

# ACCOUNTABILITY Y GESTIÓN PÚBLICA EL PAPEL DEL CONTROL Y LA RENDICIÓN DE CUENTAS EN LA GESTIÓN DE LO PÚBLICO<sup>1</sup>

ACCOUNTABILITY AND PUBLIC MANAGEMENT. THE ROLE OF CONTROL  
AND FINANCIAL ACCOUNTABILITY OF PUBLIC EXPENDITURE

ACCOUNTABILITY E GESTÃO PÚBLICA O PAPEL DO CONTROLE E A  
RENDIÇÃO DE CONTAS NA GESTÃO DO PÚBLICO

Recibido: 06/05/2013

Aprobado: 06/06/2013

## Javier Duque Daza

Politólogo. Magíster en Estudios Políticos, Pontificia Universidad Javeriana, PhD  
Ciencia Política por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO,  
México. Miembro del grupo de investigación UN Partidos Políticos, Universidad Na-  
cional de Colombia y de la Red Latinoamericana de investigadores de la Calidad  
de la Democracia. Profesor Universidad del Valle, Colombia.  
jduqued86@hotmail.com

1 El presente artículo hace parte del trabajo "Antinomias de la gestión pública", que obtuvo el primer lugar en el XXV Concurso de ensayos del Consejo Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, CLAD, 2012.

**ACCOUNTABILITY  
Y GESTIÓN PÚBLICA  
EL PAPEL DEL CONTROL  
Y LA RENDICIÓN DE CUENTAS  
EN LA GESTIÓN  
DE LO PÚBLICO**

**Palabras claves:**

Accountability  
Gestión pública  
Sociedad civil  
Poderes, Estado

**Resumen**

Este artículo analiza tres formas de gestión de acuerdo con la incorporación de la rendición de cuentas, de la *accountability*. El argumento central es que una gestión pública sin control ni rendición de cuentas reproduce una brecha entre Estado y ciudadanía y deforma el sentido de lo público que pasa de ser transparente y visible, a oscuro y oculto. Las democracias tienden a establecer cada vez más dispositivos de control y de rendición de cuentas, tanto por exigencias de la sociedad que demanda mayor transparencia, menor corrupción y más participación en el manejo de lo público-estatal, como por requerimientos institucionales de organismos internacionales que imponen formas de control para vigilar el buen uso de los recursos que comprometen con los gobiernos como empréstitos o como aportes al desarrollo en acciones de cooperación internacional. Podemos distinguir tres formas de gestión, las que no incluyen controles ni rendición de cuentas, las que adoptan solo formas interinstitucionales o administrativas y las que incorporan formas de *accountability* política, administrativa y social.

**Clasificación JEL:** B16, D73, H83

**ACCOUNTABILITY AND PUBLIC  
MANAGEMENT. THE ROLE OF  
CONTROL AND FINANCIAL  
ACCOUNTABILITY OF PUBLIC  
EXPENDITURE**

**Keywords:**

Accountability  
Governance  
Civil Society  
Authorities, State

**Abstract**

This paper discusses three forms of management in accordance with the incorporation of financial accountability. The central argument reflects on the impact created by the lack of control or accountability in the public management. The aforementioned impact evidences on the formed gap between state and citizens; and the distortion of meaning of the public from transparent and visible to dark and hidden. Democracies tend to establish more control and accountability mechanisms as society demands more transparency, less corruption and more participation in the public management. In addition to this, international institutions impose control instruments to monitor the proper use of granted resources, such as loans or equity contributions, for development actions in the framework of international cooperation. Thus, three forms of management are distinguishable: management that does not include controls or accountability, the one that adopts only the agency or administrative forms, and the one that incorporates political, administrative and social accountability forms.

## **ACCOUNTABILITY E GESTÃO PÚBLICA PAPEL DO CONTROLE E A RENDIÇÃO DE CONTAS NA GESTÃO DO PÚBLICO**

### **Palavras importantes:**

Accountability  
Gestão pública  
Sociedade civil  
Poderes, Estado

### **Resumo**

Este artigo analisa três formas de gestão de acordo com a incorporação da rendição de contas, da *accountability*. O argumento central é que uma gestão pública sem controle nem rendição de contas reproduz uma brecha entre Estado e cidadania e deforma o sentido do público que passa de ser transparente e visível, a escuro e oculto. As democracias tendem a estabelecer cada vez mais dispositivos de controle e de rendição de contas, tanto por exigências da sociedade que demanda maior transparência, menor corrupção e mais participação no manejo do público-estatal, como por requerimentos institucionais de organismos internacionais que impõem formas de controle para vigiar o bom uso dos recursos que comprometem com os governos como empréstimos ou como aportes ao desenvolvimento em ações de cooperação internacional. Podemos distinguir três formas de gestão, as que não incluem controles nem rendição de contas, as que adotam só formas interinstitucionais ou administrativas e as que incorporam formas de *accountability* política, administrativa e social.

## Introducción

En los debates acerca de la gestión pública en las dos últimas décadas uno de los asuntos centrales ha sido la invocación de la necesidad de la protección del patrimonio público a través del control, la veeduría, el seguimiento y la rendición de cuentas por parte de los gobernantes y funcionarios públicos. El argumento central es que lo público, en tanto esfera concerniente a todos, lo que es colectivo, es también –o debe ser– visible, transparente, susceptible de conocerse por todos y a lo cual pueden acceder todos (Rabotnikof, 2005).

Parecería innegable y claro que lo público debe ser transparente y conocido por todos, y que, por tanto, quienes ocupan cargos en la estructura del Estado –tanto los elegidos como los que son designados– deberían rendir cuenta de sus acciones y permitir que estas sean conocidas, evaluadas y valoradas por los ciudadanos. No obstante, no siempre es así. La relación entre rendición de cuentas y gestión pública no es unívoca ni tan clara como indicaría la propia definición de lo público. Al respecto se pueden diferenciar dos extremos: por una parte la gestión pública que se adelanta en ausencia total de controles institucionales y sociales, aislada de la sociedad y que no se somete a escrutinio, vigilancia ni control social, ni rinde cuentas de sus acciones a otras esferas del poder público y se rige por reglas en parte informales. Por otra parte, la gestión pública que se ve compelida por las autoridades a establecer mecanismos de rendición de cuentas legalmente regulados y debe someterse al control formal institucional, pero sin que exista ninguna intervención de la sociedad en este control. Una tercera posición plantea como requerimiento central de la

gestión pública dos procesos de rendición de cuentas, de *accountability*: una de índole interinstitucional, que se lleva a cabo por otras instancias y esferas de la estructura del Estado en un nivel horizontal, y otra de tipo social, ejercida a través de mecanismos institucionalizados como exigencia de las organizaciones de la sociedad civil.

El presente artículo analiza estas tres formas de entender la relación entre gestión pública y rendición de cuentas a partir del concepto de *accountability*<sup>2</sup>. El argumento central es que una gestión pública sin control ni rendición de cuentas reproduce una brecha entre Estado y ciudadanía y deforma el sentido de lo público que pasa de ser transparente y visible, a oscuro y oculto. Las democracias tienden a establecer cada vez más dispositivos de control y de rendición de cuentas, tanto por exigencias de la sociedad que demanda mayor transparencia, menor corrupción y más participación en el manejo de lo público-estatal, como por requerimientos institucionales de organismos internacionales que imponen formas de control para vigilar el buen uso de los recursos que comprometen con los gobiernos como empréstitos o como aportes al desarrollo en acciones de cooperación internacional.

