estado. Dentro de las instituciones de control horizontal, el autor distingue entre instituciones horizontales de *balance* y *asignadas*. Las primeras, O'Donnell argumenta, están integradas por los tres poderes del estado y se encargan de preservar la limitación de jurisdicciones entre ellos, de manera de asegurar un relativo equilibrio entre los poderes ejecutivo, legislativo y judicial. El segundo tipo de agencia horizontal, continúa O'Donnell, son las asignadas y tienen como función el supervisar, prevenir, desalentar o sancionar acciones reñidas con la legalidad o el debido proceso por parte de funcionarios públicos.

Las agencias asignadas surgen como un complemento al sistema de pesos y contrapesos, a fin de cubrir ciertas deficiencias del sistema de balance. Una primera limitación de las agencias de balance, sostiene O'Donnell, es que son intermitentes y reactivas, es decir, intervienen *ex post facto*, frente a transgresiones ya producidas⁹. Una segunda limitación de las agencias de balance es que los conflictos entre poderes suelen ser dramáticos y políticamente costosos¹⁰. Las agencias *asignadas* se distinguen, según este autor, de las de *balance* en dos aspectos: en primer lugar, en que ejercen su tarea de control *de manera continúa y proactiva* pues esa es su función principal. Estas agencias están

⁸ Guillermo O'Donnell, "Horizontal Accountability: The Legal Institutionalization of Mistrust," en Scott Mainwaring y Christopher Welna (Eds.), *Democratic Accountability in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press, 2003, capítulo 2.

⁹ Guillermo O'Donnell, "Acerca de varias accountabilities y sus interrelaciones," en Enrique Peruzzotti y Catalina Smulovitz (Eds.), *Controlando la Política. Ciudadanos y Medios en las Nuevas Democracias*, Buenos Aires, Editorial Temas, 2002, capítulo 4, p. 92

¹⁰ *Ibid.*, p. 92

fundamentalmente orientadas a 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 vigentes. En este aspecto, cumplen un papel central de verificación a fin de determinar el cumplimiento por parte de agentes públicos de los procedimientos y normas que regulan su actividad. A diferencia de las agencias de balance, los organismos *asignados* han sido especialmente diseñados para cumplir su misión de contralor, es decir, están funcionalmente especializados en tareas de fiscalización y por lo tanto su éxito se medirá en relación a su capacidad de desalentar o no acciones ilegales por parte de funcionarios públicos.

En segundo lugar, el *accionar de las agencias asignadas se basa en criterios profesionales* y no políticos, donde la profesionalización y las capacidades técnicas de sus miembros juegan 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 políticos¹¹. Es por esto que el imperativo de profesionalización y de actualización técnica está siempre presente en este tipo de instituciones. La creación de la OLACEFS es testimonio de ello. 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. Por otro lado, la capacitación y actualización técnica representa un imperativo para las mismas.

Estas agencias, sin embargo, son parte de una red más amplia de rendición de cuentas y por lo tanto, dependen no solamente de sí mismas sino también del funcionamiento coordinado y convergente de toda una red de instituciones.¹² La rendición de cuentas no puede ser analizada en términos de agencias aisladas sino que su efectividad depende de

¹¹ Ibid, p. 92

¹² Guillermo O'Donnell, Acerca de varias accountabilities y sus interrelaciones, en Enrique Peruzzotti y Catalina Smulovitz (Eds.), *Controlando la Política. Ciudadanos y Medios en las Nuevas Democracias*, Buenos Aires, Editorial Temas, 2002, capítulo 4, p.89.

una compleja red de instituciones que debería, en principio, operar de manera convergente y coordinada. El diseño institucional asume que los distintos tipos de agencia de control horizontal funcionan complementariamente. 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 a la hora de evaluar el buen funcionamiento del sistema de control intraestatal u horizontal.

En síntesis, una evaluación adecuada acerca del funcionamiento presente de las EFS 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 última sección de esta ponencia. Antes de analizar las posibles articulaciones entre mecanismos y participación ciudadana y EFS, analizaremos cómo se inserta la contraloría social en la actual agenda de rendición de cuentas