El artículo consta de tres apartados. El primero presenta las características de una gestión pública refractaria a los controles y que no incluye ninguna forma de *accountability*, el segundo contrasta esta forma de gestión pública, pero asume solo mecanismos formales e interinstitucionales de *accountability*; el tercero aboga por una gestión pública que incorpore formas horizontales y verticales de *accountability* como formas de control a los funcionarios

2 Una definición básica de *accountability* permite concebirla como el medio de subsanar una brecha entre Estado, gestión pública y autoridades, respecto a la ciudadanía. Por su propia naturaleza la democracia implica la existencia de un espacio, de una brecha entre los representantes políticos y los ciudadanos que requiere de mecanismos que permitan controlar que esta separación devenga en decisiones y políticas que no corresponden con las funciones legalmente instituidas y con las preferencias del electorado. Se trata, entonces, de formas de rendición de cuentas, la posibilidad para asegurar que los funcionarios públicos rindan cuentas, que justifiquen sus actuaciones, tanto en su legalidad como en su pertinencia, que informen sobre sus decisiones y que puedan ser premiados y/o castigados por ellas (Peruzzotti y Smulovitz, 2001).

y gobernantes por parte de la sociedad y del propio Estado en sus mecanismos de regulación interna. Al final se plantean algunas conclusiones.

## La gestión pública refractaria a los controles y la aceptación de la accountability política

La gestión pública es una forma de intervención social institucionalizada. Es el conjunto de acciones adelantadas por quienes ejercen posiciones de decisión y/o dirección en algún nivel de la estructura estatal, orientada a dar respuesta a necesidades y requerimientos sociales con recursos públicos y que se articula en planes, programas y acciones nacionales y/o territoriales y/o sectoriales. Se trata de la forma como se manejan y orientan las dependencias estatales por parte de autoridades públicas y los funcionarios en conjunto con asesores y expertos.

Por definición, lo público hace alusión a lo colectivo, pero también a aquello que es transparente, que está a la luz y es del interés de todos, por lo cual debe ser conocido y ser visible (Rabotnikof, 2005). Esta es una presunción, pero en la dinámica de las decisiones políticas y en el manejo de lo público no todo es transparente, claro y sujeto a controles. Justamente una de las críticas que se suele hacer a algunas democracias se refiere a la poca transparencia, a la ausencia de rendición de cuentas. Hay una modalidad de gestión pública refractaria a los controles que implican un sentido débil de lo público, apropiado por intereses privados, carentes de visibilidad, de regulación y de veeduría ciudadana. No existen mecanismos de *accountability*, solo la posibilidad de que los ciudadanos en cada periodo electoral decidan si premian con la reelección o castigan con su voto, pero esta forma de control suele ser muy básica y de hecho los votantes no pueden inducir a los gobernantes a actuar responsablemente y existen mecanismos de cooptación, de desinformación, de manipulación (Manin, Przeworski y Stokes, 1999).

La *accountability* limitada a su dimensión política, a la refrendación o rechazo de los gobernantes mediante las elecciones, implica que es la gente la que selecciona y reelige a los buenos y sanciona y/o rechaza a los malos gobernantes. Aunque limitada, implica que los gobiernos y los gobernantes deben proveer información a la gente para que los votantes cuenten con criterios e insumos para rechazar o aprobar sus decisiones; explicar por qué siguen determinadas políticas y no otras, de esta forma clarifican sus posiciones, orientan a los ciudadanos; también deben justificar cuando cambian de rumbo en sus decisiones, para evitar malentendidos y para clarificar el porqué las promesas y programas con que fueron elegidos se modificaron y merecen la aprobación ciudadana (Avritzer, 2000). No obstante, como lo señalan Pzeworski, Manin y Stokes (2002) esto es cuestionable. La representación es problemática porque los políticos tienen sus propios objetivos, intereses y valores, y porque poseen información y emprenden acciones que los ciudadanos no pueden vigilar o que pueden controlar asumiendo un determinado coste. Aun cuando los políticos en el gobierno pretendan nada más que servir al público, para ser elegidos, es posible que previamente tengan que satisfacer intereses particulares. Y una vez elegidos, quizá prefieran seguir sus metas privadas o algunos fines públicos distintos de los del electorado. Asimismo los votantes no saben todo lo que necesitan saber ni para decidir de forma prospectiva lo que han de hacer los políticos ni para juzgar retrospectivamente si estos actuaron como debieron. Y si los electores son conscientes de su propia ignorancia, no querrán obligar a los políticos a realizar sus deseos.

Por otra parte, continúan señalando, las instituciones deben adaptarse a condiciones cambiantes y por ello ningún programa de gobierno puede especificar totalmente a priori lo que el gobierno tiene que hacer en cada momento, por cuanto surgen nuevos hechos, situaciones contingentes y problemas que deben enfrentar en el corto y mediano plazo. Los gobiernos han de tener cierta flexibilidad. Por todo lo anterior concluyen los autores (Pzeworski, Manin y Stokes), que "existen buenas razones de por qué las instituciones

democráticas no contienen mecanismos que hagan valer la observancia de los mandatos. Nosotros elegimos políticas que representan nuestros intereses o a candidatos que nos representan como personas, pero queremos que los gobiernos sean capaces de gobernar. En consecuencia, aunque preferiríamos que estos se ciñeran a sus promesas, la democracia no dispone de mecanismos institucionales que garanticen que nuestras decisiones sean respetadas” (Przeworski, Manin y Stokes, 2002:32). De tal forma, la *accountability* política solo es posible cuando: (1) Los votantes han de poder atribuir, con claridad, la responsabilidad a los gobernantes por su actuación. Su capacidad para ello se reduce cuando un gobierno se constituye por coalición; (2) Los votantes han de poder expulsar del gobierno a los partidos responsables de la mala gestión; (3) Los políticos deben estar motivados para alcanzar la reelección. Este requisito resulta problemático cuando existen restricciones a ser reelegible, omnipresentes en los sistemas presidencialistas; (4) La oposición debe controlar la actuación del gobierno e informar a los ciudadanos; (5) los votantes deben contar con varios instrumentos institucionales para recompensar o castigar a los gobiernos por los resultados que generan en distintos ámbitos. Sin embargo, las elecciones son esencialmente un burdo instrumento de control.

Por lo anterior, para que se haga efectiva la *accountability* política, que inicialmente parecía ser minimalista pero que se va haciendo más compleja, se requiere crear ciertas instituciones complementarias para hacer de las elecciones y del voto un instrumento más efectivo de *accountability* política: a) un consejo independiente para garantizar la transparencia en las contribuciones de campaña, b) crear un departamento estatal independiente de auditoría, con un auditor general; c) un instituto independiente de información estadística sobre la situación económica; y (d) un lugar privilegiado para la oposición en la supervisión de los medios públicos de comunicación (Przeworski, Manin y Stokes, 2002:45).

Esta perspectiva unidimensional de la *accountability* es, en el mejor de los casos, limitada a los aspectos de procedi-

mientos, aunque ya empieza a incluir la acción intergubernamental. Cuando la gestión pública no abre sus puertas al escrutinio ciudadano ni permite controles institucionales se prevén motivos ocultos y manejos inadecuados. La negación de la *accountability* genera sospechas y recelos. Se trata de casos de estados patrimoniales, en los cuales se da un manejo patrimonial a los asuntos públicos, existe un cuerpo administrativo en función del gobernante o de un círculo de poder que usufructua los recursos y beneficios de forma privada, los procedimientos institucionalizados pueden funcionar formalmente con ajuste a la ley, pero no se rinde cuentas ni a otros poderes ni a la sociedad, o se hace de forma precaria.

Algunos son Estados con rasgos *predatorios* que se caracterizan por la apropiación de las rentas públicas (o corrupción) por parte de los funcionarios, incentivan a los privados a dirigir sus actividades productivas a las de corrupción improductiva y no proporcionan bienes colectivos, la sociedad es la presa de un predador o gobernante en sus niveles central y/ regional que se rigen por estructuras informales de relaciones. No existen controles, o estos funcionan de forma precaria (Evans, 1996). En otras situaciones se trata de Estados modernos con estructuras administrativas funcionales pero que operan con base en redes de clientela y cuya gestión pública obedece a intereses privados y de grupos que se apropian de los espacios de decisión y de los recursos públicos. Patrimonialismo y clientelismo constituyen formas de apropiación y de manejo de lo público de forma privatizada, particularistas y que en muchos casos se asocian con fenómenos de corrupción. Por sus características constituyen formas de gestión poco transparentes, sin controles efectivos o que cooptan a quienes están a cargo de ellos y que no rinde cuentas a la sociedad.

Este tipo de gestión pública supone que la democracia, en su acepción de procedimiento de elección de los gobernantes, confiere poder a los elegidos para obrar según su parecer y que no tienen por qué rendir cuentas acerca de sus actuaciones. En la lógica del realismo político, el ganador

decide y gobierna con los suyos y según sus propios criterios, en tal sentido se considera que cualquier decisión de otras esferas del propio Estado que contravengan la voluntad popular atentan contra la legitimidad y son contramayoritarias, por ende, antidemocráticas. La separación de poderes es concebida en términos funcionales, pero en la lógica de pesos y contrapesos y de regulación mutua de poderes. El gobernante (y por extensión sus funcionarios) lo es en virtud de una decisión popular a través de las elecciones y eso es suficiente. Sus acciones deben ser valoradas por la sociedad solo por el tipo de decisiones, de políticas, de programas y sus resultados y es a través de las elecciones como la sociedad refrenda, reelige o desapruueba.

Esta visión contiene una doble demarcación y limitación. Por una parte, se contiene a los otros poderes del Estado y a las autoridades de control para que asuman sus límites respecto al gobernante, separación funcional de poderes para un mejor manejo de los asuntos públicos, pero no para ejercer regulaciones ni control al poder político por cuanto los poderes que no son elegidos popularmente no pueden limitar a los que sí lo son. Por otra parte, se limita el papel de la sociedad a una actitud de revalidación o de rechazo de sus gobernantes a través de las elecciones, cada vez que termine el respectivo periodo de gobierno. En el interregno de una y otra elección, la sociedad está desprovista de medios para ejercer acciones de vigilancia, control o seguimiento a las autoridades y funcionarios.

Esta forma de entender la gestión pública crea una brecha entre el Estado y la sociedad y genera un vacío para la opinión pública. Aunque asume que la única forma de autorización de quienes ejercen el poder proviene de la gente y en ello radica el principio de legitimidad, limita esta autorización al estrecho margen electoral y niega otros medios de participación social y ciudadana. Constituye el medio central de la democracia representativa en la herencia schumpeteriana de competencia entre elites para decidir quién o quiénes van a gobernar.

En suma: la gestión pública basada solo en la *accountability* política en el mejor de los casos es limitada, solo incluye la dimensión y el mecanismo electoral acompañado de algunas reglas y en el caso de los mencionados estados patrimoniales o estilos patrimoniales de gobernar y en las formas clientelares que establecen un direccionamiento particularista, faccional y/o de grupos a los recursos públicos, ni siquiera esta es posible dado que la reelección y la reproducción en posiciones de poder no pasan por la competencia abierta y en igualdad de condiciones entre los competidores.

## La accountability interinstitucional y el control como formalismo

En el otro extremo de la antinomia entre ausencia de controles y de *accountability*, se encuentra la modalidad de gestión pública que acepta controles, regulación y rendición de cuentas, pero estos tienen un carácter formal y están limitados a lo interinstitucional.

Se trata de formas de interacción entre las instituciones gubernamentales que están instituidas para que entre los poderes existan pesos y contrapesos y controles del manejo de los recursos. En estos casos impera la *accountability* interinstitucional como forma de regulación al interior del propio Estado o del gobierno central hacia los gobiernos territoriales a través de instancias como las contralorías o fiscalizaciones. Se trata de la *accountability* horizontal, como un sistema intraestatal en el que los intercambios se producen entre una red de agencias del propio Estado que se controlan y equilibran mutuamente, se castigan acciones u omisiones por parte de agentes o agencias del Estado y emergen cuando surgen acciones ilegales o casos de corrupción. Existen agencias de balance integradas por los tres poderes clásicos -Ejecutivo, Legislativo y Judicial- que en las constituciones se orientan a establecer equilibrios

entre poderes y atribuciones y las agencias asignadas, como las contralorías, auditorías, ombudsman y similares (O'Donnell, 2000).

Este tipo de *accountability* administrativa está ligada al desarrollo de las estructuras burocráticas de los Estados modernos, en la cual los procedimientos se hacen impersonales, imperan las jerarquías, la división funcional del trabajo, la especialización, el control central y la implementación de instancias de control y regulación. Si en la *accountability* política es la población la que establece premios y castigos a través de su voto en las elecciones, en esta son las mismas esferas del Estado las que se regulan y auto-regulan y será más eficiente en cuanto haya un mayor nivel de institucionalización, es decir, en tanto las normas sean conocidas, aplicadas y acatadas.

Esta forma de asumir el control y la rendición de cuentas presenta algunas limitaciones. Por una parte, se circunscribe a la esfera intraestatal sin incluir espacios y mecanismos sociales de participación y formas de control y de veeduría de parte de la sociedad que sigue teniendo un papel pasivo. Por otra parte, las agencias de balance a cargo del control son reactivas y por ello intermitentes y actúan cuando ocurren casos de corrupción o violación de la ley o se sospecha de ellas; la lógica de pesos y contrapesos suelen desatar pugnas y conflictos entre poderes con alto poder de desinstitucionalización y crisis que con frecuencia incluyen luchas partidistas y como quienes encabezan los poderes centran la atención en sus propias funciones, quedan por fuera de control muchas instancias y funcionarios ante la creciente complejidad de la administración pública. Mientras que las agencias asignadas tienen la ventaja de ser proactivas y permanentes en su labor de control, pueden invocar su carácter apolítico para adelantar su intervención y pueden especializarse y realizar una labor más fina y sistemática (O'Donnell, 2000). Con todo y las limitaciones que puedan presentar, constituyen un avance frente al Estado patrimonial o clientelar y a la ausencia de controles que los caracteriza, y se orientan a la modernización funcional del Estado y la

reivindicación de uno de los pilares del Estado Constitucional: la separación y autonomía de poderes.