3. AMPLIANDO LA AGENDA DE RENDICION DE CUENTAS: SOCIEDAD CIVIL Y CONTROL GUBERNAMENTAL

Si bien la atención inicial en los debates sobre rendición de cuentas estaba centrada exclusivamente en la operación de mecanismos horizontales, en años recientes se ha ido ampliado la discusión para incluir otras formas de control *vertical*. ¿A que refiere el término de rendición de cuentas vertical? ¿Qué es lo que lo distingue de los mecanismos horizontales? Las *formas de rendición de cuentas vertical* suponen la actividad de un actor externo al estado; es decir, enfatizan la importancia de desarrollar el sistema de controles más allá de los clásicos mecanismos intra-estatales. Por lo general, la literatura distingue un control externo clásico y paradigmático: las elecciones. Gran parte de la teoría democrática esta predicada en la importancia del mecanismo electoral como principal forma de control de los representantes por parte de los representados. Existe, sin embargo, bastante desacuerdo acerca de la efectividad de las mismas como herramientas control ciudadano. En años recientes se han desarrollado una serie de argumentos tendientes a señalar las distintas limitaciones que hacen que las elecciones sean inadecuadas como mecanismo de rendición de cuentas. Paralelamente, han surgido en varios países de la región espacios no electorales de comunicación entre ciudadanos y sistema político. Presupuestos participativos, audiencias públicas, consejos sociales, son algunas de las novedades que se han aparecido en el horizonte político de muchas de las nuevas democracias latinoamericanas con el objetivo de mejorar la receptividad del sistema político a las demandas y preocupaciones ciudadanas. Si bien las elecciones o los nuevos espacios de interacción entre representantes y representados pueden ser útiles para mejorar la *dimensión política* de la rendición de cuentas, no nos dicen mucho acerca de la potencial participación de la sociedad civil en el perfeccionamiento de la *dimensión legal* del control gubernamental.

¿De que manera puede la sociedad civil contribuir al buen funcionamiento de las instituciones democrático-representativas? ¿Qué aporte puede hacer la sociedad civil a la

agenda de mejoramiento de los mecanismos políticos y legales de rendición de cuentas? La sociedad civil puede mejorar la relación entre representantes y representados a través del mejoramiento de los mecanismos de rendición de cuentas en sus dos dimensiones, legal y política. En primer lugar, la sociedad civil instala nuevas voces y preocupaciones en la agenda pública, estableciendo temas y demandas que están mayormente ausentes de la agenda del sistema político. Asimismo, la sociedad civil puede expresar una visión crítica de las políticas públicas y de la legislación existente y proponer políticas alternativas. En segundo lugar la sociedad civil puede constituirse como un actor informal 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 puede aparecer como un importante complemento de los mecanismos formales de control del poder político.

El primer tipo de actividades e iniciativas giran alrededor de la *dimensión política* de la rendición de cuentas. La dimensión política de la rendición de cuentas refiere a la capacidad que tiene la ciudadanía a hacer que las políticas públicas reflejen las demandas y preferencias de la sociedad. Las elecciones muchas veces aparecen como la institución central para llevar adelante dicho tipo de control. Ellas proveen un mecanismo de señalamiento de las preferencias del electorado que regularmente permite responsabilizar a los gobiernos por sus actos, obligando a irse a aquellos que se considera no actuaron en defensa de los intereses de los votantes o reeligiendo a aquellos que sí lo hicieron. Sin desmerecer la importancia del mecanismo electoral en el funcionamiento del gobierno democrático, varios autores han señalado que las elecciones son un mecanismo muy rudimentario de señalamiento pues el voto hacia un gobierno no indica específicamente cuáles de las innumerables decisiones que ha tomado una administración a lo largo de su período esta premiando y cuáles castigando.

La sociedad civil, en cambio, permite desarrollar entre elecciones una variedad de iniciativas que establecen formas de señalamiento específicas sobre diversos aspectos del quehacer gubernamental. A través del desarrollo de campañas destinadas a llamar la

atención de la opinión pública y de los gobiernos, organizaciones de la sociedad civil pueden generar apoyo de causas que hasta el momento habían sido ignoradas por la sociedad política. En este sentido podemos concebir a la sociedad civil como una caja de resonancia de demandas y discursos que sirven como sensores que permiten al sistema político auscultar el estado de ánimo y las preocupaciones presentes de sus representados. De esta forma, la sociedad civil provee una arena de señalamiento de demandas complementaria a que establecen las elecciones. Por otra parte, se han desarrollado en varios países de la región espacios de encuentro entre estado y sociedad civil que permiten mejorar la comunicación entre ciudadanos y sistema político y por ende mejorar la calidad de las políticas públicas. Los presupuestos participativos, los consejos sociales, las audiencias públicas, etc. son algunas de los espacios de participación institucionalizada que se han introducido en distintos niveles de gobierno.

El segundo tipo de actividades apunta a mejorar la *dimensión legal* del concepto de rendición de cuentas. 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*¹³. ¿A que refiere la noción de *accountability social*? 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*. El término engloba a un conjunto de iniciativas ciudadanas que buscan denunciar déficit de desempeño, perfeccionar o activar a aquellas agencias horizontales que supervisan la legalidad y o constitucionalidad de los actos de gobierno.

¹³ Enrique Peruzzotti y Catalina Smulovitz (Eds.), *Controlando la Política. Ciudadanos y Medios en las Nuevas Democracias Latinoamericanas*, Buenos Aires, Editorial Temas, 2002; Enrique Peruzzotti y Catalina Smulovitz (Eds.), *Enforcing the Rule of Law. Social Accountability in the New Latin American Democracies*, Pittsburgh, Pittsburgh University Press, 2006.

La demanda de rendición de cuentas por parte de importantes sectores ciudadanos es una de las saludables novedades que trajo aparejado el último proceso de democratización regional. Dichas iniciativas van desde protestas puntuales en demanda de justicia para casos concretos donde se sospecha las autoridades judiciales están siendo presionadas por las autoridades políticas a fin de evitar un proceso que pueda poner en el tapete responsabilidad estatal en la comisión de actos ilegales hasta el establecimiento de organizaciones ciudadanas altamente profesionalizadas y especializadas que desarrollan programas y campañas concretas en pos del mejoramiento de determinado aspecto de la gestión estatal. Esta nueva forma de política que surge en el espacio de la sociedad civil engloba una amplia variedad de formas de acción colectiva y de activismo cívico que a pesar de su heterogeneidad comparten una común preocupación por mejorar el 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 que se establece como un actor más de un sistema de rendición de cuentas ampliado.

4. ¿COMO PUEDEN LAS EFS ARTICULARSE CON LAS NUEVAS FORMAS DE PARTICIPACION CIUDADANA?

Como señaláramos en la sección anterior ha surgido una saludable preocupación ciudadana por la calidad y el desempeño de los mecanismos de control estatal. Dicha preocupación se ha traducido en una serie de campañas, denuncias, e iniciativas dirigidas a llamar la atención sobre diversos aspectos del quehacer de los organismos de control horizontales. Dada la extrema diversidad de los temas que movilizan a la sociedad civil y a la heterogeneidad de los actores sociales movilizados, las iniciativas de *accountability social* no están centradas en un solo tipo de agencia horizontal sino que abarcan tanto a las agencias de balance como a las asignadas. Obviamente, el poder judicial y el

legislativo concentran una gran cantidad de reclamos. Existen una multiplicidad de organizaciones que desarrollan programas de monitoreo del actuar legislativo y judicial. En años recientes, por ejemplo, organizaciones ciudadanas han establecido numerosas iniciativas orientadas a supervisar el desempeño del poder legislativo en diversos niveles. Es una práctica extendida el generar fuentes informativas autónomas y cívicas acerca de las actividades y efectividad tanto del congreso como de la justcias. Varias ONG realizan por ejemplo un seguimiento del modo de votación de legisladores en determinados temas. También existen programas de monitoreo de la evolución del patrimonio personal de magistrados o legisladores así como se desarrollan auditorías sociales autónomas acerca del estado del sistema judicial en determinado país.

Las agencias de balance no solamente se presentan como un objeto de supervisión sino que en muchos 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.¹⁴ 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 negados¹⁵. En ciertos casos, como ser en Argentina, Brasil o Colombia, la movilización legal de la ciudadanía alcanza cifras sustanciales. Luego de la incorporación a la constitución de 1991 del derecho de amparo, la sociedad civil colombiana hizo un masivo

¹⁴ Ver el análisis del uso de las comisiones parlamentarias de investigación que ha hecho la sociedad civil brasileña en Ana Tereza Lemos-Nelson y Jorge Zaverrucha, *Multiple Activation as a Strategy of Citizen Accountability and the Role of the Investigating Legislative Commissions*, en Enrique Peruzzotti y Catalina Smulovitz (Eds.), *Enforcing the Rule of Law. Social Accountability in the New Latin American Democracies*, Pittsburgh, Pittsburgh University Press, 2006, capítulo 4.