Esta forma de *accountability* puede oscilar entre el extremo del formalismo de separación de poderes, de instituciones de control y regulación sin contenido real ni concreciones, es decir, sin institucionalización, y el extremo del bloqueo entre poderes que se regulan mutuamente y colisionan en sus funciones por estar vinculados a poderes político-partidistas. En gobiernos divididos en los cuales el poder Ejecutivo no cuenta con mayorías parlamentarias se puede generar una situación de bloqueo y parálisis legislativa, y si los cargos de control como las contralorías están también en poder de partidos de oposición pueden surgir acciones que se rigen más por criterios políticos que por procedimientos funcionales y neutros de fiscalización, vigilancia y sanciones. La *accountability* interinstitucional depende entonces de los diseños institucionales y del ajuste de las actuaciones de los funcionarios y de las autoridades a la ley, para lo cual se requiere un sistema judicial efectivo y el control normativo de todos los funcionarios.

## Dimensionando la *accountability*

Entre los dos extremos -el de una GP con ausencia de controles, inexistencia de rendición de cuentas y predominio de controles y poderes informales; y el de una GP con controles formales e institucionalizados pero solo en el nivel intraestatales-, la gestión pública socialmente orientada e incluyente-GPSOI- se constituye en una forma de gestión pública que supera el nivel formal de los controles y la *accountability* horizontal incorporando también formas verticales de rendición de cuentas, especialmente de tipo social. Se trata de una gestión pública con los tres tipos de *accountability*: vertical electoral o política, interinstitucional horizontal y horizontal social.

Adicional a la interinstitucional, la *accountability* social consiste en el control que la sociedad hace a las autoridades y



que está orientado a reducir las brechas entre gobernantes y gobernados, representantes y representados y quienes toman las decisiones y los ciudadanos objeto de estas. Una definición sumaria, a la vez que clara indica que esta constituye "la capacidad para asegurar que los funcionarios públicos rindan cuenta de sus conductas, es decir, que estén obligados a justificar y a informar sobre sus decisiones y a que eventualmente puedan ser castigados por ellas" (Schedler, 1999:14). Va más allá de los marcos legales formales en el sentido de que refiere a la obligación y a la rectitud. Guillermo O'Donnell (1997) la denominó *accountability vertical*, de controles fuera del Estado que incluyen la presencia de agentes de control social que ejercen su acción por fuera de las esferas del poder gubernamental y procede de la sociedad civil organizada y movilizadora, pero también de los medios de comunicación. Sus acciones se orientan a monitorear, seguir y evaluar el comportamiento de los funcionarios públicos y de los gobernantes y darlos a conocer y ejercer denuncia y pedir controles y sanciones a quienes correspondan.

Controlan los ciudadanos de forma individual, los partidos políticos, las organizaciones sociales, las ONG, los medios

de comunicación, las redes de asociaciones, las agencias internacionales, las agencias nacionales. En tal sentido se distingue control y rendición de cuentas "desde arriba" (el propio gobierno nacional), "desde abajo" (la sociedad civil y organizaciones sociales de todo tipo), "desde adentro" (los burócratas de las agencias de control y auditoría) y desde afuera (las agencias internacionales) (Schedler, 1999). En cuanto a lo que se controla es claro que se trata de las autoridades y de los funcionarios públicos, en la gestión pública en los diversos niveles nacional y territorial, incluidas las agencias de asesoría, los contratistas de obras públicas, las agencias intergubernamentales, también los candidatos y personalidades públicas. Cada vez se someten más personas y más esferas gubernamentales al control público. Por otra parte, no se trata solo de vigilar, sino también de castigar. Es decir, la *accountability* sin sanciones que surtan el efecto de sancionar las conductas ilegales e incorrectas y que constituyan ejemplos de no impunidad, el control y la rendición de cuentas no opera. En la tabla 1 Enrique Peruzzotti y Catalina Smulovitz (2002) sintetizan las diferentes formas de *accountability*.

**Tabla 3.** *Diferentes tipos de accountability*

<b>Accountability</b>		¿Qué se controla?		
		<b>Actores</b>	<b>Burócratas</b>	<b>Políticos</b>
<b>ACCOUNTABILITY HORIZONTAL</b>	Agencias de balance	Poder Ejecutivo	-Veto al Congreso	-Fijación de políticas -Regulación -Control administrativo -Nominación y remoción de personal
		Poder legislativo	- <i>Impeachment</i> -Comisiones Investigadoras -Veto parlamentario	-Fijación de política -Regulación -Control administrativo -Nominación y remoción de personal
		Poder Judicial	-Revisión judicial	-Revisión judicial
	Agencias asignadas	Agencias de control: -tribunal de cuentas -Ombudsman Contralorías	-Control de legalidad -Atribuciones de investigación.	-Control de legalidad -Atribuciones de investigación
<b>¿QUIÉN CONTROLA?</b> <b>ACCOUNTABILITY VERTICAL</b>	Sociales	Medios  Asociaciones cívicas y sociedad civil	-Investigación y denuncia pública -Movilización social y denuncia pública -Denuncias en agencias de control -Litigación ordinaria	-Investigación y denuncia pública -Movilización social y denuncia pública -Denuncias en agencias de control -Litigación ordinaria
	Electorales	Ciudadanos individuales	-Voto	

Fuente: Enrique Peruzzotti y Catalina Smulovitz (2002)

En una GPSOI se consideran relevantes ambas formas de *accountability*: vertical (electoral y social) y horizontal (interinstitucional). Especialmente la modalidad vertical social debe estar reglamentada y constituirse en una obligación para las autoridades, ser una exigencia de la sociedad organizada que interpela a las autoridades a informar y a dar cuenta de sus actuaciones, del manejo de los recursos, de la dirección de las inversiones, de la toma de decisiones, de la contratación, licitaciones, balances económicos y otros asuntos de interés a la sociedad. Como en las anteriores antinomias, la *accountability* social adquiere dimensiones e intensidades diferentes según sea la concepción de democracia que la fundamente, se puede considerar y concretar de forma muy

débil en democracias representativas va adquiriendo mayor concreción en democracias participativas, deliberativas y asociativas.