¹⁵ Sobre el fenómeno de la creciente judicialización de los reclamos sociales en la región véase, Rosangela Batista Cavalcanti y Maria Teresa Sadek, “El impacto del Ministerio Publico sobre la democracia brasilera: el redescubrimiento de la ley” en Enrique Peruzzotti y Catalina Smulovitz (eds.), *Controlando la política*, op. cit., pp.169-191; Luiz Werneck Vianna, Maria Alice Rezende de Carvalho, Manuel Cunha Melo y Marcelo Burgos; *Ajudicializacao da política e das Relacoes Sociais no Brasil*, Rio de Janeiro, Editora Revan, 1999, pp. 48-70; Sobre el uso del derecho de interés publico por parte de la sociedad civil ver Mary McClymont y Stephen Golub (eds.) *Many Roads to Justice (The Ford Foundation: 2000)*; Felipe Gonzalez y Felipe Viveros *Ciudadanía e Interés Público*, Santiago: Cuadernos de Análisis Jurídico. Facultad de Derecho Universidad Diego Portales: 1998; Felipe Gonzalez Morales *Las Acciones de Interés Público*, Santiago: Cuadernos de Análisis Jurídico. Facultad de Derecho Universidad Diego Portales, 1997.

uso de dicho instrumento. Se calcula que el número de amparos elevados al poder judicial en los primeros cinco años superaba los 200,000. Las restricciones impuestas a las cuentas bancarias por el denominado corralito financiero bajo el gobierno de De La Rúa también generaron una explosión de amparos por parte de los ahorristas damnificados, llegando a sumarse a fines de 2002 más de 140,000 amparos.

Las *agencias horizontales asignadas*, si bien han recibido menor atención que el legislativo y el ejecutivo, también han sido fruto de interés de la sociedad civil. Algunas de ellas se han posicionado como importantes receptores de demandas o quejas, como es el caso de las defensorías en varias de las democracias de la región. En los otros casos, las agencias son objeto de escrutinio de sectores muy específicos y profesionalizados de la red asociativa de las sociedades civiles de la región.

La aparición de una política de *accountability social* introduce un nuevo actor y una novedosa forma de rendición que abre nuevas posibilidades de interacción y colaboración entre la ciudadanía y las EFS. En este sentido, se abre un fructífero campo de investigación y de trabajo tendiente a desarrollar formas productivas de articulación entre las agencias asignadas horizontales y las iniciativas de *accountability social*. ¿De que manera puede contribuir el control social a dicha agenda de mejoramiento institucional de los sistemas horizontales de control? ¿Qué es lo que puede aportar el control social a los actuales esfuerzos de renovación y fortalecimiento de los sistemas de control estatales? ¿De forma puede dicha interacción fortalecer el desempeño y la legitimidad de las EFS? La participación ciudadana en ciertas instancias, argumentaremos, puede redundar en beneficio de las EFS, mejorando tanto su credibilidad frente a la ciudadanía así como su desempeño y eficacia. Tres son las áreas en la interacción entre organizaciones ciudadanas y EFS puede contribuir positivamente al mejoramiento de la rendición de cuentas en la región:

- 1) En primer lugar, las EFS pueden proveer un insumo que es fuertemente reclamado por la ciudadanía: información sobre su tarea de fiscalización de los

agentes estatales. 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. En este sentido, el desarrollo de mecanismos que le permitan a las EFS presentar de manera clara y accesible la información que éstas últimas generan representaría un importante insumo para la agenda de *accountability social*. La incorporación del Internet y de nuevas tecnologías permitirían facilitar sensiblemente el acceso a la información y mejorar el conocimiento ciudadano de las tareas que cumplen las EFS. De esta manera se contribuiría a superar uno de los mayores obstáculos que confronta la controlaría social en América Latina: la opacidad de muchas oficinas públicas y las numerosas dificultades que se le presentan tanto a organizaciones, ciudadanos y periodistas para acceder a datos oficiales. 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 estatales¹⁶, persisten aún fuertes resistencias institucionales hacia una cultura de mayor transparencia gubernamental. Es imprescindible hacer pública la información sobre licitaciones, contrataciones y ejecución de presupuestos públicos, una demanda que esta 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 civil¹⁷.

¹⁶ 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 un organismo independiente orientado a supervisar el cumplimiento de la nueva normativa. Ver, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, *Transparencia, Acceso a la Información y Datos Personales. Marco Normativo*, México, IFAI, 2006.