Las democracias representativas que no cuentan con espacios de participación ni crean mecanismos de control y regulación de los gobernantes ni interpela a los funcionarios y decisores a rendir cuentas, solo puede acudir a la *accountability* vertical electoral. Esta forma de control es importante, pero limitada. Funciona de forma retrospectiva a través del balance que el elector hace de su gobernante, de sus políticas, de sus acciones, programas, conductas y comportamientos (de sus decisiones y la de su cuerpo de

funcionarios). Opera como premio o castigo y se concreta en la reelección del gobernante o de sus partidos o de sus continuadores. Aunque no existe el mandato imperativo que obliga a los gobernantes a cumplir los deseos de sus electores, este tipo de *accountability* limita y restringe el comportamiento de los gobernantes y las características de la gestión pública de forma indirecta, se trata de un juicio popular a través de las elecciones. Jean Cohen y Andrew Arato (2000) han planteado una serie de consideraciones básicas para que este tipo de controles y rendición de cuentas sea efectiva en las democracias representativas. Por una parte, presupone una clara separación de poderes y de funciones de los gobernantes y funcionarios para que se pueda evaluar y asignar responsabilidades individuales, premios y castigos. En cuanto a la gestión pública local ello requiere clarificación respecto a las atribuciones y responsabilidades de las autoridades y gobernantes locales para que los electores en sus balances y decisiones no terminen atribuyendo responsabilidades a quienes no las tienen, o viceversa. Por otra parte, las coaliciones constituyen una dificultad para este tipo de rendición de cuentas en tanto que se diluyen las responsabilidades. Los esquemas gobierno-oposición hacen más viable la rendición de cuentas a través de las elecciones. En tercer lugar, este tipo de *accountability* presupone que se permita siempre la reelección, para que los electores puedan tener la opción de castigar o premiar a sus gobernantes y la gestión, y para que los gobernantes se esmeren en su gestión buscando mantener el apoyo electoral. Asimismo, un aspecto que propicia mejores condiciones para esta modalidad es la financiación pública de las campañas, de tal forma que los gobernantes y la gestión no estén condicionadas y/o dependan de actores privados que financian a los políticos y con los cuales los gobernantes adquieren compromisos.

Cuando se presenta la democratización de la democracia a través de mecanismos de participación se transita de una democracia representativa a una participativa la *accountability* vertical electoral se complementa con otra de

tipo vertical social. Como en el capítulo anterior, los ideales de la democracia republicana se retoman en el sentido de auto gobierno, del ciudadano activo y del deber cívico, ahora en su dimensión de regulación, control y exigencia de rendición de cuentas de parte de los gobernantes y de los funcionarios.

Para una perspectiva deliberativa el control y la rendición de cuentas se orienta especialmente al ámbito de las discusiones, al monitoreo y exigencias de rendición de cuentas. Para darle un mayor contenido se requiere que sean incluidos nuevos actores en los procesos de toma de decisiones, tanto ex-ante (en la deliberación, formación y formulación de las políticas) como ex-post (su evaluación y análisis de sus efectos), lo cual implica una concepción compleja del control (Cunill, 2002) social. Todo ello conduce a que la discrecionalidad de quienes toman las decisiones se relativiza. Aunque procedan de la voluntad popular los poderes que ejercen, estos deben ser regulados por la propia voluntad popular, la opinión pública organizada.

Producto de las presiones desde la sociedad –más que de decisiones “desde arriba”, desde el Estado- se han ido implementando formas de control social y de rendición de cuentas de las autoridades públicas a la población. Como lo señalan Enrique Peruzzotti y Catalina Smulovitz (2001) en América Latina desde la década de 1990 el escenario político ha contado con la presencia de movimientos sociales, ONG y diversas formas asociativas que hacen seguimiento, monitorean y exigen cuentas a las autoridades, no solo para que estas se ajusten a los marcos legales, sino también para que justifiquen sus decisiones y la orientación que le han dado a los recursos públicos. Estas acciones trascienden la gestión pública cerrada, hermética, poco visible y que elude la publicidad de sus actos, y también supera los formalismos institucionales que pueden convertir en letra muerta los requisitos y normas que establecen la obligatoriedad de la rendición de cuentas, pero que no tiene capacidad para hacerle seguimiento a su concreción o por juego de intereses políticos y transacciones evita hacerlos.

Dos aspectos son centrales en esta visión de la *accountability* social: la esfera pública (los procesos de comunicación institucionalizados que convocan a los actores organizados e individuales a deliberar, a argumentar, a proponer, a evaluar, a exigir la rendición de cuentas a las autoridades) y la sociedad civil (el conjunto de actores colectivos, grupos, asociaciones, movimientos, que son auto-constituidos, auto-sostenidos y autónomos en su actuación). Ambos están inmersos en un marco institucional que resulta fundamental, es decir, se deben contar con reglas claras de participación, de control, de decisión y de castigos y sanciones cuando se violen las reglas. Además de los acuerdos acerca de la GP que se generen en espacios de participación y de decisión con un papel activo de los ciudadanos, debe existir institucionalización de los procedimientos, que sean conocidos, aplicados y acatados y que sirvan de espejo para futuros casos y adquieran credibilidad por su correcto funcionamiento y no solo como acción retórica.

Existen diversos mecanismos que se han ido implementando en América Latina y que han contribuido, al menos en sus ideas, a tener una perspectiva de GP transparente y orientada a la rendición de cuentas. Estos han sido impulsados por la *Convención Interamericana Contra la Corrupción*, en el marco de la Organización de Estados Americanos (OEA), donde se obliga a establecer mecanismos para estimular

la participación de la sociedad civil y de las organizaciones no gubernamentales en los esfuerzos destinados a prevenir la corrupción. En algunos países se han implementado diversas formas de control social sobre la gestión pública como el mecanismo de la *Contraloría social*, que ejercen los ciudadanos de forma colectiva o individual sobre las actuaciones de las autoridades, el manejo de los recursos, sus decisiones de contratación, inversión pública, contiene componentes de vigilancia, fiscalización y denuncia cuando las acciones transgreden la legalidad<sup>3</sup>. En general se ha avanzado hacia diversas normatividades que contemplan el derecho a la información, la rendición de cuentas, el control sobre la contratación y la ejecución de los presupuestos. También han surgido expresiones como "*Urna de cristal*" y "*Vitrinas públicas*" para referirse a políticas gubernamentales orientadas a una mayor transparencia en el manejo de los recursos públicos y la toma de decisiones desde el ámbito público. En otros países se han constituido *Veedurías ciudadanas*, como instancias para el control de la gestión pública, en algunos casos de forma sectorial, en otros sobre todo el ciclo de las políticas públicas y en otros con espacios institucionalizados de seguimiento y control por parte de personas naturales o jurídicas a concurso para funcionarios públicos, las obras públicas<sup>4</sup> y los *Presupuestos participativos* que constituyen espacios y prácticas de participación y también de monitoreo y seguimiento a la gestión pública

3 Esta se ha implementado en países como México a través de la Ley Federal de Transparencia, y el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, IFAI, véase al respecto Felipe Hevia de la Jara (2007); también en Salvador, en donde se basa en la denominada "Ley de ética gubernamental", véase: <http://www.isd.org.sv/publicaciones/documents/contraloriasocial.pdf>. También en Venezuela existe, en donde el gobierno de Hugo Chávez en el poder desde 1999 la ha presentado con el lema de "poder para el pueblo" y en Paraguay existe una red de Contralorías Ciudadanas (Un balance puede verse en Nuria Cunill (2000 y 2009).

4 Por ejemplo en Ecuador existe el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social y las veedurías se definen como un mecanismos de participación y control social de carácter temporal, mediante los cuales los ciudadanos y ciudadanas ejercen el derecho constitucional de controlar, de manera objetiva e imparcial, la administración y gestión de lo público. Su propósito es intervenir -a tiempo- en caso de encontrar irregularidades en el manejo de la gestión y administración de lo público, previniendo así actos de corrupción y ejercen control sobre todo el ciclo de las políticas públicas (Véase: <http://www.participacionycontrolsocial.gob.ec/web/guest/veedurias#general>). En Colombia se establecieron desde comienzos de la década de 1990 (Ley 134 de 1994) y constituyen mecanismos de vigilancia y denuncia sobre la gestión pública y las autoridades públicas y la pueden ejercer a través de veedores propuestos por ciudadanos o a través de organizaciones civiles y existe una red nacional de Veedurías y en Venezuela.

local<sup>5</sup>. También los medios de comunicación cumplen una función central de *accountability* social y han conformado observatorios y veedurías con frecuencia en asocio de universidades y ONG (Rey, 2003). Se han creado también iniciativas de organizaciones sociales, universidades, observatorios que actúan en red y establecen estrategias de seguimiento, monitoreo y evaluación de la gestión pública en muchas ciudades de América Latina<sup>6</sup>. Asimismo, se resaltan las estrategias mediáticas que permiten darle visibilidad a los procesos de rendición de cuentas: el periodismo crítico y de investigación que revela los casos de corrupción, de manipulación, de violación de la ley, de manejo de prebendas, de sobornos; el periodismo cívico, comunitario, de contacto o de interés público que acompaña y es aliado de actores sociales, los cuales acuden a los medios que les otorga visibilidad a sus reclamos cívicos (Peruzzotti, 2006). Recientemente se han planteado dos tipos de innovaciones organizativas y en las dinámicas sociales pro-*accountability* (Ackerman 2006; Hernández y Arciniegas, 2011): (1) Las reformas estatales pro-*accountability* en América Latina de tipo interinstitucional-horizontales. Específicamente se trata de innovaciones como la creación y/o fortalecimiento de nuevos organismos independientes de rendición de cuentas como las instituciones supremas de auditorías (que se dedican a auditar el gasto y el desempeño de la administración

pública con el fin de asegurar el buen cumplimiento de las metas y partidas asentadas en el presupuesto); las procuradurías y ministerios públicos (que regulan y vigilan el cumplimiento de la ley por parte de los funcionarios públicos); los Ombudsmans ( formas de encauzar y potencializar la voz ciudadana cuando sus derechos son vulnerados); los organismos especializados en la lucha contra la corrupción; los organismos orientados a garantizar el acceso a la información pública (permiten el acceso a cuentas bancarias, detención temporal sin mandato judicial, acceso a información gubernamental, capacidad de obligar comparecencias, etc., y algunas veces también, de sanción directa). (2) De forma simultánea y complementaria, también la sociedad exige respuestas, información y rendición de cuentas y se configuran estrategias y espacios que se convierten en "recursos indirectos de poder en manos de la ciudadanía, de las organizaciones y movimientos sociales, y de los medios de comunicación" (:24). Estas cuentan con más posibilidades de concreción en los casos en que se establecen mecanismos y procedimientos institucionalizados que incentivan y promueven la participación social y ciudadana. Se involucra a nuevos actores sociales y políticos colectivos en espacios públicos-institucionales con el propósito de que incidan en la formulación, implementación, seguimiento y monitoría de políticas públicas y proporciona

- 5 En el caso paradigmático de Porto Alegre en el Estado Rio Grande do Sul en donde una agrupación de asociaciones vecinales propuso por primera vez en 1986 un enfoque público y participativo de la distribución de beneficios materiales en el nivel local. La declaración inicial propuso tres puntos centrales: la participación ciudadana en la identificación y elaboración del presupuesto de la ciudad, la identificación de la confección del presupuesto con la discusión de las prioridades de inversión social en cada vecindario y el control y monitoreo de la implementación del presupuesto (Véase: Avritzer, 2002).
- 6 Como lo describen Andrés Hernández y Jorge Flórez (2011), hay múltiples casos en América Latina que han surgido en las dos últimas décadas: En Colombia hay este tipo de observatorios que adoptan la denominación similar a "Bogotá cómo vamos" (creada en 1997), y existen en ciudades como Cali (2005), Cartagena (2005), Medellín (2006), Barranquilla (2007), Bucaramanga (2009) e Ibagué (2010). En Brasil hay experiencias como Movimiento Nossa Ilha Mais Bela (2007), Rede Nossa São Paulo (2007), Río Cómo vamos (2007), Movimiento Nossa Salvador (2008), Observatorio do Recife (2008), Movimiento Nossa Teresopolis (2008). En Argentina están la Fundación Nuestra Mendoza (2009), Rosario ciudad sustentable (2010), Bariloche 2100 (2010), San Martín de los Andes, cómo vamos... (2010). También en Bolivia casos como Observatorio ciudadano, La Paz Cómo Vamos (2010). En Ecuador el proyecto Cuenca, ciudad para vivir (2010). En México hay casos como el de Jalisco, cómo vamos (2010). En Perú, Iniciativa Ciudadana "Arequipa te queremos" (2010).

a estos actores y a los ciudadanos diversas herramientas y espacios para la defensa de derechos individuales y de grupo. Estas innovaciones democráticas tienden a generalizarse en América Latina en el último cuarto de siglo (Hernández, 2011:24). Se trata de herramientas e instrumentos en manos de los ciudadanos para ejercer control social y para proteger los intereses públicos: como las que sirven para defender derechos, proteger y vigilar los intereses públicos y la legalidad (la acción popular y de grupo, la acción de tutela, la acción de cumplimiento, y la denuncia), otras que permiten exigir la rendición de cuentas a los funcionarios y a la administración pública (los derechos de petición, las audiencias públicas, las quejas y reclamos, las consultas de las comunidades indígenas), nuevas formas de participación ciudadana que les permiten a beneficiarios y ciudadanos ejercer control social sobre programas y servicios públicos (las veedurías, las contralorías sociales) y los instrumentos de participación directa más tradicionales (la revocatoria del mandato, el referéndum, la consulta popular, el cabildo abierto, la consulta popular, y el voto programático).

Cabe recordar que el concepto de *accountability* surgió a comienzos de la década de 1990 y en ello incidieron tres factores centrales que han incidido para que vayan avanzando y sean cada vez más frecuentes (Fox y Brown, 2000; Santos y Avritzer, 2001; Olvera e Isunza, 2008). En primer lugar, con los procesos de redemocratización y de transiciones hacia la democracia de América Latina, Europa del Este y algunos países asiáticos se fue generando un aprendizaje que implicó que la elección de los gobernantes era solo un componente de la democracia y la sociedad organizada empezó a exigir mayores espacios de participación y de incidencia en la toma de decisiones y surgieron nuevos y diversos movimientos que reclamaron a las autoridades el cumplimiento de la ley y una mayor transparencia en la gestión pública. Entre mayores presiones desde abajo y mayores demandas de la sociedad civil, mayores avances se dieron en la realización de reformas y en el establecimiento de mecanismos de control y de rendición de cuentas. En

segundo lugar, las organizaciones internacionales como el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, el Fondo Monetario Internacional y otras agencias que manejan fondos y préstamos a las naciones del tercer mundo, al ver que los controles gubernamentales y la corrupción no mejoraban ni los gobiernos daban cuenta de las demandas de la ciudadanía, empezaron a plantear mayores exigencias y los países donantes también plantearon mayores exigencias, lo cual incidió no solo para que se revalorara la sociedad civil sino también para que se introdujeran reformas y se establecieran más y mejores agencias de control y de rendición de cuentas.