¹⁷ Es importante destacar, sin embargo, que los avances en el derecho ciudadano a la información y cualquier medida de mejoramiento de la transparencia del accionar estatal representa sólo un prerequisite para el control. El acceso a información confiable y en un tiempo razonable es una precondition fundamental para poder ejercer el control social sobre el gobierno pero no debe confundirse con la actividad de control en sí. Es necesario diferenciar por tanto, el concepto de transparencia gubernamental del concepto de control social. En este sentido, los actuales esfuerzos que realizan algunas agencias de

- 2) Decíamos anteriormente que un rasgo que diferenciaba a las agencias horizontales designadas de las de balance era el énfasis en su independencia así como su profesionalismo. Una latente amenaza al buen funcionamiento de las mismas es la intervención del poder político a fin socavar la autonomía 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. El gobierno de Néstor Kirchner, por ejemplo, ha designado como titular de la SIGEN a la esposa del ministro de planificación a pesar de los reclamos que semejante designación generó en la oposición y en la sociedad civil. Un paso fundamental para el fortalecimiento institucional de las EFS es la de generar 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 estas agencias y su organización basada en criterios puramente meritocráticos, a través del diseño e implementación de procesos de designación más públicos y que permitan, a través del establecimiento de audiencias públicas, elevar objeciones sobre ciertas designaciones y discutir abiertamente los antecedentes de los candidatos ternados.

- 3) Finalmente, las organizaciones de la sociedad civil pueden complementar la tarea de fiscalización que desarrollan las EFS, realizando auditorías externas que permitirían extender el control hacia áreas o aspectos de la gestión que dada la por su propia naturaleza, las EFS no pueden efectuar. En primer lugar, 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. En este sentido, la incorporación de veedurías cívicas permitirían

gobierno para facilitar un mejor conocimiento de la población de su labor a través de la creación de portales de internet y otras formas de e-government representan un saludable paso hacia el establecimiento de condiciones favorables para una efectiva fiscalización cívica de los actos de funcionarios y oficinas públicas.

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 provista no sea la misma. Sólo una verificación in situ permitiría detectar sistemas de corrupción que quedan fuera del radar del sistema formal de controles. La posibilidad de establecer veedurías ciudadanas para la supervisión de una licitación permitiría un control de ejecución del contrato más refinado y completo de manera de establecer fehacientemente cómo se está ejecutando los gastos aprobados.

5. CONCLUSIONES: HACIA UNA AGENDA DE PERFECCIONAMIENTO INSTITUCIONAL

Tanto la sociedad civil como las EFS pueden beneficiarse mutuamente si logran establecer mecanismos que permitan incorporar la participación ciudadana de manera de complementar el accionar de las EFS con ciertas formas de supervisión cívica. Si bien consideramos que la incorporación de mecanismos de participación ciudadana a las tareas de control que realizan las EFS redundaría en un mejoramiento de su credibilidad, legitimidad y eficiencia, es importante sin embargo ser cauto en la manera en que estos mecanismos se incorporan. En este sentido, quisiera formular dos precauciones:

a) en primer lugar, cualquier agenda de reforma o innovación institucional debe ser sensible a las necesidades y al contexto nacional en el que operan las EFS. Cualquier iniciativa de reforma debería evitar proponer la exportación de recetas únicas, sino que debería basarse en un diagnóstico acerca de los desafíos y problemas concretos que confrontan este tipo de agencias en cada país o localidad. De la misma manera, se hace

imprescindible tener en cuenta las características particulares y los recursos existentes de la sociedad civil a la que se pretenda movilizar en tareas de contraloría social;

b) en segundo lugar, la agenda de reformas debe de buscar el fortalecimiento y la consolidación institucional de las EFS. Es preferible una agenda de reformas gradual y sostenible en función de la propia institucionalidad de cada lugar a un programa ambicioso de cambios que, no obstante sus buenas intenciones, puede desestabilizar la institucionalidad ya existente. En este aspecto, un programa de reformas que permita ir incorporando en la cultura institucional ciertos elementos de innovación generará un proceso de cambio institucional que no conspira contra la estabilidad y consolidación de las instituciones existentes.

* * *

La sociedad civil debe de ser vista como un importante aliado en la lucha por el perfeccionamiento de la institucionalidad de las democracias del continente. En un continente que ha estado caracterizado por el predominio de destructivas formas de politización que dificultaron en el pasado la estabilización y consolidación de regimenes democráticos y abrieron la puerta a todo tipo de experiencias autoritarias, la aparición de iniciativas que demuestran una preocupación cívica por la calidad y desempeño de las instituciones democráticas representa de por sí una significativa novedad. Resulta pues imperativo establecer alianzas y formas de colaboración entre la sociedad civil y el sistema político con el fin de dar respuesta a los reclamos cívicos de mayor transparencia y control. El éxito de dicha tarea dependerá de la capacidad que tengamos en establecer fructíferas alianzas que nos permitan avanzar en la compleja, sinuosa y siempre continua tarea de afianzamiento y perfeccionamiento de las instituciones de la democracia representativa en la región.