Se empezó a difundir el lenguaje de la corresponsabilidad entre gobierno y ciudadanía, aunque en sus primeras fases de los años noventa con limitaciones en ámbitos formales y solo en algunos componentes de las políticas públicas y de la gestión. En tercer lugar, empezó a crecer la influencia de la Nueva Gerencia Pública que enfatizaba en la necesidad de reformas y que la gestión pública se modernizara y fuera más sensible a las demandas ciudadanas y a los controles. En cuarto lugar, también la influencia del enfoque del capital social empezó a incidir en nuevas formas de ver la gestión pública a partir de categorías como la confianza, la cooperación entre actores civiles y entre estos y el Gobierno. En el contexto de estas influencias el concepto y las prácticas de *accountability* se han ido difundiendo y permeando a la GP, lo cual no significa que se esté generalizando como práctica. Los resultados son muy desiguales entre países y al interior de estos. No obstante, queda claro que sí hay una mayor demanda de controles, de rendición de cuentas, de transparencia: "no solo se trata de cooperar desinteresadamente en la definición de las políticas públicas, sino de obligar al Gobierno a explicar a la ciudadanía sus actos [...] La mejor manera de lograr un buen gobierno es obligarlo a informar de lo que hace, así como construir agencias capaces de imponer sanciones a quienes han violado sus obligaciones públicas" (Olvera e Isunza, 2008). En tal línea de acción se encuentran también los planteamientos de

la CEPAL, cuya concepción de desarrollo, de ciudadanía y de GP ha incorporado la rendición de cuentas como un asunto central<sup>7</sup>.

Una GPSOI propugna por el control social y la implementación de mecanismos de rendición de cuentas a las autoridades públicas, pero también por la inclusión de nuevos actores en los espacios de decisión y de veeduría, que no se inserten en redes de apoyos y de intercambios clientelares, que sean autónomos y sus actuaciones estén referidas a las organizaciones sociales y a actores colectivos que, a su vez, los controlen y les soliciten informar de sus labores. Se trata de generar una cascada de rendición de cuentas desde los sitios de toma de decisiones, pasando por los intermedios de implementación y aplicación hasta los ciudadanos incorporados a organizaciones y redes de veedurías y control. Hay una doble lógica de acción recíproca entre la GP y los ciudadanos organizados de forma asociativa o que actúan de forma individual: desde las instancias de decisión se respetan las libertades individuales, se gestionan las necesidades colectivas y se responde por el manejo de los asuntos colectivos en procura del bienestar social, desde la ciudadanía se vigila, controla, monitorea, se denuncia y se presiona a las autoridades y a los funcionarios para que cumplan sus compromisos y sus responsabilidades, pero también se participa de forma activa en los asuntos públicos, se contribuye con argumentos, con aportes de experiencias y de organización y se construyen de forma crítica las mejores alternativas.

A partir de estas perspectivas de la *accountability* se pueden proyectar investigaciones de casos que permitan hacer diagnósticos y caracterizar la gestión pública local o nacional. En esta dirección se pueden proponer trabajos que permitan identificar las reglas, caracterizar a los actores sociales y políticos, sus estrategias y modos de actuar, y evaluar los resultados que permitan establecer la existencia/ ausencia de procesos de rendición de cuentas; los grados de *accountability* en un periodo determinado o entidades territoriales nacionales o subnacionales y el nivel de institucionalización del control social. Estas son algunas de las dimensiones a tener en cuenta en los análisis:

1. Analizar las reglas de juego aplicadas a la rendición de cuentas y medir su nivel de institucionalización. Se trata de identificar y caracterizar las instancias, los espacios y los mecanismos de rendición de cuentas y cuáles son los principios rectores que regulan las relaciones interinstitucionales y de las instituciones con las organizaciones de la sociedad civil. En esta dimensión es importante analizar las reglas vigentes y su grado de institucionalización, esto es, en qué medida estas reglas que sirven de marco a las relaciones y a las prácticas sociales se han cimentado y estabilizado en el tiempo, si la gestión pública funciona con base en normas estandarizadas, que se aplican y son acatadas por los actores que intervienen en la interacción. O, por el contrario, si son prácticas contingentes que dependen de la voluntad de los

7 En "Equidad, desarrollo y ciudadanía" se señala al respecto: Los acuerdos sobre la agenda pública deben ir acompañados del desarrollo de reglas del juego claras, transparentes y equilibradas. El establecimiento de reglas e instituciones que creen un marco transparente y predecible para las acciones públicas es necesario para promover acciones públicas responsables y combatir la corrupción. Ello exige, como contrapartida, el desarrollo de sistemas de información sobre reglas, prácticas y decisiones gubernamentales, y una justicia pronta y eficaz. Para ser legítimas, además de claras y transparentes, las reglas deben ser equilibradas desde el punto de vista de los sectores sociales. Si alguno de ellos, en particular los sectores más débiles, percibe desequilibrios persistentes, ello erosionará uno de los fundamentos de la gobernabilidad. Una adecuada gobernabilidad socioeconómica exige asimismo acciones gubernamentales de alta calidad, y mecanismos apropiados de evaluación de la gestión pública y de rendición de cuentas" (CEPAL, 2000:66).

- dirigentes y funcionarios, de coyunturas especiales o de iniciativas puntuales de algunos actores sociales.
2. Determinar si existen organismos independientes de rendición de cuentas y si resultan operativos en la función interinstitucional de control. Deben ser inventariados, clarificar sus funciones y evaluar sus resultados en un periodo de tiempo establecido, puede corresponder a un periodo o varios periodos de gobierno, o un periodo demarcado por reformas institucionales relacionadas con la rendición de cuentas.
  3. Caracterizar a las organizaciones de la sociedad civil que ejercen el papel de veeduría, seguimiento, evaluación, monitoreo a la gestión pública en periodos regulares y de forma sistemática. Se pueden identificar, caracterizar y evaluar las organizaciones, sus intereses y las estrategias a las que recurren para su labor de control social.
  4. Establecer cuáles son los problemas más recurrentes de corrupción, de incumplimiento de la ley, de negligencia, de manipulación de las reglas, de despilfarro de recursos, de falta de transparencia en la contratación. Asimismo, resaltar las experiencias exitosas y buenas prácticas en rendición de cuentas y de papel activo de la ciudadanía en el control social.
  5. Analizar el papel de los medios en la socialización de los resultados de la gestión pública, en la rendición de cuentas y en la forma como interactúan las autoridades, los funcionarios y los expertos con la comunidad y las organizaciones sociales.
  6. Determinación de los factores de índole político, institucional y socio-cultural que favorecen o incentivan la *accountability* y los factores que obstaculizan la concreción de relaciones interinstitucionales o de *accountability* horizontal y la *accountability* vertical.

Esta perspectiva de abordaje incluye dos ámbitos: la caracterización, descripción y medición de la institucionalización de la *accountability* en sus dos modalidades (horizontal y vertical) y la explicación, es decir, indagar por los factores que inciden para que la *accountability* sea débil o fuerte,

para que se mantengan sus prácticas en el tiempo o sean discontinuas. De igual forma, para que sus resultados permitan avances en la gestión pública hacia modalidades socialmente orientadas e incluyentes.

## Conclusión

En las sociedades modernas la gestión pública democrática ha ido incluyendo diversas formas de control y de rendición de cuentas. El concepto de *accountability* que emergió con fuerza a comienzos de la década de 1990 se ha ido universalizando, así como las prácticas que incluye.

Los tres tipos de *accountability* que se han presentado pueden considerarse como elementos a incorporar en un concepto complejizado y enriquecido de gestión pública. El concepto inicial que retomamos aparece ahora con una mayor connotación en términos prescriptivos, lo que se espera y debería ser la gestión pública orientada a prácticas de buen gobierno: la gestión pública, como intervención social institucionalizada, es el conjunto de acciones adelantadas por quienes ejercen posiciones de decisión y/o dirección en algún nivel de la estructura estatal, orientada a dar respuesta a necesidades y requerimientos sociales con recursos públicos y que se articula en planes, programas y acciones nacionales y/o territoriales y/o sectoriales. Se trata de la forma como se manejan y orientan las dependencias estatales por parte de autoridades públicas y los funcionarios en conjunto con asesores y expertos y que incorporan formas horizontales de rendición de cuentas, formas de *accountability* interinstitucional y social. Ello supone que, en conjunto con una serie de instituciones que la hacen efectiva, también se presenta la *accountability* política por parte de los ciudadanos cuando a través del voto premian o castigan con su apoyo a los gobernantes.

La aparición de la *accountability* en las dos últimas décadas obedece tanto a factores internos relacionados con presiones de la sociedad civil, como a factores internos que tienen que ver con el propósito de relegitimación de los gober-



nantes y de las elites en la búsqueda de apoyo ciudadano. Asimismo, los organismos internacionales han coadyuvado estableciendo mayores regulaciones y condicionando su apoyo y/o empréstitos a prácticas de buen gobierno.

Las democracias contemporáneas y la gestión pública están sometidas a una mayor vigilancia, a mayores controles y a presiones de diversa índole. No obstante, no han desaparecido los obstáculos para que estos se hagan efectivos, especialmente los relacionados con el clientelismo y la captura del Estado por parte de actores políticos e interés de las elites y, en casos en donde impera la debilidad de soberanía interna del Estado, también por parte de actores ilegales y de poderes fácticos. Estos generan situaciones de *vacíos de accountability* (Goetz y Jenkins, 2005; Boni, et.al, 2009).

## Bibliografía

- Cohen, Jean y Arato, Andrew. (2000). *Sociedad civil y teoría política*. México: Fondo de Cultura económica.
- Avritzer, Leonardo (2002). *Modelos de formación de Estado y sociedad y su impacto en la accountability: comentarios sobre el caso brasileño*, en *Controlando la política. Ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas*. Buenos Aires: Temas.
- Boni, Alejandra (2009). *Los discursos de la accountability en el sistema de cooperación español*, disponible en línea en: <http://www.upv.es/contenidos/GEDCE/infoweb/gedce/info/U0496055.pdf> Consultada el 20 de febrero 2013.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (1998). *El pacto fiscal. Fortalezas, debilidades, desafíos*, Libros de la Cepal No 47, Santiago de Chile.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2000a). *Equidad, desarrollo y ciudadanía*, Cepal / Alfaomega, Bogotá.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2000b). *La brecha de la equidad: una segunda evaluación*, Cepal, Santiago de Chile.
- Cunill, Nuria (1997). *Repensando lo público a través de la sociedad. Nuevas formas de gestión pública y representación social*. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo y Nueva Sociedad, Caracas.
- \_\_\_\_\_ (2002). "Nodos críticos de la accountability social. Extrayendo lecciones de su institucionalización en América Latina", en Enrique Peruzzotti y Catalina Smulivitz, eds *Controlando la política*, editorial Temas, Buenos Aires.
- \_\_\_\_\_ (2000). "Responsabilización por el control social", en *La responsabilización en la nueva gestión pública latinoamericana*, Consejo Científico del CLAD, coord., Buenos Aires, CLAD; BID; Editorial Universitaria de Buenos Aires.
- \_\_\_\_\_ (2009). "Contraloría social y derechos sociales: el desafío de la integralidad", en *Gestión y Política Pública*, Vol. XVIII, N° 1, CIDE, México.
- Evans, Peter (1996). *El Estado como problema y como solución*. Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales N° 140 Vol. 35.
- Fox, Jonathan y Bronw, David. (1998). *The Struggle for Accountability: the World Bank, NGO's and grassroots movements*, Massachusetts Institute of Technology, Cambridge.
- Goetz, A. M. & Jenkins, R. (2005) *Reinventing accountability: making democracy work for human development*, Palgrave Macmillan.
- Hernández, Andrés y Flórez, Jorge (2011) *Análisis y estudio de experiencias de accountability social en América latina*, CIDER-Universidad de los Andes, Bogotá.
- Instituto Federal Electoral, México, disponible en: <http://www.isd.org.sv/publicaciones/documents/contraloriasocial.pdf>.
- O'Donnell, Guillermo (1997). "Rendición de cuentas horizontal y nuevas poliarquías", Nueva sociedad No 152, Caracas.
- Olvera, Alberto e Insulza, Ernesto. (2008). *Rendición de cuentas: los fundamentos teóricos de una práctica de la ciudadanía*, PNUD, disponible en línea en: [http://escuelapnud.org/biblioteca/pmb/opac\\_css/doc\\_num.php?explnumid=235](http://escuelapnud.org/biblioteca/pmb/opac_css/doc_num.php?explnumid=235)

- Peruzzotti, Enrique y Smulovitz, Catalina (2002). "Accountability social: la otra cara del control", en Enrique Peruzzotti y Catalina Smulovitz Eds Controlando la política, editorial Temas, Buenos Aires.
- Przeworski, Adam (2001). "Deliberación y dominación ideológica". En: Jon Elster (comp.). La democracia deliberativa. Barcelona: Gedisa. pp. 183-206.
- Przeworski, Adam; C. Stokes, Susan and Manin, (2002). *Elecciones y representación*, en Zona abierta Nos 1001-101, Madrid.
- Rabotnikof, Nora (2005). *En busca del lugar común. El espacio público en la teoría política contemporánea*, UNAM, México.
- Rey, Germán (2003). *Ver desde la ciudadanía. Observatorios y veedurías de medios de comunicación en América Latina*, Profemes. Buenos Aires.
- Santos, Boaventura de Souza y Avritzer, Leonardo (2002) *Por um Novo canon Democrático*, en Boaventura de Souza Santos. Coord. Democratizar a democracia: os caminhos d ela democracia participativa, en Civilizacao Brasileira, Rio de Janeiro.
- Schedler, Andreas (1999). *Conceptualizing accountability, enn The Self-restraining State: Power and accountability in New democracies*, Andreas Schedler, Larry Diamond y Marc Plattner eds, Boulder , Lynn Rienner Publishers. Instituto Federal Electoral, México, disponible en: <http://www.isd.org.sv/publicaciones/documents/contraloriasocial.pdf>.